

Processo n.º 12 / 2010

Recurso de Decisão Jurisdicional em Matéria Administrativa

Data da conferência: 10 de Maio de 2010

Recorrente: A

Recorrido: Chefe do Executivo

Principais questões jurídicas:

- Suspensão de eficácia de actos administrativos
- Grave lesão do interesse público

SUMÁRIOS

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

A suspensão de eficácia do acto que aplica a pena disciplinar de suspensão em 120 dias por permitir a elaboração de mais do que uma acta por dia de reunião ou sessão, com a conseqüente duplicação de pagamento de retribuições a si próprio e aos restantes membros da Comissão e, pelo menos

com negligência, ao permitir que nas reuniões semestrais participassem e fossem por isso remunerados os membros suplentes da mesma Comissão, em simultâneo com os membros efectivos, determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

O Relator: Chu Kin

**Acórdão do Tribunal de Última Instância
da Região Administrativa Especial de Macau**

Recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa

N.º 12 / 2010

Recorrente: A

Recorrido: Chefe do Executivo

1. Relatório

A requereu perante o Tribunal de Segunda Instância a suspensão de eficácia do acto do Chefe do Executivo de 29 de Janeiro de 2010 que lhe aplicou a pena disciplinar de suspensão de funções por 90 dias.

Por acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 4 de Março de 2010 proferido no processo n.º 131/2010/A, o pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo foi indeferido.

Inconformado com a decisão, o requerente recorreu deste acórdão para o Tribunal de Última Instância, apresentando as seguintes conclusões úteis nas suas alegações:

– Nos termos do Relatório Final, ficou demonstrado que, ao contrário do que constava na acusação e do que foi amplamente divulgado na comunicação social, o recorrente veio punido simplesmente por ter permitido a manutenção de um procedimento de elaboração de actas de acordo com critérios objectivos pré-definidos e que se encontra consolidado na DSF há quase 30 anos, tendo a sua conduta sido ainda considerada apenas negligente quanto à presença dos membros suplentes nas reuniões semestrais da CAVM;

– Dos factos provados não resulta um comportamento grave, indecoroso, desonesto e disfuncional, como constava da acusação e das notícias amplamente divulgada e como acabou por concluir o Tribunal *a quo*;

– O julgamento da lesão grave ou não do interesse público prosseguido pelo acto tem que ter em conta todas as circunstâncias do caso concreto, como alegadas pelas partes e não pode desvalorizar, para o efeito, o facto de o recorrente se encontrar afastado de funções públicas há muito tempo, exercendo actualmente a sua actividade no sector privado;

– A decisão recorrida tem que se limitar aos factos relevantes e assentes constantes dos autos e tem que fazer *tábua rasa* de todos os elementos externos ao processo e não imputáveis ao recorrente - não poderia, assim, ter tomado em consideração o impacto que notícias caluniosas e difamatórias tiveram no seio da comunidade local e na alegada lesão grave do interesse público;

– Tendo em conta a conduta do recorrente, como configurada no Relatório Final, e tendo em conta que o mesmo se encontra afastado do exercício de funções públicas há muito tempo, não pode a suspensão da pena aplicada (e já cumprida em grande parte), ser considerada como um acto de permissividade e complacência por parte de uma Administração Pública que, ao não cessar a comissão eventual de serviço do recorrente, acabou por reconhecer a falta de gravidade das infracções alegadamente cometidas;

– Nas circunstâncias acima descritas, é de concluir que a suspensão do acto punitivo não lesa gravemente o interesse público que o mesmo pretende prosseguir, não fere a dignidade do serviço em causa, já que não interfere nem prejudica a actividade dos funcionários desse mesmo serviço, nem afecta a confiança da população em geral na Administração Pública, já que o recorrente se encontra, há muito tempo, a desempenhar funções privadas;

– Ao concluir no sentido inverso, ou seja, pela verificação da grave lesão do interesse público prosseguido pelo acto cuja suspensão se requereu, entende o recorrente que o Tribunal *a quo* violou a alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC por errada qualificação e interpretação dos factos relevantes para a boa decisão da causa.

Pedindo que seja dado provimento ao recurso, revogado o acórdão recorrido e ordenada a suspensão da eficácia do acto impugnado.

A entidade requerida defende a manutenção do acórdão recorrido com a improcedência do recurso.

O Ministério Público emitiu o parecer no sentido de que o recurso deve ser julgado procedente.

Foram apostos vistos pelos juízes-adjuntos.

2. Fundamentos

2.1 Matéria de facto

Foram considerados provados os seguintes factos pelo Tribunal de Segunda Instância:

– Por despacho de 30.06.2009 do Exm^o Chefe do Executivo determinou-se a instauração de procedimento disciplinar para apuramento de eventuais responsabilidades disciplinares do ora requerente A;

– No âmbito do mesmo processo disciplinar veio a ser deduzida a seguinte acusação:

“(…)

153. O arguido ingressou na Administração Pública de Macau em 21 de Março de 1990, foi nomeado definitivamente para o quadro da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) em 3 de Novembro de 1999 e, desde 17 de Dezembro de 1997, exerceu o cargo de director da DSF (fls. 880).

154. O arguido tem uma vasta e longa experiência no exercício de

cargos dirigentes, bem como uma longa e rica experiência de participação em Comissões e de participação em outros órgãos e entidades da Administração, em cargos de grande responsabilidade (fls. 880).

