

## **Processo n.º 442/2018**

*(Autos de recurso contencioso)*

Relator: Fong Man Chong

Data: 10 de Outubro de 2019

### **Assuntos:**

- Nulidade da decisão administrativa ao abrigo do artigo 14º do DL nº 52/99/M, de 4 de Outubro

### **SUMÁRIO:**

I – Os elementos referidos nas várias alíneas do artigo 14º do DL nº 52/99/M, de 4 de Outubro, que aprovou o *Regime Jurídico das Infracções Administrativas e respectivos procedimentos* (RJIA), devem ser expressamente mencionados, como elementos essenciais, em qualquer decisão administrativa sancionatória, sobre os quais o legislador não estabelece qualquer hierarquização ao nível da importância.

II – A falta de qualquer desses elementos conduz à nulidade da decisão em causa, sendo uma cominação insuperável, insubstituível ou incorrigível.

O Relator,

---

Fong Man Chong

## **Processo n.º 442/2018**

*(Autos de Recurso de decisões jurisdicionais do TA)*

Data : 10/Outubro/2019

Recorrente : **Vice-Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (民政總署管理委員會副主席)**

Recorrido : A (A)

\*

### **ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:**

#### **I - RELATÓRIO**

**Vice-Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (民政總署管理委員會副主席)**, Recorrente, não se conformando com a decisão proferida pelo Tribunal Administrativo, datada de 22/01/2018, veio, em 09/03/2018, recorrer para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 79 a 96, tendo formulado as seguintes conclusões :

1. 本署基於 2016 年 6 月 3 日第 033/DGP/CSA/2016 號實況筆錄所載的違法事實，向司法上訴人展開第 5/2013 號法律的行政違法處罰程序。

2. 本署人員依照所搜集的各項證據及情節，撰寫第 123/DGP/CSA/2016 號建議書，建議根據第 5/2013 號法律第 13 條第 1 款(6)項及第 19 條第 1 款的規定，向司法上訴人作出

科以澳門幣 50,000 元罰款的決定，並按《行政程序法典》第 70 條、第 113 條及第 52/99/M 號法令第 14 條規定，透過公函方式通知違法者。

3. 該建議書於 2016 年 12 月 12 日獲本署管理委員會李偉農副主席以批示作出同意內容，且行使管理委員會主席於 2016 年 2 月 26 日第 07/PCA/2016 號批示所授予之權限，批准第 123/DGP/CSA/2016 號建議書的處罰建議。

4. 本署於 2017 年 1 月 12 日向司法上訴人發出第 00663/011/DGP/CSA/2017 號處罰決定的通知公函。

5. 對於法律的解釋，著名法律學者馬沙度教授指出“.....儘管起初看來似乎很清晰，但當適用於生活中的具體情況時，很多時候會出現為人所未質疑及不可預料的解釋困難。此外，儘管文本的言詞表達清晰，也只擁有一個含義，這些言詞仍有可能違背立法者的意圖。”

6. 根據《民法典》第 8 條規定，法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

7. 儘管第 52/99/M 號法令第 14 條是一項如此清晰的規定，為何本上訴人仍然堅持提起平常上訴，這是因為倘對該規定僅限於字面含義的理解，則將與行政法的核心基礎制度及本質相違背。

8. 根據第 52/99/M 號法令的前言部分、第 3 條第 3 款及《行政程序法典》第 68 條 b)項規定，對行政上之違法行為作出的處罰性決定毫無疑問以行政法為基礎，而且不可否認其屬於行政行為。

9. 根據《行政程序法典》第 110 條的規定，行政行為係指行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果，這是行政行為的主要要素。

10. 第 52/99/M 號法令第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項的內容源於相應法例的規定中，行政當局對此無法在個別情況中作出具體的決定，而且相關內容的法律效果是基於符合相應規定的前提下所產生，因此，該等部分並不具有行政行為的要素。

11. 從行政行為有效性而言，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定，無效之行政行為是指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為。同一條第 2 款則以舉例列舉的方式列出屬無效的行為。儘管第 1 款規定可透過另一法律明文規定屬無效的行政行為，但前提也不應背離欠缺行政行為主要要素這個原則。

