

Processo nº 350/2017/A
Data do Acórdão: 11MAIO2017

Assuntos:

Pena disciplinar

Demissão

Suspensão de eficácia de acto administrativo

Grave prejuízo para o interesse público

SUMÁRIO

1. A aplicação da pena disciplinar de demissão a um guarda da PSP, que implica efectivamente a alteração de um *statu quo* consistente no afastamento definitivo da corporação, é um acto de conteúdo positivo, portanto susceptível de suspensão.
2. A fim de avaliar se é grave o prejuízo, não pode o Tribunal deixar de se inteirar das razões de facto e de direito subjacentes à prática do acto e identificar o interesse público que o acto visa prosseguir, apesar de se reconhecer que, no procedimento de suspensão de eficácia, não cabe apreciar a existência de *fumus boni juris* quanto à questão de fundo, que obviamente será objecto da discussão em sede do recurso contencioso de anulação.
3. A não execução imediata de pena de demissão e a conseqüente permanência em funções do requerente, enquanto guarda da PSP, que já foi destinatário de um juízo de censura disciplinar severa por ter aceite benefícios ilegítimos aquando e por causa do exercício das funções, que

constituíram violação dos deveres de apurmo, de zelo e de obediência, são gravemente prejudiciais para o interesse público em salvaguardar a dignidade e o prestígio da Corporação e a confiança geral que os cidadãos devem depositar nas forças de segurança que os servem, bem como nos respectivos agentes.

O relator

Lai Kin Hong

Processo nº 350/2017/A

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

I – Relatório

B, devidamente identificado nos autos, veio, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s. do CPAC, requerer com fundamentos seguintes, a suspensão de eficácia do despacho, datado de 15MAR2017, do Senhor Secretário para a Segurança, que, em sede de um procedimento disciplinar que lhe foi instaurado, lhe aplicou a pena de demissão:

I - I - 訴訟前題(PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS)

1.º

根據司法組織綱要法第36條第7第9款之規定，審理由司長作出之行政及稅務方面之上訴，屬中級法院之權限。

2.º

根據行政訴訟法典第123條第1款b)項之規定，效力中止之申請可與司法上訴一併提交。

3.º

根據有關批示，保安司司長根據66/94/M號法令第238條第2款n)項之規定，決定將警員B撤職。

4.º

因此，上述行政行為具有積極之內容，符合行政訴訟法典第120條之規定。

5.º

另外，本個案並不存有行政訴訟法典第121條第5款及第124條規定之

對立利害關係人。

6.º

聲請人於2017年03月21日接收通知，故聲請適時提出。

II - 效力中止之要件 (REQUISITOS DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA)

A. A SUA ENUNCIÇÃO

7.º

O art.º 121.º do CPAC faz depender a concessão da suspensão de eficácia de actos administrativos dos seguintes requisitos cumulativos:

a) Que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) Que a suspensão de eficácia do acto não determine grave lesão para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

c) Que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

8.º

Requisitos este que são de verificação cumulativa.

9.º

E que devem ser ponderados em termos relativos (e não em separado) no contexto da situação global concreta.

B) A SUA VERIFICAÇÃO NO CASO SUB JUDICE

1.º) 存有難以彌補之損害 (Existência de prejuízo de difícil reparação)

10.º

根據上述批示，被訴實體將聲請人B撤職，導致其不能工作。

11.º

聲請人自2013年入職起，一直以警察作為工作，這亦為其主要收入之

來源。

12.º

雖然聲請人可以重新尋找工作，但由於現時之經濟環境，聲請人並不能容易尋找工作。

13.º

因此，這將使聲請人短時間內生活困難。

14.º

綜上所述，明顯地不中止上述決定對聲請人有不可彌補之損害。

15.º

再者，根據行政訴訟法典第121條第3款之規定，無須滿足這個要件，仍可對紀律程序給予中止執行。

16.º

綜上所述，毫無疑問，現時的個案中已符合了行政訴訟典第121條第1款a)規定之第一個要件，即存有嚴重且不可彌補之損失。

2.中止執行不會對公共利益存有嚴重侵害

17.º

Para o decretamento da suspensão de eficácia de um acto administrativo, a lei, para além da verificação do requisito supra referido, exige também, como se viu, agora em termos negativos, que «A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto» (alínea b) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC).

