

Processo nº 540/2006

Data: 14.12.2006

(Autos de recurso jurisdicional em matéria administrativa)

Assuntos: Infração administrativa.

Prescrição (artº 7º, nº 1 do D.L. nº 52/99/M).

SUMÁRIO

Constatando-se que aquando da decisão que determinou a instauração do procedimento sancionatório por prática de uma infracção administrativa, decorrido estava o prazo de prescrição do mesmo, ilegal é a decisão que, a final, pune o “infractor”, sendo assim adequada a sua anulação.

O relator,

José M. Dias Azedo

Processo nº 540/2006

(Autos de recurso jurisdiccional
em matéria administrativa)

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

Relatório

1. Por despacho do EXMO SECRETÁRIO PARA A ECONOMIA E FINANÇAS datado de 09.05.2005 e lavrado no processo de infracção nº456/2002 em que figurava como autuado A, com os demais sinais dos autos, foi este condenado no pagamento de uma multa no montante de MOP\$50,000.00, pela prática da transgressão prevista na alínea f) do artº 9º e nas alíneas a) e e) do artº 29º do D.L. nº 38/89/M de 05.06; (cfr., fls. 37 a 40).

*

Depois de por duto Acórdão de 03.05.2006, (Proc. nº 6/2006) do Vdº T.U.I., se ter decidido que o Tribunal competente para conhecer do “recurso contencioso” da referida decisão de 09.05.2005 era o Tribunal Administrativo (cfr., fls. 201 a 212-v), por sentença do Mmº Juiz deste Tribunal foi a mesma anulada; (cfr., 216 a 217).

*

Inconformada com o assim decidido, traz agora a referida entidade administrativa (então recorrida) o presente recurso jurisdicional, onde, nas alegações que produziu, conclui que:

“1.ª A, com os demais sinais nos autos, intentou, em 14 de Julho de 2005, recurso contencioso administrativo do despacho do ora recorrente, de 9 de Maio de 2005, que lhe aplicou uma multa no montante de MOP\$50,000.00 (cinquenta mil patacas), pela prática das infracções previstas na alínea f) do art.9.º e nas alíneas a) e e) do art. 29.º do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho, ou seja, por violar o dever de segredo a que estava vinculado e por prática de concorrência desleal.

2.ª Em 14 de Junho de 2006, o Meritíssimo Juiz a quo proferiu sentença (fls. 216 a 217 dos autos) dando provimento ao recurso, por

considerar que a decisão de aplicação de sanções quando a prescrição já tenha ocorrido, viola o disposto na lei causando a anulação do acto do anulado.

3.ª Inconformado o ora recorrente, em 4 de Julho de 2006, interpôs recurso jurisdicional para o TSI, por considerar que a mesma sentença enferma de nulidade, nos termos do artigo 571.º do Código de Processo Civil e que a mesma fez errada aplicação do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho e do Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Junho.

4.ª Ao não se pronunciar sobre o carácter continuado das infracções imputadas ao arguido o Juiz a quo deixou de decidir sobre uma questão levantada pelo ora recorrente, nos pontos 23 a 32 das conclusões da contestação e dos pontos 29 a 38 das conclusões das alegações facultativas por si apresentadas, de que devia, salvo o devido respeito, que é muito, conhecer.

5.ª Não obstante se tratar de uma questão essencial para determinar o momento da prescrição, o juiz a quo não se pronunciou sobre o carácter continuado e permanente das infracções imputadas e consideradas provadas, no âmbito do processo de infracção.

6.ª Ora, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 139º do

Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Junho, diploma para o qual o regime do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho (diploma que regula a actividade da mediação de seguros) remete expressamente, o prazo de prescrição nas infracções continuadas conta-se a partir do dia da prática do último acto integrante da conduta infractora.

7.ª É sabido que a "omissão de pronúncia" se verifica quando o tribunal deixa de decidir sobre determinada questão posta na causa de que devesse conhecer.

