

Proc. n° 18/2013

Relator: Cândido de Pinho

Data do acórdão: 09 de Maio de 2013

Descritores:

- Responsabilidade financeira**
- Dinheiros recebidos indevidamente**
- Reposição**
- Acto recorrível contenciosamente**

SUMÁRIO:

I- *Alcance* existe quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. E existe *desvio de dinheiros* ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. E finalmente, consideram-se *pagamentos indevidos* para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

II- O art. 79º do Regulamento n° 6/2006 (cfr. alteração introduzida pelo Regulamento n° 28/2009) refere-se ao alcance, desvio de dinheiros e pagamentos indevidos, como factores de accionamento de responsabilidade financeira e disciplinar.

III- No que se refere aos pagamentos indevidos, está a norma a referir-se a pagamento que os funcionários e agentes hajam pago indevidamente a outrem. Não é disso que se trata quando é o próprio funcionário ou agente a receber dinheiro para além do limite legal. Nesse caso, não se está perante responsabilidade financeira desses beneficiários, pelo que a situação não é resolúvel pelos arts. 79º e 80º do referido Regulamento.

IV- Em tal hipótese, a situação é de recebimento indevido, podendo determinar a sua reposição, para cuja decisão e processamento é competente a entidade processadora ou, excepcionalmente, o Secretário para a Economia e Finanças, consoante o caso, nos termos do art. 32º-A do mesmo Regulamento.

V- Segundo a previsão do referido art. 32º-A do Regulamento citado, é recorrível o acto da Directora dos Serviços de Finanças que, de acordo com o art. 176º do ETAPM, manda proceder à reposição dos dinheiros recebidos indevidamente pelos funcionários e agentes no quadro das funções por estes exercidas.

Proc. n° 18/2013

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I - Relatório

A, do sexo feminino, com os demais sinais dos autos, recorreu contenciosamente do despacho da **Ex.ma Directora dos Serviços de Finanças** de 14/07/2011, exarado na Informação n° 017/DIR/2011, nos termos do qual foi ordenada a *reposição de importâncias* indevidamente recebidas.

*

Foi, na oportunidade, proferida sentença no Tribunal Administrativo, que julgou “improcedente” o recurso contencioso com fundamento em “irrecorribilidade” da decisão da entidade recorrida.

*

É contra essa decisão que ora vem interposto o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações a recorrente contenciosa formulou as seguintes *conclusões*:

«A) O Tribunal Administrativo decidiu que o acto da Directora dos Serviços de Finanças (o acto recorrido) era irrecorrível - o acto recorrível seria o do Chefe do Executivo (de 29

de Janeiro de 2010) e/ou o do Secretário para a Economia e Finanças de 14 de Julho de 2011 - salientando-se, como nota introdutória, que o primeiro foi anulado judicialmente e o segundo nunca foi notificado à Recorrente;

- B) A sentença recorrida não determina qual o acto, efectivamente, recorrível e é exactamente nesta incessante *busca do acto administrativo (recorrível) perdido* que a tutela efectiva dos direitos dos particulares se desvanece;
- C) Ora, a Secção III do Capítulo II do CPAC dedica-se à recorribilidade dos actos administrativos, estabelecendo o n.º 1 do artigo 28.º que “*são actos administrativos contenciosamente recorríveis os que, produzindo efeitos externos, não se encontram sujeitos a impugnação administrativa necessária.*”;
- D) Embora tal definição não seja, de todo, fácil de concretizar na prática, é jurisprudência pacífica que são **contenciosamente impugnáveis** os actos administrativos, cujos efeitos externos provoquem directa e imediata lesão na esfera jurídica dos administrados, lesão imediata essa que legitima a impugnação contenciosa do acto administrativo, sendo que desta regra podem escapar os actos de mera execução e os actos confirmativos, nos termos do regime legal aplicável;
- E) Para que o acto objecto do presente recurso fosse irrecorrível - como, erradamente, conclui o Tribunal recorrido -, era necessário que houvesse um acto administrativo anterior com efeitos externos imediatos na esfera jurídica da Recorrente que tivesse definido, de forma conclusiva, a situação jurídica desta e lhe tivesse sido devidamente notificado, sendo, assim, nesse cenário hipotético, o acto recorrido um mero acto de execução desse acto anterior ou, então, acto confirmativo do acto confirmado - tal acto anterior com essas características não existe no caso em apreço;
- F) O Tribunal *a quo* justificou a possível recorribilidade do acto do Chefe do Executivo de 29 de Janeiro de 2010, com o Acórdão proferido pelo Tribunal de Última Instância no âmbito do processo n.º 64/2010, onde esteve em causa um acto do Chefe do Executivo que referia expressamente a reposição de quantias - o que claramente não acontece no acto do Chefe do Executivo de 29 de Janeiro de 2010 - sendo ainda que tal Acórdão

fundamenta a competência do Chefe do Executivo para a reposição de dinheiros no artigo 83.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, de 24 de Abril, quando, salvo melhor entendimento, tal preceito aplica-se a quem manda pagar e não a quem recebe (estando em causa nos presentes autos dinheiro recebido e não qualquer ordem de pagamento);

- G) Mais, não é verdade que o Despacho do Chefe do Executivo de 29 de Janeiro de 2010 referido na sentença recorrida contenha qualquer decisão sobre a reposição de quantias, pois que este delimita expressamente o âmbito da decisão ali tomada ao indicar que tal despacho é proferido ao abrigo do disposto no artigo 322.º do ETAPM, que corresponde exclusivamente à aplicação das penas de suspensão, aposentação compulsiva e demissão (e não à determinação de reposição de quaisquer importâncias);
- H) Por último, e acima de tudo, há ainda que salientar que tal acto de 29 de Janeiro de 2010 foi judicialmente anulado por Acórdão transitado em julgado proferido no processo n.º 208/2010, pelo que tal acto deixou de produzir quaisquer efeitos jurídicos, no qual se decidiu ainda que não era aquele o acto recorrível quanto à reposição de dinheiros, ao esclarecer: “*Quanto ao limite remuneratório Liquidadas não estando as quantias em causa, não se divisa como decidir da questão, oportuna não sendo assim a mesma*”;
- I) O Despacho do Chefe do Executivo já foi anulado da ordem jurídica e, ainda assim, não continha qualquer ordem de reposição de quantias, não definiu a situação jurídica da Recorrente nesse ponto e, por isso, não teve qualquer efeito lesivo externo, não sendo, assim, recorrível; consequentemente, o acto ora recorrido não pode ser visto como acto de mera execução do acto do Chefe do Executivo;
- J) A sentença recorrida viola, nestes termos, os artigos 28.º e 30.º do CPAC e, bem assim, o alcance do caso julgado, no duplo sentido em que (i) o Tribunal de Segunda Instância decidiu que o acto do Chefe do Executivo não era o acto recorrível quanto à questão da reposição dos dinheiros, e (ii) o despacho do Chefe do Executivo foi judicialmente anulado, por decisão transitada em julgado, não produzindo, por isso, quaisquer efeitos;
- K) Entende ainda o Tribunal a quo que o acto recorrível será (ou poderá ser) também o acto

do Secretário para a Economia e Finanças aposto na Informação n.º 017/DIR/2011, no dia 14 de Julho de 2011, ao afirmar na última página da decisão recorrida que a DSF não tem competência para decidir do assunto, sendo naturalmente preciso remeter o caso ao superior que possui competência para autorizar a reposição de acordo com a lei - no entanto não esclarece onde está, legalmente, prevista a competência do Secretário para a Economia e Finanças para tal decisão;