18.º

第二個要件是十分容易得到證明的。

19.º

首先，未存有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人返回工作崗位，繼續執行警察之職務，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

20.º

現未有對聲請人作出之有罪之確定判決，根據無罪推定原則，應視聲請人為無罪；另一方面，即使聲請人涉嫌作出了相關違法行為，但並未有任何資料顯示，容許繼續工作，將會有再犯罪之危險，即沒有跡象顯示容許他繼續工作，會對澳門之公共利益存有影響。

21.º

因此，並不存有任何中止上述行政行為之效力將會嚴重損害公共利益。

22.º

綜上所述，聲請人已符合了力中止之第二個要件。

3.º) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

23.º

綜合卷宗內之資料，並沒有強烈跡象顯示司法上訴屬違法：

24.º

- a) 司法上訴人具當事人能力或訴訟能力，根據《民事訴訟法典》第39條、43條及《民法典》118條之規定，司法上訴人B具有當事人能力或訴訟能力。

25.º

- b) 司法上訴具有特定標的，司法上訴人針對保安司司長於2017年03月15日作出的批示。(見附件一)

26.º

- c) 可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴，保安司司長作出被訴批示決定的權限，屬專屬權限。

27.º

- d) 司法上訴人具有正當性，司法上訴人的權利被本司法上訴所針對之行政行為所侵害，故根據《行政訴訟法典》第33條a項之規定，具有提起司法上訴之正當性。

28.º

- e) 司法上訴所針對行為之作出者是保安司司長。

29.º

- f) 具有司法上訴之權利，司法上訴所針對的行政行為於2017年03月21日通知上訴人，故根據《行政訴訟法典》第25條及26條之規定，司法上訴期間並未失效。

30.º

故此，沒有強烈跡象顯示司法上訴屬違法之情況，故亦符合了第三個要件。被訴批示屬明顯違法

.....

綜上所述，已完全符合了行政訴訟法典第121條之之要件，故請求尊敬的法官 閣下中止保安司2017年03月15日作出批示之效力，並批准聲請人繼續返回工作崗位。

請求尊敬的法官 閣下根據行政訴訟法典第125條第3款之規定，命令傳喚行政機關，以便其在需要時作出答辯。

尚請求在傳喚時，根據政訴訟法典第126條第1款之規定，提醒行政機關不得執行有關行為。

Citada, a entidade requerida reconheceu dentro do prazo legal por escrito grave prejuízo para o interesse público na não execução imediata do acto suspendendo e contestou pugnando pelo indeferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto.

O Dign^o Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer de fls. 30 a 32v dos p. autos, no qual opinou no sentido de indeferimento do pedido da suspensão de eficácia.

Sem vistos – art^o 129^o/2 do CPAC, cumpre apreciar e decidir.

II – Fundamentação

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

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Inexistem excepções ou questões prévias que obstam ao conhecimento do presente procedimento cautelar.

De acordo com os elementos constantes dos autos, podem ser seleccionados os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- O requerente B, guarda da PSP, foi disciplinadamente punido na pena de demissão pelo Secretário para a Segurança mediante o seguinte despacho:

Nos presentes autos de processo disciplinar vem suficientemente provado que o arguido, **guarda n.º 3xxxxx, B**, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, nas circunstâncias de facto que melhor constam da acusação, e que aqui se dá por inteiramente reproduzida, no dia 1 de Agosto de 2016, pelas 22h40, interveio numa contenda entre duas pessoas, motivada por questões relacionadas com um empréstimo, cuja devolução era reclamada por uma cidadã do sexo feminino perante um cidadão do sexo masculino.

O arguido, a pretexto da resolução pacífica do problema entre aqueles cidadãos acabaria por aceitar do credor uma ficha

de HKD 10,000.00, o que confessou quando, no dia seguinte, os factos acabariam por ser objecto de denúncia junto de outro agente da autoridade. Mais consta provado nos autos que ao início da madrugada do dia seguinte, o arguido trocou a referida ficha pelo valor correspondente em numerário, o qual veio a perder na totalidade, jogando-o numa mesa de *black Jack*.

O arguido não fez constar do seu relatório de serviço a intervenção no incidente acima descrito.

