

Processo n.º 85/2003 (A)

Data do acórdão: 2004-01-15

(Reclamação para conferência do despacho do relator)

Assuntos:

- reclamação para conferência do despacho do relator
- art.º 153.º, n.º 2, do CPAC
- art.º 150.º, n.º 1, alínea c), do CPAC
- art.º 44.º, n.º 2, alínea 2), da Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau, e sua interpretação
- duplo grau de jurisdição em acções de contencioso administrativo

S U M Á R I O

1. A reclamação do despacho do relator que não admitiu o recurso jurisdicional para o Tribunal de Última Instância, de um acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância no âmbito de uma acção de contencioso administrativo, é decidida em conferência deste Tribunal nos termos do n.º 2 do art.º 153.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC).

2. O art.º 150.º, n.º 1, alínea c), do CPAC não permite expressamente o recurso ordinário dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância que decidam em segundo grau de jurisdição.

3. O disposto no n.º 2 do referido art.º 150.º não excepciona a irrecorribilidade ordinária de decisões referidas na alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo, mas tão-só de decisões mencionadas nas alíneas a) e b) do próprio n.º 1.

4. Assim sendo, só há actualmente em Macau, duplo grau de jurisdição em acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, porquanto a aplicabilidade da alínea 2) do n.º 2 do art.º 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária da Região Administrativa Especial de Macau (Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro) depende não só do preceituado nesta Lei de Bases, como também forçosamente e a título cumulativo, do estatuído na “lei de processo” em questão. Para constatar isto, basta atender ao emprego da conjunção copulativa “e” na redacção da parte final dessa própria alínea 2), na expressão “... quando sejam susceptíveis de impugnação nos termos da presente lei e das leis de processo”.

5. Não se patenteia, pois e na verdade, nenhuma auto-contradição na norma da alínea 2 do n.º 2 do art.º 44.º dessa Lei de Bases da Organização

Judiciária, porquanto é de presumir, nos termos ditados pelo n.º 3 do art.º 8.º do Código Civil de Macau vigente, que o Legislador tenha querido apenas deixar no articulado dessa Lei dotada de valor reforçado, e através de uma técnica legiferante de remissão material para a lei processual ordinária (e ainda que hierarquicamente inferior), uma possibilidade, em abstracto falando, de admissão do terceiro grau de jurisdição em acções do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, se assim viesse ele a entender, através, *maxime*, da indispensável alteração, no futuro, da norma da alínea c) do n.º 1 do art.º 150.º do CPAC.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 85/2003 (A)

(Da reclamação para conferência do despacho do relator que não admitiu o recurso para o Tribunal de Última Instância)

Recorrente reclamante: Direcção dos Serviços de Saúde de Macau

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

1. Por acórdão final de 30 de Outubro de 2003 deste Tribunal de Segunda Instância (TSI) (ora constante de fls. 442 a 484 dos autos), foi negado provimento ao recurso jurisdicional então interposto pela Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, da sentença proferida em 22 de Novembro de 2002 pelo Tribunal Administrativo de Macau no respectivo Processo n.º 209/99, pela qual tinha sido julgado parcialmente provido o pedido da acção ordinária contra ela intentada por **A** e seus dois filhos menores chamados **B** e **C**, com conseqüente condenação da mesma entidade no pagamento a esses demandantes, de uma indemnização no valor total de MOP\$2.394.343,00, com juros legais desde a data do trânsito em julgado da decisão até ao seu integral pagamento.

2. Notificada do acima referido aresto deste TSI, apresentou aquela recorrente o requerimento de interposição de recurso do mesmo para o Venerando Tribunal de Última Instância de Macau (TUI).