8.ª Não devendo o juiz deixar de se pronunciar acerca de uma questão essencial levantada pelo ora recorrente, ao fazê-lo, como fez, incorreu em vício de omissão de pronúncia, ferindo a sentença do vício de nulidade; nulidade essa que expressamente aqui se invoca.

9.ª Refira-se, também, que na dita sentença o Tribunal a quo considerou que a forma que o autor escolheu, usando dos seus poderes de disposição, adequada para fazer valer os seus interesses em juízo, estava correcta e em vigor.

10.ª Salvo o devido respeito, não se nos afigura correcta tal constatação.

11.ª O processo foi autuado como "recurso contencioso administrativo", sendo que o meio processual escolhido pelo então

recorrente para assegurar a defesa dos seus direitos e interesses legítimos foi o recurso contencioso.

12.ª No entanto, tratando-se o acto impugnado nos autos de um acto punitivo praticado no âmbito de um processo de infracção administrativa, in casu o despacho do ora recorrente, de 9 de Maio de 2005, que aplicou uma multa no montante de MOP\$50,000.00 (cinquenta mil patacas), pela prática das infracções previstas na alínea f) do art. 9.º e nas alíneas a) e e) do art. 29.º do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho, ao então recorrente, o meio processual adequado à defesa dos seus interesses em juízo é o meio processual relativo a infracções administrativas, regulado no Capítulo VI do CPAC, mais precisamente no artigo 118.º.

13.ª Isto porque, é este o meio processual que o CPAC, no artigo 118.º, n.º 1, estabelece como adequado para o recurso de actos de aplicação de multas e sanções acessórias praticados por órgãos administrativos em processos de infracção administrativa.

14.ª Distinguindo-se o regime previsto do artigo 118.º do recurso contencioso, regulado nos artigos 20.º e seguintes do CPAC, não obstante seguir os seus termos, pelo poder conferido pelo, n.º 2 do artigo acima invocado. Poder este que não se vislumbra, em face da sentença recorrida,

ter sido exercido in casu pelo tribunal, nem sequer ponderado o respectivo exercício.

15.ª O erro na forma do processo consubstancia uma questão do conhecimento oficioso (neste sentido veja-se, entre outros, O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, Processo n. º 0326/05, de 02.08.2005), que inquina a sentença no vício de erro de julgamento.

16.ª Por todo o exposto deve pois ser anulada a douda sentença recorrida, por erro de julgamento.

17.ª Por outro lado, na sentença recorrida refere-se que os factos que integram as infracções tidas como provadas e imputadas ao arguido, outrora recorrente, ocorreram entre Dezembro de 1999 e Março de 2000.

18.ª No entanto, como se viu, estes factos ocorreram durante o ano de 2000 e perduraram até 31.10.2002.

19.ª O então recorrente na petição inicial não alegou prescrição do prazo para instauração do processo de infracção, mas tão só prescrição para conclusão deste processo de infracção, por entender que o procedimento administrativo teve o seu início em 23.11.2001, admitindo-se, no entanto, que se trata de matéria do conhecimento oficioso do tribunal.

20.ª Ao consignar que, na altura em que a AMCM deliberou

instaurar o processo de sanção contra o recorrente, já a prescrição tinha terminado, ou seja a responsabilidade pelo acto irregular já estava extinta, pelo que não era possível aplicar qualquer sanção contra o seu autor; a sentença recorrida está inquinada pelo vício de violação de lei, não tendo atendido ao disposto no n.º 2 do artigo 139.º do Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Julho e ao carácter continuado das infracções, aplicado por remissão do diploma regulador da actividade de mediação de seguros, tendo sido cometido um erro de julgamento.

21.ª Assim sendo, também aqui a sentença, ao anular o acto da entidade recorrida por alegada violação do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, cometeu um erro de julgamento, devendo com tal ser anulada, o que, desde já, se requer.

