

Processo n.º 278/2007/A

(Suspensão de eficácia de acto administrativo)

Data: 14/Junho/2007

Assuntos:

- Suspensão de eficácia do acto de aplicação de multa
- Sanção disciplinar
- Lesão do interesse público

SUMÁRIO:

1. A suspensão de eficácia do acto, por se tratar de sanção disciplinar, apenas da verificação dos dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do nº1 artigo 121º do C.P.A.C.: inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão e o não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.

2. Na área disciplinar existe grave lesão do interesse público se a suspensão contende com a dignidade ou com o prestígio que o serviço deve manter perante o público em geral e perante seus

funcionários em particular.

3. Não se afigura de gravidade para a Administração suspender o pagamento de uma multa até à decisão do recurso, antes pelo contrário, tal até se mostra mais adequado à situação, vista a natureza e circunstancialismo da infracção e natureza da punição aplicada.

4. Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito (v.g. por se tratar de acto irrecorrível; por ter decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável) e não quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência.

O Relator,
João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 278/2007/A

Date : 14 de Junho de 2007

Requerente: A

Requerido: Chefe do Executivo

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

I - RELATÓRIO

A, casada e residente em Macau na Rua XXX, n.º XXX, Edifício XXX, XXX andar "XXX", **arguida** nos autos de processo disciplinar com a referência 01/GSEF/06, tendo interposto recurso contencioso da decisão proferida por Sua Excelência o Senhor Chefe do Executivo, em 13 de Fevereiro de 2007, mediante despacho de concordância aposto sob o Relatório elaborado no âmbito daqueles autos, vem requerer a **SUSPENSÃO DA EFICÁCIA** da mesma decisão, alegando o seguinte:

Em 21 de Fevereiro de 2005, o Senhor Secretário para a Economia e Finanças concedeu autorização para que se procedesse, através de venda directa, à alienação de diversos materiais abatidos à carga e revertidos a favor da Região (fls. 17 a 21 do PA).

A venda directa autorizada teve lugar nos dias 15 e 16 de Março de 2005, elaborando-se auto de venda directa, no termo da mesma, subscrito pela Presidente suplente, B, e pelos vogais, C, D e E (fls. 12 a 16 do PA).

Na sequência de denúncia efectuada junto do Commissariado contra a Corrupção (o "CCAC") contra actos alegadamente praticados nas sessões de venda directa, desenvolveu o mesmo diligências de investigação, tendo apurado, a final, ser a ora Requerente suspeita de abuso de poder, do que foi dado conhecimento ao Senhor Secretário para a Economia e Finanças e ao Senhor Director dos Serviços de Finanças, pelo ofício n.º 0179/DSCC/2006, de 25 de Agosto e pelo ofício n.º 0468/DSCC/2006, de 25 de Agosto, respectivamente (fls. 3 a 11 do PA).

Por iniciativa do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, através da informação n.º 65/SEF/2006, de 30 de Agosto, foi proposta a abertura de processo de averiguações, o que mereceu a concordância de Sua Excelência o Chefe do Executivo, por Despacho de 31 de Agosto de 2006, exarado sobre a aludida informação (fls. 1 a 2 do PA);

o que motivou a abertura do processo de averiguações n.º 01/GSAJ/AP/2006, tendo-se no seu âmbito procedido à recolha de prova documental e testemunhal (fls. 12 a 62 do PA) e à elaboração do Relatório na sua versão em língua portuguesa (fls. 65 a 80 do PA) e em língua chinesa (fls. 81 a 96 do PA).

No processo de averiguações e no que à ora Requerente, foi proposta a aplicação da pena de repreensão escrita, sem necessidade de instauração de processo disciplinar, com observância exclusiva do esquema simplificado a que alude o artigo 291º do ETAPM (cfr. folhas 80 do PA), com base na violação do dever de imparcialidade e isenção a que alude o artigo 279º, n.º 2 alínea a) do ETAPM e n.º 3 do mesmo artigo e Estatuto, bem como o artigo 46º do Código do Procedimento Administrativo (o "CPA") (cfr. fls. 76 do PA).

