

Recurso nº 606/2007/A

Requerente: A

Requerido: Secretário para a Segurança (保安司司長)

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.:

A, 1º Oficial, da carreira administrativa, de nomeação definitiva, da Polícia Judiciária, vem requerer, ao abrigo do disposto no art.º 123º, n.º 1, alínea c) do Código do Processo Administrativo Contencioso (CPAC), e por apenso ao processo supra epigrafado, a suspensão de eficácia do Despacho do Exmo. Senhor Secretário para a Segurança, de 24 de Agosto de 2007, notificado ao ora Requerente em 30 de Agosto de 2007, que lhe aplicou a pena disciplinar de aposentação compulsiva (cfr. Doc. n.º 1, numerado como fls. 375 a 378, junto com a petição inicial de recurso contencioso interposto contra tal despacho), alegando que:

1. Existência de prejuízos de difícil reparação para o requerente.
2. Inexistência de grave lesão para o interesse público.
3. Inexistência de fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Pede ser atendido e decretada a suspensão de eficácia do despacho punitivo contenciosamente recorrido, por terem verificados todos os requisitos do pedido de suspensão de eficácia estabelecidos no artigo 121º do CPAC.

O Secretário para a Segurança, requerido nos autos de Suspensão de Eficácia do seu despacho de 24 de Agosto de 2007, através do qual foi aplicada ao requerente **A**, melhor identificado nos autos uma pena de aposentação compulsiva, contestando, oferece o seguinte:

1. O requerente fundamenta o seu pedido de suspensão da eficácia da pena de aposentação compulsiva que lhe foi aplicada por despacho de 24 de Agosto último, no prejuízo de difícil reparação que o prosseguimento da execução da pena lhe causa e, bem assim, no afastamento da grave lesão do interesse público no caso de vir a ser deferida a sua pretensão.
2. Ora, se é certo que essa tem sido a orientação da mais recente jurisprudência desse Venerando Tribunal de Segunda Instância - que o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC referente difícil à reparação dos prejuízos do requerente não é exigível para que seja concedida a suspensão da eficácia do acto com natureza de sanção disciplinar, a verdade é que.
3. O requisito da alínea b) do mesmo normativo - grave lesão do interesse público - se afirma de forma categórica

no universo de interesses jurídicos e valores éticos que decoram a inserção da polícia Judiciária na estrutura orgânica administrativa da Região Administrativa Especial de Macau. Com efeito,

4. Não podemos ignorar que estamos perante uma pena de natureza expulsiva, aplicada com base numa valoração de factos ético-juridicamente extremamente negativos para a imagem e prestígio públicos da corporação, que determinaram a impossibilidade de manter o requerente no exercício de funções públicas.
5. O juízo de censura que corresponde à aplicação de uma pena tão severa foi, certamente, baseado no grave desvalor da conduta, devastadora, como já se referiu, para a imagem e prestígio de qualquer órgão policial em geral, e da polícia Judiciária em particular.
6. Diferente seria se a pena aplicada fosse de natureza moral (repreensão) pecuniária (multa) ou meramente profissional (suspensão), caso em que não repugnaria o protelamento da respectiva execução para data ulterior à decisão do recurso contencioso.
7. E, não de diga que o facto de o requerente se ter mantido ao serviço durante o decurso do processo-crime infirma o prejuízo invocado, porquanto, tal se ficou a dever à necessidade de consolidação dos factos desonrosos que lhe foram imputados.

8. Factos esses que, independentemente da sua valoração jurídico-criminal, isto é, de constituírem ou não crime de violação, foram dados como provados, e deles, porque extravazaram o domínio de uma relação meramente privada, só se pode retirar a conclusão da incompatibilidade da presença do seu protagonista ao serviço da Polícia Judiciária.
9. E, se assim for, grave seria readmitir, mesmo que precariamente, o requerente nos seus quadros de pessoal, colados que estão os factos dados como provados no tribunal e no processo disciplinar à sua personalidade.

Razão porque, afastado que está, ou nos parece estar, o pressuposto da alínea b) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC, ocorre falta de um requisito legal para a procedência do pedido, nestes termos, e nos demais de Direito que V^{as} Ex.^{as} como sempre suprirão, Dever ser Negado de Provimto à requerida Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo impugnado contenciosamente nos autos supra referidos.

O Digno Magistrado do M^ºP^º deu o seu douto parecer, que se transcreve o seguinte:

“ ...

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, conforme jurisprudência uniforme deste Venerando Tribunal.

Por outro lado, de acordo com o n° 3 do citado art° 121° do CPAC, “Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n° 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° 1 do art° 121 ° 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 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.

