

Assuntos:

- notário privado
- processo disciplinar
- suspensão preventiva de funções
- art.º 331.º do ETAPM
- art.º 27.º do Código Disciplinar dos Advogados
- recurso contencioso
- extinção da instância
- inutilidade superveniente da lide
- art.º 84.º, alínea e), do CPAC
- interesse processual virtual
- art.º 33.º, alínea a), do CPAC

S U M Á R I O

1. O art.º 331.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) é aplicável aos notários privados por maioria da razão, dado que estes estão a exercer boa parte das funções notariais outrora legalmente cometidas apenas de modo exclusivo aos notários públicos, os quais não deixam de ser servidores públicos, aos quais,

enquanto nessa qualidade, se aplicam natural e necessariamente, as disposições do referido Estatuto.

2. Aliás, a suspensão preventiva de funções é uma figura conatural e própria do instituto de processo disciplinar, à qual nem pode escapar sequer, se for o caso, qualquer advogado arguido disciplinarmente – cfr. o art.º 27.º do Código Disciplinar dos Advogados.

3. O julgamento da extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, pressupõe a formulação de um juízo sobre o prosseguimento da mesma, resultando desse juízo o convencimento de que tal prosseguimento não conduz à tutela efectiva dos direitos identificados pela parte recorrente, não lhe trazendo, assim, quaisquer benefícios.

4. O recurso contencioso tem por objecto a declaração de invalidade ou anulação do acto recorrido, correlacionando-se, pois, a sua utilidade com a possibilidade de, em execução de sentença, se efectuar a reconstituição natural da situação actual hipotética, mediante a supressão dos efeitos jurídicos do acto anulado, não podendo este meio processual ser utilizado para obter uma mera declaração de ilegalidade do acto impugnado com vista a alcançar, em ulterior acção, o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis.

5. Por isso, para efeitos de reconhecimento de inutilidade da lide em recurso contencioso de anulação, só são de considerar os efeitos directos

típicos da sentença ou acórdão anulatórios e não eventuais efeitos laterais, indirectos ou reflexos, não tendo, pois, consistência a eventual prossecução da lide para proferir a interesses relacionados, por exemplo, com o bom nome, reputação profissional, etc., da parte recorrente, que são eventuais efeitos laterais, indirectos ou reflexos.

6. Deste modo, com a emissão do acto final de imposição da pena da cassação da licença de notário privado, já se torna supervenientemente inútil, com conseqüente extinção da correspondente instância nos termos previstos na alínea e) do art.º 84.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), conhecer do recurso contencioso então interposto pela notária privada arguida do acto determinativo da suspensão preventiva das suas funções no âmbito do respectivo processo disciplinar, o que não obsta a que a recorrente venha a exercer, em acção própria autónoma, e se for o caso, o seu direito de pedir à RAEM a pretensa indemnização cível fundada na responsabilidade extracontratual desta, por danos alegadamente sofridos no período, e por causa directa e adequada, da suspensão preventiva a que se sujeitou, com fundamento na invocada ilegalidade da imposição da dita medida cautelar, independentemente da sorte do seu outro recurso contencioso interposto daquela decisão administrativa final.

7. Na verdade, a lide do recurso contencioso do acto aplicador da suspensão preventiva de funções não pode prosseguir apenas para

acautelar aquele interesse processual realmente virtual da notária privada recorrente, atinente ao anunciado e hipotético pedido cível de indemnização, como que servindo-se de um mero instrumento processual para facilitar o seu ónus da prova positiva dos fundamentos daquela pensada acção cível (cfr., aliás, nesta perspectiva, o disposto na parte final da alínea a) do art.º 33.º do mesmo CPAC).

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 96/2005
(Recurso contencioso)

Recorrente: A

Entidade recorrida: Secretária para a Administração e Justiça

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

1. A, com os sinais dos autos, veio interpor, em 25 de Abril de 2005, recurso contencioso para este Tribunal de Segunda Instância (TSI), do despacho de 22 de Março de 2005 da Senhora Secretária para a Administração e Justiça desta Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), exarado nomeadamente sobre a informação n.º 5/DSAJ/DIC/2005, de 21 de Março de 2005, por força do qual lhe tinha sido determinada, de entre outras coisas, a suspensão preventiva, por 90 dias, das suas funções como notária privada, com efeitos a partir de 28 de Março de 2005.

Para rogar a anulação daquele despacho recorrido, sintetizou em 30 de Maio de 2005 e a convite do relator, o conteúdo das conclusões da sua petição nos seguintes termos:

<<[...]

- 1.^a – O despacho recorrido, na medida em que decide um incidente autónomo do processo disciplinar, é um acto administrativo contenciosamente recorrível;
- 2.^a – O despacho recorrido é ilegal em virtude do vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação das normas do artigo 21.º do ENP e do n.º 1 do artigo 331.º do ETAPM;
- 3.^a – A entidade recorrida fez uma aplicação automática e totalmente acrítica da norma do n.º 1 do artigo 331.º, não levando em consideração as especificidades próprias dos notários privados;
- 4.^a – Esta medida, tal como resulta desta norma, só se compreende verdadeiramente como medida aplicável aos funcionários e agentes da AP e não aos notários privados, arguidos em processo disciplinar;
- 5.^a – As diferenças entre a situação do funcionário e do notário privado, para efeitos de aplicação desta medida preventiva, são significativas, destacando-se fundamentalmente a natureza dos interesses em presença, o grau da lesão e carácter reversível ou irreversível da mesma;
- 6.^a – Ao impor a necessidade de adaptações, o legislador pretendeu que o aplicador respeitasse as diferenças existentes entre a matéria da disciplina dos trabalhadores da AP e a matéria da disciplina dos notários privados, o que pode levar à não aplicação de certa norma, quando não se verifique a analogia necessária;
- 7.^a – No caso dos autos não existe essa analogia, dado que não se verifica o

paralelismo, semelhança ou isonomia entre as duas situações;