Submetido o Relatório e correspondente proposta à Decisão de Sua Excelência o Chefe do Executivo, proferiu este sob o mesmo o seguinte Despacho, de 4 de Outubro de 2006, de acordo com a tradução de fls. 130 do PA, resultando de versão em língua chinesa de folhas 81 do mesmo processo: "Atendendo às circunstâncias do incidente, determino, ao abrigo dos artigos 318º e 319º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, que sejam instaurados processos disciplinares contra (...) A (...) com vista a apurar de uma forma mais aprofundada, as eventuais responsabilidades que a cada um caibam, e nomeio nos termos do artigo 326º do mesmo Estatuto, o Dr. F para servir de instrutor dos mesmos processos disciplinares" (transcrição nossa, na parte relativa à Requerente).

Iniciado o processo disciplinar, em 12 de Outubro de 2006, consta do respectivo termo de abertura que o seu objecto reside no apuramento de "possíveis irregularidades cometidas por cinco trabalhadores da Direcção dos Serviços de Finanças na sequência de venda em hasta pública de artigos abatidos à carga." (cfr. folha anterior à 1).

No decurso do mesmo, foi a ora Requerente acusada da violação dos "deveres de isenção e zelo previstos no artigo 279º, n.º 2, alíneas a) e b) e nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo do ETAPM, o que constitui infracção disciplinar nos termos do artigo 281º do mesmo Estatuto, por ser um facto culposo praticado por funcionário, com violação dos deveres gerais e especiais a que está obrigado, e é censurável com pena de multa, por se tratar de uma situação que revela negligência, má compreensão dos deveres funcionais, revelando um absoluto desconhecimento das disposições legais e regulamentares que enquadram os procedimentos de destruição ou venda de mercadorias e bens perdidos a favor do Território (artigo 313º, n.º 1 e n.º 2 alínea e) do mesmo ETAPM)." (cfr. fls. 280 a 288 do PA).

Ponderada a violação dos deveres referidos, a prova carreada para o processo, as declarações orais no processo de averiguações e no processo disciplinar proferidas pela ora

Requerente, pelos co-arguidos e pelos declarantes, as circunstâncias atenuantes e agravantes, o instrutor considerou que o comportamento da ora Requerente "gerou responsabilidade disciplinar e é merecedor da aplicação de uma pena de multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento." (cfr. fls. 280 a 288 do PA).

O Relatório conclui, a final, que os comportamentos da ora Requerente são geradores de responsabilidade disciplinar grave, sendo merecedores da aplicação de uma pena de multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento ... (cfr. fls. 445 do PA).

Sob o Relatório, na sua versão em língua chinesa, exarou Sua Excelência o Chefe do Executivo, em 13 de Fevereiro de 2007, o Despacho de "Concordo" (cfr. 33 folhas que antecedem o Termo de Abertura e a Autuação, que por seu turno antecedem a folha 1 do PA).

O Despacho punitivo veio a ser notificado em 4 de Abril de 2007, através do Ofício n.º 10010/DAF/07, que anexou cópia do Relatório elaborado pelo instrutor, redigido em língua chinesa - cfr. doc. n.º 1 que ora se junta.

A referida decisão é ilegal porquanto:

1. O instrutor do processo disciplinar recusou a inquirição de testemunhas apresentadas pela arguida para a sua defesa, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 336º do ETAPM;

2. Facto do qual o Instrutor não deu conhecimento à Requerente;

3. Apenas após a notificação do Despacho punitivo, a arguida ficou ciente de que foi violado o seu direito de defesa;

4. O incumprimento do direito de defesa do arguido, aliado à violação do contraditório, determinado pela norma do n.º 1 do artigo 298º do ETAPM, configura nulidade insuprível porque

equiparada à falta de audiência da arguida, consubstanciada na violação do n.º 2 daquela norma, determinando a nulidade do Despacho recorrido;

5. Como resulta da leitura dos depoimentos prestados por co-arguidos e das testemunhas no processo, bem como dos documentos que sustentam o processo instrutor da venda directa, em especial da Acta elaborada pela Comissão de Vendas denominada "Auto de venda directa", a proposta e a Decisão que a ela aderiu assentou em factos que não estão provados;