3. Em face desse pedido, foi proferido em 17 de Novembro de 2003, o seguinte despacho pelo relator neste TSI, ora constante de fls. 493 a 494v:

<<Do pedido de recurso jurisdicional do nosso aresto de 30/10/2003 para o Venerando Tribunal de Última Instância, formulado pela Direcção dos Serviços de Saúde de Macau a fls. 491 a 492 em 13/11/2002:

Tendo em conta que:

- está em causa nos presentes autos uma acção instaurada no âmbito do contencioso administrativo, à qual se aplica o Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC) como a correspondente “lei de processo”, com prevalência sobre outras leis de processo em tudo que se encontre nele especialmente regulado;
- o art.º 150.º, n.º 1, al. c), do CPAC não permite expressamente o recurso ordinário dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância que decidam em segundo grau de jurisdição;
- este Tribunal de Segunda Instância decidiu efectivamente em segundo grau de jurisdição no referido aresto de 30/10/2003;
- o disposto no n.º 2 do referido art.º 150.º do CPAC não excepçiona a irrecorribilidade ordinária de decisões referidas na al. c) do n.º 1 do

mesmo art.º 150.º, mas tão-só de decisões mencionadas nas al. a) e b) do n.º 1 do mesmo art.º 150.º;

- a aplicabilidade da al. 2) do n.º 2 do art.º 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária da R.A.E.M. (Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro) depende não só do preceituado nesta Lei de Bases, como também forçosamente e a título cumulativo, do estatuído na “lei de processo” em questão, pelo que ditando expressamente o art.º 150.º, n.º 1, al. c), do CPAC (na qualidade de “lei de processo” dos presentes autos) a irrecorribilidade do aresto deste TSI de 30/10/2003, não há terceiro grau de jurisdição nos presentes autos, por não se verificar a condição cumulativa (e não alternativa) exigida na parte final da própria al. 2) do n.º 2 do art.º 44.º da dita Lei de Bases (para constatar isto, basta atender ao emprego da conjunção copulativa “e” na redacção da parte final desta al. 2), na expressão “... quando sejam susceptíveis de impugnação nos termos da presente lei e das leis de processo” (com sublinhado nosso));

Não admito o recurso ora requerido em 13/11/2002 pela Direcção dos Serviços de Saúde de Macau.

Sem custas pelo presente incidente, dada a isenção subjectiva da mesma entidade.

[...]>>.

4. Notificada desse despacho do relator, veio a recorrente, em 28 de Novembro de 2003, reclamar dele para conferência, rogando a admissão do seu recurso para o Venerando TUI, com base na seguinte argumentação:

<<1. Se fosse possível a leitura que o douto despacho de indeferimento faz da norma da alínea 2) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau, esta seria uma norma auto-contraditória: ao mesmo tempo, afirmava e negava completamente a possibilidade nela prevista dos recursos para o TUI dos acórdãos proferidos em segundo grau de jurisdição administrativa no domínio das acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro.

2. De facto, o Código de Processo Administrativo Contencioso (cfr. art. 150.º, 1, c)) limitava, como regra geral, o recurso ordinário, em matérias de contencioso administrativo, ao segundo grau de jurisdição.

Mas, em 20 de Dezembro de 1999, ocorreu uma muito significativa inovação no sistema de contencioso administrativo de Macau, que foi o abandono – mitigado mas com importante alcance, dada a natureza dos casos a que se refere – do “princípio hierárquico dos dois graus de jurisdição”, reflectido naquela norma do artigo 150.º, 1, c)) do CPCA, e que caracterizava efectivamente a jurisdição administrativa de Macau, à semelhança do que ainda se verifica na jurisdição administrativa portuguesa.

A letra da alínea 2) do n.º 2 do art. 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária atribui claramente ao Tribunal de Última Instância, na sua jurisdição administrativa – e apenas nas acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro –, competência para julgar recursos de acórdãos proferidos em segundo grau de jurisdição, igual à que tem em matéria cível e laboral.

3. Contém a disposição da alínea 2) do n.º 2 do art. 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária duas regras que, naturalmente, não podem ser lidas num entendimento em que a segunda elimina a primeira.

Diz a primeira regra:

"Compete ao Tribunal de Última Instância:" (...) "Julgar os recursos dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância proferidos em matéria cível e laboral, bem como nas acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro em segundo grau de jurisdição, (...)".