- 8.^a** – São diferentes os interesses afectados e a suspensão preventiva aplicada à recorrente não pode deixar de afectar definitivamente o seu bom-nome e reputação profissional, o que nunca se reparará através uma decisão absolutória, nem por restauração natural, nem, adequadamente, por indemnização pecuniária compensatória;
- 9.^a** – O artigo 331.º não tem potencialidade para indicar os pressupostos de facto a que deve obedecer a aplicação dessa medida aos notários privados, envolvendo a sua aplicação uma margem de liberdade inadmissível nesta matéria;
- 10.^a** – A aplicação da suspensão preventiva à ora recorrente, em vez de significar a aplicação de uma medida cautelar, de carácter conservatório, tal como o legislador a definiu no artigo 331.º, significou antes a antecipação da aplicação de uma verdadeira sanção disciplinar, o que não pode deixar de traduzir também uma violação do princípio da presunção de inocência do arguido, do que resulta padecer o despacho recorrido do vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação das normas do artigo 21.º do ENP e do artigo 331.º do ETAPM;
- 11.^a** – Mesmo que se entenda serem aplicáveis ao caso dos presentes autos as normas do artigo 331.º do ETAPM, ainda assim o despacho recorrido padece de um outro vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação das normas do artigo 21.º do ENP e do n.º 1 do artigo 331.º do ETAPM, por tais normas não consentirem que a medida da suspensão preventiva aí regulada fosse aplicada ao notário privado antes do momento da dedução da acusação no processo disciplinar;

- 12.^a** – O momento em que se manda proceder à abertura do procedimento disciplinar contra o notário privado não é o momento adequado para se fazer aquela verificação e ponderação, pois só no momento da acusação o órgão competente tem o conhecimento dos factos concretos, da infracção cometida e da pena aplicável e está em condições de ponderar a necessidade da aplicação de tal medida;
- 13.^a** – O Código Disciplinar dos Advogados de Macau e o Estatuto do Notariado de Portugal também admitem a aplicação dessa medida mas apenas após a dedução da acusação contra o arguido;
- 14.^a** – A prática seguida até agora em Macau, em termos de aplicação desta medida a notários privados, foi apenas no sentido de essa medida só ser aplicada depois da dedução da acusação;
- 15.^a** – O despacho recorrido padece de um outro vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito, na medida em que a aplicação da suspensão preventiva exigia que se tivesse verificado uma infracção disciplinar;
- 16.^a** – De acordo com o n.º 1 do artigo 331.º, a aplicação da suspensão preventiva só seria possível se se estivesse perante infracção punível com a pena de suspensão de 241 dias a 1 ano, aposentação compulsiva ou demissão, o que se diz com as necessárias adaptações, sendo certo que o despacho recorrido não cumpre o requisito da legalidade supra referido, uma vez que formula ilações e qualificações de tipo inteiramente genérico;
- 17.^a** – Também no que respeita ao outro requisito da inconveniência para o serviço ou para o apuramento da verdade na continuação da arguida em funções, o despacho recorrido, em lugar de alinhar factos concretos e precisos,

limita-se a formular juízos conclusivos, utilizando fórmulas vagas e imprecisas;

- 18.^a** – O despacho recorrido padece do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito, dado ter aplicado a medida preventiva de suspensão das funções de notário, por 90 dias, sem alinhar qualquer facto susceptível de integrar uma infracção disciplinar punível com as penas de suspensão, pelo menos de 241 dias a 2 anos, ou de cassação, e a não fazer uma avaliação rigorosa sobre a necessidade da não continuação da ora recorrente em funções;
- 19.^a** – Além disso padece ainda o despacho recorrido do vício de forma por falta de fundamentação, pois tinha a entidade recorrida o dever de enunciar de forma explícita, clara e suficiente, os pressupostos de facto, uma vez que a lei impõe essa fundamentação;
- 20.^a** – Não se pode dizer clara e suficientemente fundamentado o acto recorrido quando o mesmo apenas se limita, sem concretizar minimamente, a fazer utilização de formulações linguísticas vagas e genéricas;
- 21.^a** – No caso dos autos, o dever de fundamentação impunha que a entidade recorrida fosse mais cuidadosa, em termos de densidade e extensão, na externalização dos pressupostos e dos motivos que levaram à adopção daquele medida.>> (cfr. o teor literal de fls. 69 a 72 dos autos).

Ulteriormente, já em sede de alegações facultativas tecidas em 6 de Outubro de 2005 a fls. 133 a 147 dos autos, a entidade recorrida veio a arguir a impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, para além de

pugnar, a título subsidiário, pelo improvimento do recurso nos termos seguintes, reafirmando o já materialmente defendido na contestação anteriormente apresentada:

<<[...]

17. [...] o despacho recorrido não padece de qualquer vício, seja ele vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação de lei, seja de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito ou de vício de forma por falta de fundamentação.
18. Na verdade, o artigo 331.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, é subsidiariamente aplicável aos notários privados, por força do artigo 21.º do Estatuto dos Notários Privados (ENP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/99/M, de 1 de Novembro, designadamente ao caso *sub judice*, por não estarem previstas no ENP quaisquer normas relativas à suspensão preventiva dos notários privados, no âmbito de processos disciplinares que lhe sejam instaurados.
19. E, a suspensão preventiva pode ser aplicada, nos termos do artigo 331.º do ETAPM, em qualquer fase do processo, desde que se verifiquem os requisitos legais.
20. Por outro lado, foram apresentados indícios e factos que permitiram, à data do despacho recorrido, imputar à arguida ora recorrente factos, que a serem provados, (como aliás vieram a ser, como adiante melhor se verá) no decurso do procedimento disciplinar, a fariam incorrer numa pena de suspensão até 2 anos ou de cassação de licença, nos termos do artigo 18.º do ENP.