6. Não existe uma enumeração precisa e clara dos factos imputados, mas tão-só uma acusação/conclusão vaga e genérica que se consubstancia numa atribuição de comportamentos não descritos factualmente;

7. o Instrutor não deu cumprimento ao disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 332º do ETAPM, ao não referir a pena aplicável em concreto a cada uma das condutas que considerou imputadas, e por não ter relacionado as circunstâncias agravantes com os respectivos artigos da acusação, pelo que a Decisão recorrida padece do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de direito, designadamente, por violação dos artigos 279º, 313º, 316º e 337º do ETAPM e como tal é determinante o vício de violação de lei;

8. No que concerne à violação do dever de isenção, o Relatório não contém qualquer facto que possa subsumir-se na descrição do n.º 3 do artigo 279º do ETAPM, ou seja, é omissivo quanto às condutas - caso elas existissem, o que não se concede que se integram na sedimentação dos actos que consubstanciam a violação do dever;

9. No que respeita ao dever de zelo, igual erro se suscita, porquanto não se encontra concretizado se está em causa a violação de zelo do tipo intelectual, organizativo ou comportamental, nem se refere aos factos que o sustentam;

10. O Despacho recorrido que puniu a Requerente com a pena de multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento, enferma por isso de vício de violação da lei e erro nos pressupostos de facto, violando assim a Decisão recorrida o disposto no n.º 1, as alíneas a) e b) do n.º 2 e os n.ºs 3 e 4, todos do artigo 279º do ETAPM, e o artigo 313º do mesmo Estatuto, e como tal é determinante do vício de violação de lei;

11. Na graduação da pena cumpre respeitar o princípio da legalidade expresso nos factores legalmente estabelecidos artigo 316º do ETAPM - grau de desvalor de acção, de resultado, ilicitude, culpa e demais circunstâncias da infracção;

12. A pena concreta aplicada é de 30 dias de vencimento;

13. A Recorrida não tem antecedentes disciplinares;

14. Foi violado o princípio da proporcionalidade: o valor pecuniário da pena ultrapassa largamente o valor que a ora Requerente pagou pelos bens por si adquiridos;

15. A Decisão recorrida enferma de vício de violação da lei e erro nos pressupostos de facto e na ponderação da lei aplicável, violando assim a Decisão recorrida o disposto no artigo 316º do ETAPM e, conseqüentemente o artigo 313º do mesmo Estatuto, e como tal é determinante do vício de violação de lei;

16. A Decisão Recorrida considerou, como circunstância agravante da responsabilidade disciplinar da ora Requerente, a produção de resultados prejudiciais ao serviço público e ao interesse geral, decorrentes da exploração pelos media e o impacto da nota de imprensa do CCAC;

17. Os (eventuais) resultados prejudiciais ao serviço público e ao interesse geral só poderiam ser imputados à conduta da ora Requerente se esta (i) pudesse contar com o resultado

prejudicial, e se (ii) tivesse procedido à sua divulgação junto dos media - o que não sucedeu!

18. *A ora Requerente foi ouvida em fase de defesa como testemunha indicada pela defesa de B;*

19. *A ora Requerente e B são arguidas no mesmo processo disciplinar, pelo que, para efeitos de prova testemunhal, apenas era permitido que a ora recorrente tivesse sido ouvida como co-arguida e daí fossem retirados factos a relevar na convicção do instrutor transposta para o Relatório final;*

20. *O procedimento adoptado pelo instrutor violou as normas do Código de Processo Penal (aplicável subsidiariamente ao processo disciplinar), e como tal é determinante do vício de violação de lei;*

21. *O princípio in dubio pro reo vigora em processo disciplinar;*

22. *Atendendo a que tal princípio determina de imediato a proibição de inversão do ónus da prova em detrimento do arguido, terá de se ter por ilegal qualquer tipo de presunção de culpa que o desfavoreça;*

23. *A conduta do instrutor fundada em meros juízos de valor não logrou carrear para o processo disciplinar prova suficiente dos factos que sustentam a Decisão recorrida, sendo-lhe, portanto, imputável, vício de violação de lei;*

