

Processo nº 137/2024(I)

(Autos de recurso jurisdicional)

(Incidente)

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

Relatório

I. Aos 26.11.2024, proferiu o relator dos presentes Autos de Recurso Jurisdicional a seguinte decisão sumária, (que se passa a transcrever na sua íntegra):

“Ponderando no teor da decisão recorrida, nas “questões” pelo ora recorrente colocadas, e considerando-se que a possibilidade pelo legislador conferida de se

decidir sumariamente um recurso destina-se a potenciar a economia processual, numa óptica de celeridade e de eficiência, entende-se que o presente recurso deve ser objecto de “decisão sumária”; (cfr., art. 149º, n.º 1 do C.P.A.C. e art. 621º, n.º 2 do C.P.C.M., podendo-se também, v.g., ver C. Pinho in “Notas e Comentários ao C.P.A.C.”, Vol. II, C.F.J.J., 2018, pág. 419, e as “decisões sumárias” proferidas nos autos de recursos jurisdicionais nºs 69/2020, 68/2020, 75/2020, 147/2020, 47/2021, 49/2021, 83/2021, 94/2021, 98/2021, 93/2021, 107/2021, 108/2021, 112/2021, 126/2021, 142/2021, 26/2022, 17/2022, 46/2022, 118/2022, 10/2023, 184/2020, 132/2022, 39/2023, 128/2022, 5/2023, 34/2023, 52/2023, 44/2022, 61/2023, 13/2024, 12/2024, 65/2023, 25/2024, 35/2024, 44/2024, 49/2024, 52/2024, 59/2024, 67/2024, 74/2024, 76/2024, 47/2024 e 103/2024).

*

Nesta conformidade, passa-se a decidir do presente recurso.

*

Relatório

1. A (甲), com os restantes sinais dos autos, veio recorrer do Acórdão pelo Tribunal de Segunda Instância prolatado que lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo pelo SECRETÁRIO PARA A SEGURANÇA praticado e datado de 05.07.2024, com o qual se lhe decretou a pena disciplinar de suspensão por 240 dias; (cfr., fls. 54 a 59 e 63 a 79 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Adequadamente processados os autos, e face à sua natureza de “processo urgente”, (cfr., art. 6º, n.º 1, al. d) do C.P.A.C.), sem mais demoras se passa a decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. O Tribunal de Segunda Instância deu como provada a seguinte “matéria de facto”:

“O requerente é verificador alfandegário dos Serviços de Alfândega.

Pela prática do crime de "condução em estado de embriaguez", p. e p. pelo art.º 90.º, n.º 1 da Lei do Trânsito Rodoviário, e do crime de "desobediência", p. e p. pelo art.º 92.º, n.º 1 desta mesma Lei, conjugado com o art.º 312.º, n.º 2 do C.P.M., foi condenado a uma pena de 9 meses de prisão, suspensa na sua execução por 2 anos. A sentença transitou em julgado em 04.03.2024.

Por despacho do Secretário para a Segurança de 05.06.2024, foi o requerente punido com a pena de suspensão de 240 dias por violação grave dos seus deveres profissionais.

Em 20.10.2022, por ter cometido o crime de “fuga à responsabilidade”, p. e p. pelo art.º 89.º da Lei do Trânsito Rodoviário e por ter violado o “dever de aprumo”, foi punido com a pena disciplinar de multa de 3 dias”; (cfr., fls. 54-v, com tradução livre por nós efectuada).

Do direito

3. Ponderando sobre o decidido e agora alegado, apresenta-se-nos claro e fora de qualquer dúvida que o Tribunal a quo não merece qualquer censura, pois que, não deixou de cumprir (adequada e integralmente) o seu dever de “fundamentar a decisão” que proferiu, tendo especificado e elencado a factualidade que considerou relevante e que se lhe mostrava não controvertida e assente, expondo e justificando, igualmente em termos bastantes, adequados e correctos os “motivos de direito” da sua decisão de indeferimento do pelo ora recorrente deduzido pedido de suspensão de eficácia.