22.ª A fundamentação da sentença é insuficiente porquanto, designadamente relativamente ao n.º 1 do artigo 7.º e ao n.º 2 do artigo 20.º ambos do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, limitou-se a indicar os preceitos legais, mas não procedeu à sua interpretação, como devia, nos termos do artigo 562.º, n.º 2 do CPC e muito menos ao exame crítico das provas como obriga o n.º 3 do mesmo artigo e o artigo 76.º do CPAC, devendo, também por esta razão ser anulada, por fundamentação insuficiente.”

Pede que seja:

“A) Declarada a nulidade da sentença recorrida por violação do disposto na alínea d) do artigo 571.º do CPC, aplicável por força do artigo 1.º do CPAC;

B) Ou, caso assim se não venha a entender, ser anulada a sentença recorrida por erros de julgamento por má interpretação do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho e Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Junho e falta de fundamentação (violação do artigo 562.º, n.º do CPC)”; (fr., fls.241 a 253).

*

Sem contra-alegações, e após despacho liminar, foram os autos com vista ao Exmº Representante do Ministério Público que juntou o seguinte douto Parecer:

“Vem o recorrente atacar a douta sentença do T.A., assacando-lhe vícios de omissão de pronúncia, erro na forma de processo, violação de lei e falta de fundamentação.

Sem qualquer razão, a nosso ver.

Diga-se, desde logo, afigurar-se-nos algo contraditório o que aquele alega em sede de omissão de pronúncia e violação de lei : sendo a questão tratada a esse nível precisamente a mesma, isto é, a alegada circunstância de os factos integrantes da conduta infractora terem ocorrido de forma continuada e permanente durante todo o ano de 2000, perdurando até 21/10/02, mal se percebe como, por um lado se divisa falta de pronúncia e, por outro, se esgrima com violação de lei por na dita sentença se ter referido “*que os factos que integram as infracções tidas como provados e imputados ao arguido, outrora recorrente, correram entre Dezembro de 199 e Março de 2000*”.

Em que ficamos ? Existiu ou não pronúncia ?

É evidente que existiu, tendo, como se viu, a própria recorrente acabado por reproduzir parte essencial da mesma.

E, não queira a recorrente que, para tal efeito, haja p Tribunal que debruçar-se, especificada e detalhadamente sobre tudo o alegado e argumentado, sobretudo quando isso, como é o caso, se não anuncia como essencial ou mesmo pertinente.

Ao expressar, além do mais, que os factos imputados ao arguido e tidos como provados ocorreram entre Dezembro de 1999 e Março de 2000, o julgador pronunciou-se claramente sobre a matéria : se ponderou

correcta ou incorrectamente sobre a mesma, são já “*contas de outro rosário*”, a não terem pertinência neste concreto.

Pretende, de todo o modo, a recorrente que aquela circunstância, ou seja, repete-se, “*que os factos que integraram as infracções tidos como provadas e imputados ao arguido, ocorreram entre Dezembro de 1999 e Março de 2000*”, fora anunciada durante o procedimento, pelo que, mostrando-se, no seu critério, comprovada, deveria ter sido sopesada e valorada, conduzindo, conseqüentemente, a diferente desfecho.

Mas, francamente, não se vê como.

É que, do auto de infracção, notificação para defesa, relatório final e própria deliberação questionada, nada se colhe expressamente, em tal sentido.

Bem pode a recorrente tentar encontrar na queixa apresentada, em partes da documentação junta, em declarações prestadas no procedimento e, até, nas entrelinhas de algumas passagens, extractos ou análises comparativas, matéria donde, no seu critério, aquela conclusão se possa extrair : o que se revela uma evidência é que tal circunstância não lhe foi imputada no procedimento, dela não tendo oportunidade de se defender, nem a mesma tão pouco consta do teor expresso do acto punitivo, ou mesmo do parecer em que o mesmo se estribou.