24. *O instrutor do Processo de Averiguações propôs, quanto à Requerente, que lhe fosse aplicada a pena de repreensão escrita, sem necessidade de instauração de procedimento disciplinar, observando-se apenas o esquema simplificado a que alude o artigo 291º do ETAPM (fls. 80 do PA);*

25. *A decisão de mandar instaurar procedimento disciplinar contra a ora recorrente, em sentido contrário ao da proposta formulada no processo de averiguações, impunha a entidade decisora de ter valorado os factos basilares que conduziram à proposta de aplicação de uma pena de repreensão escrita;*

26. *Esta decisão configura um acto administrativo que negou, restringiu ou afectou, por qualquer modo, direitos ou interesses legalmente protegidos da ora Requerente;*

27. *Decisão que deveria ter sido notificada à ora Requerente, para que esta pudesse exercer o seu direito de defesa contra a Decisão do Chefe do Executivo que determinou a instauração do processo disciplinar, decidindo de forma agravada em relação à pena inicialmente proposta; e*

28. *A falta de fundamentação do Despacho do Chefe do Executivo exarado a fls. 81 do PA, e a falta da sua notificação à ora Requerente para que exercesse cabalmente o seu direito de defesa, veio a inquinar de ilegalidade o Despacho punitivo, sendo-lhe imputável, vício de violação de lei.*

Nesta data, o requerente, a par da interposição do competente recurso contencioso, e pelos motivos que constam dos recurso contencioso interposto nesta data, pretende solicitar a V. Ex.a a suspensão de eficácia do referido acto administrativo nos termos consentidos pela alínea a) do artigo 120º e segs. do CPAC.

Esta pretensão decorre, não só do facto de a requerente ter legitimidade para interpor o referido recurso contencioso, como da verificação dos requisitos cumulativos do artigo 121º do CPAC.

Uma vez que a execução do referido acto administrativo, nomeadamente o pagamento imediato da multa no valor de MOP47.850,00, causará à requerente um grave transtorno, porquanto é com o seu vencimento mensal que a requerente faz face às despesas da vida corrente, afectando a sua

qualidade de vida e capacidade de resposta às obrigações e compromissos financeiros que assumiu.

A que acresce o facto de com o decretar da suspensão por parte de V. Ex.^a não ocorrer nenhuma grave lesão para o interesse público, conforme determina a alínea b) do mesmo preceito, porquanto, tendo em conta que a requerente é funcionária pública, o pagamento da multa aplicada em sede de processo disciplinar estará sempre assegurado, mediante desconto do seu vencimento, nos termos prescritos no ETAPM.

Certo é que do processo ora intentado não resulta qualquer indício de ilegalidade do recurso, cumprindo-se assim o último requisito constante da alínea c) do supra mencionado preceito.

Termos em que vem requerer que nos termos do n.º 3 do artigo 125º do CPAC se digne mandar citar a entidade recorrida para, querendo, contestar o presente pedido, com expressa menção do consagrado no n.º 1 do artigo 126º do referido CPAC.

Mais requer seja apreciado o presente pedido e decretada a suspensão de eficácia nos termos supra referenciados.

O Digno Magistrado do MP emite douto parecer:

Vem A, Subdirectora da Direcção de Finanças, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Chefe do Executivo de 13/2/07 que, em sede de procedimento disciplinar, determinou a aplicação àquela da pena disciplinar da multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento, a que corresponde o montante de MOP 47.850,00,

Tanto quanto se alcança da redacção introduzida ao art. 121º CPAC, os requisitos

contemplados nas diversas alíneas do seu n.º 1 para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são cumulativos, bastando a inexistência de um deles para que a providência possa ser denegada, situação, aliás, idêntica à já prevista no art. 76.º da LPTA, conforme jurisprudência uniforme, quer do STA de Portugal, quer do anterior TSJ, quer ainda deste Venerando Tribunal.

De acordo com o n.º 3 do citado art. 121.º do CPAC, "Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia do acto com a natureza de sanção disciplinar".

