

## **Processo n.º 35/2003**

(Recurso Contencioso)

Data: 6/Março/2003

Recorrente: (A)

Recorrido: Director dos Serviços de Alfândega da RAEM

### **Assunto:**

- **Competência do Tribunal para conhecimento do recurso de multas por cometimento de infracções administrativas no âmbito do Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro, aplicadas pelo Senhor Director dos Serviços de Alfândega da R.A.E.M.**

### **SUMÁRIO:**

1. Com a publicação da Lei n.º 11/2001, de 6 de Agosto, foram criados os Serviços de Alfândega na R.A.E.M., passando a competir-lhe, entre outras, a competência relativa à aplicação de sanções respeitantes à protecção dos direitos de propriedade intelectual, assumindo o Director-Geral a competência, até então atribuída ao Director dos Serviços de Economia, para efeitos da aplicação das sanções pelas

infracções administrativas previstas no referido Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro (cfr. o artigo 29.º, n.º 2, deste diploma).

2. O artigo 43.º, n.º2, do mesmo Decreto-Lei prevê que *"Da decisão sancionatória pela prática das infracções administrativas previstas no presente diploma cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo de Macau"*, pelo que tal norma parece não se conjugar com o facto de o Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega ser titular de um dos principais cargos do Governo da R.A.E.M., nos termos do artigo 4.º, alínea 2), da Lei n.º 2/1999, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Organização do Governo), e como tal, com categoria superior à de qualquer director de serviços no âmbito do Governo da R.A.E.M., pelo que dos actos por si praticados só haveria recurso para o Tribunal de Segunda Instância, ao abrigo do artigo 36.º, alínea 7), da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária).
3. É a própria lei que em três momentos diferentes prevê especialmente uma competência própria para conhecimento dos recursos de aplicação de multas, independentemente do órgão que a aplica. A saber: artigo 30.º, n.º5, al.5), artigo 36.º, al. 11) da Lei de Bases da Organização Judiciária e na sede própria da lei especial relativa às infracções em causa, artigo 43.º, n.º2 do Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro.

4. É de aplicar, no caso dos autos, a norma "especial" do artigo 30º, n.º 5, al. 5), da Lei de Bases da Organização Judiciária, com prevalência, portanto, sobre a do artigo 36º, alínea 7), da mesma Lei, isto, precisamente, devido ao cânone interpretativo de que a norma especial prevalece sobre a norma geral.
5. Crê-se que, com a norma da alínea 5) do n.º5 do artigo 30º da Lei de Bases da Organização Judiciária, o Legislador não tenha considerado a qualidade ou estatuto do órgão administrativo autor do acto de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos em processos de infracção administrativa, mas sim tão-só a natureza específica do processo (*lato sensu*) no seio do qual aqueles actos seriam praticados.
6. A lei estabelece um regime privativo para os meios processuais relativos a infracções administrativas - cfr. artigos 118º e 119º do Código de Processo Administrativo Contencioso -, estabelecendo-se até expressamente uma competência exclusiva do Tribunal Administrativo para o processo de revisão das decisões de aplicação de multas (artigo 119º, nº4 do C.P.A.C.).
7. Aplicando-se ao recurso de actos de aplicação de multas, os termos do processo de recurso contencioso, com a especialidade decorrente do nº 2 do art. 118º do C.P.A.C., o certo é que desapareceu deste Código uma norma como a que resultava do artigo 7º do E.T.A.F. que

estabelecia que a competência para o conhecimento dos recursos contenciosos era determinada pela categoria da autoridade que tivesse praticado o acto recorrido, ainda que no uso de delegação de poderes.

8. Casos há, como as acções relativas aos contratos administrativos e à responsabilidade civil extracontratual dos titulares dos órgãos da R.A.E.M. cometidas ao Tribunal Administrativo, independentemente da categoria ou estatuto do autor do acto.
9. Considera-se o Tribunal de Segunda Instância incompetente para conhecer do recurso do despacho de aplicação de uma multa no valor de MOP\$50.000,00 (cinquenta mil patacas) por cometimento de uma infracção administrativa prevista e punível no artigo 37.º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro.