Aliás, não se vê, ao contrário do pretendido pela recorrente, que o instrutor tenha enviado ao recorrido qualquer notificação “*suplementar*” donde constasse a imputação : a notificação a que aquela alude (fls 835 a 838 do instrutor apenso) e a deliberação 565/CA de 22/9/04 (fls 881 a 900) tiveram em vista, isso sim, alertá-lo para a eventualidade de a punição para a infracção poder contemplar cumulativamente a pena de multa e a de suspensão temporária ou de revogação da autorização para o exercício da actividade de mediação de seguros, em passo algum se descortinando “*alerta*” para a circunstância que o recorrente pretende fazer valer.

Mais : atentando no conteúdo da “*Reclamação*” do recorrido (fls 1172), verificar-se-à que na mesma se esgrime já com a assacada prescrição, fazendo-se expressa referência a que os factos indiciadores da conduta ilícita teriam sido praticados antes da entrada em vigor do R.A. 27/2001 e terem acontecido (à data da apresentação dessa reclamação – 20/5/05) há mais de 3 anos, alegação a que quer a deliberação que sobre a mesma se pronunciou, quer o parecer em que aquela se estribou (fls 1174 a 1190) nunca se opuseram em termos de contestar a data da prática das infracções, o que não deixa de ser sintomático.

Seja como for e em síntese, cremos que sobre a matéria o Mmo Juíz “a quo” se pronunciou e se pronunciou adequadamente.

Insurge-se ainda a recorrente contra a autuação do processo como “*recurso contencioso administrativo*”, quando, a seu ver, tratando-se de acto punitivo praticado no âmbito de processo de infracção administrativa, o meio processual adequado seria o previsto no artº118º, CPAC, com a inerente possibilidade contemplada no nº2 do mesmo normativo.

Parece o recorrente querer divertir-se com jogos de palavras : pois não manda o nº 1 dessa norma seguir “...os termos do processo de recurso contencioso dos actos administrativo”?

E, quanto à possibilidade contemplada no nº 2, por que diabo haveria de ser usada no caso em apreço, em vista da decisão alcançada?

Acaso pretenderá a recorrente que, em face da concluída prescrição, o tribunal fixasse sanção administrativa, quiçá uma multa inferior?

Há alegações que, francamente, nos deixam, no mínimo, perplexos...

Finalmente, a douta sentença resumiu com clareza e precisão os fundamentos e conclusões úteis da petição, contestação e alegações, especificando os factos provados necessários e adequados para a decisão tomada, relevando a conclusão essencial que a infracção imputada pela recorrente ao recorrido se reporta ao período compreendido entre Dezembro de 1999 e Março de 2000, sendo que, atenta a data da

instauração do processo de infracção e a inexistência de qualquer motivo de suspensão ou interrupção da prescrição, esta já tinha operado aquando da decisão de aplicação da sanção, tudo em termos legais que vemos correctamente aplicados.

A sentença encontra-se devidamente fundamentada e a não merecer, por tudo o exposto, qualquer censura”; (cfr. fls. 266 a 270).

*

Nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. Pelo Mmº Juiz do Tribunal Administrativo vem dados como provados os factos seguintes:

“No dia 23 de Novembro de 2001, a "B" apresentou queixa contra o recorrente A junto da AMCM, estando essa carta da queixosa constante das folhas 30 a 40 do anexo 1, dando-se reproduzido o conteúdo

desses documentos.

No dia 16 de Maio de 2002, o Conselho de Administração da AMCM deliberou instaurar o processo de sanção contra o recorrente.

No dia 28 de Abril de 2005, o Conselho de Administração da AMCM aplicou ao recorrente a multa de MOP 50,000.00 (cinquenta mil patacas), por considerar que o recorrente, no período compreendido entre Dezembro de 1999 e Março de 2000, violou o disposto nos artigos 9.º, alínea f) e 32.º, alínea e), todos do Decreto-Lei n.º38/89/M, de 5 de Junho, constando o referido nas folhas 35 a 40 do processo, dando-se aqui como reproduzidos.