- L) Para além disso, relembra-se, a Recorrente não foi notificada desse acto;
- M) O acto do Secretário para a Economia e Finanças aposto na Informação n.º 017/DIR/2011 é um mero acto interno, dirigido exclusivamente à própria Entidade Recorrida, que produz efeitos apenas nas relações inter-orgânicas entre aquele e esta, e que se limita a aceitar internamente a divergência de valores entretanto encontrada - assim o entendeu a própria Entidade Recorrida a fls. 423v dos autos e o próprio Secretário no processo judicial n.º 984/2009 que correu termos no Tribunal de Segunda Instância - conforme também documento junto aos autos;
- N) Tanto assim é que, quando a Entidade Recorrida decidiu dar a conhecer a liquidação dos montantes a repor à ora Recorrente, esta optou por apenas dar conhecimento da existência do seu despacho, com a indicação expressa de que o mesmo era recorrível para o Tribunal Administrativo, sem fazer qualquer referência à existência do despacho do Secretário para a Economia e Finanças e sem juntar cópia da Informação onde este último acto foi aposto - cfr. Doc. n.º 1 junto com a petição de recurso (o acto recorrido);
- O) Por o acto do Secretário para a Economia e Finanças não ter quaisquer efeitos externos, não definir a situação jurídica da Recorrente, não lhe ser dirigido, nem lhe ter sido notificado, não pode ser considerado como acto recorrível e, conseqüentemente, não pode o acto da Directora dos Serviços de Finanças (acto ora recorrido) ser um mero acto de execução daquele - mais uma vez, a decisão recorrida viola os artigos 28.º e 30.º do CPAC;
- P) Com efeito, a decisão efectiva de mandar repor quantias consta do acto recorrido praticado pela Directora dos Serviços de Finanças, quando diz: “À DAF: Ao abrigo do

disposto no art.º 176.º do ETAPM, determino à reposição das quantias indevidamente recebidas. Notifique em conformidade” - Este acto é, efectivamente, o único acto administrativo em todo o processo administrativo que manda repor quantias e que é dirigido à Recorrente;

- Q) Foi, assim, com a prática do acto recorrido que se consolidou a decisão de reposição e se definiu a situação jurídica da Recorrente, verificando-se, nesse momento, os efeitos externos e imediatos do acto administrativo relevante para este propósito;
- R) Ainda que assim não se entenda, sempre se dirá que padece a sentença recorrida de inadmissível indecisão e dúvida quanto ao acto recorrível, o que só reforça a ideia acima referida da interminável *busca pelo acto administrativo perdido*, busca essa que, invariavelmente, reverte em desfavor do particular e da tutela efectiva do seu direito, como aconteceu no caso em apreço;
- S) Salvo o devido respeito por opinião contrária, a dúvida constante da sentença recorrida sobre qual o acto recorrível corresponde à abstenção de decisão no caso concreto, pois que se o recurso contencioso de anulação interposto for rejeitado com base na irrecorribilidade do acto, por ser um acto de mera execução, o que de modo algum, se espera, a Recorrente tem o direito de saber - e o Tribunal tem o correlativo dever de decidir - de que acto é, então, aquele mera execução;
- T) A sentença recorrida viola, deste modo, o n.º 1 do artigo 1.º do CPC, bem como o artigo 3.º do Estatuto dos Magistrados;
- U) Ora, a entender-se que o acto recorrível era o acto do Chefe do Executivo (acto esse judicialmente anulado), então quer o acto do Secretário para a Economia e Finanças quer o acto recorrido seriam nulos, nos termos da alínea i) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA, o que significa que há erro de julgamento quando a sentença recorrida pondera a possibilidade de o acto do Secretário em causa ser recorrível, na medida dos vícios próprios que o mesmo pudesse conter, enquanto acto de execução do acto do Chefe do Executivo;
- V) Se se entendesse que o acto, efectivamente, recorrível era o do Secretário para a

Economia e Finanças, então haveria que declarar a incompetência do Tribunal a quo e ordenar a remessa dos autos para o Tribunal competente - neste sentido a sentença recorrida viola o artigo 33.º do CPC;

- W) Com a decisão proferida pelo Tribunal a quo, chega-se ao absurdo kafkiano de que a Recorrente recorreu dos actos de que foi notificada (do acto do Chefe do Executivo de 29 de Janeiro de 2010 e do acto recorrido) e ambos os Tribunais (o de Segunda Instância e o Tribunal Administrativo, respectivamente) rejeitaram conhecer do recurso (quanto à reposição de dinheiros), um por entender que o momento para tal ainda não tinha chegado e outro por considerar que já tinha passado, ficando a Recorrente, que reagiu devida e atempadamente aos actos em causa, sem resposta à sua pretensão;
- X) Chega-se também ao absurdo de admitir que a Administração informe erradamente os particulares de qual o acto recorrível, não os notifique dos actos que, no entender do Tribunal, são efectivamente recorríveis, ficando, no final, o particular totalmente impedido de exercer os seus direitos perante uma Administração incólume e sem qualquer controlo de legalidade dos actos recorríveis por ela proferidos e não notificados aos particulares;
- Y) Em boa verdade, se o particular foi notificado de um acto administrativo por uma notificação viciada, tal notificação não dá lugar a que comece a contar qualquer prazo para dele reagir;
- Z) A sentença recorrida viola, assim, o artigo 36.º da Lei Básica e o artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo.

Nestes termos, e nos mais de Direito aplicáveis que V. Exas. doutamente suprirão, deverá ser dado provimento ao presente recurso e revogada a sentença recorrida, e em consequência, ser ordenada a baixa dos autos ao Tribunal Administrativo a fim de o recurso contencioso prosseguir os seus normais termos, com as demais consequências legais,

Assim, mais uma vez, será feita a habitual JUSTIÇA! ».

*

A entidade recorrida, na sua resposta ao recurso, formulou as seguintes *conclusões*:

- « A. As infracções ao disposto no n.º 1 do artigo 176.º do ETAPM obrigam à reposição das quantias recebidas para além dos limites nele previstos, descontadas as excepções previstas no n.º 2 do mesmo artigo, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar e criminal que nele couber.

- B. Deve, pois, distinguir-se no despacho (confidencial) de Sua Ex.^a o Chefe do Executivo, de 29 de Janeiro de 2010, de concordância relativamente ao Relatório Final do Processo Disciplinar n.º1/GCE/PD/ACMS/2009, a ordem para a reposição das quantias recebidas para além dos referidos limites e a decisão disciplinar que foi anulada judicialmente pelo Acórdão do TSI, de 2 de Dezembro de 2010, proferido no processo n.º 208/2010, o qual veio a ser confirmado pelo Acórdão do TUI, proferido a 10 de Junho de 2011, no processo n.º 23/2011.