Estão consagradas nesta regra duas inovações:

- 1.^a — o alargamento da jurisdição administrativa do Tribunal de Última Instância, conferindo-lhe competência para julgar recursos ordinários de terceiro grau, também nas acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro;
- 2.^a — a outorga, implícita, às partes dessas acções do direito de recurso ordinário de terceiro grau, reforçando os respectivos direitos de acção e de defesa.

Com isto, foi lúcido e coerente o legislador de Macau.

Na verdade, que razões válidas se poderiam invocar para que, discutindo-se em juízo uma relação de responsabilidade civil em que — qualquer que seja e entre quem quer que seja essa relação — está em causa, fundamentalmente, a aplicação do mesmo direito substantivo, o direito civil, se conferisse, na jurisdição administrativa, uma tutela jurisdicional inferior à que se concede na jurisdição comum?

E o primeiro e mais evidente significado jurídico desta regra é o de, nas acções de contencioso administrativo, se acabar, muito explicitamente, com o limite do segundo grau de jurisdição decorrente da alínea c) do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (que as atingia em conjunto com todas as outras matérias do contencioso administrativo).

Ou seja, é uma evidência que a alínea 2) do n.º 2 do art. 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária alterou, parcialmente, a alínea c) do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Administrativo Contencioso para excluir do seu alcance as acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro.

Com o que, a mesma alínea c), a partir de 20 de Dezembro de 1999, tem agora o alcance de dizer:

- a) que não é admissível recurso ordinário dos acórdãos do Tribunal de Última Instância que decidam em segundo grau de jurisdição; e
- b) que não é admissível recurso ordinário dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância que decidam em segundo grau de jurisdição, salvo se proferidos (...) nas acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro. O que equivale a dizer: salvo o disposto na primeira parte da alínea 2) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária relativamente às acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro.

É esta ressalva, introduzida pela Lei de Bases da Organização Judiciária, que permite quebrar o ciclo vicioso que, salvo o devido e merecido respeito, afecta a argumentação do despacho reclamado.

De tal modo que, se tal ressalva não fosse considerada, nenhum caso poderia preencher a previsão relativa às decisões de contencioso administrativo recorríveis em terceiro grau destacadas na primeira parte da norma daquela alínea 2), a qual, nessa parte, ficaria totalmente vazia de sentido.

Ora, não é a lei anterior que anula, altera ou limita a lei nova. É o contrário. É a lei posterior que altera, limita ou restringe o alcance da lei anterior em tudo o que entre elas exista de contradição ou de incompatibilidade.

Além disso, a norma em causa da lei nova é também uma norma especial em relação à norma especial do artigo 150.º, 1, c)) do CPCA, pois só exceptua da regra de limite de segundo grau de jurisdição as decisões do Tribunal de Segunda Instância proferidas nas acções de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, e não as proferidas em qualquer outra matéria de contencioso administrativo.

4. Compreendido isto, surge muito claro o sentido em que deve ser lida a segunda regra da alínea 2) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária:

(...) "quando sejam susceptíveis de impugnação nos termos da presente lei e das leis de processo".

Antes de mais, tratando-se de acções de contencioso administrativo, como é o caso *sub judice*, deve esta regra ser lida no sentido de a remissão para as "leis de processo" já não se dirigir à norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Administrativo Contencioso no pleno sentido que tinha antes de 20 de Dezembro de 1999, na medida em que tais acções (bem como as de contencioso fiscal e aduaneiro) foram dela retiradas pela permissão especial do recurso de terceiro grau nas mesmas acções introduzida pela alínea 2) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária.

Então, quando se trate de recursos ordinários de terceiro grau em acções administrativas, a remissão para as "leis de processo" só tem sentido dirigida a todas as outras normas processuais, especiais ou comuns, que estabelecem a susceptibilidade de impugnação das decisões proferidas em segundo grau de jurisdição.