Vejamos, (ainda que abreviadamente).

Nos termos do art. 121º do C.P.A.C.:

“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”.

Isto dito, e antes de mais, cabe então consignar que em causa está saber se a

(peticionada) “suspensão de eficácia” do acto punitivo da entidade administrativa ora recorrida causa “grave prejuízo para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto”.

E, tal como já entendeu o Tribunal de Segunda Instância, cremos que a resposta só pode ser de sentido positivo.

Com efeito, e seguindo a doutrina de Marcello Caetano, “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””; (in “Manual de Direito Administrativo”, 9ª ed., Vol. II, Coimbra, pág. 819, podendo-se ver também os Acs. deste T.U.I. de 07.03.2018, Proc. n.º 8/2018 e de 03.11.2021, Proc. n.º 139/2021).

Por sua vez, e de forma firme, tem igualmente esta Instância entendido que “A grave lesão do interesse público concretamente prosseguida pelo acto administrativo, referida na al. b) do 1.º do art.º 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, deve ser ponderada segundo as circunstâncias do caso concreto, tendo em conta os fundamentos do acto e as razões invocadas pelas partes”; (cfr., v.g., os Acs. de 17.12.2009, Proc. n.º 37/2009, de 10.05.2010, Procs. n.ºs 12/2010 e 14/2010, de 23.02.2011, Proc. n.º 4/2011, de 19.07.2017, Proc. n.º 37/2017, de 08.11.2017, Proc. n.º 63/2017, de 07.03.2018, Proc. n.º 8/2018, de 30.07.2019, Proc. n.º 73/2019 e de 03.11.2021, Proc. n.º 139/2021).

In casu, (essencialmente), este o teor do “acto punitivo” (cuja suspensão se pretende):

“No presente processo disciplinar, há elementos suficientes para provar os factos imputados ao arguido A, guarda de primeira dos Serviços de Alfândega, que aqui se dão por integralmente reproduzidos e sintetizados:

De acordo com os factos provados no acórdão do Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Base, transitado em julgado em 04.03.2024, foi o arguido condenado pela prática de 1 crime de “condução em estado de embriaguez”, p.p. pelo art.º 90.º n.º 1 e de 1 crime de “desobediência qualificada” do artigo 92.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 3/2007 “Lei do Trânsito Rodoviário”, conjugado com o artigo 312.º, n.º 2 do C.P.M., na pena única de 9 meses de prisão, suspensa na sua execução pelo período de 2 anos, condicionada à proibição do consumo de bebidas alcoólicas durante o período da suspensão da execução da pena.

Nos termos do artigo 147.º do E.T.A.P.M., a aplicação da pena deve ter em conta a natureza e a gravidade da infracção, o cargo, o grau de culpa, a personalidade, o nível cultural e todas as circunstâncias que militem contra ou a favor do arguido.

O arguido, sabendo perfeitamente que ainda se encontrava no período de inibição de condução, agiu de forma livre, voluntária e consciente ao ingerir bebidas alcoólicas e ao conduzir o motociclo para o trabalho, o que não só constituiu perigo para a segurança pública, como violou gravemente os deveres de aprumo previstos nas alíneas 7) e 14) do n.º 2 do artigo 92.º da Lei n.º 13/2021, (Estatuto dos agentes das Forças e Serviços de Segurança).

O arguido preencheu simultaneamente as circunstâncias agravantes previstas nas alíneas 2) e 12) do n.º 2 do artigo 157.º do E.T.A.P.M., (...).

Tendo em consideração as infracções disciplinares e as circunstâncias concretas (...), especialmente, o facto de o arguido ser verificador alfandegário há vários anos, devia estar bem ciente das atribuições e deveres do pessoal alfandegário, bem como que a condução em estado de embriaguez durante o período de inibição de

condução viola a lei e causa grave prejuízo à dignidade e ao prestígio das forças e serviços de segurança.