- C. Não procedem os alegados vícios imputados pela Recorrente ao acto, porquanto S. Ex.^a Chefe do Executivo é competente para determinar a reposição das quantias indevidamente recebidas em infracção ao disposto no artigo 176.º do ETAPM, o despacho não foi anulado no que respeita a esta parte, mas apenas relativamente a sanção disciplinar.

- D. Nos termos previstos no número 1 do artigo 34.^ol do Regime Jurídico de Administração Financeira Pública (RJAFP), aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º6/2006 (com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, e republicado

¹ **Artigo 34.º Processamento de reposições**

1. O processamento e a decisão para a reposição de dinheiros públicos competem à entidade processadora, excepto quando, nos termos do presente regulamento administrativo, essa decisão seja da competência do Secretário para a Economia e Finanças, caso em que a entidade processadora é unicamente responsável pelo processamento.

2. Para efeitos do disposto no número anterior considera-se entidade processadora aquela em cujo orçamento, de funcionamento ou privativo, a quantia paga a mais é escriturada.

integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n° 426/2009)”, compete à entidade processadora, in casu a DSF, o processamento da reposição.

- E. É entendimento da entidade Recorrida que o processamento é competência própria da Direcção dos Serviços de Finanças, enquanto entidade em cujo orçamento, de funcionamento ou privativo, a quantia paga a mais foi escriturada, consubstanciando uma mera operação material, em mera execução do superiormente determinado.
- F. A decisão da reposição foi determinada por despacho (confidencial) de Sua Ex.^a o Chefe do Executivo, de 29 de Janeiro de 2010, de concordância relativamente ao Relatório Final do Processo Disciplinar n° 1/GCE/PD/ACMS/2009, foi a Direcção dos Serviços de Finanças incumbida de proceder à instrução do procedimento administrativo, destinado “à efectivação da reposição das quantias recebidas” pela Requerente, enquanto funcionária, *“em contravenção do limite anual máximo de remunerações previsto no artigo 176° do ETAPM, ainda não prescritas”*.
- G. Tendo em conta o processamento ter decaído, relativamente ao inicialmente previsto pelo instrutor do processo disciplinar, e por visar directamente uma funcionária do quadro da DSF, e tendo a mesma desempenhado o cargo de Directora, foi entendido, por cautela, e em homenagem aos princípios da justiça, da isenção e imparcialidade, que deve nortear a actividade da Administração, dar conhecimento do apuramento ao Senhor Secretário para a Economia e Finanças. O que constitui um mero acto interno da Administração.
- H. A Recorrente teve oportunidade de se pronunciar em diversos momentos sobre o efectivo apuramento dos montantes a repor, indevidamente recebidos em contravenção do disposto no artigo 176° do ETAPM, quer após conhecimento do Relatório de Auditoria do Comissariado de Auditoria, quer, por em sede de processo disciplinar a matéria ter sido devidamente apurada, conforme se refere supra nos pontos 15., 16 e 17. E efectivamente a Recorrente pronunciou-se, com o mesmo conteúdo desenvolvido na PI e demais peças processuais vertidas nos presentes autos, na defesa na sequência da acusação e no Recurso contencioso para o TSI e TUI.

I. Improcedem todos os demais vícios do acto recorrido alegados pela Recorrente, conforme supra melhor se explicitou, reiterando o que se disse em sede de contestação e alegações facultativas prévias a sentença recorrida. Importa sublinhar que não é admissível, efectuar interpretação extensiva da norma excepcional prevista no n.º 2 do artigo 176.º, nem considerar como senha de presença o que não é legalmente qualificado como tal.

Pelo acima exposto, e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de V. Ex.ª deve o presente recurso ser julgado improcedente, e mantida a decisão proferida pelo Tribunal A Quo».

*

O digno Magistrado do MP emitiu nesta Instância o seguinte *parecer*:

«Da análise do conteúdo do despacho de 29/1/10 do Chefe do executivo, para além da aplicação da medida disciplinar respectiva, resulta expressa a menção de adesão ao conteúdo do relatório final do instrutor do processo disciplinar “...cujo teor merece a minha concordância e que dou aqui por integrado para todos os efeitos legais...”.

Serve o sublinhado a que nós próprios procedemos para realçar que daquele relatório faz parte integrante a proposta de que “...aos arguidos seja exigida a reposição das quantias recebidas para além dos limites anuais máximos de remuneração ainda não prescritas, devendo ser a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) a efectuar essas reposições”, repetindo-se, em termos de conclusão, que “Propomos ainda que a DSF proceda à efectivação de reposição das quantias recebidas por ambos os arguidos, em contravenção ao limite anual máximo de remunerações previsto no artigo 176.º ETAPM, ainda não prescritas”, por se entender, ainda daquele relatório, ter sido aquela entidade que efectuou a maioria dos pagamentos a efectuar, devendo “...emitir guias de reposição, nos termos do disposto no artigo 36.º do REGA n.º 6/2006”.

Atenta a anuência, adesão e “*integração*” do citado relatório no seu seio, não vemos, em boa verdade, como se possa, validamente, concluir que o despacho do C.E. em questão não

efectuou reporte, não determinou a reposição das verbas em questão.

Nesse sentido, o acto sob escrutínio no recurso contencioso, da autoria da directora da DSF, ao determinar a reposição daquelas verbas, ter-se-ia limitado, em boa verdade, a executar o decidido por aquele superior hierárquico, sendo que, assim analisado, nenhuma censura mereceria (para além da “*periclitância*” na definição do acto contenciosamente impugnável) a decisão do Mmo Juíz “*a quo*”, aqui sob escrutínio.

Sucedde, porém, que a autora do acto alvo do recurso contencioso, - por aparente cautela, seja pela especial qualidade da funcionária alvo do processo disciplinar (sua antecessora no cargo), seja por o processamento das verbas a repor ter (no seu próprio critério) decaído relativamente ao proposto pelo instrutor do processo disciplinar - entendeu por bem transmitir e submeter diferente proposta ao Secretário para a Economia e Finanças que “*deferiu*” tal processamento, suscitando-nos esse procedimento, algumas reflexões:

- Estamos em crer que, após o decidido pelo CE, a directora da DSF, vinculada à ordem de reposição das verbas, era a entidade competente (nos termos, aliás, brilhantemente ilustrados pelo Exmo Colega junto do tribunal “*a quo*”) para proceder ao cômputo das mesmas, segundo os parâmetros e factores estabelecidos no relatório final do instrutor do processo disciplinar, aceite e “integrado” pelo CE;

- Entendendo, como entendeu, o cômputo das mesmas de forma diversa, acabou por inovar na matéria, razão por que tal decisão se tornou autonomamente recorrível;

- Sendo da sua competência exclusiva aquela definição dos montantes das verbas a repor, a submissão do procedimento ao seu superior hierárquico imediato, no caso o Secretário para a Economia e Finanças, o despacho de deferimento do mesmo sobre a matéria mostra-se irrelevante para o que agora nos ocupa, já que o acto definitivo, definidor da situação jurídica da recorrente quanto à obrigação de reposição das verbas é o do CE e quanto à definição do montante das mesmas (porque inovatório em relação àquele) o da autoria da directora da DSF, submetido a recurso contencioso.