Essas normas, referindo apenas as que interessam e se cumprem neste caso, são:

- a regra do artigo 150.º, n.º 1, a), *a contrario*, do Código de Processo Administrativo Contencioso (verificação do requisito da alçada), parecendo até que nos novos recursos ordinários de terceiro grau não se verificará a limitação de recurso da regra do art. 638.º, n.º 2, do Código de Processo Civil por não haver na disciplina legal do processo administrativo contencioso remissão que a torne aplicável (regra que, a ser aplicável no caso *sub judice*, sempre abriria o caminho ao recurso ordinário, segundo o seu sentido *a contrario*) ;
- a regra do artigo 583.º, n.º 2, alínea a) do Código de Processo Civil, *ex vi* n.º 2 do artigo 150.º do Código do Processo Administrativo Contencioso (violação, independentemente da alçada, de regras de competência).

Carece, assim, de fundamento a leitura feita no douto despacho reclamado da segunda regra da alínea 2) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 498 a 504, e *sic*).

5. Notificados dessa reclamação, os demandantes recorridos, em 12 de Dezembro de 2003, expressaram o seu entendimento ora vertido a fls. 506 a 509 no sentido da manutenção do despacho reclamado, através das seguintes conclusões:

<<[...]

–A regra que decorre da alínea c) do n.º 1 do art.º 150 do Código do Processo Administrativo Contencioso e que estabelece que não é admissível recurso ordinário dos acordãos dos Tribunais de Última e de Segunda Instância que decidam em segundo grau de jurisdição não é perturbada pelas normas da Lei Base de Organização Judiciária que parece pressupor o triplo grau jurisdicional.

Na verdade, a norma do art.º 44 n.º 2 alínea 2) da L.B.O.J. que confere ao Tribunal de Última Instância poderes para julgar os recursos dos acordãos do Tribunal de Segunda Instância, proferidos em segundo grau jurisdicional, apenas vale para as hipóteses contadas em que leis especiais venham a permitir o triplo grau jurisdicional no âmbito do contencioso administrativo em sentido estrito, o que actualmente apenas se verifica para os recursos interpostos de acordãos proferidos pelo Tribunal de Segunda Instância e pelo Tribunal de Última Instância com fundamento em oposição de acordãos. (art.º 161 n.º alínea a) do C.P.A.C.).>> (cfr. o teor de fls. 508v, e *sic*).

6. Ouvido acerca da matéria da reclamação vertente, por se tratar de um processo contencioso administrativo, o Digno Representante do Ministério Público junto deste TSI emitiu, em 9 de Janeiro de 2004, o seguinte Parecer: <<Encontramo-nos em perfeita sintonia com o conteúdo do douto despacho constante de fls. 493 a 494 do Exm.º Relator, o qual contém, de forma clara e expressa, as razões da irrecorribilidade legal do pretendido recurso para o TUI, razão por que, sem necessidade de maiores considerações, explanações ou alongamentos que apenas se revelariam repetitivas, somos a pugnar pela manutenção do mesmo.>> (cfr. o teor de fls. 510v).

7. Corridos em seguida os vistos legais pelos Mm.ºs Juizes-Adjuntos, cumpre agora decidir da reclamação da recorrente, nos termos do n.º 2 do art.º 153.º do CPAC.

8. Ora bem, e não obstante o brilhantismo da argumentação desenvolvida pela recorrente para sustentar a recorribilidade do aresto final deste TSI para o Venerando TUI, é-nos indubitável que à luz da devida interpretação sistemática das diversas normas legais do direito até agora positivado para esta R.A.E.M., já citadas no despacho do relator ora reclamado e legalmente aplicáveis ao assunto de que se ocupa nesta sede, não se pode admitir o recurso jurisdicional do nosso aresto de 30 de Outubro de 2003 para aquele Venerando Tribunal, sob pena de petição de princípio sem base legal.