Com esta conduta o arguido violou o *dever de aprumo*, na formulação que lhe faz a alínea f) do n.º2 do artigo 12.º, com referência, ainda, ao seu n.º1 e, bem assim, o *dever de zelo* na formulação que lhe faz a alínea b) do n.º2 do artigo 8.º, com referência, ainda ao seu n.º1, ambos os normativos do Estatuto dos Militarizados (EMFSM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º66/94/M, de 30 de Dezembro. O arguido violou, igualmente, o disposto na alínea 4) do n.º1 d e no n.º2 do artigo 2.º da Lei n.º10/2012 (proibição de entrada em casinos a funcionários públicos). .

O arguido, beneficiando, embora, da atenuante da alínea i) do n.º 2 do artigo 200.º daquele estatuto, vê a conduta descrita ser-lhe agravada pela, concorrência das circunstâncias agravantes das alíneas b) - *infracção cometida em acto de serviço* d) - *conduta comprometedora do brio e decoro da corporação* e m) - *acumulação de infracções*, todas do artigo 201.º do citado diploma estatutário.

A conduta infractora plúrima do arguido, tanto a consubstanciada em actos praticados no âmbito do exercício de funções, como a consubstanciada em actos praticados fora do âmbito das mesmas, é susceptível de comprometer definitivamente a manutenção do seu vínculo funcional ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, pela indignidade e desprestígio que para esta corporação representa um comportamento tão gravemente censurável de um seu agente policial, susceptível de

afectar a confiança geral que é suposto o cidadão comum projectar nas forças de segurança que o servem, bem como nos respectivos agentes.

Foi ouvido o Conselho de Justiça e Disciplina.

Assim, ponderadas a gravidade da falta, a culpa e a responsabilidade do arguido, **Guarda n.º3xxxxx B**, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, o Secretário para a Segurança, no uso da competência que lhe advém do disposto no Anexo G ao artigo 211.º do EMFSM e, bem assim, da Ordem Executiva n.º111/2014, pune-o com a pena de **DEMISSÃO**, a que se referem os artigos 219 al g) e 224 daquele mesmo diploma, o que faz nos termos das alíneas n) do n.º2 do seu artigo 238.º.

- O requerente foi pessoalmente notificado do despacho em 21MAR2017;
- Inconformado com o despacho, mediante requerimentos que deram entrada na Secretaria do TSI em 19ABR2017, o requerente interpôs dele recurso contencioso de anulação e pediu a suspensão da sua eficácia;
- Citado para contestar o presente pedido, o Secretário para a Segurança reconheceu por escrito que a não execução imediata do acto implicaria grave prejuízo para o interesse público; e
- Por despacho do Relator a fls. 16 dos presentes autos, foram julgadas procedentes as razões em que se fundamenta a invocada não suspensão provisória, expostas pela entidade requerida.

Inteirados do que se tem passado, passemos então a apreciar o pedido de suspensão de eficácia.

Antes de mais, cabe salientar que não será objecto da nossa apreciação os argumentos deduzidos pelo requerente referentes às ilegalidades que imputou alegadamente ao acto de cuja eficácia se requer a suspensão, uma vez que consabidamente, para o deferimento da providência de suspensão de eficácia, não se exige um *fumus boni jûris* quanto à questão de fundo a discutir no recurso contencioso de anulação, nomeadamente os vícios do próprio acto suspendendo.

Como se sabe, o instituto de suspensão de eficácia do acto administrativo traduz-se numa providência cautelar que visa obter provisoriamente a paralisação dos efeitos de um acto administrativo a produzir imediatamente na esfera jurídica do destinatário do acto, por forma a proteger, a título cautelar, os interesses que se dirijam à conservação de situações jurídicas já existentes.

Tratando-se *in casu* da aplicação da pena disciplinar de demissão a um guarda da PSP, o que implica efectivamente a alteração de um *statu quo* consistente no afastamento definitivo da corporação, obviamente estamos perante um acto de conteúdo positivo, susceptível de suspensão.

Verificado o pressuposto a que se alude o artº 120º do CPAC, passemos então a averiguar se se verificam os requisitos para decretar a suspensão da eficácia do acto.

Para o deferimento da tal providência, a lei exige em regra a verificação cumulativa dos seguintes requisitos – artº121º/1-a), b) e c) do CPAC:

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.