155. A Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados (CAVM) procede à fixação de preços fiscais a requerimento dos sujeitos passivos e, em cada semestre, elimina das listas de preços fiscais modelos de veículos motorizados não mais comercializados, bem como revê os preços dos modelos ainda em comercialização no mercado local - artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 5/2002, que aprovou o Regulamento do Imposto sobre Veículos Motorizados (fls. 881).

156. A CAVM é composta - n.º 1 do artigo 15.º da citada lei - pelo director da DSF que preside; pelo subdirector da DSF responsável pela área fiscal ou, não estando essa área delegada, por uma chefia da DSF designada pelo director; um trabalhador da DSF designado pelo director e um substituto para as ausências do primeiro; duas individualidades de reconhecido mérito social no comércio ou na indústria automóvel e duas substitutas para as ausências das primeiras; uma individualidade de reconhecido mérito social que represente os interesses dos consumidores e uma substituta para as ausências da primeira; um representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), a indicar por este e um substituto para as ausências do primeiro e um trabalhador da DSF, designado pelo director, que exerce as funções de secretário sem direito a voto e um substituto para as ausências do primeiro e os seus membros são nomeados para cada ano civil pelo Secretário para a Economia e Finanças (SEF) sob proposta do director da DSF, (n.º 2 do

citado artigo (fls. 881).

157. Os membros da CAVM, e o respectivo secretário, auferem uma remuneração fixada anualmente e, relativamente aos anos de 2006 a 2008, a DSF submeteu ao SEF as Informações n.º 67/DIR/05 e 59/DIR/06, para efeitos de fixação da remuneração para os anos de 2006 e 2007, as quais foram assinadas e submetidas ao SEF pelo ora arguido (fls. 882).

158. E essa remuneração foi estabelecida por sessão em 10% do valor do índice 100 da tabela indiciária da Função Pública de Macau, ou seja, no valor de 525,00 patacas em 2006 e de 550,00 patacas em 2007, sendo que por sessão se entende: «tempo pelo qual está reunido um corpo deliberativo», «cada uma das reuniões dos sócios que se realizam até à conclusão dos trabalhos respeitantes aos assuntos em apreço» (fls. 882).

159. As reuniões semanais da CAVM têm lugar às quintas-feiras de manhã e iniciam-se pelas 11,30 horas durando normalmente entre 1,30 horas e 2 horas (fls. 882).

160. O secretário da Comissão, recebida a documentação entregue pelo expediente central da DSF, obedecendo a instruções superiores, procede ao seu ordenamento, à sua reprodução por fotocópia e à sua distribuição prévia pelos membros da Comissão, a fim de que estes se possam preparar para as reuniões (fls. 882).

161. No ano de 2006 foram 70 os dias em que se realizaram reuniões e foram elaboradas 304 actas e em 2007, até 16 de Maio, data em que o arguido cessou funções de presidente da CAVM, foram 21 os dias de reunião e 92 o número de actas elaboradas (fls. 882), sendo que todas as actas elaboradas

serviram para o processamento dos pagamentos de retribuições aos membros da Comissão presentes na reunião, pagamentos esses autorizados pelo arguido, na qualidade de director da DSF (fls. 883).

162. As actas da CAVM não mencionam as horas de início nem de termo das reuniões, o que viola o disposto no n.º 1 do artigo 29.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 20.º e o n.º 2 do artigo 26.º, todos do Código de Procedimento Administrativo (CPA), sendo que a indicação nas actas das horas de termo e de início das reuniões é um elemento essencial das mesmas (fls. 883).

163. A não indicação nas actas das horas de início e de termo das reuniões, bem como a não indicação nas actas da ordem do dia, não permite a auto-tutela da Administração e esconde e falseia a realidade dos factos quando permite que se diga nas actas que “nada mais foi discutido na reunião”: escondendo o facto de em cada dia se realizar apenas uma reunião, da qual, em vez de uma única, se elaboraram várias actas (fls. 883 e 884).

164. E insustentável, quer do ponto de vista jurídico por violar o disposto no artigo 29.º do CPA, quer no plano da razoabilidade e da racionalidade, considerar, como consta das actas da CAVM, que cada assunto analisado ou deliberado corresponde a uma reunião (fls. 884).

165. O arguido era, por inerência de funções, presidente da CAVM e, ao permitir o desdobramento por várias actas de cada reunião, com a consequente multiplicação de abonos de retribuições a si próprio, bem como aos demais membros da Comissão, no período de 1 de Janeiro de 2006 a 16 de Maio de 2007, violou os princípios da legalidade e da prossecução do

interesse público, previstos nos artigos 3.º, n.º 1 e 4.º do CPA (fls. 884).

166. Acresce que o arguido era director da DSF à qual compete, nos termos da sua lei orgânica, orientar, coordenar e fiscalizar a actividade financeira do sector público, exercendo a fiscalização no domínio das finanças públicas, tendo em vista a prevenção e a correcção de anomalias (fls. 884).

167. No período entre 1 de Janeiro de 2006 e 16 de Maio de 2007, datas em que o arguido desempenhou funções de presidente da CAVM, foram elaboradas várias actas para uma mesma reunião, como se encontra descrito de forma analítica e discriminada no artigo 22.º da Acusação, o qual por economia se dá aqui por integralmente reproduzido, resultando desse facto avultadas duplicações de pagamento de retribuições não devidas, ao arguido e aos demais elementos da CAVM, com o conseqüente benefício ilícito para o arguido e para terceiros e prejuízo do interesse público e para o erário público (fls. 884 a 901).