12. 再來是從上訴層面進行分析，《行政訴訟法典》第 20 條指出司法上訴所針對的是行政行為，而倘認定第 52/99/M 號法令第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項內容屬於行政行為的組成部分，那麼利害關係人便有權根據同一法令第 16 條規定，針對此部分提起司法上訴，然而，這推論是不能成立的。因為相關內容是由行政違法行為的法例(第 5/2013 號法律第 23 條第 1 款)訂定處罰的履行期限、《行政程序法典》第四部分第三章以及《行政訴訟法典》第 25 和第 26 條規定所直接規範行政及司法申訴。

13. 言之，處罰履行期限部分、提出申訴之可能性、期間及向哪一法院提出申訴以及決定的即時執行性的適用前提及法律效力乃來自於其相應的法律規定，而非由行政當局作出決定，只要符合規定的條件，效力亦隨之產生。例如違反第 5/2013 號法律第 19 條規定而被科以罰款的違法者，則其應按第 23 條第 1 款規定的三十日內繳付罰款，惟科處罰款的實體卻不可能在處罰決定中作出有別於三十日的履行期限。

14. 因此，第 52/99/M 號法令第 16 條規定對處罰決定得向行政法院提起司法上訴，惟利害關係人不可能對處罰決定所包含第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項的內容提起上訴，這也就引證了將“處罰決定”作狹義解釋會引致行政體系上的矛盾。

15. 事實上，第 52/99/M 號法令第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項內容目的如同中級法院第 216/2013 號裁判所指：“O legislador teve uma preocupação especial no que concerne ao “regime procedimental” relativo às infracções administrativas. Preocupação que vem já do nº 2, do artigo 11º do diploma, ao prescrever que “Sob pena de nulidade da decisão sancionatória, são assegurados ao infractor os direitos de audiência e defesa”.”，旨在讓利害關係人完全知悉其權利並得以獲得保障，對於這種性質的部分不應影響行政行為的有效性，因為這絲毫與行政行為的構成要素沒有關連。

16. 而按照上述的分析，第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項內容的性質屬資訊性，是對利害關係人產生相應行政行為效力的要件，但不可視為行政行為的構成部分，因此，欠缺此部分內容的行為並不屬於《行政程序法典》第 122 條所指法律明文規定屬無效的“行政行為”。

17. 由此而言，第 52/99/M 號法令第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項所指的部分應被視為向利害關係人通知的必要資訊，讓私人清晰知道申訴及防禦權利，當中並不

影響對違法事實，包括主、客觀構成要件的判斷。

18. 誠如第 52/2005 號中級法院的合議庭裁判中，賴健雄法官在其表決聲明中提出見解的那樣：“……請容我指出，該條文之行文是不成功的，因此，需要作出修正性解釋，否則法律體制的連貫性將被打斷。”，“並非所有上述第 1 點所指的事項均為行政行為本身的要件，這些事項不會在行政行為本身被表明，相反，在決定中，會被敘述出來或透過文件顯示出來。因此，不要把與行為本身之要素有關的事項與體現行為的文件內應載的事項相混淆。欠缺前者導致行為無效，而欠缺後者行為或許不致被撤銷。”只有作這樣的理解，行政上的違法行為的處罰決定才不會偏離行政行為長久以來所建立的鞏固概念。

19. 循著對法制之整體性方向對相關條文進行解釋時，進一步提出第 52/99/M 號法令明顯地欠缺規範一極具重要性的部分-決定的通知，而此顯然不能視為立法者的技術遺漏。

20. 《行政程序法典》第 70 條 c)及 d)項規定的內容與上述法令第 14 條 f)項及 g)項出現重複表述，而兩項法令當年公布的時間僅相差七日，不可能出現如此的矛盾，要麼行政處罰決定是獨立於《行政程序法典》的通知制度作處理。

21. 然而，對於上述推斷僅可予以否定，因為第 52/99/M 號法令確實沒有訂定通知的規定，那麼合理的解釋就是第 14 條規定同時包含處罰決定的通知內容。

22. 故此，第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項屬於《行政程序法典》第 70 條規定所必須包含的內容，並僅在行政行為對利害關係人產生效力上構成影響，而不妨礙行政行為有效性。

23. 行政行為要素並不同通知的內容，後者的遺漏或錯誤瑕疵不會構成《行政程序法典》第 122 條規定所指的無效。

24. 根據《行政程序法典》第 68 條 b)項及第 121 條規定，向私人設定義務或負擔的行為，自將該行為通知相對人時起，或自以其他方式使相對人正式知悉該行為時起，又或自開始執行該行為時起，開始產生效果。

