

Processo n.º 371/2018

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data: 10 de Outubro de 2019

Assuntos:

- Contagem do prazo para impugnação administrativa e consequência da sua extemporaneidade

SUMÁRIO:

I – Em situações normais, o prazo para impugnação do acto administrativo de um Director inicia-se com a sua notificação e não se suspendeu nos termos previstos no Código de Processo Administrativo Contencioso.

II - Recebida uma notificação deficiente, por falta de elementos do artigo 70º do CPA, devia o notificado lançar mão do mecanismo do artigo 27º/2 do CPAC para suspender o prazo. Não o tendo feito, veio a interpor um recurso hierárquico que o órgão administrativo competente veio a considerá-lo extemporâneo, e correctamente. Nesta situação, não é possível assacar essa intempestividade a qualquer vício do acto do Director recorrido, o que determina o não provimento do presente recurso.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 371/2018

(Autos de Recurso Contencioso)

Data : 10/Outubro/2019

Recorrente : A

Entidade Recorrida : **Secretário para a Economia e Finanças**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

A, Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do Secretário para a Economia e Finanças, veio em 29/03/2019 interpor o competente recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 66 a 67, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 博監局於 2017 年 11 月 29 日作出決定，維持共 4 天補償休息日的決定，原告於 2017 年 12 月 18 日獲通知相關決定，然而，此一決定中並無向原告指出其可以進行的行政救濟途徑及時間；

2. 因此，原告僅僅憑工作而認知其應有 30 日的時間以提起訴願，故此，其於 2018 年 1 月 16 日向被告提起必要訴願；

3. 由於其不可逕行提起司法上訴，根據行政程序法典第 150 條第一款之規定，該聲明異議具有中止效力；

4. 因為博監局沒有根據同一法典第 70 條之規定指出原告可以行使之救濟措施及途

徑，導致原告錯誤地認為其最後提起訴願之期間為 2018 年 1 月 17 日，而實際上其尚剩餘 24 日以提起司法上訴，因此應是 2018 年 1 月 11 日已完成該期間；

5. 其後，直至被告以原告之聲請逾期而拒絕審理其必要訴願，原告才發現原來存在中止提起必要訴願期間之法律規定；

6. 故此，博監局之行為完全違反了行政程序法典第 8 條及第 9 條規定之善意原則以及行政當局與私人合作之原則，根據同一法典第 124 條之規定，其後果為可撤銷；

7. 原告作為普通市民，雖然其曾為公務員，但其未曾接受專業之法律培訓，亦未有相關申訴之經驗，因此，逾期提起必要訴願不應歸責於其身上；

8. 而被告所作出之決定，為基於博監局之行為所具有之瑕疵之存在，因此符合同一法典第 122 條 1 款 i 項之規定，其後果為無效；

* * *

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor **Secretário para a Economia e Finanças** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 40 a 42, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 司法上訴人將“行政行為”及“通知行為”混為一談。
2. 《行政程序法典》第 70 條所指的是通知中應有的要素，欠缺任一要素並不影響到行政決定本身的有效性，也不導致任何非有效的瑕疵。
3. 第一被訴實體於 2017 年 11 月 29 日作出的決定並不會因欠缺指出《行政程序法典》第 70 條 c) 項及 d) 項的內容而沾有瑕疵，因為此規定只適用於通知行為。
4. 因此司法上訴人認為第一被訴實體的決定為可撤銷之說並不成立。
5. 故此，第二被訴實體所作的決定亦沒有所謂的無效的瑕疵。

* * *

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o

seguinte duto parecer (fls. 97 a 98):

A recorre contenciosamente do despacho de 27 de Março de 2018, do Exm.º **Secretário para a Economia e Finanças**, que rejeitou, por extemporâneo, o recurso hierárquico interposto dum acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, que havia concedido ao recorrente 4 dias de descanso compensatório, em vez dos 8 dias que este pretendia.