Teremos, portanto, que a suspensão de eficácia do acto administrativo com natureza de sanção disciplinar, como é o caso, está sujeita apenas à verificação cumulativa dos dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC, os quais impõem que a suspensão não cause grave lesão do interesse público e não resultem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Ficando a ordem do conhecimento da ausência desses requisitos ao critério do Tribunal, não nos repugna, porém, desde logo, admitir que se não vislumbra que, no caso, resultem indícios, e muito menos fortes, de ilegalidade do recurso, aliás já interposto.

Relativamente ao requisito previsto na al. b), ou seja, à lesão do interesse público, na área disciplinar existe grave lesão desse interesse se a suspensão contende com a dignidade ou com o prestígio que o serviço deve manter perante o público em geral e perante seus funcionários em particular.

Sendo certo que na suspensão de eficácia não poderão ser apreciados os vícios imputados ao acto administrativo, tendo de se partir da presunção da legalidade de tal acto e da veracidade dos respectivos pressupostos (razão por que se revela, a tal propósito, inócua a longa argumentação da

requerente a esse nível), teremos que a mesma foi punida, fundando-se a sua responsabilização disciplinar na afronta dos deveres funcionais de isenção e zelo, por, enquanto Subdirectora da Direcção de Finanças e presidente designada de Comissão de Venda para alienação de diversos materiais abatidos à carga e revertidos a favor da Região, ter usado prerrogativas do cargo para daí extrair benefícios pessoais ao ter expressado perante responsáveis pela venda que "se aquelas painelas ficarem por vender, ficam para mim, que eu as compro", encarando-se tal dito, dada a influência de quem o proferira, como causa de eventual subtracção daquele tipo de bens à vista do público.

Nestes parâmetros, atenta a natureza da infracção em questão, afigura-se-nos não revestir a mesma contornos aparentes de repercussão pública ou contendendo mesmo com a dignidade e prestígio do Direcção de Finanças e dos seus servidores, não se vendo em que medida, com a suspensão da execução do acto punitivo em causa, se cause lesão, ainda por cima "lesão grave" ao interesse público que se visa proteger.

Aliás, o facto de nos encontrarmos face a sanção de índole meramente pecuniária mais faz ressaltar tal conclusão, não se divisando em que medida o não pagamento do quantitativo da multa antes de decidido o respectivo recurso possa afectar aquele interesse.

Somos, pois, a considerar que a suspensão almejada não será susceptível de determinar grave lesão do interesse público.

Razões por que, por verificação cumulativa dos requisitos negativos contemplados nas als. b) e c) do n.º 1 do citado normativo, deverá o presente procedimento preventivo ser deferido.

Este o nosso entendimento.

Foram colhidos os vistos legais.

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

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

III - FACTOS

Resulta dos autos a factualidade seguinte, extraída do respectivo processo disciplinar:

“Notificação de despacho em processo disciplinar - Arguida A

Em cumprimento do determinado pelo ofício n.º 1254/GCE/2007 e pelo ofício n.º 276/GSEF/2007, e nos termos e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 339º e do artigo 333º, ambos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, fica V. Ex.a notificada, na qualidade de mandatária da arguida **A** que, por despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo, datado de 13 de Fevereiro de 2007, exarado no Relatório cuja cópia se

anexa, e com os fundamentos dele constantes, foi decidido aplicar à mesma a pena disciplinar de multa no valor de \$47,850.00 Patacas (quarenta e sete mil, oitocentas e cinquenta patacas), em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento.

De acordo com o n.º 2 do artigo 302º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau a aludida quantia deverá ser liquidada no prazo de 30 dias a contar da data de recepção da presente notificação, mediante levantamento de guia Modelo B junto da Divisão Administrativa e Financeira da Direcção dos Serviços de Finanças, sita no 14º andar Edifício Finanças.

Mais se notifica que, nos termos do disposto nos artigos 340º e 342º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, da decisão ora notificada cabe reclamação para o autor do acto, nos termos do 148º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, e recurso contencioso a apresentar junto do Tribunal de Segunda Instância da Região Administrativa Especial de Macau, no prazo de 30 dias a contar da presente notificação, nos termos das disposições legais conjugadas da alínea a) do n.º 2 do artigo 25º do Código de Processo Administrativo Contencioso e da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36º da Lei n.º 9/1999, republicada por Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2004.”