168. No período de 1 de Janeiro de 2006 a 10 de Maio de 2007, conforme melhor consta do artigo 23.º da Acusação que aqui se dá por integralmente reproduzido, houve reuniões em que participaram simultaneamente os membros efectivos e os membros suplentes da CAVM, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 5/2002, daí tendo resultado o pagamento de avultadas quantias relativas a retribuições não devidas, com o conseqüente prejuízo para o erário público (fls. 901).

169. De todo o exposto no artigo 22.º da acusação, fica claro que, no período de 1 de Janeiro de 2006 a 10 de Maio de 2007, em muitos dias de

reunião da CAVM para fixação de preços fiscais de veículos motorizados, para processos da mesma natureza, foram os pedidos divididos e dispersos por várias actas, nalguns casos relativamente a pedidos de uma mesma entidade e, nalguns casos, referentes ao mesmo modelo de veículos (fls. 902).

170. E, relativamente a muitas reuniões (artigo 25.º), nesse mesmo período de tempo, foram elaboradas actas relativas exclusivamente a assuntos administrativos internos, nalguns casos processos exclusivamente de conferência de informações ou de arquivo de documentos e de notificações devolvidas pelos Correios ou de simples remessa à Repartição de Finanças ou de deliberação de solicitação de dados aos requerentes, noutros casos de não fixação de preço fiscal, por o mesmo já o ter sido anteriormente e, como tal, constar da tabela de preços fiscais, ou de simples anotação de desistência de pedido (fls. 902).

171. Verifica-se ainda que existe um elevado número de actas donde consta apenas deliberação sobre um único processo quando na reunião foram vários os assuntos tratados, havendo casos, conforme melhor consta do artigo 26.º da Acusação que se dá por integralmente reproduzido, de actas iguais ou duplicadas (fls. 902).

172. O artigo 176.º do ETAPM estabelece um limite anual máximo de remuneração, em consequência do exercício de funções públicas, a qualquer título, ou seja, de acordo com a fórmula constante do seu n.º 1, dos montantes de 918.750,00 em 2006 e de 962.500, patacas , em 2007 (fls. 903).

173. Sendo que, nos termos do disposto no n.º 2 do citado artigo, apenas não são consideradas para efeitos daquele limite as importâncias

recebidas a título de prémio de antiguidade, subsídio de refeição, abono para falhas, despesas de representação, senhas de presença e ajudas de custo, bem como as devidas pelo exercício de funções de deputado e de vogal do Conselho Executivo (fls. 903).

174. Assim sendo, o citado artigo procedeu a uma enumeração taxativa das importâncias que não contam para o cômputo do limite anual máximo de remunerações, não podendo aí ser incluída a remuneração atribuída aos membros da CAVM e ao seu secretário, estabelecida em 10% do valor do índice 100 da tabela indiciária da Função Pública de Macau, por sessão, porquanto esta remuneração não reveste a natureza de senhas de presença (fls. 903).

175. O arguido ultrapassou esse limite anual máximo de remunerações, tendo as importâncias recebidas no âmbito da CAVM, contribuído para tanto, violando o disposto no artigo 176.º do ETAPM (fls. 903 e 904).

176. O arguido, na qualidade de director da DSF, era responsável por impedir que tal acontecesse, não só não o tendo feito em relação a si próprio como tendo permitido que tal acontecesse em relação ao seu subordinado B e à co-arguida C (fls. 904).

177. As importâncias recebidas para além do limite anual máximo de remuneração, apuradas no artigo 31.º, o qual aqui se dá por integralmente reproduzido, são passíveis de reposição, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar que ao caso couber (fls. 904).

178. O arguido tinha obrigação de conhecer os deveres a que estava obrigado, e em especial as atribuições da DSF de fiscalizar a utilização das

finanças públicas e de prevenir e corrigir anomalias, porquanto era titular do cargo de director da DSF desde o dia 17 de Dezembro de 1997 (fls. 904).

179. O arguido agiu livre, consciente e deliberadamente (fls. 904).

180. Os comportamentos atrás descritos tiveram forte eco na imprensa da RAEM, quer na de língua chinesa quer na de língua portuguesa (fls. 905).

181. Com os condutas descritas o arguido violou dolosamente o dever de isenção previsto na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3; como violou o dever de zelo estabelecido na alínea b) do n.º 2 e no n.º 4 e o dever de lealdade consagrado na alínea d) do n.º 2 e no n.º 6, todos do artigo 279.º do ETAPM, tendo cometido a infracção disciplinar prevista na alínea n), do n.º 2, do artigo 315.º do ETAPM e à qual aquele mesmo artigo faz corresponder, em abstracto, a pena única de demissão ou de aposentação compulsiva (fls. 905).

182. Militam contra o arguido as circunstâncias agravantes da alínea b) do n.º 1 do artigo 283.º do EATPM, porquanto houve produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público e o arguido podia e devia prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta, e da alínea h) do citado preceito (acumulação de infracções), fls. 905.

183. Milita a favor do arguido a circunstância atenuante da alínea a) do artigo 282.º do ETAPM (fls. 905 e 906).

(...)”; (cfr, fls. 31-v a 34-v).