O Secretário para a Economia e Finanças exarou o despacho no dia 9 de Maio de 2005 concordando com a proposta em causa e aplicou ao recorrente a multa de MOP50,000.00 (cinquenta mil patacas).”

Do direito

3. Vem interposto recuso da decisão proferida pelo Mmo Juiz do Tribunal Administrativo que anulou o despacho pela ora recorrente proferido em 09.05.2005.

Entende a mesma recorrente que deve ser:

“A) Declarada a nulidade da sentença recorrida por violação do disposto na alínea d) do artigo 571.º do CPC, aplicável por força do artigo 1.º do CPAC;

B) Ou, caso assim se não venha a entender, ser anulada a sentença recorrida por erros de julgamento por má interpretação do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho e Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Junho e falta de fundamentação (violação do artigo 562.º, n.º do CPC).”

Merecendo o recurso conhecimento, vejamos se merece provimento.

Ponderando na factualidade atrás retratada, e, considerando que em conformidade com a mesma, a infracção administrativa imputada ao ora recorrido tinha ocorrido no período compreendido entre Dezembro de 1999 a Março de 2000, entendeu o Mmº Juiz “a quo” que aquando da deliberação da instauração do “processo de infracção” em 16.05.2002, prescrito estava o mesmo, já que, nos termos do artº 7º nº 1 do D.L. nº 52/99/M (que regula o regime geral das infracções administrativas), “o procedimento para a aplicação das sanções prescreve decorridos dois anos

sobre a data da prática da infracção”.

Busca a ora recorrente a revogação da decisão assim proferida, e face às questões que no âmbito do seu recurso traz à apreciação deste T.S.I., começa-se pela arguida nulidade.

— Da alegada “nulidade”.

Em síntese, entende a recorrente que no âmbito do processo de infracção que levou à aplicação da multa ao ora recorrido se apurou que os factos integrantes da sua conduta ocorreram de forma continuada e permanente até 31.10.2002, (e não Março de 2000), e que, não se tendo emitido pronúncia sobre tal matéria na decisão recorrida, incorreu-se na imputada nulidade por “omissão de pronúncia”.

Da reflexão que nos foi possível fazer sobre a questão assim colocada, não nos parece de reconhecer razão à ora recorrente, sendo antes de se subscrever a posição pelo Exm^o Magistrado do Ministério Público assumida no seu Parecer ora junto aos autos.

De facto, não cremos que se possa considerar que na sentença recorrida incorreu o Mmº Juiz “a quo” na alegada “omissão de pronúncia”, pois que, nomeadamente, em sede de “matéria de facto” não deixou de especificar que a infracção administrativa imputada ao ora recorrido tinha “ocorrido entre Dezembro e Março de 2000”, o que, se bem ajuizamos, é o que consta do “relatório final” elaborado no âmbito do processo instaurado assim como da Deliberação do Conselho de Administração da A.M.M. de 28.04.2005, sobre a qual foi proferido o despacho objecto do (anterior) recurso contencioso; (cfr., fls. 27 a 46).

Assim, e claro nos parecendo que no que toca ao vício em questão improcede o recurso, continuemos.

— Dos alegados “erros de julgamento por má interpretação do D.L. nº 52/99/M de 04.10, de D.L. nº 38/89/M de 05.06 e D.L. nº 27/97/M de 30.06 e falta de fundamentação”.

Aqui, e começando a recorrente por imputar o vício de “erro na forma de processo”, vejamos se o mesmo se verifica.