Nesta perspectiva, quer-nos parecer, para aquilo que aqui conta, que este último será, de facto, irrecorrível (porque de mera execução, ou, querendo-se, meramente consequente do

despacho do CE) quanto à obrigação de reposição das verbas devidas, mostrando-se, porém, passível de impugnação contenciosa na vertente “inovatória” relativa à fixação dos factores, parâmetros e montantes respectivos.

Sendo certo esgrimir a recorrente em ambos os domínios, entendemos merecer o presente recurso parcial provimento, de acordo com o apontado».

*

Cumprido decidir.

II - Os factos

A sentença sob escrutínio deu por assente a seguinte factualidade:

- «1) Em 26 de Janeiro de 2010, o instrutor concluiu o balanço do procedimento disciplinar n.º 1/GCE/PD/ACMS/2009, confirmando a responsabilidade disciplinar dos três agentes da DSF (incluindo a recorrente) (vd. fls. 42 e 133v do processo administrativo, cujo conteúdo dá-se aqui por integralmente reproduzido).
- 2) Em 29 de Janeiro de 2010, o Chefe do Executivo proferiu um despacho que concordou com os fundamentos de facto e de direito no balanço supracitado, e que, nos termos do artigo 300, n.º 1, al. c), artigo 303, n.º 2, al. a), artigo 314, n.º 3 e artigo 316, n.º 2 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aplicou à recorrente uma pena de suspensão de função pelo período de 90 dias (vd. fls. 4 e v do processo administrativo, cujo conteúdo dá-se aqui por integralmente reproduzido).
- 3) A seguir, veio a recorrente interpor para o TSI recurso da decisão do Chefe do Executivo (vd. processo n.º 208/2010 do TSI).
- 4) Em 2 de Dezembro de 2010, o TSI proferiu o acórdão no processo n.º 208/2010,

anulando o supracitado despacho de 29 de Janeiro de 2010 proferido pelo Chefe do Executivo. Tal acórdão foi depois mantido pelo acórdão do TUI no processo n.º 23/2011 (vd. fls. 448 a 524 dos autos).

- 5) Em 31 de Maio de 2011, o agente da DSF concluiu a informação n.º 073/NAJ/CRF/11 (vd. fls. 186 a 197v do processo administrativo, cujo conteúdo dá-se aqui por integralmente reproduzido).
- 6) Em 24 de Junho de 2011, a directora da DSF proferiu um despacho na informação n.º 073/NAJ/CRF/11 (vd. fls. 197 do processo administrativo, cujo conteúdo dá-se aqui por integralmente reproduzido):

“ ...

Ao NAJ

Analisado o parecer e ponderada a legislação aplicável à situação em apreço, nomeadamente a interpretação que dela faço, entendo que o procedimento a adoptar é o explanado no verso da página 1 da presente informação.

Proceda-se em conformidade.”

- 7) Em 29 de Junho de 2011, o Chefe do Executivo proferiu o despacho n.º 77/CE/2011, cujo conteúdo se vê a seguir (vd. fls. 34 do processo (administrativo):

“O acórdão de 10 de Junho de 2011 do TUI anulou o despacho por mim proferido em 29 de Janeiro de 2010 que aplicou a A, funcionária pública da DSF, uma pena de suspensão de função pelo período de 90 dias.

Vem agora a Administração, nos termos do artigo 174 do Código de Processo Administrativo Contencioso, cumprir a decisão em causa no prazo de 30 dias desde a sua transição em julgado, e pretender obter, quanto possível, a reposição da situação actual hipotética.

Pelo que, a fim da execução da decisão em causa, deve a DSF reembolsar à funcionária

pública acima referida a verba descontada durante o período de pena da suspensão de função, e contar o tempo de serviço para efeitos de aposentação e antiguidade.

Remeta-se este despacho ao Secretário para a Economia e finanças. A decisão é executada pela DSF.”

- 8) Em 30 de Junho de 2011, o Chefe do Executivo proferiu o seguinte despacho (vd. fls. 24 e v do processo administrativo):

“O acórdão de 10 de Junho de 2011 de TUI anulou, com base no erro no pressuposto legal, o despacho de 20 de Janeiro de 2010 proferido por mim para aplicar a A, funcionária pública da DSF, uma pena de suspensão de função pelo período de 90 dias. A anulação fundamenta-se, por um lado, em que a constituição da respectiva infracção disciplinar exige o dolo do agente, o despacho, entretanto, aplicou, com base na negligência, o disposto no artigo 315, n.º 2, al. n) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; por outro lado, na violação do princípio de proibição de dupla valoração, por o despacho ter considerado as respectivas circunstâncias, que já tinham sido requisitos constitutivos legais de tal infracção disciplinar, como circunstâncias agravantes.

Nos termos do artigo 174, n.ºs 1 e 2 do Código de Processo Administrativo Contencioso, mandou-se executar tal decisão.

Tendo em conta as matérias de facto referidas e provadas pelo processo disciplinar e confirmadas pelas decisões declaradas, forma-se a conclusão de que a suspeita violou o dever de isenção referido no artigo 279, n.º 2, al. a) e n.º 3 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o dever de zelo referido no n.º 2, al. b) e n.º 4 do mesmo artigo e o dever de lealdade referido no n.º 2, al., d) e n.º 6 do artigo, encontrando-se na sua conduta culpa e grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais, pelo que é preenchido o requisito previsto no artigo 314, n.º 1 do Estatuto.

Consideramos as circunstâncias atenuantes indicadas pelo processo disciplinar e a inexistência de qualquer circunstância agravante indicada pelo Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Nos termos do artigo 314, n.º 1 e n.º 3, artigo 279, n.º 2, al.s a), b), d) e n.ºs 3, 4 e 6, artigo 300, n.º 1, al. c) e artigo 316, n.º 1 do ETAPM, decido aplicar à suspeita A uma pena de suspensão de função pelo período de 90 dias. Entendo que a pena foi cumprida dado que o seu trabalho tinha sido suspenso.

Notifique-se A e remeta-se este despacho ao Secretário para a Economia e Finanças para a execução da decisão.”

- 9) Em 1 de Julho de 2011, através do ofício n.º 0974/GSEF/2011, a Secretaria para a Economia e Finanças entregou o despacho n.º 77/CE/2011 proferido pelo Chefe do Executivo para a DSF a fim do acompanhamento (vd. fls. 36 do processo administrativo).
- 10) Em 7 de Julho de 2011, através do ofício n.º 0984/GSEF/2011, a Secretaria para a Economia e Finanças entregou o supracitado despacho de 30 de Junho de 2011 proferido pelo Chefe do Executivo para a DSF para a aplicação de medidas necessárias (vd. fls. 30 do processo administrativo).
- 11) Ao mesmo dia, a directora da DSF proferiu novamente despacho na informação n.º 073/NAJ/CRF/11 (vd. fls. 197 do processo administrativo):

“Revogo o meu despacho datado de 24/06/2011.

Determino a reinstrução do processo capeado pela informação n.º 073/NAJ/CRF/11, à luz dos despachos de Sua Ex.a o Chefe do Executivo remediados à DSF através dos ofícios n.ºs 974 e 984/GSEF/2011.”