Sendo da natureza de sanção disciplinar o acto de cuja eficácia se requiere a suspensão, ficamos dispensados de averiguar a verificação ou não do requisito previsto na alínea a) do nº 1 do artigo citado, por não ser exigida face à regra especial prescrita no nº 3.

Portanto, resta saber se se verificam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas b) e c).

Começemos então pelo requisito exigido na alínea c).

Em relação à inexistência dos fortes indícios da ilegalidade do recurso, podemos dizer que existem sim fortes indícios da legalidade do recurso, tendo em conta a data em que o requerente foi pessoalmente notificado do despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão (21MAR2017), a data em que o pedido da suspensão da eficácia deu entrada na Secretaria do TSI (19ABR2017), a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o despacho que lhe aplicou a pena de demissão e a circunstância de o acto suspendendo representar a última palavra da Administração.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), tendo em conta que pela Administração foi invocada a grave lesão do interesse

público que a prática do acto recorrido tem em vista na não execução imediata do acto, não se opera, ao abrigo do disposto no artº 129º/1 do CPAC, a presunção da verificação do requisito previsto no artº 121º/1-b) do CPAC.

Portanto, há que averiguar a verificação ou não desse requisito.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito, o requerente alega que:

19.º

首先，未存有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人返回工作崗位，繼續執行警察之職務，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

20.º

現未有對聲請人作出之有罪之確定判決，根據無罪推定原則，應視聲請人為無罪；另一方面，即使聲請人涉嫌作出了相關違法行為，但並未有任何資料顯示，容許繼續工作，將會有再犯罪之危險，即沒有跡象顯示容許他繼續工作，會對澳門之公共利益存有影響。

21.º

因此，並不存有任何中止上述行政行為之效力將會嚴重損害公共利益。

Ou seja, inexistem nos autos elementos demonstrativos de que a permanência dele próprio, requerente, ainda presumido inocente por não ter sido criminalmente condenado por decisão transitada em julgado, no exercício das funções, poderá conduzir à continuação criminosa, e de que a não execução imediata do acto punitivo poderá causar grave prejuízo para o interesse público.

Antes pelo contrário, a entidade requerida defende, em sede de

contestação, que abundam importantes e decisivas razões de interesse público no prosseguimento da execução do despacho que aplicou a pena de demissão ao requerente, nomeadamente, a circunstância de a generalidade dos agentes policiais rejeitar a presença de um ex-colega que se deixou corromper de uma forma tão torpe e infame como os factos descritos na punição, a de a presença do requerente envergonhar todos aqueles que no dia-a-dia se sacrificam por projectar uma imagem prestigiante da corporação, a de a não execução imediata do acto punitivo poder levar o público a questionar a autoridade pública e a qualidade própria de um agente de autoridade.

Ora, uma coisa é certa, se o acto administrativo visa à prossecução do interesse público, é necessariamente lógico que a simples suspensão da sua execução implica sempre prejuízo imediato do interesse público que o acto prossegue.

Portanto, para o decreto da providência da suspensão de eficácia, a lei exige que o prejuízo seja grave.

A fim de avaliar se é grave o prejuízo, não podemos deixar de nos inteirar das razões de facto e de direito subjacentes à prática do acto e identificar o interesse público que o acto visa prosseguir, apesar de reconhecermos que, no procedimento de suspensão de eficácia, não nos cabe apreciar a existência de *fumus boni juris* quanto à questão de fundo que será objecto da discussão em sede do recurso contencioso de anulação.

Pois, de outro modo, não estaríamos em condições para examinar a verificação ou não do requisito de grave prejuízo a que se refere o artº 121º/1-b) do CPAC.

Na verdade, para saber se a não execução imediata é *in casu*

gravemente prejudicial para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto suspendendo, é preciso que identifique o interesse público a que visa prosseguir a aplicação da pena de demissão ao ora requerente.

Ora, encontramos na parte da fundamentação do acto suspendendo as seguintes razões expostas pela entidade requerida:

“A conduta infractora plúrima do arguido, tanto a consubstanciada em actos praticados no âmbito do exercício de funções, como a consubstanciada em actos praticados fora do âmbito das mesmas, é susceptível de comprometer definitivamente a manutenção do seu vínculo funcional ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, pela indignidade e desprestígio que para esta corporação representa um comportamento tão gravemente censurável de um seu agente policial, susceptível de afectar a confiança geral que é suposto o cidadão comum projectar nas forças de segurança que o servem, bem como nos respectivos agentes.”.