25. 對於法律依據第二十四至第二十七點所提出的各項司法裁判中，處罰行為屬行政行為是不容置疑的，而且檢察官及審理法官均直接引用《行政程序法典》第 70 條的通知規定進行分析被訴行政行為產生效力的問題。

26. 事實上，上述裁判所審理的被訴行為亦是欠缺第 14 條 e)項的處罰履行期限部

分、f)項及 g)項的內容，而案件審判過程中不但曾提及過第 52/99/M 號法令的規定，而第 14 條規定的表述也是如此地清晰，然而，處罰決定之有效性卻未受到檢察官及法官所質疑，因此，對於行政當局的處罰決定必須包含第 14 條 e)項的處罰履行期限部分、f)項及 g)項的內容似乎並非獲得司法機關一致的處理。

27. 構成上述行政處罰決定部分的《建議書》包括了第 52/99/M 號法令第 14 條 a) 項-d)項，及 e)項所指科處之處罰部分；而第 00663/011/DGP/CSA/2017 號處罰決定和繳納罰款通知則包含同一條文 e)項所指履行處罰的期限、f)及 g)項的內容。

28. 本結論部分第三點的建議書及第四點的處罰決定通知內容完全符合第 52/99/M 號法令第 14 條規定所指必須載有的內容，根據《行政程序法典》第 70 條及第 113 條的規定，相關處罰決定應是有效且對利害關係人產生效力。

\*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público** junto do TSI emitiu o seguinte douto parecer (fls.212 e 213):

O Vice-presidente do Conselho de Administração do IACM (actual IAM, Instituto para os Assuntos Municipais) vem recorrer jurisdicionalmente da sentença de 22 de Janeiro de 2018, do Tribunal Administrativo, que julgou procedente o recurso contencioso de anulação do acto de 12 de Dezembro de 2016, através do qual fora imposta a A, em sede de procedimento sancionatório por infracção administrativa, a multa de MOP \$50.000 (cinquenta mil patacas).

A declaração de nulidade do acto sancionatório fundou-se na circunstância de não conter os elementos indicados nas alíneas e), f) e g) do artigo 14.º do DL 52/99/M. E o ora recorrente aduz, em súmula, que o tribunal efectuou um julgamento errado ao não operar a destriça, a partir dos vários elementos previstos no referido artigo 14.º, entre aqueles que substanciam o acto administrativo sancionatório propriamente dito e aqueles que são acessórios ou instrumentais, nestes últimos se integrando, a seu ver, os elencados nessas referidas alíneas e), f) e g).

Não podemos estar de acordo.

É verdade que, na dogmática do direito administrativo, nem todas as indicações aludidas no artigo 14.º do DL 52/99/M são geralmente tidas como elementos, ou elementos essenciais, do acto administrativo enquanto estatuição autoritária da Administração visando produzir efeitos jurídicos num caso individual e concreto a coberto de normas de direito público.

Mas isso é irrelevante, face à estatuição daquele artigo 14.º.

Não há dúvida, tão clara se apresenta a norma, e tão grave se revela a cominação aí prevista, que o legislador quis que, em matéria de infracções administrativas, o acto decisório fosse efectivamente preenchido com todos aqueles elementos. Trata-se de uma situação especial em matéria de actos administrativos, como o próprio recorrente reconhece.

A situação, aliás, não é nova, tendo sido já tratada e esmiuçada no acórdão de 24 de Outubro de 2013, deste Tribunal de Segunda Instância, no âmbito do Processo 216/2013, para cujo teor, com a devida vénia, remetemos.

Os argumentos do recorrente revelam-se totalmente improcedentes para contrariar as razões da decisão recorrida e os ensinamentos emanados daquele acórdão do Tribunal de Segunda Instância. Os acórdãos que cita, ou não versam questão idêntica ou são tirados no domínio de um quadro legal diferente, que não comina de nulidade a omissão de algum dos elementos legalmente enunciados para integrar o acto, como acontece com o regime das contra-ordenações em Portugal, onde o DL 433/82 e o seu artigo 58.º não fulminam expressamente de nulidade a falta de algum dos elementos que devam integrar a decisão que aplica a coima. E as considerações tecidas a propósito das notificações e da coerência do seu sistema em nada beliscam a imperatividade das menções fixadas no artigo 14.º do DL 52/99/M e a modalidade de invalidade que o legislador entendeu fixar para a preterição de alguma delas.