Diz que o acto contenciosamente impugnado deve ser declarado nulo por força da anulabilidade de que padece o acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, que, ao não facultar as informações previstas no artigo 70.º, alíneas c) e d), do Código do Procedimento Administrativo, teria posto em causa os princípios da boa fé e da colaboração previstos nos artigos 8.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

Crê-se que o raciocínio do recorrente labora em equívoco.

Uma coisa é um acto administrativo em sentido técnico, ou seja, enquanto estatuição autoritária da Administração, visando produzir efeitos jurídicos num caso concreto e individual; outra coisa é o acto de notificação, que se destina a levar aquele ao conhecimento dos seus destinatários. Este último não integra o acto administrativo propriamente dito, fazendo parte dos designados actos complementares, que, por posteriores ao acto administrativo e alheios ao seu conteúdo, em, nada interferem com a validade do acto administrativo, destinando-se simplesmente a assegurar a sua eficácia. Portanto, não pode imputar-se ao acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos e, por arrastamento ou reflexamente, ao acto recorrido, do **Secretário para a Economia e Finanças**, a alegada violação dos princípios da boa fé e da colaboração, só porque a notificação daquele não deu a conhecer os elementos relativos ao conteúdo da notificação previstos nas alíneas c) e d) do artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo.

Há é que procurar ver quais as consequências daquela notificação defeituosa e indagar se porventura elas podem interferir na contagem do prazo de impugnação do acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, de modo a que a interposição do recurso hierárquico possa ser considerada tempestiva.

Pois bem, nesta matéria, o artigo 26.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso dispõe que a contagem do prazo de recurso não se inicia sempre que a publicação ou a notificação não dêem a conhecer o sentido, o autor e a data da decisão. Quando esteja em causa a falta das indicações previstas no artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo, o prazo para interposição do recurso suspende-se se o interessado formular o requerimento a que alude o n.º 2 do artigo 27.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Como resulta da própria alegação do recorrente e dos elementos fornecidos pelo processo, não estava em causa a falta de qualquer dos elementos previstos naquele artigo 26.º, n.º 1, nem foi formulado o pedido previsto no referido artigo 27.º, n.º 2, pelo que o prazo para impugnação do acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos iniciou-se com a sua notificação e não se suspendeu nos termos previstos no Código de Processo Administrativo Contencioso. Verificou-se, sim, uma suspensão do prazo para o recurso hierárquico necessário, nos termos do artigo 151.º, n.º1, do Código do Procedimento Administrativo, por força da reclamação apresentada contra o acto que concedera ao recorrente 4 dias de descanso compensatório. Ora, sendo esse prazo de 30 dias - artigo 155.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo -, e tendo-se iniciado em 18 de Outubro de 2017, ficou suspenso entre 24 de Outubro e 18 de Dezembro de 2017, retomando a sua contagem em 19 de Dezembro de 2017 e perfazendo o seu cômputo em 11 de Janeiro de 2018, tal como explica a entidade recorrida.

Tendo interposto o recurso hierárquico em 16 de Janeiro de 2018, este apresenta-se extemporâneo, como foi decidido pela Administração, não sendo possível assacar essa intempestividade a qualquer vício do acto do Director da Inspeção e Coordenação de Jogos, e visto não resultar apurado que a notificação padeça de deficiência impeditiva do início de contagem do prazo do recurso.

Ante o exposto, e na improcedência dos fundamentos do recurso contencioso, o nosso parecer vai no sentido de lhe ser negado provimento.