E do **relatório**, consta o seguinte:

“(…)

Proposta Final

Nestes termos e com os fundamentos constantes dos pontos 34 e 35 deste relatório, ponderados os factos, os deveres violados e a conjugação de circunstâncias atenuantes e agravantes, em presença do disposto no n° 1 e na alínea e) do n° 2 do artigo 313°, bem como do n° 1 do artigo 302°, todos do ETAPM, considero que o **seu comportamento gerou responsabilidade disciplinar e é merecedor da aplicação de uma pena de multa em quantitativo correspondente a 8 dias de vencimento.**

III.4 Sobre G e H

43. Realizada a competente instrução e tendo presente a prova nela produzida é de concluir, por outro lado, que os arguidos **G e H**, não praticaram os factos que lhe foram atribuídos em processo de averiguações não sendo, assim, merecedores de censura disciplinar, pelo que não deduzi contra eles qualquer acusação e proponho o arquivamento dos autos.

IV. Comentários Finais

44. O apuramento da responsabilidade disciplinar dos trabalhadores da administração pública, indicados no despacho de Sua Excelência, o Chefe do Executivo, impõe que aqui, a bem da verdade e do prestígio da administração pública, deixe algumas observações complementares;

45. A primeira para recomendar, vivamente, a imediata revogação e substituição do Regulamento Geral do Almojarifado e das instruções que existem sobre a chamada "venda directa";

46. Não faz sentido, é um absurdo, que regulamentação processual que disciplina uma actividade fundamental da Direcção dos Serviços de Finanças - a gestão do património imobiliário e mobiliário da Fazenda - revele um tal vetustez e não seja objecto de actualização e depuramento;

47. Não fiz a diligência complementar, por manifesta falta de tempo e cito de cor, mas se se consultar as Linhas de Acção Governativa dos últimos 10 anos está incluído nos projectos de regulamentação da área da economia e finanças, para cada ano orçamental, a revisão da regulamentação do almoxarifado e a sua substituição;

48. O exercício do poder disciplinar sobre os trabalhadores da administração pública decorre do núcleo de obrigações que os vinculam e impoe-lhes particulares cuidados e contrições à sua liberdade;

49. Os trabalhadores da administração não são trabalhadores das 9-às-6 mas encontram-se ao serviço da administração 24 horas por dias;

50. São a montra da administração, o seu expositor e o canal de contacto com a população que servem;

51. Os trabalhadores que são, transitoriamente, chamados a funções de direcção e chefia exercem uma função de direcção em nome do governo, **enquanto mantiverem a sua confiança política** e essa é a essência da figura legal da comissão de serviço;

52. Têm, por isso, mais obrigações que os trabalhadores que dirigem e devem estar acima de qualquer suspeita;

53. Não tratam os bens que estão à sua guarda como se fossem bens seus, nem tomam uma posição de vantagem perante um processo de oferta pública, para escolherem as melhores peças da oferta e as reservarem tirando-as da vista do público - com a explicação falaciosa que este não as quer;

54. Aliás, o absurdo e a irracionalidade do sistema de venda directa está provado, à saciedade, quando estabelece como critério de fixação do preço uma metodologia que não se pode aplicar, na prática "(...) 7. *Tendo um artigo sido comprado por mais de um comprador, a venda efectuar-se-á ao comprador que apresente oferta mais elevada*" (Termos e condições de venda directa a fls. 22 dos autos);

55. Mas *se* um artigo é reservado por um interessado de que forma é possível fazer a licitação *se* aparecer outro;

56. É-lhes permitido como qualquer ser humano errar, mas não podem seguir procedimentos que não conhecem, *de* que não se inteirem, porque "sempre se fez assim" sobretudo se desconfiem da sua legalidade;

57. Esta condescendência com o erro e a ignorância é sinal de uma cultura de imobilismo, apatia e complacência com a falta e o erro, desde que ela tenha a chancela de um superior hierárquico;