Improcedem os fundamentos do recurso jurisdicional, pelo que deve ser-lhe

negado provimento, mantendo-se a sentença recorrida.

\* \* \*

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 exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

\* \* \*

## **III – FACTOS**

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

– 於 2016 年 6 月 3 日，民政總署人員聯同海關關員前往“X 記貿易行”進行巡查，經海關關員證實，B 於同日在澳門關開馬路華大新村附近收集一批未經檢驗檢疫的肉類後，以手挽袋將上述肉類運往“X 記貿易行”交給司法上訴人作經營之用；該批肉類總重量約 10.5 公斤；司法上訴人同時經營 XX 街市二樓... 號肉檔(豬肉類)。同日，民政總署人員制作編號：033/DGP/CSA/2016 實況筆錄，指出有關情況涉嫌違反第 5/2013 號法律《食品安全法》第 19

條第 1 款 1)項之規定，並對現場拍攝照片及將上述貨物進行扣押(見附卷第 52 頁及第 56 頁至第 57 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 6 月 17 日，民政總署食品安全中心人員聽取司法上訴人之陳述(見附卷第 49 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 6 月 27 日，民政總署管理委員會代主席作出批示，同意編號：065/DGP/CSA/2016 建議書之內容及建議，決定向司法上訴人提出控訴(見附卷第 39 頁至第 46 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 7 月 7 日，民政總署透過編號：13218/188/DGP/CSA/2016 公函，將上述決定通知司法上訴人，並附同有關控訴書及相關文件，同時在通知書中指出司法上訴人須在接收控訴書之日起計 10 日內就違法事實提交書面答辯，或親身前往民政總署食品安全中心作出口頭辯護(見附卷第 34 頁至第 38 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 7 月 29 日，司法上訴人透過訴訟代理人向民政總署提交書面答辯(見附卷第 23 頁至第 24 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 12 月 12 日，被上訴實體作出批示，同意編號：123/DGP/CSA/2016 建議書之內容，同時行使民政總署管理委員會主席於 2016 年 2 月 26 日作出的第 07/PCA/2016 號批示所授予之權限，決定向司法上訴人科處澳門幣 50,000.00 元罰款(見附卷第 15 頁至第 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2017 年 1 月 12 日，民政總署透過編號：00663/011/DGP/CSA/2017 公函，將上述決定通知司法上訴人，並附同相關文件，同時在通知書中指出司法上訴人可在指定期間內向作出行為者提出聲明異議，及/或向民政總署管理委員會主席提起訴願，就上述處罰決定亦可向行政法院提起司法上訴(見附卷第 3 頁至第 6 頁及其背頁)。

- Tal notificação contém o seguinte teor:

- 事由：通知-處罰決定和繳納罰款的通知

A 先生 台鑒：

有關 台端違反第 5/2013 號法律《食品安全法》第十九條第一款(一)項(結合第十三條一款(六)

項)的規定，而依同一法律第二十一條第一款之規定被展開的行政程序，現本人根據二月二十六日第 03/VPD/2016 號批示所授予之權限通知 台端有關本署的決定。

有關於二零一六年六月三日發現 台端於澳門...(X 記貿易行)實施生產經營須經檢驗檢疫而未經檢驗檢疫的食品之違法行為(收取 10.5 公斤未經檢驗檢疫之肉類)，本署管理委員會副主席李偉農先生根據二月二十六日第 07/PCA/2016 號批示所授予之權限於二零一六年十二月十二日作出批示，按卷宗實況筆錄第 033/DGP/CSA/2016 號、書證和人證等證據，以及根據第 52/99/M 號法令第十九條及《刑事訴訟法典》第一百一十四條的規定，確認 台端具過錯實施第 5/2013 號法律第十九條第一款所訂定之行政違法行為，並依同一法律第十九條第一款和第二十一條第二款之規定，以及考慮到 台端初犯和按前述不法事實的情節，決定對 台端科處最低之法定罰款澳門幣五萬圓正(MOP50,000)，以達致預防違法。(“生產經營”的定義可參見第 5/2013 號法律第三條(四)項之規定。)

經十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十五條、第一百四十八條、第一百四十九條及第一百六十三條第一及三款的規定，違法者可於十五日期間內，就上述行政行為向作出處罰行為者提出聲明異議，及/或於三十日內向本署管理委員會主席提起訴願，且不影響同一法典第一百二十三條規定的適用。並按同一法典第一百五十條第二款的規定，聲明異議之提出原則上不具有中止上述行為之效力。