No entanto, o arguido ainda praticou dolosamente os respectivos actos, o que revela que o mesmo se mostra completamente indiferente ao cumprimento dos seus deveres profissionais, menosprezando a importância do seu trabalho e ignorando as consequências graves que a sua conduta pode causar, o que constitui um manifesto incumprimento do seu dever. (...).

Nestes termos, ao arguido é aplicada a pena de suspensão de 240 dias”; (cfr., fls. 15 a 16, com tradução livre por nós efectuada).

E, oportunamente, contestando o pedido de suspensão de eficácia pelo ora recorrente então, no Tribunal de Segunda Instância deduzido, contestou a entidade recorrida, alegando, nomeadamente que:

“(…)

5.

De acordo com o despacho n.º 062/SS/2024, a pena foi aplicada porque o requerente, mesmo sabendo que ainda se encontrava no período de inibição de condução, estava a conduzir o motociclo, de forma livre, voluntária e consciente, depois de ter consumido bebidas alcoólicas. Pelo que foi condenado judicialmente pela prática de um crime de condução em estado de embriaguez e de um crime de desobediência qualificada. A conduta do requerente não só constitui perigo para a segurança pública, mas também viola gravemente o dever de apurmo que os agentes das Forças e Serviços de Segurança devem cumprir.

6.

Além disso, de acordo com o teor da al. 10) da acusação constante do doc.1 fornecido pela requerente: "Conforme os elementos constantes dos autos (fls. 61, 112 a 115 dos autos), em 20.10.2022, o arguido cometeu o “crime de fuga à responsabilidade” previsto e punido pelo artigo 89.º da Lei do Trânsito Rodoviário, (...)"

7.

O requerente conduzia em estado de embriaguez durante o período de inibição de condução, e como estava a conduzir até ao local de trabalho, a sua conduta prejudicou, sem dúvida, gravemente o prestígio e a dignidade dos Serviços de Alfândega.

(...)

9.

Sendo os Serviços de Alfândega um serviço de segurança com poderes de execução da lei, a sua reputação e imagem revestem-se da maior importância, (...).

10.

Nas Forças e Serviços de Segurança exige-se que os agentes cumpram rigorosamente a disciplina, o que é essencial para a união das forças internas para o exercício eficaz das suas funções.

11.

O requerente foi punido com a pena de suspensão de 240 dias por ter prejudicado gravemente o prestígio e a dignidade dos Serviços de Alfândega. Por outro lado, se for permitido ao requerente e regresso ao seu posto de trabalho durante o período de recurso contencioso, ainda que temporário, pode fazer com que os outros trabalhadores sintam que a disciplina não é bem demonstrada, o que pode causar influências negativas graves à gestão interna dos Serviços de Alfândega, especialmente à gestão disciplinar do pessoal.

12.

Por isso, a suspensão da eficácia do acto punitivo causará grave lesão do interesse público prosseguido pelo acto punitivo”; (cfr., fls. 29 a 30, com tradução livre por nós efectuada).

Nesta conformidade, atento o exposto, face às “circunstâncias do caso” e “fundamentos da decisão administrativa punitiva” em questão, apresenta-se-nos evidente que uma suspensão da sua eficácia causaria, necessariamente, grave lesão e prejuízo para o interesse público, pois que a “conduta (disciplinar)” pelo recorrente

desenvolvida, afectou – de forma muito acentuada – a “dignidade e prestígio” dos Serviços de Alfândega.

Como afirma Cármen Chinchilla Marín: *“o interesse público há de ser específico e concreto, ou seja, diferenciado do interesse genérico da legalidade e eficácia dos actos administrativos”*; (in “La tutela cautelar em la nueva justicia administrativa”, Civitas, Madrid, pág. 163).