Posto isto, temos que relativamente ao requisito em questão, ou seja, à lesão do interesse público, na área disciplinar se tem vindo a entender existir grave lesão desse interesse se a suspensão contender 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 acta administrativo, tendo de se partir da presunção da legalidade de tal acta e da veracidade dos respectivos pressupostos, teremos que a responsabilidade disciplinar do requerente se funda na prática da manutenção da prática de relações

sexuais consenti das e remuneradas com uma mulher, no patamar de um edifício de habitação, com os incidentes que constam da matéria de facto dada como provada em sentença proferida no PCC CR-04-0230 do TJB e a fls 361 a 373 do instrutor apenso, da autoria do Director da PJ.

Ora, a tais factos, independentemente da consideração de os mesmos se reportarem à vida privada do requerente, foi, designadamente através dos “media” da Região, dada grande repercussão e alarido, precisamente, por neles se encontrar envolvido um agente da Polícia Judiciária, instituição que, como é evidente, ficou exposta à censura moral dos cidadãos, tomando-se evidente que, independentemente do tempo já decorrido sobre os factos - 9/5/04 - (sendo certo que, o requerente se manteve suspenso da suas funções até ao trânsito em julgado da decisão absolutória do crime de violação que pôs termo ao processo criminal, tendo-se o processo disciplinar reiniciado a partir dessa altura), a suspensão da execução do acto punitivo e conseqüente regresso do requerente à instituição seria passível de causar grande impacto muito negativo na imagem e prestígio públicos da corporação, precisamente vocacionada para a defesa e manutenção da ordem, segurança e estabilidade sociais da Região, sendo certo que a pena disciplinar aplicada é indiciadora também, quer quanto à gravidade da conduta imputada ao requerente, quer quanto à inviabilização da manutenção da sua relação funcional.

Tudo razões que nos levam à consideração do não preenchimento, no caso, do requisito previsto na al b) do n.º 1 do artº 121º, CPAC, pelo que haverá, em nosso entender, que ser indeferido o presente procedimento preventivo.”

Nos presentes autos, a entidade recorrida, perante a notificação da instauração dos presentes autos de suspensão de eficácia, decidiu não suspender provisoriamente a execução do acto administrativo com o fundamento de que a não execução imediata causaria prejuízo grave ao interesse público, nos termos do artigo 127º nº 2 do CPAC.

Notificado do ofício da entidade recorrida, veio o recorrente pedir a declaração de ser a execução indevida.

Foi este pedido liminarmente indeferido pela decisão do relator nos termos do artigo 127º no 5º do CPAC por não ter pedido a declaração de ser ineficácia a execução.

Cumpre conhecer.

Foram dispensados os vistos por força do disposto no artigo 129º nº 2 do CPAC.

Consideram-se pertinentes os seguintes elementos para a decisão do presente pedido:

- Por decisão do Senhor Secretário para a Segurança, de 24 de Agosto de 2007, foi o recorrente aplicada uma pena de aposentação compulsiva.
- No dia 3 de Outubro de 2007, o ora Requerente interpôs recurso contencioso de anulação do despacho supra referido, processo este que corre termos, nesse Tribunal de Segunda Instância, sob o n.º 606/2007.

- É na pendência deste recurso e ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 123º do CPAC que formula o presente pedido de suspensão.

Conhecendo.

Como se sabe, o mecanismo de suspensão da eficácia do acto administrativo tem a natureza e a estrutura do processo cautelar, tendo como requisitos a instrumentalidade (artigo 123º do CPAC), tal como o procedimento cautelar no processo civil, o *fumus bonni juris*, o *periculum in mora*, e, até certo ponto, a proporcionalidade.¹

O regime de suspensão de eficácia do acto administrativo encontra-se previsto nos artigos 120º a 121º do Código de Processo Administrativo e Contencioso, que dispõem:

“Artigo 120º

(Suspensão de eficácia de actos administrativos)

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

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

Artigo 121º

(Legitimidade e requisitos)

1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

¹ O acórdão do TSI do processo 30/ 2000/ A.

- 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.”

Em caso geral, para que possa ser concedida a suspensão da eficácia terão de satisfazer-se, cumulativamente, o pressuposto do artigo 120º e os três requisitos gerais do n.º 1 do artigo 121º do Código de Processo Administrativo Contencioso. E em caso especial, como o do presente processo disciplinar, pode dispensar a verificação de um dos requisitos, aí previstos.

Por outro lado, face aos princípios de presunção de legalidade da actuação da Administração e da veracidade dos respectivos pressupostos de facto, não pode, neste meio processual, ser apreciada a realidade, ou verdade, dos pressupostos do acto administrativo cuja suspensão de eficácia é pedida.²

Antes de demais, a suspensão da eficácia de um acto administrativo pressupõe a existência do acto de conteúdo positivo, acto este que altera a ordem jurídica, relativamente ao momento em que foi praticado.

Está obviamente verificado este pressuposto no presente caso, uma vez que o acto administrativo recorrido é uma decisão de aplicação da pena disciplinar de reformatão compulsiva, que se afigura ser um acto de conteúdo positivo.