具提起司法上訴正當性之人有權可按照《行政訴訟法典》第二章第二節所規定的期間內，就上述行政行為向澳門特別行政區行政法院提出司法上訴。

另為《食品安全法》第二十三條和《行政程序法典》第一百三十九條規定的適用，台端須由接收本通知之日起計三十日期間內，到澳門亞美打利庇廬大馬路(即：澳門新馬路)163 號民政總署大樓地下財務處出納繳付上述澳門幣五萬圓(MOP50,000)的罰款，否則本署將按同一規定發出執行證明予稅務執行處，以便進強制徵收。

最後，如有任何查詢或查閱卷宗，利害關係人或任何能證明本身有正當利益知悉其所要求之資料的私人，可前往澳門黑沙環新街 52 號政府綜合服務大樓三樓食品安全中心-管理規劃處，如有任何查詢可聯絡李小姐或趙先生，電話：8296 9915，8296 9852。

肅此，順頌

台祺

- 司法上訴人於 2017 年 2 月 8 日，針對上述決定向行政法院提起司法上訴。

\* \* \*

#### **IV - FUNDAMENTOS**

Como o presente recurso tem por objecto a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, importa ver o que este decidiu. Este afirmou:

A，詳細身分資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就民政總署管理委員會副主席(下稱被上訴實體)於 2016 年 12 月 12 日作出向其科處澳門幣 50,000.00 元罰款之決定，向本院提起本司法上訴，要求宣告被訴行為無效或予以撤銷，理由是被訴行為違反法律、欠缺說明理由及違反無罪推定原則。

\*

被上訴實體提交答辯，反駁司法上訴人提出之訴訟理由，請求維持被訴行為。

\*

於法定期間內，訴訟雙方均沒有提交非強制性陳述。

\*

駐本院檢察官發表意見，認為被訴行為因漏載十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條 e)項、f)項及 g)項規定的要件，根據上指法律條文及《行政程序法典》第 122 條第 1 款之規定，屬無效行為，按照《行政訴訟法典》第 20 條之規定，建議宣告被訴行為無效(見卷宗第 50 頁至第 53 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

\*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

\*

根據本卷宗及其附卷的資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

(.....)

\*

針對司法上訴人在起訴狀提出的首項訴訟理由，指出載有被訴行為之編號：123/DGP/CSA/2016 建議書，欠缺載有十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條 e)項、f)項及 g)項所規定之要件而屬無效，在答辯狀中，被上訴實體承認僅在被訴行為之通知信函中指出被通知處罰決定之履行期限、對該處罰決定提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴，以及不對決定提出申訴時該決定可即時執行(見答

辯狀第 5 條及第 6 條)。

一般情況下，通知僅具工具性質，旨在令被通知行為產生效力，因而與被通知行為屬相互獨立之行政行為，不能用作完備被通知行為之內容或予以補充(見《行政程序法典》第 117 條第 1 款及第 136 條第 1 款之規定)。

本案例中，依照載有被訴行為之編號：123/DGP/CSA/2016 建議書之內容，儘管載有司法上訴人實施之不法事實之敘述、對卷宗證據作出之分析及被歸責之不法事實之法律規範，但確實欠缺科以處罰之履行期限、對處罰決定提出申訴之可能性、期間及申訴途徑，以至是否可即時執行等方面的資訊。

十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條規定指出：

“第十四條  
(處罰決定)

處罰決定應載有下列內容，否則無效：

- a) 違法者之身分資料；
- b) 敘述被歸責之不法事實；
- c) 指出規定及處罰被歸責之不法事實之規範；
- d) 指出證據方法；
- e) 指出所科處之處罰及履行期限，該期限不得少於十日但不得多於三十日；
- f) 指出對決定提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴；
- g) 指出不對決定提出申訴時該決定可即時執行。”

由此可知，倘處罰決定欠缺上指規定所指任一要素，將導致該行政行為無效。本案例中，考慮十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條 e) 項、f) 項及 g) 項規定的內容未見載於被訴行為中，即使被訴行為的通知書(見附卷第 3 頁及其背頁)有指出這些內容，但“通知”並非“處罰行為”，不能補足這些屬法律專門就處罰行為定出的重要內容之缺欠。

中級法院在編號:216/2013 卷宗(2013 年 10 月 24 日)作出之裁判曾提出以下精闢分析：

“...O referido art. 14º, dispõe o seguinte:

*“A decisão sancionatória deve conter, sob pena de nulidade:*

- a) A identificação do infractor;*
- b) A descrição do facto ilícito imputado;*
- c) A indicação da norma que prevê e sanciona o facto ilícito imputado;*
- d) A indicação dos meios de prova;*
- e) A indicação da sanção aplicada e o prazo para o seu cumprimento, que não*

***pode ser inferior a 10 dias nem superior a 30;***

*f) A indicação da possibilidade de impugnação da decisão, o prazo para o efeito e o tribunal para o qual se recorre; e*

***g) A indicação de que há lugar à execução imediata da decisão caso esta não seja impugnada*** (destaque a negro nosso).

O legislador teve uma preocupação especial no que concerne ao “regime procedimental” relativo às infracções administrativas. Preocupação que vem já do nº2, do artigo 11º do diploma, ao prescrever que “*Sob pena de nulidade da decisão sancionatória, são assegurados ao infractor os direitos de audiência e defesa*”. A sua ideia não foi estabelecer sanções de *invalidade procedimental*, como frequentemente sucede no procedimento administrativo comum. Como se sabe, por exemplo, a falta de audiência prévia, constituindo uma afronta ao direito de audiência e defesa nos processos administrativos de tipo disciplinar, representa uma nulidade procedimental com assento e fundamento na omissão de formalidade essencial. Contudo, a tradição na jurisprudência não é estender essa *nulidade procedimental* até ao acto final sancionador. Isto é, o que vem sendo hábito é decidir que tal nulidade procedimental apenas se reflecte na decisão final enquanto fonte de invalidade anulatória: o acto administrativo final não é, por essa razão, nulo, mas simplesmente anulável.

Contudo, o legislador do RJIA quis coisa diferente. Conhecendo bem, com toda a certeza, a problemática daquela nulidade procedimental e dos seus efeitos nos procedimentos administrativos comuns, foi mais além e, para este procedimento, que é especial, fixou a cominação insuperável, insubstituível ou incorrigível: a nulidade da decisão sancionatória! O legislador deixou muito evidente que a invalidade só podia ser a nulidade do acto! E, como é sabido, as causas de nulidade não se degradam em fontes não invalidantes, uma vez que, nos termos do art. 123º, nº1 e 2, do CPA, os actos nulos não produzem efeitos “ab initio” (“ex tunc”), ainda que em certos casos às situações de facto deles decorrentes lhes possam ser atribuídos alguns efeitos jurídicos pela força do simples decurso do tempo (art. 123º, nº3, CPA).

De maneira que, tendo assim prescrito a lei, não pode o intérprete estabelecer qualquer interpretação correctiva que não tenha na letra da lei o mais pequeno suporte. E se o autor da lei colocou os elementos do art. 14º como condição de perfeição e validade do acto, a falta de qualquer deles afecta necessariamente essas perfeição e validade. Ou seja, apenas se pode fazer uma diferenciação entre elementos essenciais (os que fazem parte da própria noção do acto) e acessórios (os que podem, ou não, ser introduzidos no acto) na óptica do destinatário ou do intérprete, quando colocados perante o conteúdo concreto decisório

isoladamente, isto é, sem a presença de uma norma definitiva. Mas, essa óptica deixa de interessar, ou ter qualquer relevo autónomo, se a norma, independentemente de qualquer entendimento que o destinatário ou o intérprete possam fazer do acto em si mesmo, estabelecer especificamente a nulidade para o caso. O peso da norma, nessa situação, sobrepõe-se ao juízo do homem.

Explicitando melhor: ainda que alguns dos elementos ali previstos possam ter um carácter concomitantemente informativo – e, por isso mesmo, marcados preferencialmente para um conteúdo notifiatório (é o caso das alíneas f) e g)) - a verdade é que a sua falta não afecta somente a sua eficácia externa. É que, podendo eles ter que ver mais com a sua dinâmica, com a sua externalização, com a sua projecção perante os destinatários, a sua importância não pode deixar de ser a mesma que o legislador lhes pretendeu conferir. Eles têm o mesmo valor que os restantes, na medida em que o preceito legal não estabeleceu nenhuma hierarquia entre si, antes os colocou no mesmo plano de importância. Pode-se não concordar com esta forma de legislar, mas não se pode fazer de conta que o legislador não se declarou da melhor maneira ou que não soube expressar o seu pensamento em termos adequados (cfr. art. 8º do CC).