Alega a recorrente que: *“O processo foi autuado como "recurso contencioso administrativo", sendo que o meio processual escolhido pelo então recorrente para assegurar a defesa dos seus direitos e interesses legítimos foi o recurso contencioso”, “No entanto, tratando-se o acto impugnado nos autos de um acto punitivo praticado no âmbito de um processo de infracção administrativa, in casu o despacho do ora recorrente, de 9 de Maio de 2005, que aplicou uma multa no montante de MOP\$50,000.00 (cinquenta mil patacas), pela prática das infracções previstas na alínea f) do art. 9.º e nas alíneas a) e e) do art. 29.º do Decreto-Lei n.º 38/89/M, de 5 de Junho, ao então recorrente, o meio processual adequado à defesa dos seus interesses em juízo é o meio processual relativo a infracções administrativas, regulado no Capítulo VI do CPAC, mais precisamente no artigo 118.º”; (cfr., conclusões 11ª e 12ª).*

E apreciando o assim alegado, cabe dizer desde logo que é esta uma “questão nova” não oportunamente suscitada no âmbito da sua contestação apresentada à petição de recurso contencioso do ora recorrido (cfr., fls. 66 a 101), pelo que não nos parece que sobre a mesma deva este T.S.I. emitir pronúncia em sede do presente recurso (jurisdicional).

Seja como for , e admitindo-se que a questão possa comportar outro entendimento – que se respeita – na mesma cremos que razão não assiste à ora recorrente.

Como correctamente se salienta no já referido Parecer, importa atentar que no nº 1 do invocado artº 118º do C.P.A.C. se estatui expressamente que “O recurso de actos de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei praticados por órgãos administrativos em processos de infracção administrativa segue os termos do processo de recurso contencioso de actos administrativos, com as especialidades constantes do número seguinte”, não vendo nós qual a “diferença” pela ora recorrente pretendida ou considerada de relevo, já que, com a decisão proferida, em causa não está a aplicação do nº 2 do mesmo comando, (onde se prevê que “Quando o tribunal, não obstante conceda provimento ao recurso, entenda que o recorrente deve ser condenado, fixa para o efeito, na sentença, o quantitativo da multa e a espécie e duração da sanção acessória”).

Por sua vez, e quanto ao assacado “erro de julgamento” e “falta de fundamentação”, da mesma forma não nos parece que tenha a recorrente

razão.

Quanto ao “erro de julgamento”, no fundo, volta a recorrente a insistir com a questão da “prescrição”, e do “carácter continuado das infracções”, e, no que toca à invocada “falta de fundamentação”, alega que é a mesma “insuficiente” dado que se “limitou a indicar os preceitos legais, mas não procedeu à sua interpretação (...) e muito menos ao exame crítico da provas”.

Ora, quanto ao “erro de julgamento no que toca à data da prática das infracções”, não nos parece que tal vício se verifique, pois que o Mmº Juiz a quo se limitou a apreciar a matéria de facto com base na qual foi proferida a decisão (então) recorrida, e, como se referiu, atento “relatório final” e “deliberação de 28.04.2005”, cremos que foi tal apreciação correcta, pois que daí não se colhe que a conduta do ora recorrido tida em conta para a punição que lhe foi imposta se tenha desenvolvido para além de “Março de 2000”.

Por fim, e em relação à alegada “falta de fundamentação”, da mesma forma não se nos afigura de reconhecer razão à ora recorrente.

Admite-se que a sentença recorrida seja algo “sintética”.

Porém, há que ter presente que as decisões judiciais não são “peças literárias” nem “manuais de estudo”, onde, de forma desenvolvida, se tenha de tratar as questões que constituem o objecto da decisão.

A decisão em causa é clara, e de uma mera leitura se alcança o que terá levado o Mmº Juiz a anular o acto recorrido.

Nela constam os factos com base nos quais, por aplicação do artº 7º nº 1 do D.L. nº 52/99/M, se chega à conclusão já referida que é a dita anulação por violação de lei dado que prescrito estava o procedimento aquando da decisão de punição, não se mostrando necessárias quaisquer outras considerações, até mesmo porque a ora recorrente captou com precisão todo o raciocínio que na mesma se encontra exposto.

Dest’arte, não pode o presente recurso proceder.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos expostos, em conferência, acordam julgar improcedente o recurso.

Sem custas, por das mesmas estar a recorrente isenta.

Macau, aos 14 de Dezembro de 2006

José M. Dias Azedo

Chan Kuong Seng

Lai Kin Hong