

Proc. n° 33/2018

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I – Relatório

Nos presentes autos de recurso contencioso que **Sou Ka Hou** interpôs das decisões do **Plenário da Assembleia Legislativa**, da **Mesa da Assembleia** e do **Presidente** respectivo, foi pelo relator indeferida liminarmente a petição por despacho de fls. 121-130.

Contra este despacho veio o recorrente interpor recurso jurisdicional para o TUI (cfr. fls. 134-136).

O relator, em face dos termos do requerimento de interposição, considerou não ser possível o recurso e não o admitiu (cfr. fls. 137 e v°).

Contra este despacho vem agora interposta *reclamação para a conferência*, através da peça de fls. 141 e sgs.

O digno Magistrado do MP pronunciou-se nos seguintes termos:

“Sou Ka Hou reclama para a conferência do despacho do relator, a fls. 137 dos autos, que não admitiu o recurso interposto do despacho de 1 de Fevereiro de 2018, exarado a fls. 121 e seguintes, através do qual foi liminarmente indeferida a sua petição de recurso contencioso.

Intenta convencer da bondade da sua tese, de acordo com a qual o despacho do relator é imediatamente recorrível.

Não lhe assiste razão.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Código de Processo Administrativo Contencioso, dos despachos do relator - de todos, com excepção apenas dos de mero expediente e daqueles que admitam recursos de acórdãos - cabe reclamação para a conferência.

A expressão “cabe reclamação” comporta, no contexto em que se insere, como aliás sucede, por via de regra, em direito administrativo, um sentido que substancia necessariamente um ónus para quem queira impugnar a decisão do relator. Ou seja, a decisão do relator não pode ser objecto de recurso jurisdicional imediato, apenas podendo ser sindicada, em via de recurso, a decisão que a conferência venha a adoptar sobre a matéria. É por isso que, congruentemente, em matéria de contencioso administrativo, quer o Código de Processo Administrativo Contencioso, quer a Lei de Bases da Organização Judiciária, apenas prevêm recurso de acórdãos do Tribunal de Segunda Instância, e não de despachos do relator.

Esta solução legal, de precedência da reclamação como forma de provocar acórdão recorrível, não afronta quaisquer princípios ou normas, não importa ofensa de direitos, nem impede o acesso aos meios de tutela jurisdicional.

Os argumentos escudados no regime norma do Código de Processo Civil não procedem no caso em análise, pois o regime regra está talhado para decisões adoptadas em tribunal singular, quando, em segunda instância, o que releva e expressa a posição definitiva do tribunal é a decisão colegial. Acresce que o regime processual civil é aplicado subsidiariamente ao processo administrativo contencioso, como resulta do artigo 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, pelo

que, existindo norma específica neste último código a disciplinar o assunto, como sucede através do referido artigo 15.º, n.º 2, é ela a aplicável.

Soçobram, pois, os argumentos esgrimidos, o que, salvo melhor juízo, deverá conduzir ao indeferimento da reclamação.

Se porventura se entender convolar em reclamação para a conferência o requerimento de fls. 134 a 136, crê-se que também essa está votada ao insucesso.

Como o relator explicou proficientemente no seu despacho de indeferimento liminar, e havia, aliás, sido já afirmado em sede de suspensão de eficácia, cujo acórdão transitou em julgado, o acto recorrido consubstancia um acto de natureza política, que, por isso, o legislador entendeu subtrair à sindicância do poder judicial.

Dado que essa opção legislativa não traduz afronta a princípios ou instrumentos normativos que vinculadamente se imponham ao ordenamento jurídico de Macau, não poderia ser de outro sentido a decisão de indeferimento liminar do recurso contencioso.

Daí que, também na veste de reclamação, deva a peça de fls. 134 a 136 ser objecto de indeferimento.”

*

Efectuado o respectivo preparo, cumpre decidir.

*

II – Apreciando

1 - O despacho reclamando tem o seguinte teor:

«Vem o recorrente contencioso apresentar recurso jurisdicional contra o despacho de indeferimento liminar de fls. 121-130, invocando disposições do CPC, que julga pertinentes para sustentar a sua tese de recurso, para além de outras do CPAC com o mesmo objectivo.

O teor do requerimento em apreço, pela forma expressa e muito assertiva como o recorrente manifesta a sua vontade impugnativa, leva a concluir que o recorrente quis efectivamente recorrer e não reclamar.

