

**Processo nº 131/2010/A**

(Autos de suspensão de eficácia)

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

**Relatório**

1. Por despacho do EXMº CHEFE DO EXECUTIVO de 29.01.2010, foi, A, (XXX), com os sinais dos autos, punida com a pena disciplinar de suspensão de 90 dias.

\*

Oportunamente, veio a arguida requerer a suspensão da eficácia do supra referido acto administrativo.

\*

Na petição que apresentou, alega o que segue:

“A) *Breve enquadramento factual*

- 1.º *Por Despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo, de 30 de Junho de 2009, exarado sobre a Informação do Senhor Secretário para a Economia e Finanças n.º 11/SEF/2009 de 23 de Junho, foi mandado instaurar um processo disciplinar contra, entre outros, a ora Requerente, com base em alegadas irregularidades constantes do Relatório de Auditoria de Resultados sobre o funcionamento da Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados ("CAVM"), elaborado pelo Comissariado de Auditoria.*
- 2.º *No âmbito do processo disciplinar em causa foi proferida Acusação contra a Requerente em 24 de Setembro de 2009, a qual lhe foi notificada no dia 28 de Setembro seguinte.*
- 3.º *Apresentada a defesa escrita, decorreu a instrução do processo, a qual foi declarada encerrada no dia 12 de Janeiro de 2010, por despacho do Exmo. Instrutor do processo disciplinar.*
- 4.º *Elaborado o Relatório Final, o Exmo. Instrutor propôs a*

*aplicação à Requerente de uma pena disciplinar de suspensão por um período de 90 dias, por "violação dos deveres de isenção previsto[s] 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 [e] n.º 6, todos do artigo 279.º do ETAPM", remetendo, genericamente, para a infracção disciplinar prevista na alínea n) do n.º 2 do artigo 315.º do ETAPM - v. pág. 180, 3.º parágrafo do Relatório Final (ut Doc. n.º 1).*

- 5.º *Foi ainda proposta, no Relatório Final, "a reposição das quantias recebidas [...] em contravenção do limite anual máximo de remunerações previsto no artigo 176.º do ETAPM" - v. pág. 182, 2.º parágrafo do Relatório Final (ut Doc. n.º 1).*
- 6.º *Este Relatório Final foi, nos termos do ETAPM, remetido a Sua Excelência o Chefe do Executivo para, na qualidade de entidade competente, proferir a decisão, tendo o mesmo exarado despacho de concordância com a sanção proposta e decidido no sentido de aplicar a suspensão de 90 dias, remetendo o processo ao Gabinete do Exmo. Senhor Secretário para a Economia e Finanças ("SEF"), para ser promovida a execução da decisão,*

*tudo conforme o Despacho melhor identificado no intróito deste articulado, e cuja cópia, acompanhada da respectiva notificação e Relatório Final, que dele faz parte integrante, se junta como Doc. n.º 1 e aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.*

7.º *A Requerente foi notificada, no dia 29 de Janeiro de 2010, do Despacho supra referido, não lhe tendo, todavia, sido facultada cópia do protocolo, nem da notificação com a nota de recepção assinada e datada pela própria.*

8.º *No entanto, entende a Requerente que o acto administrativo contido no Despacho do Chefe do Executivo é ilegal, designadamente pelas seguintes razões:*

1) *Vício de incompetência do acto que determina a instauração do processo disciplinar, já que a sua instauração cabia ao SEF e não ao Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 318.º e n.º 1 do 319.º do ETAPM;*

2) *Violação, reiterada, do princípio da audiência do arguido em processo disciplinar, com a consequente nulidade do processado, nos termos do artigo 298.º do ETAPM, por motivo de:*

- (i) *Concessão de prazo insuficiente para a apresentação de defesa e injustificada não prorrogação do prazo para o efeito até 45 dias como solicitado e permitido por lei, dada a complexidade e extensão do processo;*
- (ii) *Falta de individualização por artigos dos factos imputados, falta de indicação da motivação, a falta de indicação do grau de participação e a imputação de factos em que a Arguida não participou, e, por outro, a falta de individualização das infracções e de referência aos preceitos legais violados;*
- (iii) *Omissão de diligências de prova essenciais à descoberta da verdade e requeridas pela Requerente, como, designadamente:*
- *Não admissão infundada do depoimento pessoal do SEF;*
  - *Não solicitação, à DSF, de documentos de prova requeridos pela Requerente na sua defesa escrita.*
- (iv) *Não notificação à Arguida do resultado de novas diligências de prova requeridas pelo Instrutor;*
- 3) *Vício de violação de lei, por não se encontrarem verificados*

*os requisitos legais para a aplicação de uma sanção disciplinar, por ausência de um facto culposo (doloso ou negligente) praticado em violação de deveres funcionais; ou, ainda que assim não se entendesse, o que sem conceder, se concebe,*

*4) Vício de violação de lei, por violação do princípio da proporcionalidade, por aplicação desproporcionada da sanção em causa, já que inexistente conduta grave que legitimasse a aplicação de uma sanção de suspensão.*

*9.º Face ao exposto, a Requerente interporá, em tempo útil, o competente recurso contencioso de anulação do acto administrativo que manda aplicar a sanção disciplinar proposta no Relatório Final, com base, designadamente, nos fundamentos acima referidos.*

*10.º Por legalmente admissível, vem a Requerente, previamente ao recurso contencioso de anulação a interpor, requerer a suspensão da eficácia do acto administrativo supra identificado (ut Doc. n.º 1), através do qual lhe foi aplicada a sanção disciplinar de suspensão de 90 dias, nos termos dos artigos 121.º e ss. do CPAC, bem como dos actos subsequentes de execução.*

*B) Da verificação dos requisitos legais do pedido de suspensão de eficácia do acto*

*1) Do conteúdo positivo do acto*

*11.º Nos termos do artigo 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem de ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, entendido, doutrinariamente, como aquele que, grosso modo, impõe um encargo ou um ónus a um interessado.*

*12.º A decisão de Sua Excelência o Chefe do Executivo que aplicou a pena disciplinar de suspensão à Requerente é um acto positivo, por estar a impor um encargo em sentido jurídico e próprio do termo - veja-se, a este propósito, o douto acórdão desse Venerando Tribunal proferido em 19 de Abril de 2007, no âmbito do processo n.º 206/2007/A.*

*2) Do prejuízo de difícil reparação para a Requerente*

*13.º Nos termos do n.º 3 do artigo 121.º do CPAC, quando se trata de sanção disciplinar, não é exigível à Requerente demonstrar a verificação do requisito constante da alínea a) do n.º 1 desse preceito legal, ou seja, o prejuízo de difícil reparação para a Requerente com a execução do acto do qual ora se requer a*

*suspensão - esta tem sido também a posição defendida pelo presente Tribunal, que entende que "em face da natureza (punitiva) do acto em questão, exigível não é a verificação do requisito previsto na al. a) [do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC], pois que assim vem expressamente consagrado no n.º 3 do atrás transcrito art. 121.º." - veja-se, por todos, o acórdão proferido em 20 de Abril de 2006, no âmbito do processo n.º 97/2006/A.*

*14.º Ainda assim se dirá que a Requerente contribui mensalmente através da remuneração auferida na DSF para as despesas e encargos do seu agregado familiar, constituído pelo seu cônjuge e 3 filhos, 2 deles menores, sendo que o filho maior se encontra a estudar no estrangeiro.*