Macau, 6 de Março de 2003,

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

**Processo n.º 35/2003**

(Recurso Contencioso)

Data: 6/Março/2003

Recorrente: (A)

Recorrido: Director dos Serviços de Alfândega da RAEM

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA  
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

I- Veio o recorrente (A), titular do BIRM n.º 1/xxxxx/7, casado, residente em Macau, recorrer contenciosamente do acto de 26 de Julho de 2002, do Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega do Governo da R.A.E.M., que lhe aplicou uma multa no valor de MOP\$50.000,00 (cinquenta mil patacas) por cometimento de uma infracção administrativa prevista e punível no artigo 37.º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro, pedindo ele a anulação daquele acto punitivo por vício de forma e violação de lei.

Em sede de exame preliminar nos termos do artigo 45º do

Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), do presente processo autuado como autos de recurso contencioso n.º 35/2003 neste Tribunal de Segunda Instância, importa indagar officiosamente, e com preferência sobre o demais, se este Tribunal é competente para conhecer do mesmo recurso (cfr. o artigo 3º do mesmo CPAC).

Para este efeito foi dada vista ao Digno Magistrado do Ministerio Público que emitiu douto Parecer, alegando fundamentalmente:

«Nos termos do n.º2 do artigo 43º do diploma supra referido, *“da decisão sancionatória pela prática das infracções administrativas previstas no presente diploma cabe recurso contencioso para o tribunal Administrativo de Macau”*, o que, de resto, perfeitamente se compagina com o preceituado no n.º5 al. 5) do artigo 30º da LBOJ que refere competir ao Tribunal Administrativo, no âmbito do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, conhecer *“do recurso dos actos de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos por órgãos administrativos em processos de infracção administrativa”*, encontrando-se ainda, na sequência lógica de tais disposições, a possibilidade de revisão de decisões de aplicação de multas e sanções acessórias proferidas pelo Tribunal de primeira instância em processos de infracção administrativa, por parte deste TSI (artigo 36º, al. 11) da LBOJ).

Encontramo-nos pois, face a um sistema lógico e coerente, o qual, por outro lado, se revela perfeitamente coadunável com as normas reguladoras de atribuições de competências nesta matéria.

Isto porque, como é evidente, por norma, a competência para a aplicação de decisão sancionatória pela prática das infracções administrativas em causa ou congéneres, não incumbe às entidades cujos actos são directamente sufragados por este

Tribunal, ou, por outras palavras, tais actos sancionadores caiem, de forma geral, no âmbito das atribuições dos directores de serviços ou entidades aos mesmos subordinadas, elo que bem se compreende, em consonância, o disposto no n.º1, al. I) e n.º5, al. 5) do artigo 30º da LBOJ.

A “*pedra na engrenagem*” resulta directamente do facto de, com a publicação da Lei 11/2001, 6/8, terem sido criados os Serviços de Alfândega da RAEM, cujo Director Geral, para efeitos do diploma em causa (Dec-Lei 51/99/M), passa a deter as atribuições anteriormente conferidas ao Director da DSE (artigo 18º, n.º2) e, em consonância, a ser o competente para aplicar as sanções pelas infracções administrativas previstas nesse Dec-Lei 51/99/M (cfr. n.º2 do artigo 29º).

Ora, a tal "pedra na engrenagem" resulta do facto de o Director Geral dos Serviços de Alfândega ser considerado como um dos titulares dos principais cargos do Governo da RAEM (artigo 4º, al. 2) da Lei de Bases da Orgânica do Governo) e, como tal, ter categoria superior à dos directores de serviço, situação que, de acordo com as normais regras de competência, cria, na verdade, sérias dificuldades, já que da qualidade de tal órgão por um lado e das suas competências específicas por outro, resulta, de acordo com as normas vigentes, resultado contraditório, pois que relativamente à competência "em razão da matéria" a que alude o n.º 2 do artigo 43º do Dec-Lei 51/99/M de 27/9, e que aponta para a competência do Tribunal Administrativo, se opõe a competência deferida em função da "qualidade" do autor do acto que, de acordo com o preceituado no artigo 36º, al. 7) da Lei de LBOJ, aponta para a competência deste Tribunal (...)

A primeira nota que gostaríamos de realçar na abordagem da problemática é a de que, de facto, tal resultado contraditório existe e resulta da publicação da Lei 11/2001, de 16/8, ou seja, por outras palavras, estamos crentes que com tal publicação,

o legislador não previu aquela contradição.