– O dito procedimento disciplinar culminou com a elaboração de relatório final a que se refere o art. 337º, nº 1 do E.T.A.P.M., no qual, entendeu o Exmº Instrutor que provados estavam os factos seguintes:

“1) O percurso profissional do arguido constante do artigo 1.º da

acusação;

2) O arguido tem uma vasta e longa experiência no exercício de cargos dirigentes e uma rica participação em Comissões e em outros órgãos e entidades da Administração;

3) As atribuições, a composição e a nomeação anual dos membros da CAVM, constantes dos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 9.º da acusação;

4) Os membros da CAVM e o respectivo secretário auferem uma remuneração fixada anualmente pelo SEF, sob proposta da DSF, sendo as propostas relativas aos anos de 2006 e 2007, as Informações n.º 67/DIR/2007 e n.º 59/DIR/06, assinadas pelo arguido;

5) Os despachos do SEF, exarados sobre as informações da DSF, estabelecem uma remuneração, por sessão, de valor correspondente a 1070 do valor do índice 100 da tabela indiciária da Função Pública de Macau, ou seja de 525,00 patacas em 2006 e de 550,00 em 2007;

6) As reuniões semanais da Comissão têm lugar normalmente às quintas-feiras, da parte da manhã, com início pelas 11, 30 horas e duram entre 1,30 horas e 2 horas;

7) O secretário da CAVM, recebida a documentação entregue pelo expediente central da DSF, obedecendo a instruções superiores, procede ao seu ordenamento, à sua reprodução por fotocópia e à sua distribuição prévia pelos membros da Comissão, a fim de que estes se possam preparar para as reuniões;

8) No ano de 2006, foram 70 os dias de reunião e elaboradas 304 actas e em 2007, até ao dia 16 de Maio de 2007, foram 21 os dias de reunião e

elaboradas 92 actas, numa média diária de mais do que quatro actas; no entanto – como se considera provado mais à frente aquando da análise da defesa, artigos 118.º e 119.º – o arguido não esteve presente nas reuniões ocorridas nos dias 25 e 26 de Janeiro, 11, 12 e 13 de Abril, 4 de Maio, 1 de Junho, 27 de Julho e 21 de Setembro de 2006 e em 15 de Março de 2007, num total de 41 actas;

9) As actas das reuniões da CAVM não mencionam as horas de início nem de termo das reuniões;

10) O arguido era, à data da prática dos factos que lhe são imputados, director da DSF e, por inerência de funções, presidente da CAVM;

11) No período de 1 de Janeiro de 2006 a 16 de Maio de 2007, nos dias que constam do artigo 22.º da acusação (o qual aqui se dá por reproduzido) foram elaboradas várias actas por cada dia de reunião, nalguns casos relativamente a pedidos de uma mesma entidade e, noutros, referentes ao mesmo modelo de veículos; resultando desse facto avultadas duplicações de pagamentos de retribuições não devidas ao arguido e aos demais elementos da CAVM;

12) Nos dias que constam do artigo 23.º da acusação, o qual aqui se dá, por economia, por inteiramente reproduzido, participaram em reuniões da CAVM simultaneamente, membros efectivos e suplentes dessa Comissão;

13) Relativamente a muitas reuniões, conforme tudo consta discriminado no artigo 22.º da acusação, foram elaboradas actas relativas exclusivamente a assuntos administrativos internos, nalguns casos processos exclusivamente de conferência de informações ou de arquivo de documentos

e de notificações devolvidas pelos Correios ou de simples remessa à Repartição de Finanças ou de deliberação de solicitação de dados aos requerentes, noutros casos de não fixação de preço fiscal por o mesmo já o ter sido anteriormente ou de simples anotação de desistência do pedido;

14) O arguido, conforme consta do artigo do artigo 31.º da acusação, no ano de 2006, não contabilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque e subsídio de família, recebeu um total de MOP\$1.535.960,00 (um milhão quinhentas e trinta e cinco mil novecentas e sessenta patacas) e, no ano de 2007, não contabilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque e subsídio de família, recebeu um total de MOP\$1.985.048,40 (um milhão novecentas e oitenta e cinco mil e quarenta e oito patacas e quarenta avos);

15) Os comportamentos do arguido, atrás descritos, tiveram forte eco na imprensa da RAEM e tiveram efeitos negativos na imagem da Administração;

16) Nada consta do registo disciplinar do arguido, em seu desabono;

17) O arguido ingressou na Administração Pública como assalariado eventual, em 21 de Março de 1990, ingressou no quadro em 4 de Novembro de 1991, tendo prestado mais de 19 anos de serviço ininterrupto e, sempre, que lhe era devida classificação de serviço, foi classificado de «Muito Bom» e foram-lhe atribuídos dois louvores.

253. Ainda que nem todos tenham relevância, ou a mesma relevância, relativamente aos factos de que o arguido se encontra acusado, como melhor

adiante se verá, dou por provados os seguintes factos constantes da sua defesa escrita:

1) No momento da prática das infracções de que é acusado, o arguido estava afecto à Direcção dos Serviços de Finanças, na qualidade de director desses serviços;

2) O arguido foi notificado da Acusação no dia 29 de Setembro de 2009, tendo-lhe sido conferido, o prazo de 10 dias para apresentação da sua defesa escrita;

3) Por requerimento datado de 6 de Outubro de 2009, o arguido veio aos autos requerer a prorrogação do prazo para apresentar a defesa escrita, por mais 35 dias;

4) Ao arguido foi prorrogado, por despacho da Chefe do Executivo, interina, exarado sobre proposta do instrutor, o prazo de apresentação da defesa por mais 15 dias, despacho esse de que foi notificado o mandatário do arguido;

5) O processo de averiguações de onde resultaram as faltas imputadas ao arguido foi mandado instaurar pelo Exm.º Senhor Secretário para a Economia e Finanças através do Despacho n.º 2/SEF/2009, de 26 de Maio de 2009;

6) O Centro de Ciências de Macau, SA é uma pessoa colectiva de direito privado e capitais maioritariamente públicos;