21. Logo, não existe no despacho recorrido falta de fundamentação, porquanto foi suficientemente enunciada a factualidade que levou à suspensão preventiva da recorrente a ponto de permitir a perfeita compreensão do acto praticado e a possibilitar o recurso do mesmo, no que diz respeito à forma e, também ao conteúdo.
22. Inexiste pois qualquer vício do acto recorrido, pelo que o mesmo deve ser mantido.

III) OS FACTOS

23. Os factos relevantes para a decisão do presente recurso são os seguintes, constantes da Informação N.º 5/DSAJ/DIC/2005, de 21/3/2005:
24. *“Pelo ofício n.º 18/NAJ/DB/05, de 25 de Fevereiro, da Direcção dos Serviços de Finanças, Doc. N.º 1, tomámos conhecimento da **venda**, por escritura pública de **24/11/2004**, lavrada pelo **notário privado, Dr. Pedro Leal**, de um terreno concessionado a **B** em 1958 e **revertido para a Região em 1984**, venda essa feita com uma **procuração**, lavrada em **1/11/2004**, pela **notária privada, Dr.ª A**, em que é **mandante** o dito **B**, que **faleceu em Hong Kong, em 15/4/1984**, conforme participação feita em 1/4/87, à Repartição de Finanças do Concelho de Macau, pelo Tribunal Judicial da Comarca de Macau, na sequência do processo de inventário obrigatório n.º 36/84.”*
25. – *“Na sequência daquele ofício, (...) foi ordenada inspecção específica (...) à actividade do notário privado, Dr. Pedro Leal (...).”*
26. – *“Também na sequência do citado ofício da Direcção dos Serviços de Finanças, foi solicitado à notária privada, Dr.ª A, e por ofício n.º 12/DSAJ/DIC/2005, de 17 de Março, Doc. N.º 10, a remessa de*

*fotocópias dos documentos que basearam as procurações acima referenciadas, em que são mandantes **B e C** e procurador em ambas, D.”*

27. – “A notária privada, Dr.^a A, depois de nossa insistência telefónica, respondeu por ofício s/n e sem data, que deu entrada nesta Direcção, em 18/3/2005, Doc. n. ° 11, dizendo não possuir fotocópias dos documentos de identificação e que tal não lhe era imposto por lei, reiterando o facto de ter confirmado “a respectiva identidade de todos os intervenientes, inclusive dos mandantes, pelos respectivos documentos de identificação, ...”.”
28. – “Por insistência telefónica de V Ex.^a, a referida notária entregou, nesse mesmo dia, ao fim da tarde, fotocópias de alguns documentos de identificação, mas não de **B e C.**”
29. – “Por mais um telefonema de hoje, a referida notária comprometeu-se a entregar aquelas fotocópias que faltam.”
30. – “Pelo exposto e em virtude de:
- *Estar a correr, no Ministério Público, junto do Tribunal de Instrução Criminal, o processo de inquérito n.º 2478/2005/2ª Se./M.º P.º, que já levou ao decretamento de providência cautelar, em relação aos terrenos objecto daquelas escrituras e procurações, conforme ofício n.º 830/05/XS, de 19 de Março, do Juiz de Instrução Criminal, Doc. n.º 12.*
 - *Ser do conhecimento público a prisão de indivíduos que intervêm naquelas escrituras e procurações,”*
31. – “Concluimos estar perante situações de extrema gravidade e que denigrem a Administração Pública (...).”

IV) O DIREITO

32. A recorrente alega, em suma, para fundamentar o seu pedido de anulação do acto administrativo *sub iudice*, a existência de dois vícios de violação de lei por erro de interpretação e aplicação da lei, um vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito e de um vício de forma por falta de fundamentação. Vejamos:

~ VÍCIO DE VIOLAÇÃO DE LEI POR

ERRO DE INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI ~

33. Entende a recorrente que o despacho recorrido “*é ilegal em virtude do vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação das normas do artigo 21.º do ENP e do n.º 1 do artigo 331.º do ETAPM*” – cfr. Conclusão 2.ª da petição de Recurso.
34. Para fundamentar esse entendimento, a recorrente alega que a entidade recorrida efectuou “*uma aplicação automática e totalmente acrítica da norma do n.º 1 do artigo 331.º, não levando em consideração as especificidades próprias dos notários privados*” quando essa medida “*só se compreende verdadeiramente como medida aplicável aos funcionários e agentes da AP e não aos notários privados, arguidos em processo disciplinar*” – cfr. Conclusões 3.ª e 4.ª da petição de Recurso.
35. Acrescenta ainda a recorrente, nas suas Conclusões 5.ª a 8.ª que as diferenças entre os trabalhadores da AP e os notários privados são de molde a impedir qualquer analogia que possibilite a aplicação da norma constante do artigo 331.º do ETAPM.
36. Carece, contudo, de razão a recorrente. Vejamos.

37. O artigo 21.º do Estatuto dos Notários Privados (ENP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/99/M, de 1 de Novembro, é bastante claro e inequívoco quando dispõe que *“são subsidiariamente aplicáveis aos notários privados, com as necessárias adaptações, as disposições sobre o regime disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública”*.
38. Parece-nos ser cristalina e inequívoca a intenção do legislador aplicar o regime disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública aos notários privados em tudo o quanto não seja expressamente previsto no seu estatuto, em matéria disciplinar.
39. Designadamente, a norma constante do artigo 331.º do ETAPM porquanto prevê a possibilidade de se poder lançar mão de um mecanismo preventivo (o único!) de protecção do interesse público e/ou da própria investigação durante o curso do procedimento disciplinar.
40. A entender-se que o artigo 331.º não se aplicaria aos notários privado, como pretende a recorrente, estar-se-ia a fazer-se uma interpretação absolutamente contrária ao disposto no artigo 21.º do ENP e em infracção, ainda, ao disposto no artigo 8.º do Código Civil quando dispõe que *“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico”* e que *“Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”*.
41. Com efeito, caso o artigo 331.º do ETAPM fosse entendido como alheio à remissão efectuada pelo artigo 21.º do ENP estaríamos perante uma (inadmissível) situação de tratamento desigual, porque mais favorável,

para os notários privados.

