

Processo n.º 4/2011.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrente: Secretário para a Segurança.

Recorrido: A.

Assunto: Conclusões da alegação. Omissão de pronúncia. Suspensão de eficácia de acto. Grave lesão do interesse público. Agente policial. Consumo de estupefaciente. Veículo público. Trajectória do serviço.

Data da Sessão: 23 de Fevereiro de 2011.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Sam Hou Fai e Chu Kin.

SUMÁRIO:

I – Mesmo que as conclusões da alegação de recurso do recorrente sejam deficientes, o juiz não tem de convidar o recorrente a corrigi-las, nos termos do artigo 598.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, se não tiver dúvidas sobre os fundamentos do recurso e se a parte contrária tiver interpretado conveniente a alegação, face ao lugar paralelo do n.º 3 do artigo 139.º do mesmo Código, desde que não se mostre que o recorrente tenha pretendido restringir tacitamente o objecto do recurso (artigo 589.º, n.º 3, do Código de Processo Civil).

II – Não constitui questão, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 563.º do Código de Processo Civil, a argumentação do réu defendendo a improcedência do pedido do autor.

III - Determina grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia de acto de demissão de agente policial há cerca de um mês na força policial que, utilizando um veículo que lhe está distribuído, se afasta da trajectória imposta pelo serviço, e regressa em estado de confusão mental por efeito de *Ketamina*.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

I – Relatório

A, Guarda de 1.^a Classe, de nomeação provisória, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, requereu a suspensão da eficácia do despacho do **Secretário para a Segurança**, de 25 de Outubro de 2010, que o puniu com a pena disciplinar de demissão.

Por Acórdão de 9 de Dezembro de 2010, o **Tribunal de Segunda Instância**, (TSI) deferiu o requerido.

Inconformado, interpõe o **Secretário para a Segurança** recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI).

Termina a respectiva alegação com a formulação da seguinte conclusão:

Solicita que os MM.ºs Juízes do TUI declarem nulo ou extinto o acórdão recorrido, e ao mesmo tempo, acordem em indeferimento do pedido de suspensão de eficácia do despacho n.º XX/XX/XXXX do recorrente apresentado pelo requerente, por acórdão recorrido violar as leis, enfermando do vício de omissão de pronúncia e violando o artigo 76.º do Código de Processo Administrativo Contencioso e o artigo 574.º n.º1 alínea b) e d) do Código de Processo Civil.

O ora recorrido (requerente da suspensão de eficácia do acto administrativo) defende a manutenção do Acórdão recorrido.

O **Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público** emitiu parecer em que se pronuncia pela improcedência do recurso.

II - Os Factos

Resulta dos autos que:

A) O Secretário para a Segurança, em 25 de Outubro de 2010, proferiu o seguinte despacho:

“Despacho n.º XX/XX/XXXX

Assunto: Processo Disciplinar

N.º XX/XXXX (Corpo de Polícia de Segurança Pública)

Arguido: A, Guarda Policial do CPSP, n.º XXXXXX

Consultando os elementos constantes do presente processo, há provas suficientes para provar que o arguido A, guarda policial do CPSP, n.º XXXXXX, desviou-se, sem nenhuma autorização prévia, do âmbito de trajectória rodoviária durante o patrulhamento, e quando

regressou ao Comissariado após a convocação, verificou-se que o arguido estava em estado mental anómalo. Em seguida, depois de obtido o seu consentimento, o arguido foi submetido a um teste no Centro Hospitalar Conde São Januário e foi verificado que existia no seu corpo indícios de pó de K (Ketamina).

Para efeitos de processo disciplinar, o arguido foi notificado em 9 de Março de 2010 que podia apresentar a defesa escrita no prazo de 10 dias contados a partir do conhecimento dos factos acusados, e o arguido apresentou a referida defesa escrita no prazo legal.