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

1) - O Recorrente/Requerente era inspector assessor, 2º escalão, da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (DICJ), aposentou-se voluntariamente em 2017;

2) - Em 18 de Setembro de 2017, pediu por carta (n.º 08769) ao Director da DICJ compensar-lhe o trabalho prestado em dia de tolerância de ponto e o trabalho extraordinário;

3) - Em 16 de Outubro de 2017, o Director da DICJ autorizou a concessão de descanso compensatório de 4 dias, concordando com o respectivo parecer que tem o seguinte teor:

事由：督察(#82)申請補償休息日之補償

報告書

編號：119/DIJFA/2017

日期：16/10/2017

博彩監察協調局局長 鈞鑒：

1. 本局已退休督察 A (編號...), 於本年 9 月 18 日透過來函(收件編號 08769, 附件一), 要求局方按照行政公職局於 2017 年 1 月 19 日發出之第 1701190003/DTJ 意見, 對豁免上班日及假期之損失作出補償;

2. 對於同類事宜, 本廳編號第 85/DIJFA/2017 號報告書內已有所闡釋, 同時對其處理方案作出建議, 局長 閣下亦已於所述報告書中作出“批准”批示;

3. 鑒於本申請與上述報告書所申請事項性質類同, 故宜按相同原則處理, 經本廳核算, 申請人於在位期間共有 4 個時段, 合計 4 天補償休息日牽涉所要求之補償情況(見附件二), 故謹此向局長 閣下建議, 恢復申請人該 4 天補償休息日權利, 並交予本局行政財政處跟進。

謹上呈局長閣下審議。

2017 年 10 月 16 日於澳門博彩監察協調局。

4) - O Recorrente/Requerente não concordou com o número dos dias de descanso compensatório fixado pelo Director da DICJ, uma vez que, nos termos dos art.º 6.º e 7.º da carta n.º 1701190003/DTJ/19/01/2017 e do art.º 2.º da carta n.º 1706290015/DTJ da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, deveria gozar direito a descanso compensatório de 8 dias;

5) - Em 24 de Outubro de 2017, apresentou reclamação ao Director da DICJ e pediu conceder-lhe descanso compensatório de 8 dias;

6) – Em 29 de Novembro de 2017, o Director da DICJ proferiu a decisão de manter a concessão de descanso compensatório de 4 dias, concordando com a proposta que lhe foi submetida, tendo esta o seguinte teor:

事由：關於 A 之聲明異議

意見書

編號：168/GJ/2017

日期：21/11/2017

尊敬的博彩監察局局長 閣下：

1. 本局於 2017 年 10 月 24 日接獲已退休督察(編號：82)A(以下稱 A)對本局回覆其申請補償超時工作報酬一事提出聲明異議；

2. 於 2017 年 9 月 18 日 A 向本局要求補償相等 8 天工作日的超時工作之補償；

3. 按照本局 2016 年 12 月 8 日至 12 月 16 日、2017 年 1 月 20 日至 2017 年 2 月 17 日、2017 年 3 月 28 日至 2017 年 4 月 7 日及 2017 年 5 月 17 日至 2017 年 5 月 25 日的值班表，顯示 A 於上述時段之值班情況如下：

(2016 年 12 月 8 日至 12 月 16 日)

12 月 8 日	12 月 9 日	12 月 10 日	12 月 11 日	12 月 12 日	12 月 13 日	12 月 14 日
每周休息日	上班日	補償休息日	上班日	上班日	上班日	上班日
12 月 15 日	12 月 16 日					
上班日	每周休息日					

(2017 年 1 月 20 日至 2 月 17 日)

1月20日至 2月7日	2月8日	2月9日	2月10日	2月11日	2月12日	2月13日
享用年假	補償休息日	補償休息日	補償休息日	補償休息日	上班日	上班日
2月14日	2月15日	2月16日	2月17日			
上班日	上班日	上班日	每周休息日			

(2017年3月28日至4月7日)

3月28日	3月29日	3月30日	3月31日	4月1日	4月2日	4月3日
每周休息日	上班日	上班日	補償休息日	補償休息日	上班日	補償休息日
4月4日	4月5日	4月6日	4月7日			
上班日	補償休息日	上班日	每周休息日			

(2017年5月17日至5月25日)

5月17日	5月18日	5月19日	5月20日	5月21日	5月22日	5月23日
每周休息日	上班日	上班日	補償休息日	上班日	上班日	上班日
5月24日	5月25日					
上班日	每周休息日					

4. 12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第194條c)項規定：“在下列任一情況下所提供之工作，視為超時工作：c)輪值工作制度下之值班時間以外。”