Verificado o pressuposto, passar-se-á a ver se estão satisfeitos os requisitos previstos no artigo 121º ora citado.

Desde logo, no caso especial de pena disciplinar, dispensando de verificar o requisito previsto na al. a) deste artigo, terá, em princípio, de verificar cumulativamente os restantes dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do 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 de ilegalidade do recurso) para que a medida interina possa ser decretada.

Apesar de que, como acima se referiu, fosse indeferido o pedido de declaração de ser a execução indevida, nada impede que agora se aprecie se a suspensão de eficácia do acto causaria ou não prejuízo ao interesse público, como um dos requisitos essenciais da dita suspensão.

Vejamos então.

² Cfr. v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal de 11 de Novembro de 1992 – P.31265 – e de 12 de Janeiro de 1993 – P.31541 – Acórdãos Doutriniais 380 – 381 – P.850 – e do T.S.J. de 15 de Julho de 1999 – “Jurisprudência”, II, 24.

Um qualquer acto administrativo pressupõe que se prossegue o interesse público, face ao artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo.

O "interesse público" a que alude o artigo 121º, nº 1, al. b), da CPAC, é o interesse determinado que o acto suspendendo prossiga, e não o interesse maximamente geral ligado aos fins últimos da sociedade.³

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.⁴

No caso de acto aplicador de pena expulsiva, a determinação da ocorrência de grave lesão do interesse público afere-se, não pelo tipo legal de acto ou pelos juízos de valor nele enunciados, mas pelos juízos de realidade que a Administração emitiu e que hajam operado como pressupostos da punição, conjugados com todas as circunstâncias ligadas às prováveis repercussões da suspensão da execução da pena na imagem da instituição e no funcionamento do serviço.⁵

No processo administrativo instrutor, o recorrente foi condenado após um processo disciplinar na pena de aposentação compulsiva, que se funda a sua responsabilização disciplinar na violação de forma grave o dever de contribuir para o prestígio da administração pública, revelando falta de dignidade e idoneidade moral para o exercício de funções

³ Acórdão do STA de Portugal de 28 de Novembro de 2001 do processo nº 048222.

⁴ - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988, II, 36 e 38. neste sentido vide o Acórdão deste TSI de 14 de Junho de 2007 do processo nº 278/2007.

⁵ Acórdão do STA de Portugal de 28 de Novembro de 2001 do processo nº 048222.

públicas, dever inerente à sua qualidade de funcionário público como decorre do disposto no n.º 1 do artigo 279.º e al. o) do n.º 2 do artigo 315.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública.

Para a entidade requerida, o juízo de censura que corresponde à aplicação de uma pena tão severa foi, certamente, baseado no grave desvalor da conduta, devastadora, como já se referiu, para a imagem e prestígio de qualquer órgão policial em geral, e da polícia Judiciária em particular.

E tem razão.

Digamos que, são factos que, na perspectiva da matéria indiciária, pela sua natureza e o grau de gravidade se afigura que se provocará, pelo menos aparentemente, a repercussão pública, tanto perante a população em geral, como perante os funcionários, e que se contendem com a dignidade ou com o prestígio dos serviços públicos concretamente em causa.

Pois, não podemos deixar de considerar que determinaria grave lesão do interesse público a suspensão da eficácia do acto administrativo que aposentou compulsivamente um agente de PJ que, no local público, praticou relações sexuais com a senhora que dedicava a prostituição, pelo qual revelava aos olhos dos membros de comunidade este comportamento enquanto agente de PJ e que tinha sido acusado por duas vezes o crime de violação, apensar da absolvição, e por uma vez de crime de dano.

Tal como referiu o Digno Magistrado do Ministério Público, “a suspensão da execução do acto punitivo e conseqüente regresso do requerente à instituição seria passível de causar grande impacto muito negativo na imagem e prestígio públicos da corporação, precisamente vocacionada para a defesa e manutenção da ordem, segurança e estabilidade sociais da Região, sendo certo que a pena disciplinar

aplicada é indiciadora também, quer quanto à gravidade da conduta imputada ao requerente, quer quanto à inviabilização da manutenção da sua relação funcional”.

Daí não se pode deixar de concluir que a suspensão de eficácia do acto impugnado causará lesão do interesse colectivo, e por isso não se verifica o requisito da alínea b) do nº 1 do artigo 121º do C.P.A.C..

E sem necessidade de verificação de outro requisito, pela exigência da verificação cumulativa, é de indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo recorrido no processo principal.

Pelo exposto, acordam neste Tribunal de Segunda Instância em indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto impugnado.

Custas pelo requerente.

Macau, RAE, aos 29 de Novembro de 2007

Choi Mou Pan

João A. G. Gil de Oliveira

Lai Kin Hong