58. Revela, também, no caso vertente da subdirectora e da chefe de departamento dos Serviços de Finanças, uma falta de formação essencial às exigências da função e ao tipo de respostas que lhes são pedidos no dia a dia;

59. Não pude deixar de constatar, quando li os respectivos registos biográficos das

trabalhadoras, a resenha de cursos de curta e média duração que documentam ter frequentado dados pela DSF e pelos SAFP [Serviços de Administração e Função Pública];

60. As faltas que cometeram acentuam a convicção que amadureço, há algum tempo, que a formação prestada ao funcionalismo público, em Macau, é deficiente e de má qualidade e a quantidade sinónima de redundância;

61. O problema adicional que este caso revela é o da falência do sistema de formação na administração pública, nos termos em que sido desenvolvida mecanicamente e sem proficiência;

62. Julga-se que a mesma deveria ser repensada, em termos de racionalização, irradicação do amadorismo, focagem na eficácia das suas acções e no reforço da qualidade de governança da administração pública de Macau.

V. Conclusão Final

63. Encontram-se juntos aos autos os registos biográficos dos arguidos para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 337º do ETAPM.

64. Assim, ponderados os factos, os deveres violados e a conjugação de circunstâncias atenuantes e agravantes, em presença do disposto no n.º 1 e na alínea e) do n.º 2 do artigo 313º, bem como do n.º 1 do artigo 302º, todos do ETAPM, considero:

a) os comportamentos de A, B geradores de responsabilidade disciplinar grave sendo merecedores da aplicação de uma pena de multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento por cada uma delas;

b) o comportamento de I gerador de responsabilidade mas tendo em consideração as pequenas responsabilidades do cargo exercido e a pouca instrução do infractor sendo merecedor da aplicação de uma pena de multa em quantitativo correspondente a 8 dias de vencimento;

c) não devida censura disciplinar aos arguidos G e H.

65. Com esta proposta remetam-se os autos à consideração de Sua Excelência o Chefe do Executivo, via Gabinete do Sr. Secretário da Economia e Finanças da RAEM. Uma vez que o presente relatório não se encontra munido da respectiva tradução para chinês que já foi solicitada, o instrutor protesta submetê-la, em separado, logo que esteja concluída.

66. Também, por essa razão, a nota de gratificação a que reportam os artigos 219º a 221º do ETAPM será remetida nessa altura, uma vez que só então estará apurados os dados relativos ao tradutor.

Macau, 17 de Janeiro de 2007”

IV – FUNDAMENTOS

1. vem **A**, ex-Subdirectora da Direcção de Finanças, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Chefe do Executivo de 13/2/07 que, em sede de procedimento disciplinar, determinou a aplicação àquela da pena disciplinar da multa em quantitativo correspondente a 30 dias de vencimento, a que corresponde o montante de MOP 47.850,00,

Trata-se de suspensão de eficácia de acto impositivo de sanção disciplinar.

Este instituto traduz-se numa medida de natureza cautelar, cujo principal objectivo é atribuir ao recurso, de que é instrumental, o efeito suspensivo. Isto porque, como regra, o recurso contencioso de anulação tem sempre efeito meramente devolutivo, já que o acto administrativo a impugnar goza de presunção de legalidade e do privilégio da executoriedade, entendida esta como “a força que o acto possui de se impor pela execução imediata, independentemente de nova definição de direitos”.¹

Não estará em causa a análise dos fundamentos e pressupostos da sanção aplicada, havendo que partir, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos e que serão analisados no recurso contencioso de que aquele depende.

¹ - Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo”, 8º ed., 409

2. Prevê o art. 121º do CPAC:

“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.”

Da observação desta norma é fácil verificar que não importa nesta sede a análise de eventuais vícios atinentes à decisão punitiva, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos.

A suspensão dessa eficácia depende aqui, por se tratar de sanção disciplinar, apenas da verificação dos dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do nº1 artigo 121º do C.P.A.C.: inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão e o não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.