Sucede que do despacho em crise não cabe recurso jurisdicional, mas simplesmente reclamação para a conferência e só da decisão que o colectivo tomar nessa sede haverá recurso para o TUI. É o que decorre do art. 15º, nº2, do CPAC (neste sentido, também, o Ac. do TSI, de 17/01/2002, Proc. nº 122/2001).

Face ao exposto, não se admite o recurso.

Taxa de justiça mínima pelo recorrente.

Notifique»

O recorrente, através do requerimento de fls. 134, recorreu jurisdicionalmente do indeferimento liminar da petição.

Ora, face aos termos desse requerimento, parece claro que o impugnante sabia o que dizia e disse o que pretendia. A vontade que expressamente manifestou era, efectivamente, de recorrer jurisdicionalmente e de não reclamar. Essa foi a razão pela qual o relator não procedeu a qualquer convolação, nem sugeriu por convite a alteração do seu propósito impugnativo. Isto é, ao abrigo do princípio do dispositivo (art. 5º, do CPC) o relator acolheu a vontade imperativamente manifestada.

E repare-se que o agora reclamante continua a insistir na propriedade do meio utilizado, o que revela bem que o relator interpretou adequadamente o propósito impugnativo.

Pois bem.

Efectivamente, nos termos do art. 15º, n.º, do CPAC, de todos os despachos do relator do TSI cabe sempre reclamação para a conferência, com excepção dos de mero expediente e dos que admitam recursos de acórdãos desse tribunal, dos quais não cabe qualquer impugnação, o que, nesses casos, está em sintonia com o disposto nos arts. 106º, n.º4 e 584º, ambos do CPC. Não há outra forma de impugnação dos seus despachos.

Sendo assim, e sem mais formalidades, somos a concluir ter andado bem o relator do processo.

*

2 - É verdade que o art. 595º, n.º2, do CPC dispõe que “*Se, em vez de reclamar, a parte impugnar por meio de recurso qualquer dos despachos a que se refere o número anterior, mandam-se seguir os termos próprios da reclamação*”. O que significa que se está, aí, perante uma convolação oficiosa.

Todavia, e como resulta da transcrita disposição, esta convolação só se aplica às situações em que o interessado, *em vez de reclamar do despacho que*

expressamente não admite, ou retenha, um recurso interposto, dele recorre ordinariamente.

Ora, essa não é a situação dos autos. O interessado recorreu, isso sim, do despacho de *indeferimento liminar*. E por tal motivo, este preceito do art. 595º não lhe seria aplicável.

Creemos, no entanto, - e até porque tal vem agora expressamente requerido - que, de acordo com os “*princípios da cooperação*” (art. 8º, do CPC), da “*adequação formal*” (art. 7º, do CPC) e até mesmo da “*tutela jurisdicional efetiva*” (art. 2º do CPAC), nada obstará a que se proceda de igual forma neste caso. Isto é, parece ser razoável e sensato que o recorrente possa obter uma reapreciação do despacho do relator, de forma a que se apure se a situação reflectida na petição inicial era ou não susceptível de conduzir ao indeferimento.

Portanto, e sem mais delongas, é de indeferir a reclamação, porquanto nela o reclamante continua a defender a possibilidade do recurso jurisdicional que o relator julgou não ser possível.

Em todo o caso, e subsidiariamente, o próprio recorrente vem agora pedir a convalidação do “recurso” em “reclamação”.

Por ser essa a sua actual intenção, não deixará este Tribunal que o recorrente fique sem tutela. Assim, será de acolher a pretensão subsidiária de se convolar a impugnação recursiva em reclamativa.

*

3 - Apreciemos, agora, a reclamação convolada não só porque o princípio da celeridade o impõe, mas ainda porque o requerimento de fls. 134 dispõe já da matéria impugnativa e da fundamentação suficientes para que a conferência possa, desde já, produzir a decisão sobre ela.

O despacho do relator objecto de impugnação tem o seguinte teor:

«Da competência do TSI

1 - Da deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa

Importa saber, antes de tudo, se este tribunal é competente, pois o conhecimento deste pressuposto precede o de qualquer outra matéria, face ao disposto no art. 3º, fine, do CPAC.

*

Dispõe o art. 36º, al. 10), da LBOJ que o TSI dispõe de competência para julgar os pedidos de suspensão de eficácia dos actos administrativos e das normas de cujo recurso contencioso e impugnação, respectivamente, conheça.

Ou seja, à luz daquela norma, o TSI só é competente para conhecer dos pedidos de suspensão de eficácia relativamente a actos para os quais igualmente disponha de competência para o conhecimento do recurso contencioso.