42. Situação que não foi, certamente, querida nem desejada pelo legislador do ENP.
43. Na verdade, o Código Disciplinar dos Advogados de Macau, como reconhece a recorrente na sua Conclusão 13.^a, prevê a possibilidade de ser aplicada uma suspensão preventiva no curso de um processo disciplinar e os notários públicos também estão sujeitos à mesma medida preventiva.
44. Pelo que a interpretação do artigo 21.º do ENP no sentido de a sua remissão abranger o artigo 331.º do ETAPM não constitui qualquer violação de lei por erro de interpretação e aplicação dessas normas, como pretende a recorrente.
45. Pelo contrário, só essa interpretação permite “*reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo*” e ter em “*conta a unidade do sistema jurídico*”. São essas as normas regedoras da interpretação, estipuladas no artigo 8.º do Código Civil, e a sua aplicação em nada faz incorrer a entidade recorrida em vício de violação de lei por erro de interpretação.
46. E, acrescente-se, nenhum dos restantes fundamentos invocados pela recorrente contribuem para desfazer a presunção de que “*o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*”, conforme estipulado no já referido n.º 3 do artigo 8.º do Código Civil.
47. Designadamente, o estipulado na Conclusão 8.^a da petição de Recurso. Não se percebe porque razão é que o bom-nome e a reputação profissional do notário privado são mais gravosamente afectados do que o bom-nome e a reputação profissional de um trabalhador da Administração Pública.

48. Da mesma forma que não se percebe porque é que, mesmo que esse argumento procedesse, o que se não concede, essa diferença entre ambos justificaria um tratamento mais favorável para o notário privado. Principalmente num ordenamento jurídico em que o notário público pode ser suspenso e em que o próprio notário privado pode ser suspenso no âmbito de um processo disciplinar relacionado com o exercício da advocacia!
49. Se as alegações e conclusões da recorrente procedessem, não se perceberia porque razão é que um advogado poderia ser suspenso preventivamente num processo disciplinar relacionado com o exercício da advocacia, com as mencionadas implicações para o seu bom-nome e reputação profissional, mas não poderia ser suspenso no âmbito de um processo disciplinar relacionado com o exercício do notariado privado, por causa dessas mesmas implicações!
50. Por fim, também não relevam, como pretende, ainda, a recorrente, as razões que se prendem com o facto de o trabalhador da Administração Pública suspenso ter direito ao seu vencimento de categoria.
51. Com efeito, como decorre do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 66/99/M, o indivíduo que é habilitado a exercer a profissão de notário privado ao abrigo daquele diploma é necessariamente, também, um advogado, com escritório instalado e em exercício de funções enquanto tal.
52. Daqui se conclui, portanto, que da suspensão preventiva como notário privado não resulta, necessariamente, a impossibilidade de a pessoa em causa angariar proventos e assegurar a respectiva subsistência,

53. posto que a suspensão preventiva aplicada ao abrigo do artigo 331.º do ETAPM, por remissão do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 66/99/M, só se reporta à profissão de notário privado; não abrange (nem podia abranger) o exercício da profissão de advogado.
54. Sendo que, nos termos do artigo 13.º do ENP, o exercício das funções de notário privado não é remunerado.

~ VÍCIO DE VIOLAÇÃO DE LEI POR

ERRO DE INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI ~

55. Entende a recorrente que o despacho recorrido padece, ainda, do “*vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação das normas do artigo 21.º do ENP e do n.º 1 do artigo 331.º do ETAPM*” por essas normas não permitirem que a suspensão preventiva seja “*aplicada ao notário privado antes do momento da dedução da acusação no processo disciplinar*” – cfr. Conclusão 11.ª da petição de Recurso.
56. A recorrente chega a essa conclusão entendendo que “*O momento em que se manda proceder à abertura do procedimento disciplinar contra o notário privado não é o momento adequado para se fazer aquela verificação e ponderação, pois só no momento da acusação o órgão competente tem o conhecimento dos factos concretos, da infracção cometida e da pena aplicável e está em condições de ponderar a necessidade da aplicação de tal medida*” – cfr. Conclusão 12.ª da petição de Recurso.
57. O artigo 331.º do ETAPM é, aparentemente, omissivo relativamente ao momento a partir do qual pode ser aplicada ao trabalhador da Administração e, por maioria de razão, ao notário privado, da mesma

forma que ao notário público, a suspensão preventiva aí regulada.

58. Contudo, essa omissão é apenas aparente. Com efeito, o texto desse preceito permite concluir que a suspensão preventiva pode ser aplicada em qualquer fase do processo disciplinar desde que se verifiquem os seus pressupostos.
59. Na verdade, o artigo 331.º prevê que a suspensão preventiva possa ser aplicada “*sob proposta do instrutor ou da entidade que mandou instaurar o processo disciplinar (...) sempre que a (...) presença (do arguido) se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade*”.
60. Ou seja, o sentido imanente à figura da suspensão preventiva implica que esta possa ser aplicada em qualquer momento do processo. O que a figura visa é, objectivamente, salvaguardar o interesse do apuramento da verdade e/ou da defesa do serviço e, para a adequada defesa desses bens jurídicos, não é imprescindível que já exista uma acusação perfeitamente delineada.
61. É este, aliás, o sentido geral corroborado pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10-07-2002 (processo 10940/01), em termos que são aplicáveis no caso: “*A decisão de suspender preventivamente prevista no art.º 54.º do ED pode ser tomada numa fase adiantada do processo disciplinar ou noutra qualquer fase do seu decurso enquanto não for tomada a decisão final. **Por esse motivo é que no mesmo despacho em que é mandado instaurar o procedimento se entende ser possível a suspensão preventiva do funcionário** (v.g. Ac. do STA, de 20/07/78, Proc.º n.º 010614). Suspensão preventiva que por razões de conveniência processual (em vista do apuramento da verdade) ou de inconveniência funcional (em razão da conveniência para o serviço)*”

pode ser ditada imediatamente, ao contrário da cessação que só a final do procedimento e enquanto aplicação de sanção disciplinar pode ser imposta (Ac. do STA, de 04/06/96, Proc.º n.º 039849).” – sublinhado nosso.