*15.º Ora, a aplicação da sanção disciplinar de suspensão, em consequência de uma decisão (ainda não transitada em julgado), tem como efeitos, entre outros, a suspensão do pagamento da remuneração à Requerente, durante o período de 90 dias, correspondente a cerca de 3 meses.*

*16.º A ficar privada, com a imediata execução do acto sancionatório, da sua única fonte de rendimento durante o período de tempo referido, a Requerente terá grandes dificuldades em fazer face*

*aos encargos e despesas que suporta mensalmente e que asseguram, em grande parte, o sustento do seu agregado familiar - o que representa, para esta, um prejuízo de difícil reparação.*

3) *Da não lesão grave do interesse público concretamente prosseguido pelo acto*

17.º *Sobre este requisito é jurisprudência pacífica dos Tribunais de Macau que, ressalvando situações manifestas, patentes ou ostensivas, a grave lesão do interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto.*

18.º *Ainda assim, só existiria grave lesão do interesse público se a suspensão contendesse com a dignidade ou o prestígio que o serviço deva manter perante o público em geral e os seus funcionários em particular.*

19.º *No caso, os deveres pretensamente incumpridos foram-no dentro de um círculo restrito, no interior de uma comissão fiscal, isto é a CAVM, sem qualquer reflexo no seu bom funcionamento e eficácia, e não se projectaram no âmbito do relacionamento entre a Administração e o público.*

20.º *Em concreto, os factos imputados à Requerente, e que serviram de base à sua punição, ocorreram entre 17 de Maio de 2007 e 31*

*de Dezembro de 2008, enquanto Directora dos Serviços de Finanças e, por inerência desse cargo, Presidente da CAVM - v. pág. 24, pontos 132) do Relatório Final (ut Doc. n.º 1).*

- 21.º *Sucedo que, logo após a publicação, em 8 de Setembro de 2009, do Relatório de Auditoria de Resultados referido no artigo 1.º supra, a Requerente foi, no dia seguinte, "persuadida" pelo SEF, seu superior hierárquico, a gozar um período prolongado de férias, que decorreu entre 10 de Setembro e 5 de Outubro de 2009, tendo, posteriormente sido suspensa preventivamente pelo prazo máximo de 90 dias, através de despacho, datado de 8 de Outubro de 2009, com perda de 1/6 da remuneração mensal, nos termos e ao abrigo do artigo 331.º do ETAPM.*
- 22.º *O referido despacho determinou a suspensão preventiva da ora Requerente, com efeitos a partir do dia seguinte, ou seja, 9 de Outubro de 2009, a qual decorreu até 6 de Janeiro de 2010 e, apesar de improrrogável, o superior hierárquico da Requerente, a fim de impedir, com a cessação da suspensão, o regresso da mesma à sua função, ainda lhe fixou unilateralmente, de modo que se afigura ilegal, novo período de gozo de férias até ao fim do mês de Janeiro passado - o que motivou a reclamação cuja*

*cópia ora se junta como Doc. n.º 2 e aqui se dá por reproduzida na íntegra.*

- 23.º *Assim, na prática, através dos vários expedientes supra referidos, a Requerente encontra-se afastada das suas funções na DSF desde 10 de Setembro de 2009 até à presente data (salvo 4 dias, entre 5 e 8 de Outubro, em que se apresentou ao trabalho).*
- 24.º *Atendendo, por um lado, ao círculo restrito das pessoas onde as alegadas infracções teriam sido cometidas e ao tipo de serviço onde se teriam verificado e, por outro, ao facto de a Requerente estar afastada das suas funções há cerca de 140 dias (!) quando a pena que lhe foi aplicada é de 90 dias, é manifesto que a suspensão da medida disciplinar já não terá reflexos em termos dos fins de prevenção geral que o interesse público subjacente ao acto visa prosseguir.*
- 25.º *Também por essa razão, a suspensão requerida não contende, obviamente, com a dignidade ou o prestígio que o serviço, in casu, a CAVM, deve manter perante o público em geral e perante os seus membros em particular - até porque a Requerente já não preside à Comissão desde 9 de Setembro de 2009.*
- 26.º *E nem se diga que o regresso da Requerente ao exercício do*

*cargo de Directora poderá afectar os referidos fins de prevenção geral ou a dignidade ou o prestígio do serviço ou da CAVM - O que, sem conceder, apenas se admite a benefício de raciocínio - porquanto, até à presente data, os seus superiores hierárquicos não fizeram cessar a sua comissão de serviço, nem por conveniência de serviço nem por via da aplicação da pena disciplinar conforme lhes permitiria as alíneas 1) e 7) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia).*

*27.º De resto, o eventual interesse público na punição disciplinar da ora Requerente poderá sempre vir a ser prosseguido oportunamente, e de modo pleno, pela entidade Requerida, com o trânsito em julgado de eventual decisão judicial desfavorável àquela no recurso contencioso a interpor - neste sentido, veja-se o já citado acórdão desse Tribunal, proferido no âmbito do processo n.º 206/2007/A.*

*28.º Ainda que, ao contrário do que se espera, não se dê como verificado o requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, deve o mesmo ser excluído com fundamento no facto de serem desproporcionadamente superiores os prejuízos*

*decorrentes da imediata execução do acto para a Requerente em relação aos prejuízos decorrentes da grave lesão do interesse público - cfr. n.º 4 do citado preceito legal.*

4) *Da não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso a interpor*

29.º *Impõe a alínea c) do n.º 1 do referido artigo 121.º do CPAC que, para ser deferida a suspensão da eficácia do acto administrativo, não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.*

30.º *Tem sido entendimento unânime desse Venerando Tribunal que "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" - v. douto acórdão de 14 de Junho de 2007 proferido no processo n.º 278/2007/A.*

31.º *Ora, do Despacho supra identificado cabe "recurso contencioso imediato para o Tribunal de Segunda Instância no prazo de 30 dias contado da data de notificação do acto" - ver notificação,*

*com data de 29 de Janeiro de 2010 e a referência 0139/GSFF/2010, incluída no Doc. n.º 1.*

*32.º A Requerente foi notificada do referido Despacho no dia 29 de Janeiro de 2010, pelo que, em consequência, o termo do prazo de interposição do recurso contencioso terminará a 1 de Março de 2010.*

*33.º Assim, sendo o acto em causa recorrível e estando a Requerente em tempo de interpor o devido recurso, verifica-se o requisito negativo imposto pela alínea c) do n.º 1 do referido artigo 121.º, como aliás, tem sido entendimento unânime desse Venerando Tribunal”.*

A final, pediu a citação da entidade requerida e do contra-interessado EXMO SECRETÁRIO PARA A ECONOMIA E FINANÇAS para, querendo, contestar, juntando dois documentos e requerendo a inquirição de duas testemunhas; (cfr., fls. 2 a 129).

\*

Observado o estatuído no art. 125º, nº 3 do C.P.A.C. – do qual

pertencem as disposições legais que se vierem a citar sem expressa indicação de origem – veio a entidade requerida informar que, por despacho de 04.02.2010, e considerando haver grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução do acto administrativo suspendendo, opunha-se à sua suspensão provisória; (cfr., fls. 135 a 137).