Ora, se para o legislador todos eles são elementos essenciais e, sobretudo, se para a falta de algum deles cominou expressamente essa forma de invalidade, então, até porque assim também resulta do nº1, do art. 122º do CPA, parece que outra solução não resta, senão a de considerar nulo este acto,...

可見欠缺上述法律規定所指之處罰行為的主要要素，必導致有關處罰行為無效。

關於被上訴實體提出被訴行為屬行使被限定的權力所規範之事宜，藉此主張在本案中可適用“行政行為利用原則”，使被訴行為即使欠缺十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條 e) 項、f) 項及 g) 項規定之要件亦不致無效，同時引述終審法院分別在編號：48/2012 卷宗(2012 年 7 月 25 日)及編號：77/2013 卷宗(2013 年 12 月 18 日)作出之裁判加以論證。

正如駐本院檢察官在其意見書中所提出之詳細分析：

“...因為本個案所涉的問題並不是在處罰程序中遺漏了一項本可導致處罰行為可予撤銷的“手續”或“程序”，而是欠缺了處罰行為的主要要素，其後果按照法律所定就是處罰行為無效，這與被上訴實體在其答辯第 13 條及第 14 條所引用的終審法院裁判所討論的問題完全不同，兩裁判中所談及的利用原則均沒有指向沾有“無效”瑕疵的行政行為(答辯第 14 條所引述的裁判摘要純屬中譯，“行政行為的利用原則—即儘管相關行為存在瑕疵，亦不將其判為無效—僅適用於限定性行為的領域...”），其原文為“O princípio do aproveitamento dos actos administrativos pelo tribunal, não invalidando o acto, apesar do vício constatado, só vale na área dos actos vinculados,”，當中的“não invalidando o acto”，在該裁判中並沒有“不將

其判為無效”之意)·故被訴實體的主張·不應予以支持。...”

顯而可見，“行政行為利用原則”並不適用於本個案。

基於此，因證實被訴行為違反十月四日第 52/99/M 號法令訂定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 14 條 e)項、f)項及 g)項之規定，本院決定根據《行政訴訟法典》第 20 條及《行政程序法典》第 122 條第 1 款下半部分之規定，宣告被訴行為無效。

無需審理司法上訴人提出之餘下訴訟理由。

\*\*\*

綜上所述，本院裁定本司法上訴勝訴，宣告被訴行為因違反法律而無效。

免除支付本案的訴訟費用，因被上訴實體獲得主體豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

### ***Quid Juris?***

O Tribunal declara nulidade da decisão recorrida por violar o artigo 14º do DL nº52/99/M, de 4 de Outubro.

Lido com atenção toda a douta argumentação da sentença, basicamente concordamos com ela, limitamos acrescentar aqui o seguinte:

1) – Efectivamente o texto da decisão não foi elaborado de acordo com todas as exigências estipuladas no artigo 14º do citado DL, o Recorrente/Entidade defende a nulidade dessa mesma decisão.

A Entidade Recorrida/Recorrente entende que não se trata duma situação de nulidade, até, defende que tal decisão não padece de nenhum vício.

2) – Ora, não é de acolher este argumento da Entidade Recorrida, nem ele nos convence. Em face da redacção do artigo 14º do referido DL, poderá defender outras interpretações, porque o preceito legal contém elementos de vária natureza, uns são de natureza estruturante da decisão, outros de natureza informativa, mas o legislador não faz distinção. *Dura lex sede lex*, a falta de qualquer elemento dá origem à nulidade! É opção legislativa, não será dura de mais? Poderá dizer que sim, mas enquanto está em vigor este diploma

lega, temos de o cumprir.

3) – A propósito do artigo 14º do citado DL, escreveu-se no acórdão do Processo nº 216/2013, de 24/10/2013:

“ (...) Contudo, o legislador do RJIA quis coisa diferente. Conhecendo bem, com toda a certeza, a problemática daquela nulidade procedimental e dos seus efeitos nos procedimentos administrativos comuns, foi mais além e, para este procedimento, que é especial, fixou a cominação insuperável, insubstituível ou incorrigível: a nulidade da decisão sancionatória! O legislador deixou muito evidente que a invalidade só podia ser a nulidade do acto! E, como é sabido, as causas de nulidade não se degradam em fontes não invalidantes, uma vez que, nos termos do art. 123º, nº1 e 2, do CPA, os actos nulos não produzem efeitos “ab initio” (“ex tunc”), ainda que em certos casos às situações de facto deles decorrentes lhes possam ser atribuídos alguns efeitos jurídicos pela força do simples decurso do tempo (art. 123º, nº3, CPA).