62. Tem assim, o instituto da suspensão preventiva, duas vertentes: uma de natureza processual (inconveniência para o esclarecimento da verdade) e outra de carácter funcional, ou seja a inconveniência para o próprio serviço, ao caso o notariado privado, da permanência em funções.
63. E, relativamente à vertente funcional, cumpre transcrever, com a devida vénia, o que a este respeito escreve Manuel Leal-Henriques, Manual de Direito Disciplinar, página 223 e que se enquadra perfeitamente no caso em apreço: *«Na segunda vertente, é de considerar que se manifesta tal tipo de inconveniência sempre que a Administração possa vir a sofrer prejuízos com a continuação do arguido no exercício de funções, o mesmo é dizer, sempre que a conduta que motivou a instauração do procedimento se mostre incompatível com o decoro que é de exigir a quem serve uma instituição pública. Com efeito, como é sabido, a comunidade é normalmente muito sensível a situações e mostra-se pouco tolerante na aceitação da continuidade funcional de alguém que se não revelou cumpridor dos seus deveres. Daí que a Administração se sinta obrigada a zelar pela salvaguarda da dignidade e prestígio das suas instituições, afastando o arguido sempre que este, pela sua conduta, possa pôr em causa esses valores essenciais”* (sublinhado nosso).
64. O que era manifestamente o caso.
65. É nestes termos que se deve considerar totalmente improcedente a

imputação de vício de violação de lei, alegado pela recorrente, nos n.ºs 67.º a 85.º da petição de recurso.

~ VICIO DE VIOLAÇÃO DE LEI POR

ERRO NOS PRESSUPOSTOS DE FACTO E DE DIREITO ~

66. Entende a recorrente que “*O despacho recorrido padece de um outro vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito, na medida em que a aplicação da suspensão preventiva exigia que se tivesse verificado uma infracção disciplinar grave*” – cfr. Conclusão 15.^a da petição de Recurso.
67. A recorrente fundamenta essa conclusão com o entendimento de que “*o despacho recorrido não cumpre o requisito da legalidade supra referido (no n.º 1 do artigo 331.º do ETAPM), uma vez que formula ilações e qualificações de tipo inteiramente genérico*” – cfr. Conclusão 16.^a da petição de Recurso.
68. Tal conclusão tem ainda como fundamento o facto de o despacho recorrido “*formular juízos conclusivos, utilizando fórmulas vagas e imprecisas*”, no que diz respeito ao requisito de conveniência para o serviço ou para o apuramento da verdade, e o facto de “*não alinhar qualquer facto susceptível de integrar uma infracção disciplinar punível com as penas de suspensão (...) ou de cassação, e a não fazer uma avaliação rigorosa sobre a necessidade da não continuação da ora recorrente em funções*”.
69. Não tem razão, no entanto, salvo o devido respeito por opinião contrária, a recorrente. Vejamos.

70. Para podemos apreciar se se verificaram os necessários pressupostos de facto e de direito para a aplicação da suspensão preventiva à arguida recorrente teremos que nos reportar, necessariamente, ao momento em que foi decretada a suspensão preventiva.
71. Só assim poderemos avaliar, com os elementos que existiam nesse preciso momento, se a suspensão preventiva foi aplicada com os necessários requisitos e de acordo com os respectivos preceitos legais.
72. À data da prática do acto recorrido, tinham sido apurados os factos e os indícios constantes da citada Informação N.º 5/DSAJ/DIC/2005, que fundamentaram o acto administrativo pelo qual foi determinada a medida de suspensão preventiva,
73. pois foi desses factos, entendidos e apreciados no seu conjunto e nos potenciais efeitos nefastos sobre a opinião pública e o comércio jurídico, que emergiu a convicção da entidade recorrida da necessidade de proteger o serviço,
74. entendido este não como uma unidade orgânica da Administração, obviamente, *mas como feixe de funções e tarefas de interesse público* – o serviço de notariado (cfr. o já citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10-07-2002 - processo 10940/01).
75. O equívoco da recorrente, quanto a esta matéria, tem a ver com a sua confusão com a natureza do instituto da “suspensão preventiva”. A suspensão preventiva, ainda que possa constituir um acto destacável para efeitos de impugnação contenciosa, é, na sua essência uma medida de protecção prévia, (cfr. Leal-Henriques, ob. citada, página 220), ou dito de outra maneira, um acto preparatório, não é uma sanção.

76. E, assim, ao contrário do que pretende a recorrente, **a aplicação da suspensão preventiva não exigia que se tivesse verificado uma infracção disciplinar grave.** Em bom rigor, nem sequer havia que emitir juízos de censura à ora recorrente ou conjecturar acerca da eventual culpabilidade. (¹)

77. Havia tão-somente que aferir, face a todos os dados e circunstancialismos objectivamente perceptíveis, se:

- poderia existir uma eventual falta disciplinar eventualmente imputável à ora recorrente (*se realmente existiu falta disciplinar ou não; se, a existir, não deve ser imputada à recorrente; os circunstancialismos que rodearam a sua prática; etc., são questões que só se poderão avaliar definitivamente após a conclusão do processo disciplinar e é para isso, aliás, que existe este tipo de*

¹ Como lapidarmente se conclui no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Fevereiro de 1997 (processo 32174) :

“ I - A suspensão preventiva, nos termos do art. 54 do E.D. é um acto preparatório e não uma sanção.

II - Tal medida é determinada em função dos interesses dos serviços, não dependendo de instrução ou audiência prévia do arguido, não implicando antecipação da pena ou sequer a emissão de um juízo de censura.

III - A falta de audiência à adopção de tal providência não constitui nulidade nem qualquer irregularidade.