7) O vínculo do arguido ao Centro de Ciências de Macau, SA, é feito em regime de comissão eventual de serviço, através de contrato individual de trabalho, e o montante da remuneração que o arguido aí auferir é fixado nos

despachos de nomeação e de renovação;

8) O Comissariado de Auditoria realizou, em 2000 e 2003, averiguações e auditoria de resultados a três das comissões fiscais existentes na DSF;

9) Desde o início do funcionamento da CAVM foi cometida à secretária a organização do respectivo expediente administrativo, incluindo a divisão dos pedidos dos sujeitos passivos para fixação e revisão dos preços fiscais, a distribuição aos membros dos pedidos e documentos necessários à sua instrução para análise e preparação da reunião semanal e a elaboração das actas das reuniões e circulação das mesmas para recolha das assinaturas;

10) A CAVM é responsável pela fixação, a pedido do sujeito passivo, do Preço Fiscal de todas as marcas e respectivos modelos de todos os veículos motorizados novos, ainda não avaliados, antes da sua importação para Macau;

11) A fixação de Preço Fiscal para novos veículos e a revisão de preços já fixados, podem ser requeridas por mais de 350 comerciantes de veículos automóveis, motociclos e ciclomotores existentes em Macau;

12) Nos anos de 2006 a 2008, foram requeridas, em média, cerca de 720 fixações e revisões de preços fiscais de veículos motorizados por ano;

13) Existem em Macau 89 marcas de veículos motorizados, divididas por 46 marcas de veículos automóveis, 28 marcas de motociclos e 15 marcas de ciclomotores, num total superior a 1000 modelos;

14) O volume de trabalho da revisão de Preços Fiscais nas reuniões semestrais da CAVM foi de 1730 em 2006 e 2223 em 2007;

15) Entre pedidos de fixação de Preço Fiscal e revisão de preços fiscais, a CAVM despacha cerca de 3000 pedidos por ano, cerca de 50 pedidos por dia de reunião, em média;

16) Os processos tributários da CAVM são complexos, porque relacionados com as características das marcas, modelos, cilindradas, cavalos-potência, alterações substanciais de características técnicas dos veículos motorizados, etc;

17) A CAVM tem que analisar e ter em conta factores económicos e comerciais, como, entre outros, a regularidade no circuito de comercialização económica, a desvalorização de existências e promoções comerciais e o valor efectivo de milhares de vendas efectuadas em cada semestre, para efeitos de comparação com os Preços Fiscais fixados;

18) O trabalho de estudo prévio e de pesquisa dos membros da CAVM não estão revertidos nas actas das respectivas reuniões;

19) As áreas de actuação da CAVM foram divididas em cinco matérias: fixação de preço fiscal; revisão de preço fiscal por acumulação de existências; revisão de preço fiscal por promoções; revisões semestrais e questões administrativas;

20) A CAVM procedia ainda – em regra – à divisão dos pedidos em conformidade com o tipo de veículo motorizado em causa (automóveis, motociclos e ciclomotores) e num limite máximo de 2 pedidos por reunião, ou, no caso de se tratar do mesmo sujeito passivo, até 3 pedidos por reunião;

21) Os actos da CAVM nunca foram alvo de recurso contencioso ou de reclamação administrativa;

22) As receitas fiscais do imposto sobre veículos motorizados mais do que duplicaram entre 2002 e 2008;

23) O número de reuniões da CAVM, entre 2006 e 2008 diminuiu 15,13%;

24) O custo anual do funcionamento da CAVM, calculado com base no total das remunerações anuais dos seus membros, também tem vindo a diminuir, de forma constante, tendo decaído de 0,42% para 0,32% entre 2006 e 2008, relativamente às receitas anuais arrecadadas do imposto sobre veículos motorizados;

25) O princípio do desdobramento de actas por cada dia de reunião já se encontrava instituído em outras comissões fiscais existentes na DSF, nalgumas delas desde meados dos anos 80 do século passado e nalguns casos consta dos seus manuais de funcionamento;

26) A acusação elenca 41 actas referentes a reuniões da CAVM em que o arguido não esteve presente, tendo sido substituído pelos dois subdirectores da DSF, D e C, esta por uma única vez;

27) O termo «pedido» constante das actas corresponde a um requerimento de determinada entidade, do qual pode constar mais do que uma solicitação de fixação de preço fiscal;

28) Nos casos de pedido de fixação de preço fiscal por acumulação de existências, trata-se de um pedido para reduzir o preço fiscal anteriormente fixado e a CAVM, antes de chegar à deliberação, normalmente procede à análise do documento “Licença de Importação Exemplar E”, conferindo a entidade importadora, a data da entrada do veículo na RAEM, o número do

motor, etc, e examina os dados fornecidos pela Direcção dos Serviços de Economia, pela Direcção dos Serviços de Tráfego e ainda os dados constantes do Modelo M/7, no sentido de confirmar a correcção dos dados fornecidos pelo sujeito passivo e apurar quando é que o mesmo entrou na posse do veículo; sendo que estes procedimentos não são revertidos para as actas;

29) A hora de início das reuniões da CAVM já se encontra definida desde a instalação da CAVM;

30) A CAVM aprova centenas de actas por ano;

31) O arguido enquanto director da DSF, recebia e despachava muitas dezenas de documentos por dia, sem contar com o tempo despendido em reuniões, projectos, estudo de questões ou diligências fora da DSF, bem como despachos diários e semanais com as chefias e audiências com funcionários, associações e contribuintes em geral;

32) As outras comissões administrativas também não indicam, nas respectivas actas, a hora de início e de termo de cada uma das suas reuniões;