Seja como for, há que integrar a situação.

Para nós, a pedra basilar dessa integração deverá, inevitavelmente residir na consistência, solidez e congruência do sistema.

Daí que, pese embora sopesando sobremaneira as doutíssimas considerações explanadas, em questão similar, em despacho proferido no âmbito do processo 9/2003, em que se optou, para resolução, "grosso modo", pela prevalência de normas reputadas como "especiais", em detrimento das que sobre a matéria de competência dispõem de forma mais geral e abstracta, sejamos a considerar não ser esse o melhor caminho a trilhar.

Inequivocamente, o legislador quis aferir e determinar a competência dos diversos Tribunais, em matéria administrativa, fiscal e aduaneira, em função da qualidade do órgão autor do acto.

Daí que, expressamente, tenha deferido ao TSI a competência para apreciar em primeira instância do recurso dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados, além do mais "...por outros órgãos da Administração de categoria superior à de director de serviços" (artigo 36º, al. 7) da LBOJ, inibindo, também expressamente, do controle dos actos praticados por tais entidades, o Tribunal Administrativo (artigo 30º, n.º2, al. 1) - I)).

(...)

Não pretendendo, com tal, minimizar os argumentos (e, muitos são...) concernentes à perspectiva de resolução tomando como base a lei específica relativa à infracção em questão, cremos, de todo o modo, ser esta a solução que mais se coaduna com a prevalência dos interesses de unidade, solidez e coerência do sistema, sob pena de, para sindicância judicial de actos provenientes da mesma entidade administrativa,

se arvorarem tribunais com diferentes graus de jurisdição, o que, manifestamente, aquele sistema não comporta.

Além do que, tal via nunca limitará as garantias dos administrados, face à possibilidade de apreciação, pelo TUI, em 2ª instância, da situação.

Razões por que, somos a opinar pela competência, *in casu* deste Tribunal para apreciação do peticionado, devendo, conseqüentemente, os autos prosseguirem os seus normais trâmites.»

\*

Entende-se ainda por bem levar o caso à Conferência, visando a uniformidade de orientação a adoptar por este Tribunal em situações semelhantes e que previsivelmente se repetirão frequentemente.

\*

II- Cumpre apreciar e assim apurar se o Tribunal competente para conhecer do recurso da aludida multa aplicada ao abrigo do DL 51/99/M de 27 de Setembro é este Tribunal de Segunda Instância ou se será o Tribunal Administrativo de Macau.

O Recorrente pretende impugnar contenciosamente um acto administrativo de imposição de uma multa, praticado pelo **Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega** à luz do artigo 29º, n.º2, daquele Decreto-Lei n.º 51/99/M, a respeito de uma "infracção administrativa grave" por ele dada como verificada e prevista no artigo 37º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma.

Refira-se que já neste Tribunal, anteriormente, no processo de

recurso contencioso n.º 9/2003 foi proferida decisão pelo Exmo Juiz Relator, declarando este Tribunal incompetente para conhecer do recurso em situação de aplicação de uma multa, pela mesma entidade recorrida e por idêntica infracção.

Pela justeza das razões ali expendidas e que inteiramente se acolhem, acompanha-se de perto a argumentação ali desenvolvida.

Com a publicação da Lei n.º 11/2001, de 6 de Agosto, foram criados os Serviços de Alfândega na R.A.E.M. (cfr. o artigo 1.º, n.º 1, dessa Lei), passando a competir-lhe, entre outras, a competência relativa à aplicação de sanções respeitantes à protecção dos direitos de propriedade intelectual (artigo 3º, n.º 2, al. 3), passando o Director-Geral a assumir a competência até então atribuída ao Director dos Serviços de Economia para efeitos da aplicação do acima aludido Decreto-Lei n.º 51/99/M, por força do artigo 18.º, n.º 2, daquela Lei, i.e., o mesmo Director-Geral passa a ser competente para "aplicar as sanções pelas infracções administrativas previstas" no referido Decreto-Lei (cfr. o artigo 29º, n.º 2, deste diploma).