- 12) Em 11 de Julho de 2011, o agente da DSF elaborou a informação n.º 017/DIR/2011, em que se propôs, que “...propõe-se seja levada à superior consideração do Ex.mo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, a homologação do valor total de reposição na Recebedoria da Repartição de Finanças de Macau, por parte da Técnica superior assessora principal da DSF, lic. A, de dinheiros públicos recebidos “em contravenção do limite anual máximo de remuneração previsto no artigo 176.º do ETAPAM, ainda não prescritas” (pág.^a 182 do Relatório), nos anos económicos de 2006, 2007, 2008,

respectivamente de MOP\$7.018,40, MOP\$257.558,10 e MOP\$233.902,40, num total de MOP\$498.478,90...”. À informação anexam-se os três quadros seguintes (vd. fls. 198 a 208 do processo administrativo, cujo conteúdo se dá aqui como integralmente reproduzido):

A	REMUNERAÇÕES DE 2006		
	Total	Abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176°	Não abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176°
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS			
VENCIMENTOS	548,100.00	548,100.00	
RECUPERAÇÃO DO VENC. EXERCÍCIO PERDIDO	1,522.70	1,522.70	
PRÉMIO DE ANTIGUIDADE	4,560.00		4,560.00
SUBSÍDIO DE FÉRIAS	46,055.00	46,055.00	
SUBSÍDIO DE NATAL	46,055.00	46,055.00	
SUBSÍDIO DE FAMÍLIA	9,960.00		9,960.00
AJUDAS DE CUSTO DIÁRIAS	49,508.60		49,508.60
DESLOCAÇÕES – COMPENSAÇÃO DE ENCARGOS	1,650.30		1,650.30
AJUDAS DE CUSTO DE EMBARQUE	2,500.00		2,500.00
REMUNERAÇÕES – COMISSÕES DE IMPOSTOS*	120,225.00	120,225.00	
ABONO P/LICENÇA ESPECIAL	135,153.00		135,153.00
OUTROS ENCARGOS DE DESLOCAÇÕES	722.40		722.40
REMUNERAÇÕES – CRAC***	69,300.00	69,300.00	
SOMA	1,035,312.00	831,257.70	204,054.30
CONSELHO EXECUTIVO – SENHAS PRESENÇA	525.00		525.00
DSAFP – AJUDAS DE CUSTO DIÁRIAS	366.70		366.70
OBRA SOCIAL DA POLÍCIA JUDICIÁRIA**	31,500.00	31,500.00	
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE CORREIOS**	5,785.50	5,785.50	
FUNDO DE PENSÕES**	56,700.00	56,700.00	
MONTEPIO GERAL DE MACAU*	525.00	525.00	
TOTAL DOS RENDIMENTOS DE TRABALHO	1,130,714.20	925,768.20	204,946.00
LIMITE MÁXIMO = [(1000 x \$52,5 x 125)/100] x 14		918,750.00	
DIFERENÇA A REPÔR		7,018.20	
OBS.:(*) Acumulação de funções públicas por inerência; (**) Acumulação de funções de representante da Direcção dos Serviços de Finança nos termos do Decreto-Lei n.º 14/98/M, para fiscalização ou controlo de			

dinheiros públicos; (***) Acumulação de funções de Presidente da Comissão de Registo dos Auditores e dos Contabilistas, nos termos do Anexo do Despacho do Chefe do Executivo n.º2/2005.

Limite máximo – ANEXO INF 17DIR_18DIR2011

A	REMUNERAÇÕES DE 2007		
	Total	Abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176º	Não abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176º
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS			
VENCIMENTOS	627,825.00	627,825.00	
RECUPERAÇÃO DO VENC. EXERCÍCIO PERDIDO	2,912.20	2,912.20	
PRÉMIO DE ANTIGUIDADE	7,049.00		7,049.00
SUBSÍDIO DE FÉRIAS	55,570.00	55,570.00	
SUBSÍDIO DE NATAL	55,570.00	55,570.00	
SUBSÍDIO DE FAMÍLIA	9,960.00		9,960.00
AJUDAS DE CUSTO DIÁRIAS	81,419.70		81,419.70
DESLOCACÕES – COMPENSAÇÃO DE ENCARGOS	1,427.80		1,427.80
AJUDAS DE CUSTO DE EMBARQUE	5,000.00		5,000.00
REMUNERAÇÕES – COMISSÕES DE IMPOSTOS*	326,150.00	326,150.00	0.00
REMUNERAÇÕES – CRAC***	42,856.00	42,856.00	
REEMBOLSOS POR OUTROS MOTIVOS	9,404.40		9,404.40
SOMA	1,225,144.10	1,110,883.20	114,260.90
AJUSTAMENTO DERIVADO DO AUMENTO DO ÍNDICE MÁXIMO DE 1000 PARA 1100 A PARTIR DE 1/7/2007	38,500.00	38,500.00	
SOMA	1,263,644.10	1,149,383.20	114,260.90
OBRA SOCIAL DA POLÍCIA JUDICIÁRIA**	16,500.00	16,500.00	
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE CORREIOS **	68,199.90	68,199.90	
FUNDO DE PENSÕES **	29,700.00	29,700.00	
MONTEPIO GERAL DE MACAU*	4,400.00	4,400.00	
TOTAL DOS RENDIMENTOS DE TRABALHO	1,382,444.00	1,268,183.10	114,260.90
LIMITE MÁXIMO = [(1000 x \$55 x 125)/100] x 7		481,250.00	
LIMITE MÁXIMO = [(1100 x \$55 x 125)/100] x 7		529,375.00	
DIFERENÇA A REPÔR		257,558.10	

OBS.:(*) Acumulação de funções públicas por inerência; (**) Acumulação de funções de representante da Direcção dos Serviços de Finança nos termos do Decreto-Lei n.º 14/98/M, para fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; (***) Acumulação de funções de Presidente da Comissão de Registo dos Auditores e

dos Contabilistas, nos termos do Anexo do Despacho do Chefe do Executivo n.º/2005.