33) As outras Comissões Fiscais existentes no âmbito da DSF também elaboram mais do que uma acta por cada dia de reunião, sendo que, com referência aos anos de 2006 a 2008, a média de sessões (e actas) por dia de reunião de cada uma dessas comissões varia entre um mínimo de 1, 62 e um máximo de 18, 50; procedimento este que se encontra instituído de há muito tempo nessas Comissões;

34) A 3.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa elaborou e publicou o Relatório n.º I/II/2004, respeitante à apreciação da aplicação da Lei n.º 5/2002 que «Aprova o Regulamento do imposto sobre veículos

motorizados»;

35) No ano de 2000, o Comissariado de Auditoria solicitou à DSF informação relativa à contribuição predial urbana, nomeadamente ao funcionamento das avaliações aos imóveis e respectiva remuneração dos membros e louvados das comissões de avaliação de prédios, tendo recebido resposta da DSF, com a qual foi enviado ao CA o manual sobre avaliação de imóveis;

36) Os membros, secretários e louvados daquela Comissão eram remunerados por “sessão”, revertida na correspondente acta, sendo que as sessões não equivaliam a um dia de reunião, antes eram elaboradas segundo critérios de divisão por assuntos, previamente estabelecidos;

37) Em Julho de 2003, o CA procedeu a uma auditoria de resultados sobre o funcionamento das Comissões de Fixação de Imposto Complementar e Imposto Profissional;

38) Os membros suplentes estavam presentes em simultâneo com os membros efectivos da CAVM apenas nas reuniões semestrais;

39) A remuneração dos membros da CAVM é fixada anualmente por despacho do SEF, sob proposta do director da DSF, em 10% do índice 100 da tabela indiciária da Função Pública;

40) A questão do artigo 176.º foi abordada num Memorando elaborado em conjunto pela DSF, pelo Comissariado Contra a Corrupção e pelo próprio Comissariado de Auditoria, em 2004;

41) Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2003, os funcionários públicos, incluindo o arguido, deixaram de gozar da isenção de imposto

profissional de que, até então, beneficiavam;

42) O arguido, enquanto director, delegou na subdirectora D as competências próprias no que se refere à direcção, coordenação e fiscalização, entre outros, da Divisão Administrativa e Financeira (DAF), que era a divisão responsável pela instrução de todo o processamento da liquidação dos títulos de remuneração dos membros das comissões fiscais e sua conformidade legal e na Chefe do Departamento de Contabilidade Pública, a Dr.^a E, a competência para autorizar a liquidação e o pagamento das despesas que devem ser satisfeitas por conta das dotações inscritas no Orçamento e o arguido nunca avocou as competências delegadas ou subdelegadas;

43) O pagamento das remunerações dos membros das comissões fiscais, incluindo da CAVM, está previsto no Orçamento geral da RAEM (Capítulo 12. Despesas Comuns, sob a rubrica Trabalhos Especiais Diversos), cuja proposta é previamente homologada pelo Exm.^o Senhor Secretário para a Economia e Finanças e, de seguida, pelo Exm.^o Senhor Chefe do Executivo, antes de ser submetido a aprovação da Assembleia Legislativa, mas da proposta submetida ao SEF não consta a previsão do número de sessões anuais a realizar pela CAVM;

44) A autorização, processamento e liquidação das remunerações dos membros da CAVM eram da competência delegada de subordinados e não do próprio arguido, o qual assinava as requisições dos títulos de pagamento;

45) O arguido não causou nem teve qualquer participação ou influência na divulgação pública dos factos em causa neste processo disciplinar;

46) O relatório do CA foi, por este, divulgado em 8 de Setembro de 2009;

47) O arguido é funcionário público desde 1990, tendo as testemunhas abonatórias abonado a favor do seu desempenho no exercício desses cargos e do seu carácter.”; (cfr., fls. 51 a 56).

– Seguidamente, e em sede de conclusões, considerou o Exm^o Instrutor que:

“Em resultado da instrução, e tendo presente a prova nela produzida, é de concluir que efectivamente o arguido praticou os factos constantes da acusação (à excepção da infracção relativa ao, não respeito pelo limite anual máximo de remuneração, conforme se deixou dito acima, por se considerar não existir, aí, responsabilidade disciplinar) agindo com dolo ao permitir a elaboração de mais do que uma acta dia de reunião (sessão), com a consequente duplicação de pagamento de retribuições a si próprio e aos restantes membros da CAVM e, pelo menos com negligência ao permitir, que nas reuniões semestrais participassem e fossem por isso remunerados os membros suplentes da CAVM, em simultâneo com os membros efectivos, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 5/2002, o qual refere expressamente que os suplentes se destinam a substituir os efectivos nas suas ausências.

Os aludidos factos constituem infracção disciplinar já que houve por parte do arguido violação dos deveres de isenção previsto na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3; do dever de zelo estabelecido na alínea b) do n.º 2 e no n.º 4 e do dever de lealdade consagrado na alínea d) do n.º 2 n.º 6, todos do artigo 279.º,

do ETAPM, tendo cometido a infracção disciplinar prevista na alínea n), do n.º 2, do artigo 315.º do ETAPM – porquanto com os factos por ele praticados lesou os interesses patrimoniais públicos que lhe cumpria administrar, fiscalizar, defender e realizar –, à qual aquele mesmo artigo faz corresponder, em abstracto, a pena única de demissão ou de aposentação compulsiva.

Sendo que, mesmo que se aceitasse a defesa do arguido no sentido de que actuou sem dolo, isso não afastaria a responsabilidade disciplinar, porquanto o dolo não é elemento essencial⁴¹ da infracção disciplinar, porque a negligência é, ela própria, punível⁴².