IV - No controle judicial da discricionariedade são sindicáveis, para além do vício de desvio de poder, os de incompetência, de forma aqui se incluindo o de falta e fundamentação, a violação dos princípios constitucionais, vícios de vontade, não lhe cabendo o controle do mérito.(...)” -vide em

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/>

processo);

- se essa eventual falta disciplinar, objectivamente (*independentemente das considerações concretas do caso, que naquela altura ainda se desconhecem*) se reveste da gravidade que está subjacente à previsão do artigo 331.º do ETAPM quando refere “*os funcionários e agentes arguidos em processo disciplinar por infracção punível com pena de suspensão de 241 dias a 1 ano, aposentação compulsiva ou demissão*”;
- e, finalmente, se havia ou não conveniência para o serviço, nas condições referidas, em afastar preventivamente de funções a ora recorrente.

78. E o que a entidade recorrida concluiu, face a todos os dados e circunstancialismos objectivamente perceptíveis, foi que

- poderia existir uma eventual falta disciplinar imputável à ora recorrente, principalmente porque foi esta que, em 1/11/2004, lavrou a procuração em que alegadamente interveio como mandante B, sendo que essa intervenção era necessariamente não verdadeira pois que o visado B já havia falecido em Hong Kong há cerca de 20 anos e se fosse vivo teria 101 anos (cfr. autos de providência cautelar);
- a confirmar-se tal falta, ela seria certamente uma falta disciplinar grave (*com efeito, as infracções praticadas pelos notários privados são consideradas pelo legislador do Estatuto do Notário Privado (ENP) como sendo sempre graves; o ENP não admite, por exemplo, advertências, repreensões ou multas, prevendo apenas a suspensão administrativa até 2 anos ou a cassação de licença*);

- e que, nestas circunstâncias, apreciadas dentro dos limites legais da discricionariedade que à entidade recorrida assiste, era inconveniente para o serviço que a ora recorrente permanecesse em funções.
79. Termos em que se conclui que falta também razão à recorrente na conclusão 16.^a da petição de Recurso, pois o despacho recorrido cumpre integralmente com os condicionalismos legais decorrentes do artigo 331.º do ETAPM.

~ VICIO DE FORMA POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO ~

80. Entende, por fim, a recorrente que *“padece ainda o despacho recorrido do vício de forma por falta de fundamentação, pois tinha a entidade recorrida o dever de enunciar de forma explícita, clara e suficientemente, os pressupostos de facto, uma vez que a lei impõe essa fundamentação”* – cfr. Conclusão 19.^a da petição de Recurso.
81. Uma vez mais, carece de razão a recorrente porquanto, conforme foi já supra exposto, os pressupostos de facto que levaram à aplicação da medida de suspensão preventiva foram suficientemente enunciados.
82. Em suma, deles se pode verificar que:
83. – A recorrente lavrou uma procuração em que constava como mandante alguém falecido 20 anos antes;
84. – Fazendo uso dessa procuração, o mandatário outorgou uma escritura de compra e venda de um terreno;
85. – Terreno esse que veio posteriormente a ser apreendido pelo Tribunal à ordem de um processo de inquérito;
86. – No âmbito desse processo de inquérito, relacionado com essa procuração

- e escritura, o Tribunal decretou, ainda, a prisão preventiva de arguidos;
87. – No âmbito de uma inspecção específica ao escritório do notário privado Dr. Pedro Leal, foram encontradas irregularidades graves relacionadas com os actos em questão;
88. – A recorrente, apesar de para tanto instada, não entregou cópias dos documentos de identificação dos indivíduos que se apresentaram como mandantes, apesar de ter ficado com documentos dos restantes intervenientes.
89. Com base nestes factos e em todo o circunstancialismo, formou a entidade recorrida a convicção de suspeição da actividade da recorrente e da prática de actos que a fariam incorrer em responsabilidade disciplinar pela violação dos deveres a que se encontra adstrita no exercício da actividade de notária privada.
90. A gravidade das consequências jurídicas já conhecidas, designadamente, a apreensão dos terrenos e a prisão preventiva de arguidos no âmbito do processo criminal, ainda mais contribuiu nesse sentido e no sentido de se julgar conveniente a suspensão preventiva da recorrente para que se pudesse desenrolar normalmente a actividade notarial, *maxime*, a actividade notarial privada, e para que se pudesse manter a credibilidade que a mesma deve possuir no comércio jurídico.
91. Recordemos que *“O artigo 114º do Código de Procedimento Administrativo impõe ao acto administrativo o dever de fundamentação de modo a ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sem conter obscuridade, contradição, esclarecendo por forma clara e suficiente a motivação do acto”* – cfr.

Recurso contencioso n.º 282/2004, de 12/5/2005, do TSI.

92. Ora, ressalvado o devido respeito por opinião diversa, parece-nos que no caso em apreço existiu uma sucinta exposição dos fundamentos de factos e de direito, de tal forma que não causaram qualquer obscuridade ou contradição e que esclareceram clara e suficientemente a motivação do acta à recorrente de forma que fosse por si apreendida a razão de ser da suspensão preventiva.
93. Tanto assim foi que a recorrente pode recorrer do acto administrativo em questão sem necessitar de pedir esclarecimentos adicionais ou aclarações, atacando o seu mérito e acusando-o dos vícios que fundamentam o seu recurso. Percebendo-o e apreendendo-o, portanto.
94. Sendo que, saliente-se, sem prescindir do que atrás se disse quanto à suficiência da fundamentação: *“Para a insuficiência da fundamentação equivaler à falta (absoluta) de fundamentação, é preciso ser manifesta a insuficiência, no sentido de ser tal que fiquem por determinar os factos ou as considerações que levaram o órgão a agir ou a tomar aquela decisão, ou então, que resulte evidente que o agente não realizou um exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais, por não ter tomado em conta interesses necessariamente implicados”*, Cfr. Acórdão do TSI, de 2 de Dezembro de 2004, Processo n.º 70/2004.
95. Ficaram, assim, cumpridos os objectivos subjacentes à obrigação legal de fundamentação dos actos administrativos.
96. E assim, tudo leva a crer que a recorrente percebeu os motivos que levaram à sua suspensão preventiva, apesar de não concordar com ela, como se percebe do presente recurso.