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

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

Ora, in casu, e como se constata do teor da contestação oportunamente apresentada, alega, (em síntese), a entidade recorrida que:

- tratando-se de uma sanção disciplinar, a sua não imediata aplicação, retira-lhe o efeito pedagógico e preventivo;
- a suspensão contende com a dignidade e com o prestígio que os Serviços de Alfândega devem manter perante a população em geral, e sobretudo perante os seus profissionais, causando grave prejuízo para a credibilidade e boa imagem pública; e

que,

- a referida suspensão criaria uma ideia de permissividade e de complacência perante condutas gravemente lesivas dos valores e interesses que o poder sancionatório exercitado visa proteger.

E, assim, (e sem prejuízo do muito respeito devido a opinião em sentido diverso), impõe-se-nos manter o decidido.

Os “serviços públicos” – todos eles, sem excepção – devem ser, (e dar), um exemplo de sobriedade, seriedade e responsabilidade, de modo a transmitir aos seus utentes e população em geral uma imagem de idoneidade, eficácia e confiança.

E num juízo de normalidade, os “factos” que ao ora recorrente foram imputados e se deram como provados são claramente reveladores de “inadequação funcional” assim como de incompreensão dos seus deveres funcionais – basta atentar que foi surpreendido a conduzir em estado de embriaguez quando se “dirigia para o trabalho” – com repercussões a nível de todo o funcionalismo público, o que, em nossa opinião, faz com que o seu regresso ao serviço, possa ser visto pelos seus colegas, utentes e público em geral, como injustificada complacência, tolerância e permissividade dos titulares do poder disciplinar.

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

Doutra forma, de nada valeria consagrar-se como “dever (geral)” dos funcionários e agentes da Administração o de “exercer a sua actividade de forma

digna, contribuindo para o prestígio da Administração Pública”, (cfr., art. 279º, nº 1 do E.T.A.P.M.), o mesmo sucedendo com a tão almejada “elevação da transparência da Administração”.

Tudo visto e ponderado, conclui-se pois pela “grave lesão do interesse público” no caso de se vir a suspender a eficácia do acto administrativo em causa, e, assim, pela não verificação do pressuposto da “alínea b) do art. 121º”.

Por fim, e afigurando-se-nos também – face ao exposto e à factualidade dada como provada – que verificada não está a situação a que alude o nº 4 do atrás citado art. 121º do C.P.A.C., impõe-se a improcedência do presente recurso.

Decisão

4. Nos termos do que se deixou expandido, decide-se negar provimento ao presente recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça que se fixa em 5 UCs.

Registe e notifique.

(...)”; (cfr., fls. 97 a 105 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Notificada do assim decidido, veio o recorrente reclamar para a Conferência, alegando – em síntese – que a decisão proferida padecia de

“nulidade por omissão de pronúncia”, insistindo também no entendimento que em sede da motivação do seu recurso tinha deixado exposto; (cfr., fls. 110 a 124).

*

Adequadamente processados os autos, com resposta da entidade recorrida e Parecer do Ministério Público, (cfr., fls. 140 a 140-v), e nada parecendo obstar, passa-se a decidir.

Fundamentação

II. Vem o recorrente dos presentes autos reclamar da “decisão sumária” pelo ora relator proferida e que atrás se deixou (integralmente) transcrita.

Porém, sem embargo do muito respeito por opinião em sentido distinto, e, (re)ponderando nos motivos de facto e de direito da dita “decisão”, assim como nas “razões” pelo mesmo recorrente apresentadas na sua reclamação agora em questão, evidente se nos mostra que não se

pode reconhecer qualquer mérito à sua pretensão.

Na verdade, a decisão sumária agora reclamada (e atrás transcrita), apresenta-se clara e isenta de qualquer obscuridade ou ambiguidade, com a mesma se dando cabal resposta a todas as “questões” colocadas e que mereciam – efectiva – pronúncia, mostrando-se igualmente acertada na “fundamentação” e “solução” a que chegou, encontrando-se, aliás, em total harmonia com o entendimento que esta Instância tem vindo a assumir (nos Acórdãos já referidos) perante idênticas situações.

Vale aqui a pena consignar o que segue.