Conforme consta da acusação, militam contra o arguido as circunstâncias agravantes da alínea da alínea b) do n.º 1 do artigo 283.º do ETAPM, porquanto houve produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público e o arguido podia e devia prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta, e da alínea h) do citado preceito (acumulação de infracções).

Milita a favor do arguido a circunstância atenuante constante da alínea a) do artigo 282.º do ETAPM: prestação de mais de 10 anos de serviço classificados de «Bom».

O arguido é primário, não teve qualquer participação na divulgação pública das notícias que sobre o caso foram publicadas na imprensa, antes

⁴¹ “O dolo, salvo casos legais expressos, não constitui elemento essencial da infracção disciplinar.” Acórdão do STA de Portugal, de 26 de Junho de 1980, in *Revista de Direito Administrativo*, ano I, n.º 5, pág. 390.

⁴² “A culpa em sentido lato engloba o dolo e a negligência”, Ribeiro, Vinício, *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos*, Coimbra Editora, pág. 75.

disso foi vítima e as testemunhas abonaram a favor do seu anterior desempenho profissional.

Assim, atento tudo o acima exposto, dado o valor das atenuantes provadas, as quais sobrevaleram sobre as circunstâncias agravantes, afigura-se-nos que o arguido deve beneficiar da atenuação especial prevista no artigo 316.º, n.º 2 do ETAPM, aplicando-se-lhe pena de escalão inferior.

Assim sendo, designadamente devido ao facto de em lugar da acumulação de três infracções disciplinares restarem apenas duas, ao facto de o arguido ser primário, ao facto de não ter contribuído para a divulgação pública das notícias e ao facto de a prática idêntica de elaboração de mais do que uma acta por dia de reunião em vigor noutras comissões fiscais, o que sem excluir a responsabilidade disciplinar, criou em concreto uma oportunidade favorável para a prática das infracções, propomos que ao arguido seja aplicada a pena de suspensão prevista no n.º 3 do artigo 314.º do ETAPM, graduada em 120 dias, a qual se afigura proporcionada e justa.

(...)”; (cfr., fls. 106 a 107).

– Em apreciação do exposto, proferiu o Exmº Chefe do Executivo o despacho seguinte (sendo este o acto administrativo objecto do pedido de suspensão de eficácia em apreciação):

“Ao abrigo do disposto no artigo 322.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.

1. Atentas as razões de facto e de direito aduzidas no Relatório Final do Processo Disciplinar n.º 1/GCE/PD/ACMS/2009, mandado instaurar por

Despacho de 30 de Junho de 2009, do Chefe do Executivo, contra A, técnico superior assessor do quadro da DSF, nomeado em comissão eventual de serviço no cargo de Director dos Assuntos Financeiros do Centro de Ciência de Macau, SA, cujo teor merece a minha concordância e que dou aqui por integrado para todos os efeitos legais, aplico ao arguido a pena de suspensão graduada em 120 (cento e vinte) dias, prevista nos artigos 300.º, n.º 1, alínea c), 303.º, n.º 2, alínea a) e 314.º, n.º 3, e tendo presente ainda o disposto no artigo 316.º, n.º 2, todos do ETAPM.

2. Notifique-se o arguido, juntando cópia integral do Relatório Final.

3. Remeta-se o presente processo ao Gabinete do Exm.º o Senhor Secretário para a Economia e Finanças (SEF), para ser promovida a execução desta decisão.

(...)”; (cfr., fls. 17).

– Os factos que deram origem ao processo disciplinar e a própria decisão punitiva ora requerida foram objecto de ampla divulgação nos jornais, rádio e televisão.

2.2 A existência da lesão grave do interesse público

Para o recorrente, este não se encontra actualmente ao serviço da Administração Pública, limitou-se apenas a seguir um procedimento adoptado pelas comissões fiscais há quase 30 anos, a ampla divulgação do caso pela comunicação social não deve ser imputada ao recorrente ao valorar a lesão do interesse público, para concluir pela inexistência de lesão grave do interesse

público na suspensão do acto punitivo.

A única questão em discussão no presente recurso jurisdicional consiste em verificação ou não do requisito previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC) para decretar a suspensão de eficácia do acto administrativo impugnado no recurso contencioso, ou seja, se a suspensão não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

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

No presente caso, é a autoridade da Administração, o especial dever de cumprir a lei por parte de altos funcionários públicos e a confiança do público na legalidade das actividades administrativas que estão em causa. Não nos parece que a suspensão de eficácia do acto não determina uma lesão grave do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

As condutas do recorrente consistem na violação dos deveres de isenção, de zelo e de lealdade por permitir a elaboração de mais do que uma acta por dia de reunião ou sessão, com a consequente duplicação de pagamento de retribuições a si próprio e aos restantes membros da Comissão e, pelo menos com negligência, ao permitir que nas reuniões semestrais participassem e fossem por isso remunerados os membros suplentes da

mesma Comissão, em simultâneo com os membros efectivos, em violação do n.º 2 do art.º 15.º da Lei n.º 5/2002. A pena disciplinar aplicada consiste em suspensão de funções por 120 dias.

O recorrente alega que não se encontra efectiva e actualmente ao serviço da Administração Pública, mas sim em comissão eventual de serviço a uma entidade de direito privado, o Centro de Ciência de Macau.

Tal facto não releva para apreciar o presente requisito, pois a ausência dos serviços foi determinada por outras razões que não por cumprimento de qualquer sanção disciplinar, sem ligação directa com o acto punitivo ora em causa.