[...]>> (cfr. o teor literal de fls. 135 a 145 dos autos).

Posteriormente, em 15 de Novembro de 2005, o Ministério Público emitiu inclusivamente o parecer final a fls. 154 a 157 dos autos, pronunciando-se também pela inutilidade superveniente da lide.

Ouvida acerca desta questão, a recorrente veio defender, em 28 de Novembro de 2005 e com razões aduzidas a fls. 160 a 167, a tese de improcedência da mesma.

Corridos em seguida os vistos legais, cumpre decidir agora.

2. Para o efeito, é de conhecer, desde já, da questão de extinção da instância, levantada pela entidade recorrida em sede de alegações facultativas.

E com pertinência à solução da mesma, há que considerar os seguintes elementos fácticos, decorrentes *maxime* do exame dos autos e do processo administrativo apensado:

– Por força do despacho de 22 de Março de 2005 da Senhora Secretária para a Administração e Justiça da RAEM, exarado nomeadamente sobre a informação n.º 5/DSAJ/DIC/2005, de 21 de Março

de 2005, foi determinada a instauração de processo disciplinar inclusivamente contra a notária privada A (ora recorrente), com suspensão preventiva das funções da mesma por 90 dias, com efeitos a partir de 28 de Março de 2005;

– Inconformada, a arguida interpôs, em 25 de Abril de 2005, recurso contencioso da mesma decisão administrativa;

– Entrementes, e na pendência dessa impugnação contenciosa ora em questão no presente processo n.º 96/2005 deste TSI, aquela entidade recorrida veio a aplicar à mesma arguida, por despacho proferido em 24 de Junho de 2005 e no âmbito do referido processo disciplinar, a pena de cassação da licença de notário privado, despacho esse que veio a ser também objecto de recurso contencioso autónomo, ulteriormente interposto pela mesma visada para este TSI, autuado como sendo processo n.º 212/2005.

3. Ora bem, tratando-se de uma questão eminentemente jurídica, e ante os elementos pertinentes acima coligidos, estamos convictos de que a sua solução concreta já se encontra tecida no judicioso parecer final emitido pelo Digno Magistrado do Ministério Público junto deste TSI, através das seguintes considerações fáctico-jurídicas constantes de fls. 154 a 157 dos autos:

No caso que agora nos ocupa, o acto recorrido, proferido pela Senhora Secretária para a Administração e Justiça e datado de 22 de Março

de 2005, determinou, para além da instauração de procedimento disciplinar à recorrente, enquanto notária privada, a suspensão preventiva, por 90 dias, dessas funções e, concomitantemente, a transferência de todos os livros e documentos do seu cartório para o cartório do notário público substituto que lhe foi designado, sendo que a recorrente limita o seu recurso à parte em que se determina a suspensão preventiva das funções de notária.

Entretanto, na sequência do processo disciplinar instaurado, a mesma entidade proferiu decisão final, datada de 24 de Junho de 2005, determinando a cassação da licença de notária privada da recorrente, decisão alvo de recurso contencioso autónomo, a correr termos neste Tribunal, com o n.º 212/2005.

Situação que, ineludivelmente, nos conduz a duas conclusões essenciais:

- por um lado, o acto em crise foi já eliminado da ordem jurídica, quer por força do decurso do aludido prazo de 90 dias (não alargado, nos termos do art.º 331.º, n.º 2, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau) (com nota deste TSI: também aplicável aos notários privados por maioria da razão, dado que, independentemente do demais, estes estão a exercer boa parte das funções notariais outrora legalmente cometidas apenas de modo exclusivo aos notários públicos, os quais, como se sabe, não deixam de ser servidores públicos, aos quais, enquanto nessa qualidade, se aplicam natural e necessariamente, as disposições do referido Estatuto. Aliás, não se pode esquecer de que a suspensão preventiva de funções é uma figura conatural e própria do instituto de processo disciplinar, à qual nem pode escapar

- sequer, se for o caso, qualquer advogado arguido disciplinarmente – cfr. o art.º 27.º do Código Disciplinar dos Advogados), quer por virtude de, entretanto, ter sido proferida decisão final no procedimento;
- por outro, não é possível, através de eventual acórdão anulatório efectuar a reconstituição natural da situação actual hipotética, uma vez que, na verdade, os efeitos jurídicos do acto já se encontram suprimidos.

Nestes parâmetros, cremos tornar-se claro que eventual decisão anulatória nunca iria a tempo de evitar os efeitos jurídicos produzidos pelo acto, tornando-se, pois, inútil e ineficaz para a recorrente.

Porém, o julgamento da extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, pressupõe a formulação de um juízo sobre o prosseguimento da mesma, resultando desse juízo o convencimento de que tal prosseguimento não conduz à tutela efectiva dos direitos identificados pela recorrente, não lhe trazendo, assim, quaisquer benefícios, podendo-se, pois, questionar se da eventual anulação não poderiam resultar para a recorrente benefícios de outra ordem, tal seja a de, por exemplo, a declaração de ilegalidade do acto poder contribuir para uma mais célere e eficaz satisfação do seu direito indemnizatório, ou seja, não sendo já alcançáveis os efeitos directos, típicos do julgado anulatório, manter a lide utilidade quanto à satisfação de pretensões secundárias da recorrente, mormente para efeitos de fixação de indemnização, de natureza substitutiva.

Convirá, porém, não esquecer que o recurso contencioso tem por objecto a declaração de invalidade ou anulação do acto recorrido,

correlacionando-se, pois, a sua utilidade com a possibilidade de, em execução de sentença, se efectuar a reconstituição natural da situação actual hipotética, mediante a supressão dos efeitos jurídicos do acto anulado, não podendo, em nosso critério, este meio processual ser utilizado para obter uma mera declaração de ilegalidade do acto impugnado com vista a alcançar, em ulterior acção, o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis.