De maneira que, tendo assim prescrito a lei, não pode o intérprete estabelecer qualquer interpretação correctiva que não tenha na letra da lei o mais pequeno suporte. E se o autor da lei colocou os elementos do art. 14º como condição de perfeição e validade do acto, a falta de qualquer deles afecta necessariamente essas perfeição e validade. Ou seja, apenas se pode fazer uma diferenciação entre elementos essenciais (os que fazem parte da própria noção do acto) e acessórios (os que podem, ou não, ser introduzidos no acto) na óptica do destinatário ou do intérprete, quando colocados perante o conteúdo concreto decisório isoladamente, isto é, sem a presença de uma norma definitória. Mas, essa óptica deixa de interessar, ou ter qualquer relevo autónomo, se a norma, independentemente de qualquer entendimento que o destinatário ou o intérprete possam fazer do acto em si mesmo, estabelecer especificamente a nulidade para o caso. O peso da norma, nessa situação, sobrepõe-se ao juízo do homem.

Explicitando melhor: ainda que alguns dos elementos ali previstos possam ter um

carácter concomitantemente informativo – e, por isso mesmo, marcados preferencialmente para um conteúdo notificatório (é o caso das alíneas f) e g)) - a verdade é que a sua falta não afecta somente a sua eficácia externa. É que, podendo eles ter que ver mais com a sua dinâmica, com a sua externalização, com a sua projecção perante os destinatários, a sua importância não pode deixar de ser a mesma que o legislador lhes pretendeu conferir. Eles têm o mesmo valor que os restantes, na medida em que o preceito legal não estabeleceu nenhuma hierarquia entre si, antes os colocou no mesmo plano de importância. Pode-se não concordar com esta forma de legislar, mas não se pode fazer de conta que o legislador não se declarou da melhor maneira ou que não soube expressar o seu pensamento em termos adequados (cfr. art. 8º do CC).

Ora, se para o legislador todos eles são elementos essenciais e, sobretudo, se para a falta de algum deles cominou expressamente essa forma de invalidade, então, até porque assim também resulta do nº1, do art. 122º do CPA, parece que outra solução não resta, senão a de considerar nulo este acto, tal como noutra momento da vida deste tribunal foi já decidido<sup>4</sup>. Na verdade, o acto em apreço não fez constar do seu conteúdo os elementos das alíneas e) (na parte referente ao prazo de cumprimento) e g), do art. 14º citado, os quais apenas constam da notificação nº 206/R/2011, a fls. 105 e vº do p.a.”.

Não encontramos razões para não seguir este raciocínio

No caso, nitidamente faltam os elementos exigidos pelas alíneas e), f) e g) do artigo 14º do citado DL, vício insanáveis nesta situação.

Quanto ao demais, é do nosso entendimento que, em face das considerações e impugnações da Recorrente/Comissão, a argumentação produzida pelo MMo. Juíz do Tribunal *a quo* continua a ser válida, a qual não foi contrariada mediante elementos probatórios concretos, trazidos por quem tem o ónus de prova, nesta medida, ao abrigo do disposto no artigo 631º/5 do

CPC, *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPAC, é de manter a decisão recorrida.

\*

Síntese conclusiva:

I – Os elementos referidos nas várias alíneas do artigo 14º do DL nº 52/99/M, de 4 de Outubro, que aprovou o *Regime Jurídico das Infracções Administrativas e respectivos procedimentos* (RJIA), devem ser expressamente mencionados, como elementos essenciais, em qualquer decisão administrativa sancionatória, sobre os quais o legislador não estabelece qualquer hierarquização ao nível da importância.

II – A falta de qualquer desses elementos conduz à nulidade da decisão em causa, sendo uma cominação insuperável, insubstituível ou incorrigível.

\*

Tudo visto, resta decidir.

\* \* \*

**V - DECISÃO**

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **negar provimento ao presente recurso jurisdicional**, mantendo-se a sentença recorrida proferida pelo Tribunal Administrativo.

\*

**Sem custas por isenção subjectiva.**

\*

**Notifique e Registe.**

\*

RAEM, 10 de Outubro de 2019.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Mai Man Ieng