Compreende-se – e respeita-se – o inconformismo do ora reclamante, (que não aceita as considerações do Tribunal de Segunda Instância assim como as por nós tecidas nas decisões em questão).

Contudo, constata-se que o mesmo se limita a repetir, essencialmente, os mesmos “argumentos” que já foram objecto de clara, adequada e fundamentada apreciação na decisão sumária agora reclamada, e que, em nossa opinião, deu cabal resposta às (verdadeiras)

questões sobre as quais se justificava uma pronúncia para a decisão (final) relativamente à sua pretendida “suspensão de eficácia”.

Na verdade, importa não olvidar que *“A obrigatoriedade de o juiz resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, não significa que o juiz tenha, necessariamente, de apreciar todos os argumentos apresentados pelas partes para fundamentarem a resolução de uma questão”*, (cfr., v.g., Viriato de Lima in, “Manual de Direito Processual Civil – Acção Declarativa Comum”, 3ª ed., pág. 536), sendo também esse o entendimento deste Tribunal de Última Instância que repetidamente tem considerado que: *“só a omissão de pronúncia sobre questões, e não sobre os fundamentos, considerações ou razões deduzidas pelas partes, que o juiz tem a obrigação de conhecer determina a nulidade da sentença”*, pois que o vocábulo (legal) de “questão”, não pode ser entendido de forma a abranger todos os “argumentos” invocados pelas partes; (cfr., v.g., os Acs. de 20.02.2019, Proc. n.º 102/2018, de 31.07.2020, Proc. n.º 51/2020, de 09.09.2020, Procs. n.ºs 62/2020, 63/2020 e 147/2020, de 16.09.2020, Proc. n.º 65/2020, de 12.05.2021, Proc. n.º 39/2021, de 15.10.2021, Proc. n.º 111/2021, de 28.01.2022, Proc. n.º 137/2021, de 27.05.2022, Proc. n.º

41/2022, de 04.11.2022, Proc. n.º 79/2022, de 09.11.2022, Proc. n.º 98/2022, de 30.06.2023, Proc. n.º 138/2020, de 14.07.2023, Proc. n.º 137/2020, de 17.04.2024, Proc. n.º 28/2023, de 08.05.2024, Proc. n.º 12/2024-I, de 29.07.2024, Proc. n.º 17/2021 e de 03.10.2024, Proc. n.º 5/2022).

In casu, e em bom rigor, importava (apenas) saber se motivos – de “facto” ou de “direito” – existiam para se alterar o decidido pelo Tribunal de Segunda Instância que entendeu que “verificados não estavam os pressupostos materiais e legais para a suspensão de eficácia do acto administrativo que puniu disciplinarmente o ora reclamante”.

E, sem prejuízo do muito respeito por outro entendimento, cremos que sem esforço se conclui que tanto o Acórdão recorrido como a decisão sumária agora reclamada são totalmente claros e assertivos relativamente a esta “matéria” e “questão”, mais não se mostrando de acrescentar, (a não ser a seguinte breve nota, tão só para dizer que, em nossa opinião, a presente reclamação – e o anterior recurso – apenas comprovam a manifesta falta de compreensão e de consciência por parte do ora reclamante relativamente à “gravidade” da sua conduta que, para além da

relevância “criminal”, de forma alguma se nos afigura de considerar disciplinarmente excessiva atento o interesse público a prosseguir e o desejado prestígio e dignidade da Administração Pública).

Dest’arte, nenhuma censura merecendo a decisão sumária agora reclamada, e sendo de se confirmar e de aqui se dar como integralmente reproduzida, visto está que se terá de decidir pela improcedência da presente reclamação, imperativa sendo a deliberação que segue.

Decisão

III. Nos termos que se deixam expostos, em conferência, acordam julgar improcedente a apresentada reclamação.

Pagará o reclamante a taxa de justiça que se fixa em 12 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 15 de Janeiro de 2025

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Ho Wai Neng

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Mai Man Ieng