\*

Em resposta, veio a requerente pedir que se julgue “*improcedentes as razões em que se fundamenta o reconhecimento do alegado prejuízo grave para o interesse público na não execução imediata da sanção disciplinar aplicada, decidindo, a final, pela suspensão de eficácia do acto administrativo punitivo*”; (cfr., fls. 144 a 148).

\*

Seguidamente, veio a entidade requerida contestar o pedido deduzido, pugnando pela sua improcedência, alegando, para tanto, e em síntese, que verificado não estava o pressuposto legal previsto no art. 121º, nº 1, al. b), por entender que a pretendida suspensão causava grave

lesão do interesse público prosseguido pelo acto em questão; (cfr., fls. 156 a 165).

\*

Oportunamente, (e decorrido o prazo para a contestação do contra-interessado), foram os autos a vista do Exm<sup>o</sup> Representante do Ministério Público que juntou o seguinte douto Parecer:

*“Duas notas prévias :*

*- 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 respectivos pressupostos de facto, temos que o alegado pelo requerente a tal nível no presente meio processual, se bem que em termos genéricos (cfr ponto 8º da respectiva P.I.) se apresenta como inócuo, tratando-se, como é bom de ver, de matéria a escrutinar no domínio do recurso contencioso sobre a matéria ;*

*- Por outra banda, encontramos-nos face a procedimento preventivo, de natureza célere, com apertadíssimos prazos, designadamente para emissão de parecer pelo MP e decisão pelo*

*juiz julgador, que se não compadece com a delonga inevitavelmente resultante do depoimento das testemunhas arroladas, sendo que não se descortina, de resto, no regime processual atinente, a possibilidade de produção de tal tipo de prova, pelo que deverá a mesma ser indeferida.*

*Posto isto, vem A, técnica superior assessora do quadro da Direcção dos Serviços de Finanças, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Chefe do Executivo de 29/1/10 que, em sede disciplinar, lhe aplicou pena de suspensão de 90 dias, por violação dos deveres de zelo, isenção e lealdade, além da violação do previsto na al n) do nº 2 do artº 315º, ETAPM.*

*Tanto quanto se alcança da redacção introduzida ao art. 121º CPAC, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do seu nº 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 nº 3 do citado artº 121º do CPAC, “Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do nº 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 nº 1 do artº 121º 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.*

*Entende a entidade requerida na sua contestação que a eventual suspensão de eficácia do seu despacho ora em escrutínio seria susceptível de causar grave prejuízo para o interesse público porque, além do mais, “se trata de uma sanção disciplinar, cujos objectivos se cumprem, por regra, com uma aplicação imediata e célere” e “também porque a sua não aplicação retirar-lhe-ia o respectivo e necessário efeito pedagógico e preventivo”.*

*Ora, dizer-se isto é, nem mais nem menos, que concluir que em todos os procedimentos disciplinares se imporia a não suspensão de eficácia da execução das medidas impostas, já que, como é óbvio,*

*aqueles juízos a todas se aplicaríam, o que, convenhamos, se revela, no mínimo, inaceitável.*

*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, como já se referiu no início, 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 teremos que a requerente foi punida, fundando-se a sua responsabilização disciplinar na ofensa dos deveres de zelo, isenção e lealdade, bem como da violação dos disposto na al n) do n° 2 do artº 315º ETAPM, por, muito sinteticamente, enquanto directora da DSF e, por inerência, presidente da Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados, ter permitido, no mínimo com negligência, a elaboração de mais do que uma acta por dia de reunião (sessão) com a conseqüente duplicação de pagamentos e retribuições a si própria e aos restantes membros da CAVM e ter permitido que nas reuniões semestrais participassem e fossem por isso remunerados, os*

*membros suplentes da CAVM, em simultâneo com os membros efectivos, em violação dos disposto no nº 2 do artº 15º da Lei 5/2002.*

*Pese embora terem aqueles deveres sido violados num âmbito relativamente restrito, no “interior” da Comissão em causa, é inequívoco que a situação acabou por ter bastante impacto público e mediático, a que não foram alheias as funções em que as faltas disciplinares foram imputadas aos arguidos (directores da DSF).*

*E, acarretasse a suspensão de execução do acto o regresso da requerente ao exercício das funções (directora de serviços), no domínio do qual aquelas infracções foram registadas e não teríamos qualquer dúvida em sustentar a grave lesão do interesse público na não execução do acto punitivo, pois que tal contenderia, inequívocamente, com a dignidade e o prestígio que a DSF deve manter perante o público em geral e os seus funcionários em particular, decorrendo, pois, por essa via a degradação da boa imagem da Administração.*

*Sucedo, porém, que, logo após a publicação, em 8/9/09, do Relatório da Auditoria de Resultados sobre o funcionamento da CAVM, elaborado pelo Comissariado da Auditoria, que terá originado o procedimento disciplinar, a requerente, alegadamente por imposição de superior hierárquico, iniciou um período de férias entre 10/9 e 5/10/09,*

*tendo, posteriormente, sido suspensa preventivamente pelo prazo máximo de 90 dias com perda de 1/6 do vencimento mensal, ao abrigo do disposto no artº 331º ETAPM, suspensão que decorreu entre 9/10/09 e 6/1/10, sendo-lhe posteriormente imposto novo período de férias até final desse mês.*

*Ou seja, salvo entre 5 e 8/10/09, a requerente encontrou-se, de facto, afastada do exercício efectivo de funções entre 10/9/09 e, pelo menos, até final do mês passado.*

*Mas, mais que isso : conforme é do conhecimento público, tendo sido profusamente anunciado nos “media” e publicado no B.O. II série de 10/2/10, o Secretário para a Economia e Finanças, por despacho de 3/2/10, deu por finada, por conveniência de serviço e com efeitos a partir de 4/2/10, a comissão de serviço da requerente no cargo de directora dos Serviços de Finanças.*

*Nestes precisos parâmetros, sendo certo que a execução do acto não provocará o regresso da requerente às funções (directora de serviços) no âmbito das quais os deveres profissionais terão sido violados, acrescendo que, de facto, a mesma requerente, por imposição superior, se encontra afastada do serviço há mais de 5 meses, período bastante superior ao da própria sanção disciplinar que lhe foi imposta, não se*

*antevê que com a suspensão requerida se mostrem gravemente ofendidos o prestígio ou dignidade que esse serviço deve manter perante o público em geral e perante os seus funcionários em particular, não se podendo confundir a eventual suspensão com a ideia de “complacência” ou “permissividade” adiantadas pela requerida : o eventual interesse público na punição disciplinar da requerente será sempre prosseguido, com eventual decisão judicial desfavorável em sede de recurso contencioso.*

*Donde, por entendermos improcedentes as razões em que se fundamenta o despacho da entidade requerida de 4/2/10 (fls 137) para o grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução do acto, já que se reporta tal acto precisamente à data a partir da qual surtiu efeito o despacho do Secretário para a Economia e Finanças a dar por finda a comissão de serviço da requerente como directora do Serviço de Finanças, haja, a nosso ver, que considerar indevida a execução prosseguida, nos termos do nº 1 do artº 127º, CPAC e, por registo cumulativo dos pressupostos para o efeito, deferir a suspensão de eficácia requerida.*

*Este, o nosso entendimento.”; (cfr., fls. 171 a 176).*

\*

Conclusos os autos ao ora relator, atenta a “natureza urgente” do presente processo (art. 6º, nº 1, al. g), ao preceituado no art. 129º, e nada parecendo obstar, nomeadamente, no que toca à legitimidade da requerente, foi determinada a sua inscrição em tabela para julgamento na sessão imediata; (cfr., fls. 179).