Contudo, este tribunal não dispõe de competência legal para julgar os actos do *Plenário da Assembleia legislativa*, pois em lado nenhum do art. 36º da LBOJ ela nos é conferida. No que àquele órgão legislativo respeita, apenas ao TSI foi atribuída competência para as decisões do respectivo *Presidente* (nº8, al. (1) e *Mesa* (nº8, al. (3))).

Assim, a deliberação do Plenário não é sindicável pelo TSI. Então, em qual tribunal será?

A resposta é: em tribunal nenhum. O sistema jurídico de Macau, *de iure constituto*, não prevê a sindicabilidade das deliberações do Plenário junto dos tribunais ordinários, pois em lado nenhum da LBOJ está contemplada essa possibilidade.

*

1.1 - (Cont.).

E aquela impossibilidade, em nossa opinião, desde logo resulta da circunstância de o próprio legislador não ter contemplado hipótese alguma de o Plenário da AL praticar actos administrativos ou em matéria administrativa.

E esta deliberação em apreço, realmente, não é acto administrativo *stricto sensu*, nem acto em matéria administrativa.

Expliquemos sucintamente esta ideia.

-

1.2 - *Não é acto administrativo*, visto que não foi proveniente de nenhum órgão da Administração e no exercício de uma função administrativa ou no quadro de uma actuação da administração pública em sentido material. Foi, em vez disso, praticado por um órgão eminentemente legislativo com um enquadramento político, claramente.

Também *não é acto administrativo* de acordo com o pressuposto que lhe confere a parte final do art. 110º, do CPA.

Efectivamente, esta suspensão de mandato, *a se*, não visou produzir efeitos na esfera jurídica individual do recorrente. Por si mesma, a deliberação não lhe é lesiva, no sentido de uma afectação da esfera do seu conjunto de direitos e deveres, enquanto *cidadão e administrado*.

A suspensão declarada do mandato do deputado não passa de um hiato no *munus* do deputado e não apresenta nenhuma vertente punitiva ou sancionatória. Ela pretendeu somente conferir uma espécie de moratória à condição de deputado, portanto temporária, e com um fim que, se nos é permitido dizê-lo, acaba por ser útil e relevante tanto à causa pública, ao ter por missão a defesa da imagem de um órgão de soberania, como à causa privada da própria *esfera política do deputado*, que assim passa a ver assegurada a possibilidade de se defender e provar rapidamente a sua inocência e retomar, quanto antes, a integralidade dos poderes para que foi eleito.

Aliás, nem sequer a própria condição de deputado ele perdeu com esta deliberação, do mesmo modo que a sua situação remuneratória ficou inteiramente intocada.

Portanto, a deliberação não visou a produção de efeitos na situação individual e concreta do cidadão administrado.

Insistimos:

- Não quis o “acto” em apreço *resolver* de forma definitiva *a situação* do recorrente;
- A deliberação vertente não representa qualquer *decisão* em sentido estrito;
- A deliberação não se assume como uma *estatuição autoritária*, nem tem a marca de qualquer *determinação sobre uma certa situação jurídico-administrativa*¹.

Em vez disso, limitou-se unicamente a suspender *o exercício* do mandato que recebeu dos seus eleitores, sem interferir tampouco com a condição definitiva de deputado, que não perdeu.

Mas, se, enfim, quisermos entrever alguma lesão no meio disto tudo, isto é, se a suspensão do exercício do deputado puder ter alguma conotação de lesividade, ela quando muito só pode carregar sobre os ombros do *deputado*, sobre o *legislador*, logo, sobre o *político*, e somente na parte em que assim ele se vê a braços com a impossibilidade temporária de corresponder no foro político/legislativo (AL) às aspirações de quem o elegeu pelo sufrágio directo. E sendo assim, repetimos, essa eventual lesão não recai sobre a esfera individual do cidadão e do administrado, a qual, como bem se sabe, está a montante da qualidade de deputado e dela é, aliás, independente.

-

1.3 - Talqualmente não se trata de um acto oriundo de um órgão *em matéria administrativa*. Na verdade, a Assembleia reunida em Plenário nem sequer tem

¹ **Diogo Freitas do Amaral**, *Curso de Direito Administrativo*, II, pág. 221.

competência para matéria administrativa, ao contrário do que é reconhecido à Mesa e ao próprio Presidente. A matéria em causa não é, de facto, de natureza administrativa². E, portanto, quando o Plenário assim deliberou não o fez no exercício de um poder administrativo (de que não dispõe) ou no desempenho de actividade administrativa, que lhe não é reconhecida, mas sim no exercício de um poder público-político. Sem dúvida, quanto a isso.