Na defesa escrita, o arguido alegou que os depoimentos prestados pelos dois superiores hierárquicos (chefe e subchefe do piquete) são nulos por serem depoimentos indirectos, contudo, foram estas duas testemunhas que fizeram pessoalmente perguntas ao arguido e relataram o conteúdo das conversas directas entre elas e o arguido, pelo que, os referidos depoimentos não podem ser depoimentos indirectos. Além disso, por sua livre vontade, o arguido foi acompanhado por dois colegas para fazer o teste no Centro Hospitalar de Conde São Januário, a sua manifestação de vontade não faz surgir nenhuma relação jurídica entre o arguido e os seus colegas, e o relatório do referido teste é prova válida e bem convincente, o arguido não pode decidir a aceitação ou não do relatório conforme a sua vontade pessoal.

Sem dúvida, as provas obtidas na investigação feita no processo disciplinar demonstram que há provas suficientes para comprovar os factos acusados, a conduta do arguido constitui a infracção disciplinar por violação dos deveres previstos nos artigo 12.º

n.º 2 alíneas f) e g) e artigo 13.º n.º 2 alínea b) do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, e ao abrigo do artigo 238.º n.º 2 alínea l) do referido Estatuto, é aplicável a pena de inviabilização da manutenção da relação funcional.

Atendendo ao conteúdo da acusação e às circunstâncias atenuantes e agravantes, estamos convictos de que a infracção disciplinar praticada pelo arguido é grave, o arguido deixa de possuir as condições básicas para desempenhar as funções.

Nestes termos, ouvido o Conselho Disciplinar do CPSP e o Conselho de Justiça e Disciplina, e atendendo à censurabilidade da infracção disciplinar praticada pelo arguido e ao comportamento anterior deste, eu, usando da faculdade conferida pelo Regulamento Administrativo n.º 122/2009 e pelo artigo 211.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, e nos termos do Anexo previsto no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, decido aplicar, ao abrigo do artigo 240.º do referido Estatuto, ao arguido A, guarda policial do CPSP n.º XXXXXX, a pena de demissão.

Notifique ao arguido para, querendo, interpor recurso contencioso da presente decisão para o Tribunal de Segunda Instância nos termos da lei”.

B) O estado mental anómalo de A quando regressou ao serviço, deveu-se ao uso de *Ketamina*.

O acto da alínea A) é aquele cuja suspensão de eficácia foi decretada pelo Acórdão recorrido.

III – O Direito

1. As questões a apreciar

O Acórdão recorrido concedeu a suspensão da eficácia do acto administrativo, que puniu o requerente com a pena disciplinar de demissão, por considerar que se verificavam os requisitos negativos previstos nas alínea b) e c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

A entidade requerida, ora recorrente, não está de acordo com a verificação do requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (que “A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto”).

E entende que o Acórdão recorrido omitiu pronúncia sobre factos invocados na contestação tendentes a defender que o aludido requisito não estava preenchido.

Do que se trata, portanto, é de saber se o mencionado requisito não estava configurado e, assim, se o Acórdão recorrido violou a mencionada norma e se o Acórdão recorrido não conheceu de questão que lhe cumprisse conhecer.

2. Falta ou deficiência das conclusões da alegação

Preliminarmente, importa dizer que não se afigura relevante a questão da falta ou deficiência das *conclusões* da alegação de recurso do recorrente, suscitada pelo ora recorrido.

É que, se bem que o recorrente não tenha levado às conclusões da alegação - como lhe cumpriria – a questão da violação do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso e, por isso, esta peça processual não seja propriamente modelar, não devemos esquecer que a norma que permite que o juiz que convide o recorrente a apresentar ou a corrigir as conclusões da alegação de recurso (artigo 598.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente) é meramente *instrumental*; pretende-se com esta, por um lado, que o Tribunal esteja perfeitamente ciente dos fundamentos do recurso e, por outro, permitir à parte contrária o exercício do contraditório, de modo a que o processo possa ser considerado justo e equitativo.

Ora, este Tribunal não tem dúvidas que o recorrente considera que o Acórdão recorrido violou o mencionado artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, ao ter julgado verificados os requisitos previstos neste preceito, quando concedeu a suspensão de eficácia da pena disciplinar de demissão.