3. Lesão de interesse público

3.1. Sobre a lesão do interesse público tem-se decidido neste Tribunal que, ressalvando situações manifestas, patentes ou ostensivos a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto. Trata-se de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do C.P.A., todo o acto administrativo deve

prosseguir.²

Relativamente a este requisito, na área disciplinar existe grave lesão desse interesse se a suspensão contende com a dignidade ou com o prestígio que o serviço deve manter perante o público em geral e perante seus funcionários em particular.

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto administrativo. Assim se um órgão da Administração praticar um acto administrativo que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente. E o interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum.³

Ora, tratando-se de lesão grave – séria, notória, relevante – a

² - Ac. do T.S.I. de 22 de Novembro de 2001 – Pº205/01/A ; ac. do T.S.I. de 18 de Outubro de 2001 -

Proc.191/01

³ - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988, II, 36 e 38

execução não pode ser suspensa.

Perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços.

Tem-se entendido que preenche tal previsão a suspensão que “põe em causa a confiança dos utentes e de público em geral” no serviço em causa ou ofende “a boa imagem da Administração e a própria disciplina da função”. ⁴Veja-se ainda o Acórdão deste T.S.I. de 17 de Fevereiro de 2000 – Pº30/A/2000 – e a jurisprudência aí citada”.

3.2. Na situação em apreço a requerente foi disciplinarmente punida enquanto Subdirectora dos Serviços de Finanças, no essencial, na data dos factos, quando se encontrava a exercer as funções de presidente designada de Comissão de Venda para alienação de diversos materiais abatidos à carga e revertidos a favor da Região, ter usado prerrogativas do cargo para daí extrair benefícios pessoais ao ter expressado perante

⁴ - Acs do S.T.A. de Portugal de 28/03/00 – Pº45931 – e de 16/04/96 – Pº39593); de 14/02/95 – Pº36790 – e de 9/01/92, AD. 376-384; de 6/09/89 – Pº27446

responsáveis pela venda que *"se aquelas panelas ficarem por vender, ficam para mim, que eu as compro"*, tendo-se encarado tal dito, dada a influência de quem o proferira, como causa de eventual subtracção daquele tipo de bens à vista do público e por essa razão imputando-se-lhe violação dos deveres funcionais de isenção e zelo.

3.3. O interesse público que o acto pretendeu prosseguir foi o da isenção, zelo e transparência que se pretende em relação aos actos da Administração.

Os deveres pretensamente incumpridos foram-no dentro de um círculo restrito, no interior de um Serviço e, não obstante a sua referência na Imprensa não decorreram com uma projecção no âmbito de um relacionamento entre a Administração e o público.

Não importa aqui divagar sobre a existência ou grau de violação dos deveres pretensamente incumpridos. No recurso será conhecida a infracção e a bondade do acto punitivo.

Mas não se afigura de gravidade para a Administração suspender o pagamento de uma multa até à decisão do recurso, antes pelo contrário, tal até se mostra mais adequado à situação, vista a natureza e circunstancialismo da infracção e natureza da punição aplicada.

Ocorre, em consequência, o requisito negativo da alínea b) do nº1 do citado artigo 121º, o que determina o atendimento do pedido.

4. Ilegalidade do recurso

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

A instrumentalidade desta medida cautelar, implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.

Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito (v.g. por se tratar de acto irrecurável; por ter decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável) e não quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência.⁵

Não se está, pois, perante uma situação de manifesta ilegalidade do recurso, mostrando-se ainda aqui verificado o requisito negativo da alínea c) do artigo 121º do citado C.P.A.C..

Este tem sido o entendimento unânime deste Tribunal, como

⁵ - Ac. do TSI de 30/5/02, proc. 92/02

resulta aliás, do recente acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

Nos termos expostos acordam deferir o requerido e determinar a suspensão da eficácia do acto punitivo.

V - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em deferir o pedido formulado por A da suspensão de eficácia do acto integrado pelo despacho do Exmo Senhor Chefe do Executivo, de 13 de Fevereiro de 2007, com referência ao proc. 01/GSF/06, que a puniu disciplinarmente com uma pena de multa.

Sem custas, dada a isenção subjectiva da entidade recorrida.

Macau, 14 de Junho de 2007

João A. G. Gil de Oliveira

Choi Mou Pan

Lai Kin Hong