-

1.4 - Aliás, a AL faz parte integrante da “*estrutura política*” da RAEM, conforme no-lo indica o Capítulo IV, art. 45º e sgs. da Lei Básica.

Decorre, desde logo, daí a essencial *natureza política* deste órgão legislativo (art. 67º), sem prejuízo, como é evidente, de outra específica que possa ser reconhecida expressamente em outro diferente plano, como é aquele que vem reconhecido relativamente à matéria compreendida no âmbito dos “*órgãos de administração*” da AL, como sucede com as decisões específicas do “*Presidente*”, da “*Mesa*” e do “*Conselho Administrativo*” (cfr. art. 8º da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovada pela Lei nº 11/2000). Nesse domínio, os referidos órgãos, em especial os dois primeiros, já podem plenamente actuar e decidir em *matéria administrativa* (cfr. tb. arts. 9º-12º do Regimento da Assembleia, aprovado pela Resolução nº 1/1999, republicado pela Resolução nº 2/2017, quanto ao Presidente; 16º-18º do Regimento e 9º da Lei Orgânica citada, quanto à Mesa), cujos actos, então, já são judicialmente sindicáveis.

² **Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos**, *Direito Administrativo Geral*, III, D. Quixote, pág. 72-74.

Fora desse enquadramento, o edifício jurídico-normativo da RAEM parece ter sido arquitectado para fazer escapar do controlo dos tribunais a actividade do Plenário da Assembleia Legislativa, naquilo que ela tem de geneticamente político, pois nem sequer o TUI dispõe de competência para tal (cfr. art. 44º da LBOJ).

Em suma, a *matéria* em apreço está subtraída ao poder de sindicância dos tribunais. Efectivamente, e tal como resulta do art. 19º, nº1), 1ª parte da LBOJ, um dos limites negativos da jurisdição é precisamente a matéria concernente aos actos praticados no exercício da *função política*.

Tenha-se, por outro lado, em conta que a imunidade de que os deputados podem gozar, e que leva a Assembleia a defender cada um dos seus membros, evitando que sejam julgados pelos seus actos, é já uma prerrogativa de cariz político. Isto é, quando a Assembleia assim actua, fá-lo para proteger a instituição no seu todo, para a cobrir da dignidade e prestígio que merece, também para permitir que ela leve a cabo, sem constrangimentos do exterior, a sua acção. Ora, se isto acontece quando o Plenário da Assembleia ampara um “seu”deputado, não concedendo a suspensão do respectivo mandato, igual natureza política tem a deliberação do mesmo Plenário quando o liberta para ser julgado no foro próprio por algum ilícito de que esteja acusado. A natureza da acção é exactamente a mesma. Significa que o que a Assembleia fez, através do Plenário, foi um exercício de uma pura acção política³.

Política, sim, e não apenas do ponto de vista subjectivo, já que o acto em causa é oriundo de um órgão supremo do Estado que está dedicado à função legislativa, mas ainda do

³ No direito comparado, por exemplo, em Portugal a **Procuradoria Geral da República** já se pronunciou no sentido de que a deliberação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que aprecia o pedido de autorização para um deputado regional ser ouvido como arguido reveste a natureza de acto político (*Parecer P000162009*, in <http://www.ministeriublico.pt/iframe/pareceres-do-conselho-consultivo-da-pgr>).

ponto de vista objectivo, pois que a deliberação em causa acaba por ter por objectivo ínsito ou implícito⁴ a realização dos fins últimos da comunidade⁵, do interesse geral da colectividade⁶, pois a maioria dos deputados, quando assim agiu, tê-lo-á feito em representação directa ou indirecta dos eleitores, ou como representantes do Governo que os tiver nomeado. Ou seja, é político o *móbil*⁷, é político o ambiente em que foi produzida e são políticas a matéria e natureza envolvidas.

Assim se compreende que a possibilidade de escrutínio com vista à análise da sua legalidade não esteja contemplada, isto é, não esteja sob a alçada competencial do exercício jurisdicional dos tribunais de Macau⁸.

Por conseguinte, o TSI não pode sindicar a validade da deliberação do Plenário da AL que suspende o deputado ora recorrente, nem no âmbito do recurso contencioso, nem consequentemente para decretar a suspensão da sua eficácia no quadro da presente providência.