E o ora recorrido também não teve dúvidas a tal respeito, visto que na sua

contra-alegação diz expressamente que o Tribunal recorrido não cometeu nenhum erro quanto à aplicação do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (artigo 16.º da referida peça processual), após se ter detido a apreciar as questões relacionadas com a aludida arguição, nos artigos 9.º a 15.º da contra-alegação.

Logo, também face ao lugar paralelo do n.º 3 do artigo 139.º do Código de Processo Civil, não tem cabimento o convite ao recorrente para corrigir a alegação.

De outra banda, apesar do conteúdo das conclusões da alegação, não se mostra que o recorrente tenha pretendido restringir tacitamente o objecto do recurso (artigo 589.º, n.º 3, do Código de Processo Civil).

Nada obsta, assim, ao conhecimento da violação do disposto no artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

3. Omissão de pronúncia

A entidade requerida, ora recorrente, entende que o Acórdão recorrido omitiu pronúncia sobre factos invocados na contestação tendentes a defender que o aludido requisito não estava preenchido.

Pois bem, o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a

outras (artigo 563.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente de acordo com o artigo 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso).

E o que se deve considerar questão, para este efeito?

Quanto às suscitadas pelas partes, o juiz está obrigado a pronunciar-se sobre todos os *pedidos* deduzidos pelo **autor**, tendo em atenção todas as *causas de pedir* para tanto invocadas.

No recurso contencioso, significa isso que o juiz deve conhecer de todos os *vícios* do acto administrativo invocados pelo **recorrente**, salvo os que estejam prejudicados pela decisão dada a outras questões.

No que toca ao **réu** da acção (ou ao **recorrido** no recurso contencioso) o juiz tem de conhecer todas as *excepções dilatórias e peremptórias* suscitadas, entre as primeiras se incluindo as questões prévias e todas as que obstem ao conhecimento de mérito.

É, por outro lado, seguro, que não se consideram questões, para este efeito, os meros *argumentos* invocados pelas partes para fundamentarem as suas pretensões (pedidos e excepções ou a de o réu ser absolvido do pedido).

Visto isto, é evidente que a argumentação da entidade recorrida, na sua contestação, tendente a demonstrar que o recorrente não preenchia todos os requisitos para a procedência da providência cautelar, não constitui uma questão, pois não se configura como matéria de

excepção dilatória ou peremptória, sendo mera argumentação relacionada com a questão de mérito, em que defende a improcedência do pedido.

Não estava, pois, o Tribunal recorrido obrigado a apreciá-la.

Improcede a questão suscitada.

4. Se a suspensão da eficácia do acto não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo mesmo acto

No sistema administrativo de Macau e nos semelhantes, designados de *administração executiva*, “Os actos administrativos são executórios logo que eficazes” (n.º 1 do artigo 136.º do Código de Procedimento Administrativo) (CPA).

Por isso, a Administração não precisa de recorrer aos tribunais para executar os actos administrativos. Dispõe o n.º 2 do artigo 136.º do CPA que “O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei”.

Por outro lado, a interposição de recurso contencioso de anulação do acto administrativo não tem, em regra, efeito suspensivo do acto (embora haja casos expressamente previstos na lei, em que o tem).

No caso dos autos, a interposição do recurso contencioso de anulação não suspende a execução do acto.

Não obstante, a lei prevê, como providência cautelar, a suspensão da eficácia dos actos administrativos, estatuidos no art. 121.º do CPAC:

“Artigo 121.º

(Legitimidade e requisitos)

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

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”.

Está em causa apenas saber se a suspensão da eficácia do acto não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo mesmo acto administrativo e, não sendo este o caso, se são desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto causa ao requerente, ora recorrido (n.º 4 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso).