Trata-se do interesse em salvaguardar a dignidade e o prestígio da Corporação e a confiança geral que os cidadãos devem depositar nas forças de segurança que os servem, bem como nos respectivos agentes, através do afastamento do requerente das funções.

Eis o interesse público imediato que visa prosseguir o acto suspendendo.

Quanto às razões de facto, temos presente a matéria de facto nos termos seguintes descritos no acto punitivo:

*“Nos presentes autos de processo disciplinar vem suficientemente provado que o arguido, **guarda n.º3xxxxx, B**, do Corpo de Polícia de Segurança Pública, nas circunstâncias de facto que melhor constam da acusação, e que aqui se dá por inteiramente reproduzida, no dia 1 de Agosto de 2016, pelas 22h40, interveio numa contenda entre duas pessoas, motivada por questões relacionadas com um empréstimo, cuja devolução era reclamada por uma cidadã do sexo feminino perante um cidadão do sexo masculino.*

O arguido, a pretexto da resolução pacífica do problema entre aqueles cidadãos acabaria por aceitar do credor uma ficha de HKD 10,000.00, o que confessou quando, no dia seguinte, os factos acabariam por ser objecto de denúncia junto de outro agente da autoridade. Mais consta provado nos autos que ao início da madrugada do dia seguinte, o arguido trocou a referida ficha pelo valor correspondente em numerário, o qual veio a perder na totalidade, jogando-o numa mesa de black Jack.

O arguido não fez constar do seu relatório de serviço a intervenção no incidente acima descrito.”

Evidentemente, são efectivamente graves os factos que, em sede do processo disciplinar, foram já objecto de uma censura severa e considerados integrativos da violação dos deveres funcionais de apurmo, de zelo e de obediência, a que ficam sujeitos todos os elementos das forças de segurança por força do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, e que na óptica da Administração, devem conduzir à aplicação da pena expulsiva.

Portanto, não temos dúvidas de que a permanência em funções do requerente, enquanto guarda da PSP, que já foi destinatário de um

juízo de censura disciplinar tão severa, é gravemente nociva para o interesse público em salvaguardar a dignidade e o prestígio da Corporação e a confiança geral que os cidadãos devem depositar nas forças de segurança que os servem, bem como nos respectivos agentes.

Creemos portanto que, sem mais delongas, é de concluir pela inverificação do requisito exigido no artº 121º/1-b) do CPAC, o que implica o indeferimento da pretendida suspensão.

Em conclusão:

4. A aplicação da pena disciplinar de demissão a um guarda da PSP, que implica efectivamente a alteração de um *statu quo* consistente no afastamento definitivo da corporação, é um acto de conteúdo positivo, portanto susceptível de suspensão.
5. A fim de avaliar se é grave o prejuízo, não pode o Tribunal deixar de se inteirar das razões de facto e de direito subjacentes à prática do acto e identificar o interesse público que o acto visa prosseguir, apesar de se reconhecer que, no procedimento de suspensão de eficácia, não cabe apreciar a existência de *fumus boni juris* quanto à questão de fundo, que obviamente será objecto da discussão em sede do recurso contencioso de anulação.
6. A não execução imediata de pena de demissão e a consequente permanência em funções do requerente, enquanto guarda da PSP, que já foi destinatário de um juízo de censura disciplinar severa por ter aceite benefícios ilegítimos aquando e por causa do exercício das funções, que constituíram violação dos deveres de apurmo, de zelo e de obediência, são gravemente prejudiciais para o interesse

público em salvaguardar a dignidade e o prestígio da Corporação e a confiança geral que os cidadãos devem depositar nas forças de segurança que os servem, bem como nos respectivos agentes.

Resta decidir.

III – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 15MAR2017, do Secretário para a Segurança que determinou a aplicação da pena de demissão a B, guarda nº 3xxxxx da PSP.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça fixada em 5UC.

Registe e notifique.

RAEM, 11MAIO2017

(Relator)
Lai Kin Hong

(Primeiro Juiz-Adjunto)
João A. G. Gil de Oliveira

(Segundo Juiz-Adjunto)
Ho Wai Neng

Mai Man Ieng