\*

Vieram assim os autos à conferência.

\*

Cumprе decidir.

### **Fundamentação**

### **Das questões prévias**

2. Duas são as questões prévias sobre as quais se mostra de, desde já, emitir pronúncia.

A primeira, quanto ao suscitado “incidente” de oposição à suspensão provisória do acto cuja suspensão de eficácia é peticionada, e, a segunda, quanto à requerida “inquirição de testemunhas”.

Vejamos.

**2.1.** O acto administrativo pode ser definido como “*a conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que para prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto*”, e, como tal, “*goza da presunção de legalidade, o que envolve a sua imediata obrigatoriedade e a executoriedade dos imperativos nele contidos*”; (cfr., M. Caetano in, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, pág. 463 e segs..)

De facto, como regra geral, a interposição de recurso contencioso

de um acto administrativo visando a declaração da sua invalidade, não tem “efeito suspensivo”; (cfr. artº 22º, onde se prescreve que “*o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido, excepto quando, cumulativamente ...*”).

Tal ausência de efeito suspensivo – como afirma Santos Botelho, no seu “Contencioso Administrativo”, 3ª ed., pág. 446 – “prende-se e encontra a sua justificação na necessidade que, de uma maneira geral, a Administração tem de evitar que a celeridade, que com carácter normal deve presidir à actividade administrativa venha a ser travada por um uso formalista e reprovável das garantias contenciosas. No fundo, a não atribuição de efeito suspensivo ao recurso contencioso radica não só na presunção da legalidade do acto administrativo, como também no apontado interesse do exercício contínuo, regular e eficaz da acção administrativa”.

Todavia, impõe-se reconhecer que situações existem em que a imediata execução do acto pode produzir efeitos tais que se torne impossível, mais tarde, quando verificada a sua nulidade ou causa da sua anulação, fazê-los desaparecer.

Precisamente para obviar tais situações, admitiu o legislador a possibilidade de o particular se socorrer do meio processual de suspensão de eficácia do acto, procurando obviar a que a administração execute o respectivo acto administrativo, desencadeando os seus efeitos jurídicos e materiais de modo a criar ao particular que venha a vencer o recurso, situações tornadas irremediáveis ou dificilmente reparáveis.

O pedido de suspensão de eficácia apresenta-se assim como que ligado à necessidade de acautelar ainda que provisoriamente a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, garantindo correspondentemente a execução real e efectiva da decisão e utilidade do recurso. Tem, assim, como meio processual acessório de natureza cautelar, o objectivo de evitar os inconvenientes do “periculum in mora” decorrentes do funcionamento do sistema judicial; (neste sentido, vd., Vieira de Andrade in, “A Justiça Administrativa”, 2ª ed. pág. 167 e F. do Amaral, “Dtº Administrativo”, Vol. IV, pág. 302).

É assim a “*suspensão da eficácia de actos administrativos*” – matéria regulada nos artºs 120 e segs. – uma providência cautelar que

visa impedir que, durante a pendência de um recurso contencioso (ou acção), ocorram prejuízos ou que a situação de facto se altere de modo a que a decisão que se vier a proferir, sendo favorável, perca toda a sua eficácia ou parte dela, tornando-se numa decisão puramente platónica.

Daí estatuir também o art. 126º, nº1 que, após o órgão administrativo tomar conhecimento do pedido de suspensão, deve *“impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução”*.

Pretende-se assim a manutenção do *“status quo”* até que seja apreciado o pedido de suspensão de eficácia do acto praticado.

Porém, ainda que assim seja, pode o órgão administrativo proceder à imediata execução do acto em causa caso *“reconheça, fundadamente, e por escrito”*, que a sua não execução imediata causa *“grave prejuízo para o interesse público”*; (cfr., nº 2 do art. 126º).

E, precisamente como meio de reacção a tal execução imediata de um acto administrativo – na pendência de um pedido de suspensão da

sua eficácia – previu o legislador o “*incidente*” regulado no art. 127º.

Com efeito, prevê o art. 127º, nº 2 que o requerente do pedido de suspensão do acto pode pedir ao Tribunal onde penda o processo de suspensão(...) a “*declaração de ineficácia, para efeitos de suspensão, dos actos de execução indevida*”.

No caso dos presentes autos, e como se deixou relatado, citada para contestar, veio a entidade requerida alegar que, por despacho de 04.02.2010, decidiu não proceder à suspensão provisória do acto requerido, invocando, para o efeito, a existência de “grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução” do referido acto.

Porém, em resposta ao assim decidido, pediu apenas a requerente que se “*julgue improcedente o invocado grave prejuízo para o interesse público na não execução imediata da decisão cuja suspensão foi requerida, decidindo-se, a final, pela procedência da peticionada suspensão*”.

Afigura-se-nos assim que “aceitou” a requerente a dita “oposição à

suspensão provisória”, pedindo apenas que, a final, se decidisse pela procedência do seu pedido de suspensão de eficácia do mesmo acto.

Admite-se, obviamente, outro entendimento, porém, seja como for, considerando que permitem os presentes autos que se decida desde já do pedido (principal) de suspensão, (o que se irá fazer de seguida), inútil nos parecem outras considerações sobre a questão.

## **2.2. Quanto à peticionada inquirição de testemunhas.**

Como se viu, com o requerimento que apresentou, pediu a requerente a inquirição de 2 testemunhas.

Ora, para além de se nos afigurar desnecessária tal inquirição, (isto, face aos documentos juntos aos autos, à posição pelas partes assumida, e visto também que não é em sede dos presentes autos que se vai apreciar da legalidade do acto administrativo cuja suspensão se pretende, sendo antes o “recurso contencioso” o meio processual próprio para tal efeito – cfr., v.g., os Acs. deste T.S.I. de 03.02.2005, de 06.10.2005 e de 05.11.2009, Procs. n° 20/2005/A, n° 228/2005 e n° 888/2009/A, assim

como do V<sup>do</sup> TUI de 13.05.2009 e 17.12.2009, Proc. n.º 2/2009 e n.º 37/2009), cremos que não existe fundamento legal para a sua execução.

Com efeito, percorrendo todos os preceitos legais que regulam a matéria da suspensão de eficácia – art.ºs 120.º a 131.º – nada nos parece permitir tal “diligência probatória”.

Dir-se-à que em prol da verdade material, ao Tribunal sempre caberia o poder (inquisitório) de a levar a cabo.

Pois bem, não se nega ser esta uma forma de ver as coisas.

Porém, confrontando o regime em causa com o legalmente previsto para os restantes procedimentos preventivos e conservatórios, nomeadamente, o de “intimação para um comportamento”, (art.ºs 132.º a 137.º), verifica-se que no âmbito deste e quanto à sua tramitação preceitua expressamente o art. 133.º, n.º 3, que *“ouvido seguidamente o Ministério Público, quando não seja o requerente, e concluídas as diligências que se mostrem necessárias, aplica-se o disposto no n.º 2 do artigo 129.º”*.