E para chegarmos a esta conclusão, basta remetermo-nos às razões já concisamente explanadas no despacho reclamado, com a achega de que não se nos patenteia nenhuma pretensa auto-contradição na norma da alínea 2 do n.º 2 do art.º 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária desta R.A.E.M., porquanto é de presumir, nos termos ditados pelo n.º 3 do art.º 8.º do nosso Código Civil vigente, que o Legislador tenha querido apenas deixar no articulado dessa Lei dotada de valor reforçado, e através de uma técnica legiferante de remissão material para a lei processual ordinária (e ainda que hierarquicamente inferior), uma possibilidade, em abstracto falando, de admissão do terceiro grau de jurisdição em acções do

contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, se assim viesse ele a entender, através, *maxime*, da indispensável alteração, no futuro, da norma da alínea c) do n.º 1 do art.º 150.º do CPAC.

Com o exposto, há-de soçobrar a reclamação da recorrente.

9. Dest'arte, **acordam julgar improcedente a reclamação**, com consequente manutenção, nos seus precisos termos, do despacho do relator de 17 de Novembro de 2003, que decidiu não admitir o pretendido recurso para o Venerando Tribunal de Última Instância do aresto final proferido em 30 de Outubro de 2003 por este Tribunal de Segunda Instância no âmbito dos presentes autos n.º 85/2003.

Sem custas pelo presente processado, dada a isenção subjectiva da ora reclamante.

Macau, 15 de Janeiro de 2004.

Chan Kuong Seng (relator)

Lai Kin Hong

João Augusto Gil de Oliveira

(com declaração de voto vencido)

Declaração de voto vencido

Não acompanho o douto entendimento que fez vencimento no presente caso, por entender que, perante a inconciliabilidade das normas, o artigo 150º, nº1, al. c) do CPAC (Código de Processo Administrativo Contencioso) que não admite o recurso dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância quando decida em segundo grau de jurisdição e o artigo 44º, nº2, al. 2) da Lei de Bases de Organização Judiciária que o permite, em relação às acções do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, a interpretação mais consentânea com a letra e o espírito do legislador é considerar que a lei posterior revogou a lei anterior, assim prevalecendo o disposto na Lei de Bases.

O legislador da Lei de Bases, Lei 9/1999 de 20 de Dez. não podia ignorar que o CPAC, Dec.-Lei 110/99 de 13 de Dez., não admitia um terceiro grau de apreciação nessas situações e se introduziu expressamente essa possibilidade fê-lo por razões de equiparação com as acções em matéria cível e laboral, não havendo razões para cercear naquele domínio o direito que aqui se consagrava, configurando-se dessa forma uma situação de não privilégio nas acções que envolvem entidades públicas.

Pese embora o brilho das razões expendidas no presente acórdão e reconhecendo alguma infelicidade do legislador na consagração deste direito de recurso - seja pela não revogação expressa do aludido art. 15º, nº 1, al. c) do CPAC, seja pela redacção contida na expressão “... e pelas leis do processo” contida na parte final do nº2, 2) do art. 44º da Lei de Bases da Organização Judiciária que inculcaria para a lei processual civil e para a lei processual do contencioso

administrativo - já me custa ver neste preceito uma norma de natureza programática, fazendo depender a possibilidade de recurso de uma regulamentação processual futura.

O legislador não tinha necessidade de o fazer, em especial quando o fez apenas em relação às acções. A adoptar aquele entendimento, não se compreende por que salvaguardou apenas a possibilidade de recurso futuro nestas situações e não em todas as outras em que se adivinhasse a possibilidade de abertura da terceira via de apreciação, tanto mais quanto uma das críticas ao sistema é o da limitação das vias de impugnação de algumas decisões judiciais. A implementação de tal direito não carecia ser previamente anunciada e, embora uma lei de bases possa estabelecer princípios a serem futuramente regulamentados, não se vê que o mesmo preceito em relação a uma matéria do foro cível contenha uma norma de aplicação imediata e efectiva e em relação a uma matéria de foro diferente contenha um princípio a regulamentar futuramente quando, por recurso às regras processuais subsidiárias, não haja razão para deixar de concretizar em direito efectivo o que desde logo se proclama.

Estas as razões por que votei vencido.

João A. G. Gil de Oliveira