Limite máximo – ANEXO INF 17DIR_18DIR2011

A	REMUNERAÇÕES DE 2008		
	Total	Abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176º	Não abrangidas no cálculo do Limite Máximo - ETAPM 176º
DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS			
VENCIMENTOS	708,000.00	708,000.00	
RECUPERAÇÃO DO VENC. EXERCÍCIO PERDIDO	1,222.30	1,222.30	
PRÊMIO DE ANTIGUIDADE	6,840.00	6,840.00	
SUBSÍDIO DE FÉRIAS	59,570.00	59,570.00	
SUBSÍDIO DE NATAL	59,570.00	59,570.00	
SUBSÍDIO DE FAMÍLIA	2,700.00		2,700.00
AJUDAS DE CUSTO DIÁRIAS	48,529.80		48,529.80
DESLOCACÕES – COMPENSAÇÃO DE ENCARGOS	805.10		805.10
AJUDAS DE CUSTO DE EMBARQUE	5,000.00		5,000.00
REMUNERAÇÕES – COMISSÕES DE IMPOSTOS*	314,630.00	314,630.00	0.00
ABONO P/LICENÇA ESPECIAL			
OUTROS ENCARGOS DE DESLOCAÇÕES			
REMUNERAÇÕES – CRAC***			
SOMA	1,206,867.20	1,149,832.30	57,034.90
AJUSTAMENTO DERIVADO DO AUMENTO DO ÍNDICE MÁXIMO DE 1000 PARA 1100 A PARTIR DE 1/7/2007	82,600.00	82,600.00	
SOMA	1,289,467.20	1,232,432.30	57,034.90
CONSELHO EXECUTIVO – SENHAS PRESENÇA	1,770.00		1,770.00
OBRA SOCIAL DA POLÍCIA JUDICIÁRIA**	0.00	0.00	
DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE CORREIOS **	131,360.10	131,360.10	
FUNDO DE PENSÕES **	0.00	0.00	
MONTEPIO GERAL DE MACAU*	5,860.00	5,860.00	
TOTAL DOS RENDIMENTOS DE TRABALHO	1,428,457.30	1,369,652.40	58,804.90
LIMITE MÁXIMO = [(1100 x \$59 x 125)/100] x 14		1,135,750.00	
DIFERENÇA A REPÔR		233,902.40	
OBS.:(*) Acumulação de funções públicas por inerência; (**) Acumulação de funções de representante da			

Direcção dos Serviços de Finança nos termos do Decreto-Lei n.º 14/98/M, para fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; (***) Acumulação de funções de Presidente da Comissão de Registo dos Auditores e dos Contabilistas, nos termos do Anexo do Despacho do Chefe do Executivo n.º 2/2005.

Limite máximo – ANEXO INF 17DIR_18DIR2011

- 13) Em 12 de Julho de 2011, a directora da DSF emitiu na informação n.º 017/DIR/2011 o seguinte parecer:

“Concordo com o conteúdo desta informação. Reavaliado o valor total de reposição na Recebedoria da Repartição de Finanças de Macau, por parte de A, encontrou-se uma diferença entre este e o escrito no relatório elaborado pelo instrutor, pelo que peço ao Exmo. Senhor Secretário que defira que o valor de reposição, por parte de A, de dinheiro nos anos económicos de 2006, 2007, 2008, seja respectivamente de MOP\$7.018,40, MOP\$257.558,10 e MOP\$233.902,40.” (vd. fls. 208 do processo administrativo)
- 14) Em 14 de Julho de 2011, o Secretário para a Economia e Finanças proferiu o despacho de “deferimento” na informação n.º 017/DIR/2011 (vd. fls. 208 do processo administrativo).
- 15) A directora da DSF proferiu no mesmo dia o seguinte despacho: “À DAF. Ao abrigo do disposto no artigo 176 do ETAPM, determino à reposição das quantias indevidamente recebidas. Notifique-se em conformidade.” (vd. fls. 208 do processo administrativo).
- 16) Em 15 de Julho de 2011, através do ofício n.º 10008/DAF/11, a DSF notificou a recorrente do despacho de 14 de Julho de 2011 proferido pela directora da DSF que determinou à reposição das quantias por aquela indevidamente recebidas. (vd. fls. 37 a 41 do processo administrativo, cujo conteúdo dá-se aqui por integralmente reproduzido).
- 17) Em 22 de Agosto de 2011, a recorrente interpôs este recurso contencioso do despacho de 14 de Julho de 2011 proferido pela directora da DSF na informação n.º 017/DIR/2011».

III - O Direito

1 – O caso

Refresquemos a memória no que se refere à matéria de facto provada:

O relator do procedimento disciplinar instaurado a três funcionários da DSF, incluindo a aqui recorrente, concluiu o relatório respectivo imputando-lhes responsabilidade disciplinar face aos factos apurados e ao direito aplicável.

O Ex.mo Chefe do Executivo, acolhendo os fundamentos ali vertidos, por despacho datado de 29/01/2010, aplicou à recorrente uma pena disciplinar de suspensão de funções por um período de 90 dias. Esta pena, porém, viria a ser anulada pelo TSI (acórdão proferido em 2/12/2010, no Processo n° 208/2010, posteriormente confirmado pelo TUI, no seu aresto de 10/6/2011, no Processo n° 23/2011). O ponto 3 deste despacho determinava ainda fls. 4 e v do p.a a remessa do processo ao gabinete do Secretário para dar execução ao ali decidido.

Face à anulação, o Ex.mo Chefe do Executivo, pelo despacho n° 77/CE/2011, de 29/06/2011, determinou que, em execução do julgado, e tendo em vista a reposição da situação actual hipotética, fosse reembolsada à recorrente a verba descontada durante o período da suspensão disciplinar e contado o tempo correspondente para efeito de aposentação e antiguidade. E em 30/06/2011 a mesma entidade,

considerando as circunstâncias da conduta da recorrente, voltou a aplicar-lhe a mesma pena de 90 dias.

Em 7/07/2011 o Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças enviou o despacho do Chefe do Executivo de 30/06/2011 para a DSF com vista à concretização da pena (fls. 30 do p.a.).

E na sequência disso, o agente da DSF elaborou a *Informação n.º 017/DIR/2011*, propondo fosse levada à consideração do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças a homologação do valor total da reposição na Recebedoria de Finanças de Macau por parte da recorrente dos dinheiros por esta recebidos “*em contravenção do limite anual máximo de remuneração previsto no art. 176.º do ETAPM ainda não prescritas referentes aos anos económicos de 2006, 2007 e 2009, num total de Mop\$ 498.478,90*”.

Em 14/07/2011, o Ex.mo Secretário despachou no sentido do “*Deferimento*” na referida *Informação n.º 017/DIR/2011* (fls. 208, p.a.) e a Ex.ma Directora dos Serviços de Finanças, na mesma data, proferiu o acto administrativo contenciosamente sindicado (**a.a.**) “*Ao abrigo do disposto no artigo 176.º do ETAPM, determino a reposição das quantias indevidamente recebidas. Notifique em conformidade*” (fls. 208 do p.a.).

*

2 – O acto impugnado

O acto contenciosamente impugnado no Tribunal Administrativo,

recorde-se, foi o da Ex.ma Directora dos Serviços de Finanças datado de 14/07/2011, exarado sobre a Informação n° 017/DIR/3011. Tal despacho mandou proceder à reposição das importâncias recebidas pela recorrente num total de Mop\$ 498.478,90, em consequência, entre outras razões, de um alegadamente indevido recebimento de remunerações no âmbito de uma comissão de que fazia parte, o qual fora motivo para procedimento disciplinar.

A sentença ora recorrida, nos termos do art. 30° do CPAC, julgou “*irrecorrível a decisão feita pela directora de DSF em 14 de Julho de 2011, e rejeita este recurso*” e, decidindo, declarou “*Improcedente o recurso*”².

A recorrente jurisdicional discorda deste entendimento, por considerar que o acto da Ex.ma Directora dos Serviços de Finanças era contenciosamente recorrível e o mesmo cogita o digno Magistrado do MP.

Mas, antes de defender a recorribilidade do acto que sindicou, a recorrente, parafraseando o título de uma obra jurídica conhecida³, fez um exercício de tentativas para descobrir qual o acto que o autor da sentença teria intelectualmente projectado como sendo aquele que poderia eventualmente ser objecto de uma verdadeira refrega contenciosa.