Por outro lado, mesmo que o recorrente deixou os cargos que originaram as práticas ilegais, certo é que continua a exercer funções administrativas em comissão eventual de serviço como director dos assuntos financeiros do Centro de Ciência de Macau, SA., uma pessoa colectiva de direito privado e capitais maioritariamente públicos, que transparece uma ideia de permissividade ou tolerância em relação aos actos praticados.

É certo que do relatório final do procedimento disciplinar consta que a consideração de que os procedimentos que constituem as duas infracções já estavam instituídos há bastante tempo nos Serviços de Finanças.

É precisamente quando o recorrente tomou posse como director da DSF teve, entre outras missões principais, assegurar o funcionamento dos serviços dentro dos parâmetros legais, isto é, ele tinha a especial

responsabilidade, antes de qualquer funcionário destes serviços, de repor a legalidade às práticas ilegais, seja qual for o tempo de manutenção destas situações, em vez de conformar com estas e até integrar no mesmo círculo de interessados aceitando benefícios económico decorrentes destas práticas ilícitas.

Como chefia dos Serviços e de uma Comissão Fiscal, o recorrente tinha o especial dever de servir de exemplo de cumpridor de lei para actuar com empenho em combater as ilegalidades administrativas existentes nos seus departamentos.

A situação torna-se mais censurável por os serviços de que o recorrente era director terem precisamente as funções de assegurar a boa gestão dos recursos financeiros e fiscalizar as finanças públicas com vista a prevenção e correcção de anomalias.

É de confirmar, assim, a decisão de indeferir a requerida suspensão de eficácia.

3. Decisão

Face ao exposto, acordam em julgar improcedente o recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente com a taxa de justiça fixada em 4UC.

Aos 10 de Maio de 2010

Os juízes : Chu Kin

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

(com declaração de voto)

Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Vitor Manuel Carvalho Coelho

Declaração de voto

Trata-se de saber se a suspensão da eficácia do acto não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

Está hoje afastada uma ideia – que prevaleceu em outros tempos – que a eficácia imediata do acto administrativo seria sempre imposta pelo interesse geral dos cidadãos. Há que apurar em que situações aquela eficácia imediata deve manter-se ou suprimir-se por desnecessário ou contraditório com o princípio da tutela judicial efectiva.

Pelo acto administrativo dos autos foi o requerente punido com a pena disciplinar de suspensão por 120 dias por, na qualidade de presidente da Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados, como inerência do seu cargo de director da Direcção de Serviços de Finanças, ter violado os deveres de isenção, de zelo e de lealdade, ao ter permitido a elaboração de mais do que uma acta por dia de reunião, com a duplicação de pagamentos a si próprio e aos restantes membros da Comissão.

Pois bem, se a pena de suspensão do serviço é relativamente grave, a pena concreta aplicada não o foi tanto assim, já que variando entre 10 dias e 1 ano, a pena concretamente fixada foi de suspensão por 120 dias, dentro do 1.º escalão, dos 3 em que se desdobra a pena de suspensão de funções.

Por outro lado, a pena aplicada não foi expulsiva, isto é, não afastou definitivamente o requerente da função pública.

Na verdade, o requerente já não exerce a comissão de serviço como director da Direcção de Serviços de Finanças, e portanto a função de presidente da Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados, há alguns

anos. Embora sendo técnico superior dos quadros da Direcção de Serviços de Finanças, está desde Maio de 2007 a exercer funções como Director para os Assuntos Financeiros do Centro de Ciência de Macau.

Quer isto dizer que, uma vez cumprida a pena de suspensão, o requerente continuará a exercer as suas funções que vem exercendo.

Será que a suspensão da execução do acto lesa o interesse público, sendo esta lesão grave?

Nos casos em que o agente punido continua a exercer as mesmas funções, no exercício das quais praticou os actos que foram objecto de punição, há reais possibilidades de o interesse público concretamente prosseguido pelo acto ser lesado se o acto vir a sua execução suspensa. Pode estar (ou não, dependendo do caso concreto) em causa a perturbação e regular funcionamento do serviço.

No caso dos autos essa circunstância está excluída, já que o requerente deixou de exercer as funções de presidente da Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados e de director da Direcção de Serviços de Finanças há vários anos.

Acresce que, como se disse, o requerente foi apenas punido com o afastamento de funções durante 120 dias. O próprio acto administrativo admite que o requerente volte a exercer funções públicas. Findo tal prazo - se acto não for suspenso ou anulado – o requerente voltará tranquilamente às suas funções de Director para os Assuntos Financeiros do Centro de Ciência de Macau.

Sendo assim, não parece que o regresso do requerente ao serviço abale

a imagem da administração.

É que, como já alguém disse, o interesse público não é fraccionável ou divisível em razão do tempo. Isto é, não se compreende bem que, se o requerente voltar, agora, às funções lese o interesse público. Se voltar daqui a 120 dias (cumprida a pena) já não lesa tal interesse.

Por último, o acto administrativo em causa é daqueles cuja execução torna irreversível – ao menos em parte – os respectivos efeitos para a situação jurídica do recorrente. Isto é, cumprida a pena de suspensão, ainda que o acto venha a ser anulado, não é possível reconstituir, na totalidade, a situação anterior. Ou seja, ainda que acto venha a ser considerado ilegal, o recorrente cumpriu já a pena. Este efeito é irreversível.

Afigura-se-me não haver interesse público na produção imediata dos efeitos do acto, pelo que daria provimento ao recurso.