5. 基於上述期間未見A在值班時間以外提供工作，所以本個案並不存在其所述有關超時工作補償的問題；

6. 同一法例第201條規定有關輪值工作制度的安排，其中該條第3及第4款規定：“三、在須長時間運作之部門內，不得連續工作超過六日。四、每班工作之中斷，須遵守不連續工作超過六小時之原則。”；

7. 即是，根據《澳門公共行政工作人員通則》第201條第3款之規定，就2016年12月8日至12月16日期間，A應於2016年12月15日或之前獲安排一天每周休息日，以符

合不得連續工作超過 6 日的要求；

8. 就 2017 年 1 月 20 日至 2 月 17 日期間，A 應於 2017 年 2 月 14 日或之前獲安排一天每周休息日，以符合不得連續工作超過 6 日的要求；

9. 就 2017 年 3 月 28 日至 4 月 7 日期間，A 應於 2017 年 4 月 4 日或之前獲安排一天每周休息日，以符合不得連續工作超過 6 日的要求；

10. 就 2017 年 5 月 17 日至 5 月 25 日期間，A 應於 2017 年 5 月 24 日或之前獲安排一天每周休息日，以符合不得連續工作超過 6 日的要求；

11. 而根據 A 提供有關行政公職局¹於 2017 年 1 月 19 日向澳門博彩督察工會之回覆內的第 9 點說明“...本局認為每周之休息日不視為補償休息日，因此部門應選另一天來補償工作人員。”；

12. A 於 2016 年 12 月 10 日應獲安排一天每周之休息日，2017 年 2 月 9 日至 2017 年 2 月 11 日期間應獲安排一天每周之休息日，2017 年 3 月 31 日至 2017 年 4 月 1 日期間或 2017 年 4 月 3 日應獲安排一天每周之休息日，2017 年 5 月 20 日應獲安排一天每周之休息日；

13. 因此，A 可另選四天享用補償休息日；

14. 綜上所述，謹建議局長 閣下維持於 2017 年 10 月 16 日同意批准 A 可另選四天享用補償休息日之決定。

謹請上級考慮。

7) - Em 18 de Dezembro de 2017, o Requerente recebeu a notificação da decisão do Director da DICJ, da qual só consta a decisão do DICJ, sem

1

第二條

職責

行政公職局的職責如下：

(八) 研究及建議公職一般制度的落實措施，使制度的解釋和適用具統一性和一致性，並向各公共部門和實體及其工作人員提供法律技術支援；

indicar as medidas e os respectivos prazos de defesa, nem se poderia recorrer desse acto;

8) – O Recorrente/Requerente sabia da sua experiência de trabalho que, a lei de Macau dispõe um prazo de 30 dias para interpor recurso hierárquico, deste modo, em 16 de Janeiro de 2018, interpôs recurso hierárquico necessário ao Secretário para a Economia e Finanças;

9) - Em 27 de Março de 2018, o Recorrente/Requerente recebeu a decisão do Secretário que não admitiu o recurso hierárquico por extemporaneidade;

10) - Em 19 de Abril de 2018, o Requerente requereu para consulta perante a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos o original do processo da decisão de rejeição da sua reclamação e da respectiva notificação;

11) - Após recebida a notificação da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, em 24 de Abril de 2018, o Requerente foi consultar e retirar toda a cópia dos respectivos documentos que o funcionário forneceu;

12) - Na resposta do Director da DICJ dada à reclamação do Recorrente/Requerente, não se menciona de maneira nenhuma o devido direito do Requerente aos meios administrativos de defesa.

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A questão que importa resolver neste recurso é a seguinte:

O Recorrente veio a recorrer contenciosamente do despacho de 27 de Março de 2018, do Exm.º **Secretário para a Economia e Finanças**, que

rejeitou, por extemporâneo, o recurso hierárquico interposto dum acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, que havia concedido ao Recorrente 4 dias de descanso compensatório, em vez dos 8 dias que este pretendia.