Ora, tal “diferença” de regime leva-nos pois a considerar – ainda que não fosse desnecessária, e, como se viu, no caso, este é o nosso ponto de vista – que inviável é a pretendida inquirição; (neste sentido, cfr., v.g., Fernando Brandão Ferreira Pinto e Guilherme F.D. Pereira da Fonseca in, “D<sup>to</sup> Processual Administrativo Contencioso”, fls. 113).

Dest’arte, e resolvidas que nos parecem ficar as aludidas “questões prévias”, passa-se pois a conhecer do pedido de suspensão de eficácia.

### **Dos factos**

3. Consideram-se assentes os seguintes factos com interesse para a decisão a proferir.

- por despacho datado de 30.06.2009 do Exm<sup>o</sup> Chefe do Executivo, determinou-se a instauração de procedimento disciplinar para apuramento de eventuais responsabilidades disciplinares da ora requerente **A**;

- no âmbito do mesmo processo disciplinar veio a ser deduzida a seguinte acusação:

“(…)

*118. A arguida ingressou na Administração Pública em 13 de Novembro de 1984, foi nomeada definitivamente para o quadro da Direcção dos Serviços de finanças (DSF) em 23 de Junho de 1995 e, desde 6 de Maio de 2004, exerce cargos de direcção na DSF, primeiro como subdirectora e depois como directora (fls 787).*

*119. A arguida tem uma vasta experiência no exercício de funções de chefia fls 787), bem como uma longa e rica experiência de participação em Comissões e de participação em outros órgãos e entidades da Administração (fls 788).*

*120. 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 788).*

*121. 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 (fls 788) 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 789).*

*122. Os membros da CAVM, e o respectivo secretário, auferem uma remuneração, por sessão, fixada anualmente e, relativamente aos anos de 2006 a 2008, a DSF submeteu ao SEF as Informações n.º 67/DIR/05, 59/DIR/06 e 81/DIR/07 para efeitos de fixação da remuneração para os anos de 2006, 2007 e 2008 e, relativamente ao ano*

*de 2008, a Informação n.º 81/DIR/2007, de 29 de Novembro foi assinada e submetida ao SEF pela ora arguida (fls 789).*

*123. 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, 550,00 patacos em 2007 e de 590,00 patacas em 2008, 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 789).*

*124. 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 789).*

*125. 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 790).*

*126. No ano de 2007, desde o dia 17 de Maio, data em que a arguida iniciou funções de presidente da CAVM, foram 43 os dias em que se realizaram reuniões e foram elaboradas 205 actas e em 2008*

*foram 60 os dias de reunião e 259 o número de actas elaboradas, numa média superior a quatro actas por dia de reunião (fls 790).*

*127. 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 790).*

*128. A não indicação nas actas da horas de início e de termo, 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 791).*

*129. É 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 791).*

*130. A arguida é, 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 própria, bem como aos demais membros da Comissão, no período de 17 de Maio de 2007 a 31 de Dezembro de 2008, 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 791).*

*131. Acresce que a arguida é directora 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 791).*

*132. No período de 17 de Maio de 2007 a 31 de Dezembro de 2008, datas em que a arguida 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 21.º da Acusação, o qual por economia se dá aqui por integralmente reproduzido, resultando desse facto avultadas duplicações de pagamento de retribuições não devidas, à arguida e aos demais elementos da CAVM, com o consequente benefício ilícito para a arguida e para terceiros e prejuízo do interesse público e para o erário público (fls 792).*

133. No período de 17 de Maio de 2007 a 31 de Dezembro de 2008, conforme melhor consta do artigo 22.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 815).

134. De todo o exposto no artigo 21.º da acusação, fica claro que, no período de 17 de Maio de 2007 a 31 de Dezembro de 2008, 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 816).

135. E, relativamente a muitas reuniões, 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 817).*

*136. Havendo casos, conforme melhor consta do artigo 25.º da Acusação que se dá por integralmente reproduzido, de actas iguais ou duplicadas (fls 817).*

*137. Ou de reuniões (vide artigo 26.º da Acusação) em que foram, num mesmo dia, elaboradas várias actas relativas a assuntos de natureza administrativa (fls 817).*

*138. 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, em 2007 - 962.500,00 patacas e em 2008 de 1.032.500,00 patacas (fls 818).*

*139. 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 818).*

*140. 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 818).*

*141. A arguida 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 818).*

*142. Assim, não compatibilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque, livros e documentação técnica e outros encargos de transportes e subsídio de família, a arguida recebeu em 2007 um total de 1.213.776,40 (um milhão duzentas e treze mil setecentas e setenta e seis patacas e quarenta avos), isto quando o limite anual máximo de remunerações era de apenas 962.500,00 patacas, excedendo esse limite em 251.276,40 (duzentas e cinquenta e uma mil duzentas e setenta e seis*

*patacas e quarenta avos) e em 2008, não contabilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque e subsídio de família, a quantia de 1.295.563,00 (um milhão duzentas e noventa e cinco mil quinhentas e sessenta e três patacas e quarenta avos), quando o limite anual máximo de remunerações era de 1.032.500,00, excedendo esse limite em 263.063, 40 (duzentas e sessenta e três mil e sessenta e três patacas e quarenta avos (fls 818 e 819).*

*143. A arguida, na qualidade de directora da DSF, era responsável por impedir que tal acontecesse, não só não o tendo feito em relação a si própria como tendo permitido que tal acontecesse em relação ao seu subordinado **B** (fls 819).*

*144. As importâncias recebidas para além do limite anual máximo de remuneração, apuradas nos artigos 31.º e 33.º da Acusação, os quais aqui se dão por integralmente reproduzidos, são passíveis de reposição, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar que ao caso couber (fls 819).*

*145. A arguida tinha obrigação de conhecer os deveres a que estava obrigada, e em especial as atribuições da DSF de fiscalizar a utilização das finanças públicas e de prevenir e corrigir anomalias,*

*porquanto foi subdirectora no período de 19 de Abril de 2004 a 15 de Maio de 2007 e é directora desde essa data (fls 819).*

*146. A arguida agiu livre, consciente e deliberadamente (fls 820).*

*147. Os comportamentos atrás descritos tiveram forte eco na imprensa da RAEM, quer na de língua chinesa quer na de língua portuguesa (fls 820).*

*148. Com as condutas descritas a arguida 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 820).*

*149. Militam contra a arguida 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 a arguida podia e devia prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta, e da alínea h) do citado preceito (acumulação de infracções), fls 820.*

*150. Milita a favor da arguida a circunstância atenuante da alínea*

a) do artigo 282.º do ETAPM (fls 820 e 821).

(...); (cfr., fls. 28 a 31).