Pois bem. Devemos começar por conceder que a sentença em apreço, se é certo não ter aceiteado que o acto da Ex.ma Directora fosse recorrível

² No dispositivo da sentença quereria, talvez, dizer “Rejeitar o recurso”, uma vez que *a improcedência* implica uma apreciação do mérito ou do fundo da causa, o que não chegou a acontecer.

³ *Em busca do acto administrativo perdido*, de **Vasco Pereira da Silva**

contenciosamente, também não foi ao ponto de especificar qual o acto que em concreto podia ser sindicado no tribunal, se o do Ex.mo Chefe do Executivo, se o do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças.

O que afirmou, então, a sentença sob censura?

Que a competência para a reposição de verbas indevidamente recebidas pertence ao Ex.mo Chefe do Executivo **ou** ao Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças, mas não à Ex.ma Directora dos Serviços de Finanças. Com todo o respeito o dizemos, não se alcança muito bem com que base jurídica a afirmação é feita, uma vez que não está estribada em qualquer explícito suporte normativo, tão pouco em nenhum princípio de direito administrativo.

Cremos, porém, que ao exprimir-se *“Tal como acima se refere, a efectivação das quantias indevidamente recebidas compete ao órgão superior da DSF”*, terá querido o digno julgador remeter para o conteúdo de um excerto de um acórdão do TUI, de 25/05/2011, proferido no âmbito do Processo n° 64/2010, como se, aparentemente, quisesse fazer sua a fundamentação do dito aresto, que concluiu pela atribuição de competência ao Ex.mo Chefe do Executivo.

Todavia, ao fazê-lo dessa maneira acabou por incorrer num vício de raciocínio, se nos é permitido dizê-lo. É que se aquele aresto trilhou tal caminho e concluiu pela competência do Ex.mo Chefe do Executivo, então a decisão recorrida não tinha senão que fazer uma subsunção em coerência e atingir a mesma conclusão, em vez de não ser assertivo e, em

vez disso, deixar no ar a ideia de que, afinal, a competência também podia ser do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças.

Por outro lado, em vício novamente incorreu quando fez apelo a um aresto que, ao contrário da situação dos presentes autos, arranca de uma factualidade diferente num ponto essencial. É que naqueles o Ex.mo Chefe do Executivo, conforme bem se pode ler no site dos Tribunais da RAEM, a certa altura do respectivo despacho, além de determinar a rescisão do contrato individual de trabalho da pessoa visada (por factos idênticos), ainda ordenou que o processo fosse encaminhado ao Ex.mo Secretário para “*apuramento e reposição, nos termos da lei, dos montantes indevidamente recebidos*”. Foi por essa razão que o TSI, vendo ali uma definição definitiva da posição jurídica do recorrente, procedeu à rejeição do recurso do acto do Ex.mo Secretário então sindicado, decisão que o TUI, em seu alto critério, confirmou.

Há, portanto, desde logo uma diferença, que é de tomo e não despicienda, entre os pressupostos factuais verificados num e noutro processo. Todavia, e agora com a mais absoluta reverência por opinião contrária, nem a solução dos referidos arestos pode iluminar a decisão que nos presentes autos se pede. Expliquemo-nos.

Serviu de amparo a tais decisões o disposto nos arts. 82º e 83º do Regime de Administração Financeira Pública instituído pelo Regulamento Administrativo nº 6/2006⁴. Ora, a verdade é que tais disposições - que por

⁴ Republicado no Boletim Oficial da RAEM de 9/11/2009, I Série. Todavia, ainda que a republicação resultasse das alterações, supressões, revogações e aditamentos, advindos do Regulamento

força da modificação introduzida àquele Regulamento, passaram a corresponder aos arts. 79º e 70º - não servem de apoio à tese da competência ali definida, nem por consequência à decisão que os presentes autos aguardam. Na verdade, se o segundo dos artigos não sobrevive sem o primeiro, isto é, se a efectivação da responsabilidade é cometida à decisão da DSF ou do Ex.mo Chefe do Executivo, consoante o organismo a que o funcionário estivesse vinculado, o que prevalece nesta análise é o primeiro dos dispositivos legais. E sendo assim, o que faz falta é apurar se ele se adequa ao caso presente.

E não, não nos parece que se adequue. Efectivamente, como se sabe, existe *alcance* quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. E existe *desvio de dinheiros* ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. E finalmente, consideram-se *pagamentos indevidos* para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

Administrativo nº 28/2009 e do Despacho nº 426/2009 que a determina, tais artigos ali citados já não correspondiam, efectivamente, aos preceitos saídos do RA 28/2009. Foi, portanto, uma errónea citação, contudo desculpável em virtude de uma republicação infiel de um texto normativo modificado (a republicação foi feita nos termos em que o articulado se apresentava antes das alterações).

Isto significará, no nosso modesto entendimento, que a previsão do preceito se refere a actuações dos funcionários e agentes da Administração Pública no quadro do exercício da sua actividade de autorização, processamento e pagamento de despesas públicas, em que aqueles são os próprios pagadores infractores.

Ora, o caso dos autos não se inscreve em nenhuma daquelas categorias de factos, até pela simples circunstância de os próprios funcionários envolvidos (a recorrente incluída) serem eles próprios os receptores de importâncias em dinheiro que foram liquidadas a seu favor em razão da actividade que exerceram numa determinada comissão de apuramento de imposto automóvel. Ou seja, não desapareceu, nem foi paga qualquer importância em dinheiro por acção da recorrente. O que está em causa é o dinheiro que ela mesmo recebeu, alegadamente de forma indevida, por ultrapassagem do limite máximo previsto no art. 176º do ETAPM. Cremos, por isso, que o art. 82º invocado (na realidade, art. 79º) não é aplicável ao caso em apreço.

E se assim for, como nos parece que seja, então o art. 83º citado no aresto (na realidade, art. 80º), na parte em que comina ao Ex.mo Chefe do Executivo a competência para a “*efectivação da responsabilidade financeira*”, já não tem aqui qualquer préstimo. Dito de outro modo, não poderíamos, ao abrigo de tais normativos conjugados, dizer que a competência seria do Ex.mo Chefe do Executivo e que, por assim ser, o acto da digna recorrida seria irrecorrível por essa razão.

Aliás, e se nos é permitido um pequeno esclarecimento sobre este ponto, mesmo que a competência abstracta pertencesse, realmente, ao Ex.mo Chefe do Executivo, não seria isso por si só suficiente para afirmar que o acto da digna recorrida seria absolutamente irrecorrível. Em tal hipótese, o máximo que seria legítimo inferir era ela ter exercido em concreto uma competência pertencente a outrem. Mas tal, em vez de permitir dizer que a decisão é insindicável, seria bom motivo para se concluir que, com tal actuação, estaria aberto caminho para uma arguição autónoma através do correspondente vício (vício de incompetência) em processo de recurso contencioso desferido ao respectivo acto.

*

Mas há ainda, quanto a nós, um outro aspecto deveras importante, senão decisivo, que leva a que nos afastemos da decisão recorrida. Tem que ver com a natureza da decisão administrativa em exame.