Assim, de acordo com o artigo 43º, n.º2, do mesmo Decreto-Lei, que prevê *"Da decisão sancionatória pela prática das infracções administrativas previstas no presente diploma cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo de Macau"*, parece não ser o Tribunal de Segunda Instância o competente para o conhecimento do recurso ora interposto pelo Recorrente, pese embora o estatuto político do Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega como um dos titulares dos

principais cargos do Governo da R.A.E.M., nos termos do artigo 4º, alínea 2), da Lei n.º 2/1999, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Organização do Governo), e como tal, com categoria superior à de qualquer director de serviços no âmbito do Governo da R.A.E.M..

Na verdade, apesar de a norma do artigo 36º, alínea 7), da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária) determinar, em geral, que compete ao **Tribunal de Segunda Instância** *"Julgar em primeira instância recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa. ou dos respeitantes a questões fiscais, parafiscais ou aduaneiras, praticados pelo Chefe do Executivo e Secretários, pela Assembleia Legislativa, seu Presidente e respectiva Mesa, pela Comissão Independente Responsável pela Indigitação dos Candidatos ao Cargo de Juiz e respectivo presidente, pelo Conselho dos Magistrados Judiciais e respectivo presidente, pelo Conselho dos Magistrados do Ministério Público e respectivo presidente, pelo Comissário contra a Corrupção, pelo Comissário de Auditoria, pelo presidente do Tribunal de Segunda Instância, pelo presidente dos Tribunais de Primeira Instância, pelos juízes que superintendam nas secretarias e por outros órgãos da administração de categoria superior à de director de serviços"*, o artigo 30.º, n.º 5, alínea 5), da mesma Lei de Bases da Organização Judiciária, preceitua, por outra banda, que compete ainda ao **Tribunal Administrativo**, no âmbito do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, conhecer *"Dos recursos dos actos de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos por*

*órgãos administrativos em processos de infracção administrativa"*

Anota-se ainda o disposto na subsequente alínea 6) do mesmo n.º 5 do artigo 30º da Lei da Bases da Organização Judiciária, segundo a qual compete também ao Tribunal Administrativo o conhecimento dos "*pedidos de revisão das decisões de aplicação de multas e sanções acessórias referidas na alínea anterior*".

Importa então determinar se a competência do Tribunal se afere pela qualidade da entidade que pratica o acto ou se é a natureza material do acto em questão que vai determinar a competência.

Sufraga-se o entendimento expresso no despacho já acima citado e que se transcreve:

«Considerando que como o Legislador da Lei de Bases da Organização Judiciária não distinguiu quem seriam os "órgãos administrativos" em questão nessa citada norma da alínea 5) do n.º 5 do artigo 30º, o intérprete-aplicador do Direito também não o deve distinguir, por um lado;

e, por outro, tendo presente a natureza especial desta mesma norma em relação à do artigo 36º, alínea 7), da mesma Lei de Bases de Organização Judiciária, pois ali se faz referência específica e concreta aos "actos de aplicação de multas ... proferidos ... em processos de infracção administrativa", enquanto aqui só se limita a aludir, em geral e abstracto, aos "actos administrativos ou em matéria administrativa, ou dos respeitantes a questões fiscais, parafiscais ou aduaneiras";

ao que acresce o facto de o Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega não deixar de ser ele próprio um órgão administrativo;

- é de aplicar, no caso concreto dos autos em que está em causa um acto administrativo de aplicação de multa em processo de infracção administrativa instaurado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 51/99/M, de 27 de Setembro, a norma "especial" do artigo 30º, n.º 5, al. 5), da Lei de Bases da Organização Judiciária, com prevalência, portanto, sobre a do artigo 36º, alínea 7), da mesma Lei, isto, precisamente, devido ao cânone interpretativo de que a norma especial prevalece sobre a norma geral;

- entendimento esse que, ao fim e ao cabo, está a corresponder ao preceito do já *supra* falado artigo 43º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 51/99/M (veja-se também o artigo 36.º, alínea 11), da própria Lei de Bases da Organização Judiciária, que dispõe que compete ao Tribunal de Segunda Instância "Rever decisões de aplicação de multas e sanções acessórias proferidas pelo competente Tribunal de Primeira Instância em processos de infracção administrativa");

- aliás, crê-se que ao legiferar a norma da alínea 5) do n.º5 do artigo 30º da Lei de Bases da Organização Judiciária, o Legislador não tenha considerado a qualidade ou estatuto do órgão administrativo autor do acto de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos em processos de infracção administrativa, mas sim tão-só a natureza específica do processo (*lato sensu*) no seio do qual aqueles actos seriam praticados, i.e., a natureza dos processos de infracção administrativa, infracção administrativa toda essa que seria cometida por pessoas particulares ou como tal consideradas.»