- 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 se provaram os factos seguintes:

- “1). *O percurso profissional da arguida constante do artigo 1.º da acusação, pelo seu registo biográfico de fls 326 a 342 e por aceitação expressa da arguida no artigo 32.º da defesa;*
- 2). *A arguida tem uma vasta e longa experiência no exercício de funções de chefia e uma rica participação em Comissões e 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, aceites pela defesa;*
- 4). *Os membros da CAVM e o respectivo secretário auferem uma remuneração fixada anualmente pelo SEF, sob proposta da DSF, sendo que a proposta relativa ao ano de 2008, a Informação n.º 81/DIR/2007, de 29 de Novembro, foi assinada pela arguida;*

- 5). *Os despachos do SEF, exarados sobre as informações da DSF, estabelecem uma remuneração, por sessão, de valor correspondente a 10% do valor do índice 100 da tabela indiciária da Função Pública de Macau, ou seja de 550,00 patacas em 2007 e de 590,00 em 2008;*
- 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 2007, desde o dia 17 de Maio, foram 43 os dias de reunião e elaboradas 205 actas e, em 2008, foram 60 os dias de reunião e elaboradas 259 actas, numa média superior a quatro actas diárias; no entanto -como se considera provado mais à frente aquando da análise da defesa, artigos 110.º e 111.º- a arguida não esteve presente nas reuniões ocorridas nos dias 30 de Agosto, 6 de Setembro e 1 de Novembro de 2007 e nos dias 10, 17 e 31 de*

*Janeiro, 27 e 28 de Março, 31 de Julho, 21, 28 e 29 de Agosto, 4 e 11 de Setembro, 9 de Outubro, 6 de Novembro e 18 de Dezembro de 2008, num total de 75 actas;*

- 9). As actas das reuniões da CAVM não mencionam as horas de início nem de termo das reuniões;*
- 10). A arguida é directora da DSF e, por inerência de funções, presidente da CAVM;*
- 11). No período de 17 de Maio de 2007 a 31 de Dezembro de 2008, nos dias que constam do artigo 21.º da acusação (o qual aqui se dá por reproduzido) foram elaboradas várias actas por cada dia de reunião (sessão), resultando desse facto avultadas duplicações de pagamentos de retribuições não devidas à arguida e aos demais elementos da CAVM;*
- 12). Nos dias que constam do artigo 22.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 21.º da acusação, foram elaboradas actas relativas exclusivamente a assuntos administrativos internos,*

*nalguns casos 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 no sentido de solicitação de dados aos requerentes, noutros casos de não fixação de preço fiscal por o mesmo já ter sido anteriormente fixado ou de simples anotação de desistência do pedido;*

- 14). *A arguida conforme consta do artigo 31.º da acusação, não contabilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque, livros e documentação técnica e outros encargos de transportes e subsídio de família, recebeu em 2007 um total de 1.213.776, 40 Mop (um milhão duzentas e treze mil setecentas e setenta e seis patacas e quarenta avos) e, no ano de 2008, não contabilizadas as importâncias recebidas como senhas de presença, prémio de antiguidade, ajudas de custo e de embarque e subsídio de família, um total de 1.295.563; 40 Mop (um milhão duzentos e noventa e cinco mil quinhentas e sessenta e três patacas e quarenta avos), tendo as importâncias recebidas no âmbito da CAVM contribuído para tanto;*

- 15). *Os comportamentos da arguida, atrás descritos, tiveram forte eco na imprensa da RAEM e tiveram efeitos negativos na imagem da Administração;*
- 16). *Nada consta do registo disciplinar da arguida, em seu desabono;*
- 17). *A arguida ingressou na Administração Pública como assalariada em 13 de Novembro de 1984, ingressou no quadro em 17 de Fevereiro de 1995, tendo prestado mais de 24 anos de serviço ininterrupto e, sempre, que lhe era devida classificação de serviço, foi classificada de «Muito Bom»;*
- 18). *A arguida foi atribuído um louvor colectivo, em 1988.*
- 249). *Ainda que nem todos tenham relevância, ou a mesma relevância, relativamente aos factos de que a arguida se encontra acusada, 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 acusada, a arguida estava afectada à Direcção dos Serviços de Finanças, na qualidade de directora desses serviços;*
  - 2). *A arguida foi notificada da Acusação no dia 28 de Setembro de 2009, tendo-lhe sido conferido, o prazo de 10 dias para*

*apresentação da sua defesa escrita;*

- 3). *Por requerimento datado de 30 de Setembro de 2009, a arguida veio aos autos requerer a prorrogação do prazo para apresentar a sua defesa escrita, por mais 35 dias;*
- 4). *À arguida 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 que foi notificado ao mandatário da arguida;*
- 5). *A arguida tomou posse do cargo de directora da DSF em 16 de Maio de 2007, data em que assumiu, por inerência de funções, a presidência da CAVM;*
- 6). *A arguida limitou-se, aquando da primeira reunião da CAVM a que presidiu, a manter o sistema existente de organização e de funcionamento da Comissão, estabelecido 5 anos antes, em 2002, aquando da instalação da CAVM;*
- 7). *Na altura em que a arguida assumiu funções como directora da DSF estavam em curso projectos prioritários como a elaboração do Orçamento para 2008, a adaptação ao novo regime das Normas Internacionais de Contabilidade e a adopção do sistema electrónico de e-filing e de e-government;*

- 8). *O Comissariado de Auditoria realizou, em 2000 e 2003, averiguações e auditoria de resultados a três das comissões fiscais existentes na DSF;*
- 9). *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;*
- 10). *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;*
- 11). *Nos anos de 2006 a 2008, foram requeridas, em média, cerca de 720 fixações e revisões de preços fiscais de veículos motorizados por ano;*
- 12). *Actualmente, 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;*
- 13). *O volume de trabalho da revisão de Preços Fiscais nas reuniões semestrais da CAVM foi de 1730 em 2006, 2223 em 2007 e 2055*

*em 2008;*

- 14). Entre pedidos de fixação de Preço Fiscal e de revisão de preços fiscais, a CAVM despacha cerca de 3000 pedidos por ano, ou seja, cerca de 50 pedidos por dia de reunião, em média;*
- 15). 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;*
- 16). 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;*
- 17). O trabalho de estudo prévio e pesquisa dos membros da CAVM não estão revertidos nas actas das respectivas reuniões;*
- 18). 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;*

- 19). *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;*
- 20). *Os actos da CAVM nunca foram alvo de recurso contencioso ou de reclamação administrativa;*
- 21). *As receitas fiscais do imposto sobre veículos motorizados mais do que duplicaram entre 2002 e 2008;*
- 22). *O número de reuniões da CAVM, entre 2006 e 2008 diminuiu 15, 13%;*
- 23). *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;*
- 24). *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;*

- 25). *A acusação elenca 75 actas referentes a reuniões da CAVM em que a arguida não esteve presente;*
- 26). *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;*
- 27). *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;*
- 28). *Um erro, por mínimo que seja, na denominação dos modelos pode acarretar graves consequências para o sujeito passivo, porquanto, para além da impossibilidade de aplicar o Preço Fiscal correcto*

*pelo agente na venda do modelo, o mesmo também não é aceite pelo sistema informático da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, na fase de homologação do veículo;*

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

*30). Nunca a CAVM deixou de se reunir por falta dos seus membros;*

*31). A CAVM aprova centenas de actas por ano;*

*32). Entre Maio e Dezembro de 2007, a arguida recebeu 6820 documentos e despachou 10566 documentos e em 2008 recebeu 13964 e despachou 20938, ou seja, recebia e despachava em média, por dia, 113 documentos em 2007 e 140 em 2008;*