O Regulamento 6/2006, alterado pelo Regulamento n.º 28/2009, apresenta diferentes tipos de decisões que podem concernir ao caso vertente. Vejamos.

Há, com efeito, duas espécies de responsabilidade que do diploma emergem: *responsabilidade financeira* e *responsabilidade disciplinar*. A primeira pode ser do tipo infraccional, no âmbito da elaboração e execução de orçamentos, bem como no da autorização e pagamento de despesas públicas (art. 79.º, n.ºs 1 e 3), ou do tipo restitutivo, em sede do alcance ou desvio de valores ou de dinheiros ou de pagamentos indevidos

(art. 79º, nº2). A segunda está plasmada no art. 79º, nº3.

Ora, de acordo com este dispositivo legal, a efectivação da responsabilidade financeira, ou seja, a decisão que a determina compete à DSF, a não ser que ela recaia sobre trabalhadores da própria DSF, caso em que a atribuição da responsabilidade recai sobre o Ex.mo Chefe do Executivo. Não esqueçamos, “*efectivação de responsabilidade*”: a entidade competente declara responsável o funcionário ou agente!

Coisa bem diferente é o que se passa com o art. 32º-A do mesmo diploma regulamentar. Ali, já se fala em “*processamento*” e em “*decisão para a reposição de dinheiros públicos*”. A competência para ambos (processamento e reposição) cabem à entidade processadora (nº1, 1ª parte), a não ser que a decisão para a reposição seja da competência do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças, caso em que a entidade processadora é unicamente responsável pelo processamento (nº1, 2ª parte).

Ora bem. No caso em apreço o Ex.mo Chefe do Executivo não declarou (não reconheceu; não imputou) nenhuma responsabilidade financeira à recorrente no despacho de 29/01/2010, nem sequer lhe determinou a reposição de dinheiros.

E, da mesma maneira, o Ex.mo Chefe do Executivo também nenhuma decisão tomou a respeito da *reposição de dinheiros*, nem no seu despacho de 29/06/2011 (ver factó 7: apenas, no âmbito da reposição da *situação actual hipotética*, e na sequência da anulação judicial daquele despacho anterior de 29/01/2010, se limitou a determinar o reembolso à funcionária em causa da verba

descontada durante o cumprimento da pena de suspensão), nem no despacho de 30/06/2011 (facto 8: pois ali se confinou a uma decisão disciplinar de renovar à funcionária o acto sancionatório de aplicação da mesma pena de suspensão do exercício de funções).

E nem tão pouco a questão, como acima se disse já, era susceptível de se subsumir à previsão do art. 79º e 80º. O problema não é resolúvel à luz da responsabilidade estabelecida nesses dois preceitos (a *fattispecie* é completamente diferente da situação dos autos), mas sob a égide de um recebimento de dinheiros por parte de um funcionário público para lá do limite possível, segundo a previsão do art. 176º do ETAPM.

*

Acresce, por outro lado, que também não encontramos no processo administrativo nenhuma decisão do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças que pudesse ser impugnada em vez da da Ex.ma Directora. Não, por não ter sido notificada à recorrente, como o defende a recorrente, pois a notificação não contende, nem com a existência do acto, nem com a sua validade, mas apenas com a sua eficácia, como bem se sabe. Mas, sim, em virtude de o acto do Ex.mo Secretário lavrado na Informação 017/DIR/2011 não ter carácter resolutivo ou decisor de efeitos externos. Na realidade, quando muito o seu despacho de “deferimento” (facto 14) somente serve para homologar o valor da reposição de acordo com o mapa discriminativo enviado e tal como constava da Informação citada da autoria de um “agente da DSF” (cfr. facto 12). Tal despacho está, portanto, integrado no seio da própria na estrutura administrativa e tem, assim, uma

feição puramente interna, sem projecção para o exterior e sem lesividade própria. Podemos até dizer que, independentemente do que o Ex.mo Secretário pudesse ter ou não dito, sempre teria que haver, por banda da entidade competente, uma decisão a fixar o valor dos dinheiros recebidos a mais e a ordenar a sua devolução através da ordem de reposição.

Assim, também não vemos como possa defender-se ser recorrível o acto do Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças.

*

Falta então averiguar qual é a entidade abstractamente competente para a decisão de reposição e qual a entidade que em concreto a determinou.

Bem, a literalidade que emerge do ponto 15 da matéria de facto não deixa lugar a dúvidas: a Ex.ma Directora da DSF proferiu no dia 14 de Julho de 2011 a seguinte decisão: “*À DSF. Ao abrigo do disposto no artigo 176º do ETAPM determino a reposição das quantias indevidamente recebidas. Notifique-se em conformidade*”.

Trata-se, rigorosamente, de uma decisão com os contornos de um acto administrativo, tal como o define o art. 110º do CPA. Esta é a única decisão que impõe de forma autoritária à recorrente contenciosa a devolução de certas quantias que alegadamente teria recebido de forma indevida. Isto é, a DFS, no quadro das atribuições que lhe foram conferidas pelo DL nº 30/99/M, de 5 de Julho (art. 2º, nomeadamente alíneas e) e g)), chamou a si o dever de definir a situação jurídica

resultante dos factos em que a recorrente se terá envolvido e estabeleceu para ela a solução que achou legalmente adequada com vista à produção de efeitos jurídicos no caso concreto. E a sua Directora agiu no âmbito das competências de “superintender, coordenar e avaliar a actividade global da DSF” (art.4º, nº1).

Não é, aliás, caso para admirar que assim tivesse acontecido. É que o art. 32º-A do Regulamento Administrativo 6/2006 só excepcionalmente investe o Ex.mo Secretário para a Economia e Finanças na competência para *decidir* (ordenar) a *determinação de reposição* quando tal estiver previsto. E não está!

O que, diferentemente, sabemos é que a DSF é a entidade processadora, ou seja, é a entidade em cujo orçamento está escriturada a quantia paga a mais à recorrente (art. 32º-A), nº2). E porque é assim, tanto a decisão, como o processamento, competem à DSF, enquanto “entidade processadora” (art. 32º-A, nº1).

Isto é, não só a Ex.ma Directora da DSF é a entidade abstractamente competente para determinar a reposição, como foi ela quem concretamente a determinou.

*

Para dizer, em suma, que não encontramos na situação descrita nenhuma razão que justifique a solução da irrecorribilidade sentenciada na 1ª instância e que, ao contrário, o acto da digna recorrida cumpre os

requisitos da recorribilidade contidos no art. 28º, nº1 do CPAC, em cuja violação a decisão impugnada incorreu, e ora se declara, ficando prejudicada, por desnecessária, a análise de quaisquer outros adicionais fundamentos invocados nas conclusões da alegação de recurso.

IV- Decidindo

Nos termos expostos, acordam em conceder provimento ao recurso, em consequência do que se revoga a decisão recorrida e se determina o prosseguimento dos autos na 1ª instância para conhecimento do recurso contencioso se nenhuma causa a tanto obstar.

Sem custas.

TSI, 09 / 05 / 2013

José Cândido de Pinho

Presente

Lai Kin Hong

Vitor Coelho

Choi Mou Pan