*

2 - Dos demais actos suspendendos

Como já visto, o acto principal de que se pedia a suspensão de eficácia era aquele que declarou a suspensão do mandato do recorrente (se o Plenário tivesse deliberado não

⁴ Não estamos a dizer se bem ou mal concretizado

⁵ **Sérvulo Correia**, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Teses, Almedina, págs. 67-69 e 282-282

⁶ **Marcelo Caetano**, *Manual de Direito Administrativo*, I, Almedina, pág. 8-10

⁷ **José António Garcia-Trevijano Fos**, *Los Actos Administrativos*, Civitas, 2ª ed., pág.45.

⁸ Noutras latitudes as coisas não se passam exactamente assim, como em Portugal, por exemplo, em que a perda de um mandato de um deputado declarada pela Mesa da Assembleia da República (art. 3º, nº3, do Regimento da AR) é sindicável em recurso para o Plenário (nº5) e de cuja deliberação deste cabe recurso para o Tribunal Constitucional (nº8, cit. art.). Aqui nada está previsto em termos semelhantes.

suspender o deputado, seguramente não estaríamos neste momento a ajuizar sobre se o procedimento que antecedeu essa deliberação incorreu ou não em algum atropelo formal).

Sendo assim, se todos os restantes actos imputados aos restantes órgãos da AL, “Presidente” e “Mesa”, estão inseridos num mesmo “procedimento” tendente à decisão sobre se deveria ou não suspender o mandato do recorrente, todos eles se apresentam com o mesmo carácter *não administrativo*. Isto é, se o Plenário praticou um acto político no termo de um procedimento decisório desencadeado tendente a esse fim político, então os actos de trâmite que o precederam, porque dele são preparatórios, recebem exactamente a mesma natureza política. Vale dizer, não são actos administrativos, nem praticados em matéria administrativa.

Enquanto tal, padecem da mesma impossibilidade para serem sindicados jurisdicionalmente em qualquer das suas vertentes, anulatória, preventiva ou conservatória».

É de concluir, portanto, que este TSI não pode syndicar os actos em causa, não só porque lhe falta a competência para o efeito, mas também em virtude da natureza política, e não administrativa, dos actos impugnados.

*

3 - Conclusão

Geralmente, a incompetência leva a que o tribunal incompetente remeta oficiosamente o processo ao tribunal competente (cfr. 33º, nº1, do CPC, “ex vi” art. 1º do CPAC).

Contudo, tal não pode ser observado no presente caso, visto que no actual panorama jurídico-normativo inexistente competência jurisdicional legalmente reconhecida aos tribunais RAEM para o conhecimento do presente recurso.

Assim, e face à fase processual em que nos encontramos, resta o indeferimento liminar da petição, no que concerne à aludida excepção de incompetência (art. 3º, nº2, do CPC).

*

No que respeita à natureza política, e não administrativa, dos actos sindicados, o indeferimento liminar impõe-se, igualmente, tendo em conta o disposto no art. 19º, nº1), 1ª parte, da LBOJ, em conjugação com o disposto nos arts. 20º, 28º, nº1 e 46º, nº2, al. c), do CPAC.

*

4 - Decidindo

Face ao exposto, indefiro liminarmente a petição inicial.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça em 3UC»

*

4 - Em nossa opinião, o despacho de fls. 121-130, acima transcrito, que procedeu ao indeferimento liminar é de manter na íntegra, por traduzir a interpretação correcta sobre os preceitos legais aplicáveis acerca da incompetência do TSI para apreciar os actos impugnados - face à sua

natureza política e não administrativa, portanto, irrecorríveis contenciosamente, e por não constituir violação aos princípios do acesso ao direito e à justiça e da tutela jurisdicional efectiva, nem outro qualquer dos invocados pelo recorrente na referida peça de fls. 134.

Razão pela qual este colectivo, em conferência, faz seus os fundamentos e termos do dito despacho, para todos os efeitos, (cfr. art. 631º, nº 6, do CPC, analogicamente aplicável).

III – Decidindo

1 - Acordam em julgar improcedente a reclamação na parte em que nela o reclamante sustenta a recorribilidade jurisdicional do despacho do relator de fls. 121-130.

*

2 - Contudo, acordam em deferir o pedido de convolação do recurso em reclamação do dito despacho.

2.1 - E, conhecendo-o, acordam em indeferir a reclamação e manter o despacho de indeferimento liminar da petição.

*

Custas pelo reclamante com taxa de justiça em 5 UCs.

T.S.I., 19 de Abril de 2018

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Joaquim Teixeira de Sousa
(Fui presente)