O interesse público concretamente prosseguido por qualquer acto disciplinar punitivo releva dos fins das penas disciplinares. Destinam-se estas, “como quaisquer outras, a corrigir e a prevenir: *corrigem* fazendo sentir ao autor do facto punido a incorrecção do seu procedimento e a necessidade de melhorar a sua conduta; e *previnem*, pois não só procuram evitar que o agente castigado volte a prevaricar, como servem de exemplo a todos os outros, mostrando-lhes as consequências de má conduta. Desta forma, através da acção imediata sobre os agentes, a aplicação das penas disciplinares tem por fim defender o serviço da indisciplina e melhorar o seu funcionamento e eficiência, mantendo-o fiel aos seus fins”¹.

Concretamente, o interesse público prosseguido por acto que pune um agente policial com a pena de demissão é o de afastar definitivamente “... do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses, dignidade e prestígio”², por ter praticado infracção que, pela sua gravidade, inviabiliza a manutenção da relação funcional

¹ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, Tomo II, 9.ª edição, p. 819.

² MARCELLO CAETANO, *Manual...*, Tomo II, p. 821.

(artigo 238.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança).

Pois bem, no Acórdão deste Tribunal, de 17 de Dezembro de 2009, no Processo n.º 37/2009, considerámos que determina grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia do acto que puniu agente policial com a pena de demissão, por ter sido condenado judicialmente pela prática de um crime de detenção de estupefacientes para consumo próprio. Não resulta dos factos dados como provados neste Processo que a infracção tenha sido praticada em serviço.

Entendemos no mencionado Acórdão que “Esta pena disciplinar constitui uma reacção contra a violação dos deveres funcionais por parte de agente policial que afecta a autoridade e a imagem da polícia, diminui a capacidade profissional do agente e a força em conjunto do grupo operacional em que se integra, aumenta o risco de insucesso de operação policial e até para a segurança de si próprio e dos seus colegas, tendo por objectivo restabelecer a credibilidade da polícia perante o público em geral como força de combate aos crimes e a autoridade da ordem e disciplina no meio da corporação policial.

O eventual regresso do recorrente ao seu posto de serviço durante a pendência do recurso contencioso do acto punitivo obsta necessariamente a prossecução dos referidos objectivos, que são vitais para a força policial e manifestamente superiores aos prejuízos que a imediata execução do acto cause ao recorrente”.

A situação dos autos parece mais grave que a aquela a que nos referimos atrás,

porque o consumo de estupefaciente por parte do requerente reflectiu-se no serviço e foi causa de infracção de outros deveres, tendo o Agente desviado o veículo que lhe estava distribuído da trajectória imposta pelo Serviço. Ou seja, o recorrido ausentou-se do serviço, na prática, levando consigo um veículo público.

Afigura-se-nos, pois, que a manutenção do ora recorrido ao serviço põe em risco a segurança pública. Não está em causa o prestígio ou a imagem da Corporação ou o conhecimento de terceiros da infracção praticada. O que está em causa é a gravidade da infracção e o risco que corre a sociedade com a manutenção em funções de um Agente como o ora recorrido, que tem de usar arma e que consome *Ketamina*, apresentando-se ao serviço com indícios de ter usado aquele estupefaciente.

Acresce que não são desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto causa ao requerente, ora recorrido. Este estava há cerca de um mês na Corporação Policial (ingressou em 15 de Dezembro de 2009, segundo alega, e em 27 de Janeiro de 2010 foi suspenso preventivamente pelos seus superiores por causa dos factos dos autos), ainda na situação de nomeação provisória, e não faltam oportunidades de trabalho em Macau, para os residentes.

Não estando demonstrado que a suspensão não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, seria de indeferir o requerido, com o que procede o recurso.

IV – Decisão

Face ao expendido, concedem provimento ao recurso, revogam o Acórdão recorrido, indeferindo a suspensão da eficácia do acto.

Custas pelo ora recorrido nas duas instâncias, com taxa de justiça fixada para o TSI e TUI, respectivamente em 3 e 4 UC.

Macau, 23 de Fevereiro de 2011.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) - Sam Hou Fai - Chu Kin

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Vítor Manuel Carvalho Coelho