Sendo esta a interpretação que se acolhe, não se deixa de refutar a argumentação explanada doutamente pelo Digno Magistrado do MP ao invocar a quebra da congruência do sistema, porquanto é a própria lei que em três momentos diferentes prevê especialmente uma competência própria para conhecimento dos recursos de aplicação de multas, independentemente do órgão que a aplica. A saber: artigo 30º, nº5, al.5), artigo 36º, al. 11) da Lei de Bases da Organização Judiciária e na sede própria da lei especial relativa às infracções em causa, artigo 43º, nº2 do Decreto-Lei nº 51/99/M, de 27 de Setembro.

Por outro lado, não se vê por que razão a coerência do sistema determina que a competência se afira por via da autoria do acto, a partir do momento em que é a própria lei que estabelece um regime privativo para os meios processuais relativos a infracções administrativas – cfr. artigos 118º e 119º do Código de Processo Administrativo Contencioso - estabelecendo-se até expressamente uma competência exclusiva do Tribunal Administrativo para o processo de revisão das decisões de aplicação de multas (artigo 119º, nº4 do C.P.A.C.).

Acresce que, aplicando-se ao recurso de actos de aplicação de multas, os termos do processo de recurso contencioso, com a especialidade decorrente do nº 2 do art. 118º do C.P.A.C. - podendo até conduzir à fixação da multa e da espécie e duração da sanção acessória por parte do Tribunal -, o certo é que desapareceu deste Código uma norma como a que resultava do artigo 7º do E.T.A.F. que estabelecia que a competência para o conhecimento dos recursos contenciosos era determinada pela categoria da

autoridade que tivesse praticado o acto recorrido, ainda que no uso de delegação de poderes.

Não se deixa ainda de referir que a competência material dos Tribunais em matéria administrativa não se afere apenas em função da autoria do acto praticado, bastando pensar em situações em que a um dado Tribunal se comete exclusivamente em razão da matéria em causa, a competência para conhecimento de dadas matérias. Referem-se os casos relativos a todos os recursos sobre os diversos registos, incluindo os incidentes sobre as marcas, cometidos ao Tribunal Judicial de Base e já não ao Tribunal Administrativo como seria de esperar atenta a natureza da relação jurídica administrativa em jogo e as acções relativas aos contratos administrativos e à responsabilidade civil extracontratual dos titulares dos órgãos da R.A.E.M. cometidas ao Tribunal Administrativo, independentemente da categoria ou estatuto do autor do acto. (cfr. o artigo 30º, n.º2, al. 3) subalíneas III e IV da Lei de Bases da Organização Judiciária e o artigo 36º da mesma, por exclusão de partes).

Por fim, visto o espírito do sistema, a interpretação ora acolhida não deixa de ser aquela que, por declarativa, maior conformidade apresenta com a letra das normas, assim se evitando uma interpretação restritiva em sede de recursos relativos à aplicação de multas pela prática de infracções administrativas.

Tudo visto e ponderado, resta decidir.

### **III- DECISÃO**

Nos termos e fundamentos expostos, declara-se a incompetência deste Tribunal de Segunda Instância para conhecer do recurso contencioso em causa, e, por conseguinte, ordena-se oficiosamente a remessa do presente processo (incluindo o apenso do apoio judiciário) para o Tribunal Administrativo de Macau, nos termos e para todos os efeitos legais dos artigos 31º, n.º 1, e 33º, n.º 1, do Código de Processo Civil de Macau, *ex vi* do artigo 1º do CPAC.

Sem custas.

Notifique a Recorrente, o Senhor Director-Geral dos Serviços de Alfândega como Entidade Recorrida, e o Ministério Público.

Macau, 6 de Março de 2003.

*João A. G. Gil de Oliveira (Relator) – Chan Kuong Seng – Lai Kin Hong*