O Recorrente defende que o acto contenciosamente impugnado deve ser declarado nulo por força da anulabilidade de que padece o acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos, que, ao não facultar as informações previstas no artigo 70.º, alíneas c) e d), do Código do Procedimento Administrativo, teria posto em causa os princípios da boa fé e da colaboração previstos nos artigos 8.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

Ora, efectivamente a notificação da 1ª decisão não menciona os meios que o Recorrente podia lançar mão para atacar a decisão no caso de discordância. Porém, o legislador nunca sanciona este vício com a consequência de nulidade, nem temos dados para submeter a situação ao artigo 122º do CPA, **logo improcede este argumento do Recorrente.**

Nesta matéria o artigo 70º (**conteúdo da notificação**) do CPA dispõe:

Da notificação devem constar:

- a) O texto integral do acto administrativo;
- b) A identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do acto e a data deste;
- c) O órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito;

d) A indicação de o acto ser ou não susceptível de recurso contencioso.

Depois, o artigo 27º (Suspensão da contagem dos prazos do recurso) do CPAC estipula:

1. A contagem do prazo para interposição do recurso suspende-se nos períodos em que, por decisão administrativa, o acto se torne ineficaz.

2. Quando a notificação omita as indicações previstas no artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo ou a publicação não contenha os elementos enunciados no artigo 113.º e no n.º 4 do artigo 120.º do mesmo Código, pode o interessado requerer no prazo de dez dias à entidade que praticou o acto a notificação das indicações ou dos elementos em falta ou a passagem de certidão ou fotocópia autenticada que os contenha, ficando nesta hipótese suspenso, a partir da data da apresentação do requerimento e até à daquela notificação ou passagem, o prazo para interposição do recurso cuja contagem se tenha iniciado.

Como resulta da própria alegação do Recorrente e dos elementos fornecidos pelo processo, o Recorrente não chegou a formular o pedido previsto no referido artigo 27.º, n.º 2 do CPAC, pelo que, o prazo para impugnação do acto do Director de Inspeção e Coordenação de Jogos iniciou-se com a sua notificação e não se suspendeu nos termos previstos no Código de Processo Administrativo Contencioso.

Verificou-se, sim, uma suspensão do prazo para o recurso hierárquico necessário, nos termos do artigo 151.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, por força da reclamação apresentada contra o acto que concedera ao recorrente 4 dias de descanso compensatório.

Ora, sendo esse prazo de 30 dias - artigo 155.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo -, e tendo-se iniciado em 18 de Outubro de 2017, ficou suspenso entre 24 de Outubro e 18 de Dezembro de 2017, retomando a sua contagem em 19 de Dezembro de 2017 e perfazendo o seu cômputo em 11 de Janeiro de 2018, tal como explica a entidade recorrida.

Ora, como foi interposto o recurso hierárquico em 16 de Janeiro de 2018, e este apresentou-se extemporâneo, não sendo possível assacar essa intempestividade a qualquer vício do acto do Director da Inspeção e Coordenação de Jogos.

Pelo que, é de julgar improcedente o recurso interposto pelo Recorrente.

*

Síntese conclusiva:

I – Em situações normais, o prazo para impugnação do acto administrativo de um Director inicia-se com a sua notificação e não se suspendeu nos termos previstos no Código de Processo Administrativo Contencioso.

II - Recebida uma notificação deficiente, por falta de elementos do artigo 70º do CPA, devia o notificado lançar mão do mecanismo do artigo 27º/2 do CPAC para suspender o prazo. Não o tendo feito, veio a interpor um recurso hierárquico que o órgão administrativo competente veio a considerá-lo extemporâneo, e correctamente. Nesta situação, não é possível assacar essa intempestividade a qualquer vício do acto do Director recorrido, o que

determina o não provimento do recurso.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V – DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o presente recurso**, mantendo-se o despacho recorrido.

*

Custas pelo Recorrente que se fixam em 5 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 10 de Outubro de 2019.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Mai Man Ieng