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

*34) 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;*

- 35). 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»;*
- 36). No ano de 2000, o Comissariado de Auditoria requereu 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;*
- 37). 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;*
- 38). 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;*
- 39). Os membros suplentes estavam presentes em simultâneo com os*

- membros efectivos da CAVM apenas nas reuniões semestrais;*
- 40). *A arguida, também nesta matéria, se limitou a manter a prática que vinha sendo seguida pela CAVM;*
- 41). *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;*
- 42). *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;*
- 43). *Com a distribuição do Ofício-Circular dos SAEP sobre esta matéria, a arguida, que não é jurista, solicitou ao Núcleo de Apoio Jurídico um parecer sobre a natureza da remuneração paga a membros de comissões, conselhos, equipas de projecto ou grupos de trabalho, parecer que foi elaborado em 14 de Setembro de 2007 e teve a concordância do Chefe do NAJ;*
- 44). *Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2003, os funcionários públicos, incluindo a arguida, deixaram de gozar da isenção de imposto profissional de que, até então, beneficiavam;*
- 45). *O Dr. B encontrava-se contratado em regime de contrato individual de trabalho;*

- 46). *Contrariamente ao que, por lapso de escrita, consta do artigo 34.º da acusação, a arguida nunca exerceu antes de 19 de Abril de 2004, cargos de direcção, mas, tão só, de chefia;*
- 47). *A arguida, nos cargos que exerceu até ser nomeada directora, em 16 de Maio de 2007, nunca teve sob a sua responsabilidade a área de finanças públicas, salvo pelo período de 3 dias, porquanto esteve sempre associada a departamentos da área tributária;*
- 48). *A arguida, enquanto directora da DSF, delegou na subdirectora C da Conceição as competências próprias no que se refere à matéria de finanças públicas e nunca avocou as competências delegadas;*
- 49). *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 dessa proposta não consta a previsão do número de sessões a realizar pela CAVM;*
- 50). *A autorização, processamento e liquidação das remunerações dos*

*membros da CAVM eram da competência delegada da subdirectora da DSF e a presidente da CAVM assinava as requisições dos respectivos títulos;*

*51). A arguida não causou nem teve qualquer participação ou influência da divulgação pública dos factos em causa neste processo disciplinar;*

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

*53). A arguida é funcionária pública desde 1984, tendo as testemunhas abonado a favor do seu desempenho nos cargos que exerceu e sobre o seu carácter e recebeu sempre classificações de serviço de «Muito Bom» e um louvor colectivo.”; (cfr., fls. 45 a 50-v).*

– em sede de conclusão, considerou-se no referido relatório que:

*“Em resultado da instrução, e tendo presente a prova nela produzida, é de concluir que efectivamente a arguida 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, no mínimo, com negligência<sup>43</sup>, ao permitir a elaboração de mais do que uma acta dia de reunião (sessão), com a consequente duplicação de pagamento de retribuições a si própria e aos restantes membros da CAVM e, 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.*

*Mas, cumpre realçar aqui que a arguida quando tomou posse do cargo de directora da DSF e, por inerência de funções, de presidente da CAVM, os procedimentos que constituem as duas infracções já estavam instituídos e que a arguida apenas os manteve e que quando tomou posse no cargo de directora da DSF a arguida encontrou uma situação difícil e tinha em mão projectos prioritários. Ora, se é verdade que a omissão do dever de repor a legalidade, por parte da arguida, integra uma conduta disciplinarmente censurável, não é menos verdade que isso diminui a culpa da arguida e funciona como atenuante, nos termos da alínea f) do artigo 282.º do ETAPM e, como tal deve ser levada em conta na*

---

<sup>43</sup> "A negligência pode assumir as vestes de consciente e inconsciente", Ribeiro, Vinício, *ob. cit.*, página 75.

*determinação da pena.*

*Os aludidos factos constituem infracção disciplinar já que houve por parte da arguida 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 ela 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 aceitando a defesa da arguida no sentido de que actuou sem dolo, isso não afasta a sua responsabilidade disciplinar, porquanto o dolo não é elemento essencial da infracção disciplinar, porque a negligência é, ela própria, punível.*

*Conforme consta da acusação, militam contra a arguida 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 a arguida 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 da arguida a circunstância atenuante constante da alínea a) do artigo 282.º do ETAPM: prestação de mais de 10 anos de serviço classificados de «Bom».*

*A arguida é primária.*

*Em face de tudo o acima exposto, neste caso, dado o valor das atenuantes provadas, as quais sobrevaleram sobre as circunstâncias agravantes, afigura-se-nos que a arguida 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 a arguida quando assumiu funções de presidente da CAVM já ter encontrado as práticas infraccionais de que é acusada, ao facto de que quando tomou posse no cargo de directora da DSF a arguida encontrou uma situação difícil e tinha em mão projectos prioritários, ao facto de a arguida ser primária, 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 vigorar em outras comissões fiscais, o que sem excluir a responsabilidade*

*disciplinar, criou em concreto, uma oportunidade favorável para a prática das infracções, e porque, por factos idênticos não é obrigatório, no mesmo processo, aplicar a todos os arguidos a mesma pena quando factos embora semelhantes não se apresentam na mesma forma no respectivo processo<sup>44</sup>, propomos que à arguida seja aplicada a pena de suspensão prevista no n.º 3 do artigo 314.º do ETAPM, graduada em 90 dias, a qual se afigura proporcionada e justa.*

*Propomos ainda que a DSF proceda à efectivação da reposição das quantias recebidas por ambos os arguidos, em contravenção do limite anual máximo de remunerações previsto no artigo 176.º do ETAPM, ainda não prescritas.*

*(...)*”; (cfr., fls. 107-v a 109).

- em apreciação do exposto, em 29.01.2010, 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*

---

<sup>44</sup> *"Não há ofensa ao princípio da justiça, constitucionalmente consagrado, quando dois arguidos são punidos no mesmo processo, com penas diferentes, por factos que embora semelhantes não se apresentam na mesma forma no respectivo processo". Acórdão do STA de Portugal, de 3/03/1999, Recurso 41 889.*

*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, técnica superior assessora do quadro da DSF, nomeada em comissão de serviço no cargo de Directora dos Serviços de Finanças (DSF), cujo teor merece a minha concordância e que dou aqui por integrado para todos os efeitos legais, aplico à arguida a pena de suspensão graduada em 90 (noventa) 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 a arguida, 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).*

– por despacho do Exm.º Secretário para a Economia e Finanças de

03.02.2010, foi dada por finda a comissão de serviço da requerente no cargo de Directora dos Serviços de Finanças.

- os factos que deram lugar ao processo disciplinar e a própria decisão punitiva ora requerida foram amplamente divulgados nos jornais, rádio e televisão.

### **Do direito**

4. Cumpre decidir se verificados estão os pressupostos legais para a procedência do presente pedido de suspensão de eficácia.

Sobre tal matéria incidem os art<sup>os</sup> 120<sup>o</sup> e 121<sup>o</sup> os quais prescrevem:

Art<sup>o</sup> 120<sup>o</sup>:

“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.”

### Artº 121º:

- “1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:
  - a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;
  - b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e
  - c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.
2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior.
3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.
4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.
5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto.”

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

Nesta conformidade, vejamos agora se verificados estão os pressupostos do art. 121º, nº1, alíneas a), b) e c).