Por outro lado, para efeitos de reconhecimento de inutilidade da lide em recurso contencioso de anulação, só são de considerar os efeitos directos típicos da sentença ou acórdão anulatórios e não eventuais efeitos laterais, indirectos ou reflexos, não tendo, pois, consistência a eventual prossecução da lide para prover a interesses relacionados, por exemplo, com o bom nome, reputação profissional, etc., da recorrente, dado encontrarmos-nos face a eventuais efeitos laterais, indirectos ou reflexos.

Ao que acresce, no caso, que os efeitos produzidos pelo acto já desapareceram da ordem jurídica: se outros similares permanecem, resultam não do acto que agora nos ocupa mas da cessação definitiva da licença, pelo que a pretendida erradicação e reposição da ordem jurídica violada terá necessariamente que resultar da apreciação daquele acto, que não do presente.

Não desconhecendo abundante jurisprudência portuguesa (também com nota deste TSI: a relevar apenas a título de direito comparado) no sentido da não ocorrência de inutilidade da lide e não se justificar, pois, o julgamento de extinção da instância por tal motivo, sempre que se concluir que da eventual anulação do acto possam resultar benefícios para a parte

recorrente, decorrentes nomeadamente de uma mais célere, expedita e eficaz satisfação do seu direito indemnizatório, temos para nós que, no caso vertente, atentos os contornos específicos respectivos, tal não se justificará, uma vez que, quer a reconstituição natural da situação actual hipotética, quer o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis poderão e deverão resultar de eventual declaração de ilegalidade do acto de cassação definitiva da licença de notária privada, cujo recurso, como se referiu, se encontra pendente.

É, pois, por força dessa pertinente análise perspicaz e sensatamente empreendida pelo Ministério Público, que há-de proceder a arguida inutilidade superveniente desta lide contenciosa, com necessária e consequente extinção da instância da presente lide recursória, nos termos do art.º 84.º, alínea e), do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC).

De facto, já não faz sentido útil conhecer do objecto do presente recurso contencioso, o que não obsta a que a recorrente venha a exercer, em acção própria autónoma, e se for o caso, o seu direito de pedir à RAEM a pretensa indemnização cível fundada na responsabilidade extracontratual desta, por danos alegadamente sofridos no período, e por causa directa e adequada, da suspensão preventiva a que se sujeitou, com fundamento na alegada ilegalidade da imposição da mesma “medida cautelar”, independentemente da sorte do seu outro recurso contencioso já interposto da decisão administrativa final de aplicação da pena de cassação da sua licença como notária privada. É que, em suma, a presente lide recursória,

supervenientemente inútil nos termos já acima vistos, não pode prosseguir para frente *apenas* para acautelar aquele interesse processual realmente virtual da ora recorrente, atinente ao anunciado e hipotético pedido cível de indemnização, como que servindo-se de um mero instrumento processual para facilitar o ónus da prova positiva dos fundamentos daquela pensada acção cível (cfr., aliás, nesta perspectiva, o disposto na parte final da alínea a) do art.º 33.º do CPAC).

4. Dest'arte, acordam em julgar extinta a instância do presente recurso contencioso, por inutilidade superveniente do mesmo.

Sem custas.

Macau, 15 de Dezembro de 2005.

Chan Kuong Seng (relator)

Lai Kin Hong

José Maria Dias Azedo (vencido, nos termos de declaração de voto que segue)

Declaração de voto

Vencido.

Não subscrevo o douto Acórdão que antecede dado me parecer de entender que tanto o decurso do prazo (de 90 dias) da medida preventiva de suspensão das funções de notária privada imposta à recorrente como o facto de se encontrar pendente recurso pela mesma interposto da decisão de cassação da sua licença não tornam inútil a presente lide recursória em que se questiona da legalidade daquela dita medida preventiva.

Considero que a referida extinção da medida de suspensão preventiva pelo decurso do seu prazo não torna inútil a apreciação da sua legalidade, uma vez que, como sabido é, a prossecução da lide não pode (nem deve) ser apenas justificada com a reconstituição da situação hipotética mas também pela eventual atribuição de uma indemnização pelos danos provocados pelo acto impugnado que, por sua vez, não se converte (automaticamente) em legal com a eventual decisão de não provimento do recurso da decisão de cassação que corre os seus termos, pois que a legalidade desta não implica a

legalidade daquela.

Creemos que se olvida que a inutilidade (superveniente) da lide só se verifica quando for de concluir, com a necessária segurança, que o provimento do recurso em nada pode beneficiar o recorrente, (e quando a referida inutilidade for uma “inutilidade jurídica”), não sendo de se considerar inútil o prosseguimento de um processo destinado a anular um acto alegadamente ferido de ilegalidade se dessa declaração puderem resultar efeitos jurídicos relevantes ou, pelo menos, não negligenciáveis ao recorrente.

Afigura-se-me também que a decisão ora proferida – considerando que nada obsta a que a recorrente proponha acção de indemnização civil – colide com o princípio da celeridade e economia processual, na medida em que contribui para o retardamento da satisfação dos direitos que se dizem ofendidos, duplicando os termos processuais a ela necessários, acrescentando ainda que sendo o recurso contencioso o meio próprio de apreciação da legalidade da conduta administrativa, não se mostra de considerar inútil a prossecução de um processo como o presente, cuja finalidade é, justamente, o apuramento dessa legalidade, (correndo-se assim o risco de manter na ordem jurídica um acto alegadamente ilegal ou, pelo menos, de não apreciar essa alegada ilegalidade em devido tempo, contrariando-se, da mesma forma, o princípio da “tutela judicial efectiva” que exige uma interpretação a favor da

accionabilidade e da realização da justiça em tempo útil).

Macau, aos 15 de Dezembro de 2005

José Maria Dias Azedo