Ora, como se viu, estatui o nº 3 do mesmo comando legal que, “Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do nº 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.”.

Assim, tendo o acto administrativo em causa a natureza de sanção disciplinar, e mostrando-se-nos também evidente que verificado está o pressuposto na “alínea c” atrás já referida – pois que não se vislumbram “indícios de ilegalidade do recurso contencioso” (entretanto já interposto) – resta ver se presente está o ínsito na “alínea b”, ou seja, se a pretendida suspensão determina “grave lesão do interesse público

concretamente prosseguido pelo acto”, notando-se que sendo os pressupostos em causa de verificação cumulativa, a falta de qualquer um deles acarreta, necessariamente, a improcedência do pedido deduzido; (cfr., v.g., o Ac. do V<sup>do</sup> T.U.I. de 13.05.2009, Proc. n° 2/2009).

Assim “quid iuris”?

Tem este T.S.I. entendido que:

*“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.*

*O interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum”, e que,*

*“Perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços.”;* (cfr., v.g., os Acs. de 29.03.2007, 19.04.2007 e de 14.06.2007, tirados nos Procs. n° 139/2007/A, 206/2007/A, 167/2007 e 278/2007/A).

E da reflexão que entretanto nos foi possível efectuar, cremos que de manter é o assim entendido.

Vejamos.

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

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

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

Todavia, o interesse público na eficácia imediata do acto não se

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

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

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

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

Nesta conformidade, e no que respeita aos actos disciplinares que impõem sanções disciplinares que inviabilizam a manutenção da relação

funcional, ainda que por determinado período, não se pode entender que o simples facto de com o acto administrativo se aplicar uma pena que é mesmo revelador de uma lesão do interesse público tão grave que implica a produção imediata dos seus efeitos.

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

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

Como afirma Cármen Chinchilla Marín: “o interesse público há de ser específico e concreto, ou seja, diferenciado do interesse genérico da legalidade e eficácia dos actos administrativos; (in “La tutela cautelar em

la nueva justicia administrativa”, Civitas, Madrid, pág. 163.)

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

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

Ora, como se constata da contestação oportunamente apresentada, alega, (em síntese), a entidade recorrida que:

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

Aqui chegados, passemos à análise da situação vertente.

Resulta dos autos que a infracção disciplinar que levou à prática do acto punitivo ocorreu na Direcção dos Serviços de Finanças, mais concretamente, na Comissão de Avaliação de Veículos Motorizados (C.A.V.M.), que funciona no âmbito desta Direcção de Serviços, onde e enquanto a requerente desempenhava funções de direcção (e Presidente),

infracção esta que levou a gastos públicos avultados e indevidos, e que é do conhecimento de todos os trabalhadores da referida Direcção e da própria função pública, dos seus utentes e população em geral, em virtude da ampla divulgação que a ocorrência mereceu nos órgãos de comunicação social.

Inegável nos parece desta forma que em causa está assim a imagem de seriedade e isenção dos trabalhadores da referida Direcção de Serviços, da dignidade dos trabalhadores da função pública, assim como o interesse público de uma Administração eficiente e transparente, com funcionários capazes, competentes e honestos.

De facto, e atentas as atribuições da Direcção de Serviços em causa, à qual, como é sabido, compete, nomeadamente, a fiscalização das receitas e despesas da R.A.E.M., é deveras lamentável o sucedido, pois que do mesmo transparece uma imagem de acentuada falta de rigor no cumprimento dos deveres e nos procedimentos adoptados, que não pode deixar de causar um sentimento de estupefacção por parte do cidadão comum.

Assim sendo, e ponderando nas funções pela ora requerente exercidas aquando da ocorrência dos factos que deram origem ao acto administrativo em causa, e tendo também presente a ampla divulgação (e reacção) que os mesmos mereceram na comunicação social, mostra-se-nos que razoável e adequado é concluir que fortemente afectada ficou a imagem de toda a Administração Pública local.

Na verdade, se àqueles a quem cabe dirigir um serviço (como a Direcção dos Serviços de Finanças) o fazem da forma que os factos provados descrevem, dando lugar a gastos avultados e indevidos e proporcionando enriquecimentos injustificados, como esperar que um funcionário de categoria inferior se empenhe no cumprimento dos seus deveres funcionais? E como querer que os utentes da Administração – cuja actuação beneficia do privilégio da presunção da legalidade – nela confiem, acreditando que quando com ela se relacionam está ela a agir no escrupuloso cumprimento da lei, na prossecução do interesse público e de boa fé?

Poder-se-á, (eventualmente), dizer que a pena em questão é apenas de 90 dias de suspensão, (alguns, já decorridos), e que a requerente foi já

removida das suas funções de direcção, e que, portanto, não há que extrapolar..., nem entrar em alarmismos.

É (certamente) um ponto de vista.

Porém, e sem prejuízo do muito respeito devido a opinião em sentido diverso, não nos parece o adequado.

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

E num juízo de normalidade, os factos que à requerente são imputados são reveladores de inadequação funcional assim como de incompreensão dos seus deveres funcionais, nomeadamente, no que toca à gestão da coisa pública, desacreditando-a, com repercussões a nível de todo o funcionalismo público, o que, em nossa opinião, faz com que o seu regresso ao serviço – e ainda que já não como Directora dos Serviços – possa ser visto pelos seus colegas, utentes e público em geral, como complacência, tolerância e permissividade dos titulares do poder

disciplinar.

Por sua vez, a “carga negativa” da conduta (da requerente e que deu lugar à sanção ora em causa) é intensa, os reflexos negativos no bom nome e dignidade dos restantes trabalhadores da Direcção de Serviços em causa e da função pública em geral são igualmente, e, no mínimo, consideráveis, e a imagem de uma (tão desejável) Administração Pública transparente, competente e com trabalhadores honestos, não deixa de ficar também, seriamente, abalada.

Doutra forma, de nada valeria consagrar-se como “dever (geral)” dos funcionários e agentes da Administração o de “exercer a sua actividade de forma digna, contribuindo para o prestígio da Administração Pública”, (cfr., o art. 279º, nº 1 do E.T.A.P.M.), o mesmo sucedendo com a tão almejada “elevação da transparência da Administração”.

Tudo visto e ponderado, conclui-se pois pela “grave lesão do interesse público” no caso de se vir a suspender a eficácia do acto administrativo em causa, e, assim, pela não verificação do pressuposto da

“alínea b) do art. 121º”.

Por fim, e afigurando-se-nos também – face ao exposto e à factualidade dada como provada – que verificada não está a situação a que alude o n.º 4 do citado preceito legal, impõe-se a improcedência do pedido.

### **Decisão**

**5. Nos termos e fundamentos expostos, e em conferência, acordam indeferir a peticionada suspensão de eficácia.**

**Custas pela requerente, com 10 UCs de taxa de justiça.**

Macau, aos 04 de Março de 2010

José M. Dias Azedo

Tam Hio Wa

Chan Kuong Seng

(subscrevo apenas a decisão de indeferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo, e já não toda a fundamentação exposta neste Acórdão para sustentar essa decisão judicial, pois discordo, de entre outras coisas, de que a “ampla divulgação que a ocorrência mereceu nos órgãos de comunicação social” possa relevar em sede de ponderação judicial sobre a verificação do requisito de “grave lesão ao interesse público”).