

direito

O SUPORTE INSTITUCIONAL DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

*João Luís Dias Soares**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Sistema judicialista. 3. Sistema unitário e integrado. 4. Estrutura, composição e modo de funcionamento dos tribunais com competências para a resolução de questões jurídicas administrativas. 5. Especialização jurisdicional. 6. Existência de alçadas. 7. Duplo grau jurisdicional. 8. Todos os tribunais são tribunais primários. 9. Poderes de cognição dos tribunais superiores. 10. Admissibilidade de formas jurisdicionais auto-organizadas de resolução de conflitos jurídico-administrativos. 11. Repartição das competências jurisdicionais administrativas. 11.1. Competência do Tribunal de Última Instância. 11.2. Competência do Tribunal de Segunda Instância. 11.3. Competência do Tribunal Administrativo. 11.4. Competência dos tribunais administrativos arbitrais. 11.5. Síntese conclusiva sobre a repartição de competências. 12. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de, rigorosamente, não se poder falar, a propósito do contencioso administrativo da Região de Macau, de um contencioso administrativo em sentido orgânico, na medida em que não são apenas tribunais administrativos os tribunais incumbidos de proceder à resolução dos conflitos surgidos entre a Administração Pública e os particulares, importa, no entanto, e fundamentalmente em virtude da importância que assumem hoje os aspectos organizacionais e procedimentais da «descoberta» do direito concreto, não deixar de dar algum destaque aos sujeitos institucionais que têm a seu cargo a tarefa de conferir tutela juris-

* Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

dicional às posições jurídicas subjectivas dos particulares em face da Administração Pública e de garantir a observância da legalidade objectiva por parte desta. É o que vamos fazer aqui, procurando identificar essas autoridades, dando conta da sua estrutura, composição, modo de funcionamento, das suas competências, bem como, de algumas das particularidades directamente relacionados com o exercício da jurisdição materialmente administrativa.

2. SISTEMA JUDICIALISTA

Reconhecendo-se, tal como na generalidade das ordens jurídicas modernas, que a efectivação do Direito deve ser sempre obra e responsabilidade de tribunais e que «julgar a Administração é verdadeiramente julgar», a ordem jurídica de Macau, ao reservar para os tribunais a exclusividade da função de julgar e ao atribuir a verdadeiros tribunais a competência para a resolução das questões jurídico-administrativas, enfileira na família das comunidades políticas evoluídas que adoptaram o modelo judicialista na resolução das questões de direito administrativo.

Não pode pois haver dúvidas de que o exercício da jurisdição materialmente administrativa incumbe a órgãos jurisdicionais integrados no poder judicial, isto é, a órgãos independentes, colocados numa posição de passividade e imparcialidade, que actuam segundo processos jurisdicionalizados e através de decisões dotadas de força executiva plena relativamente a entidades públicas e privadas e nos quais exercem funções juizes letrados e togados, dotados de um estatuto de inamovibilidade e irresponsabilidade.

Mas, consagrando-se um sistema organizatório de tipo judicialista, importa conhecer como é que, em concreto, se estruturam os órgãos incumbidos do contencioso administrativo da Região.

3. SISTEMA UNITÁRIO E INTEGRADO

Antes de mais, e a propósito do sistema judiciário instituído, importa chamar a atenção para o que nos parece ser uma não total conformidade entre o consagrado na *Lei de Bases da Organização Judiciária* (L.B.O.J., Lei n.º 9/1999, publicada no Boletim Oficial - I Série, n.º 1, de 20 de Fevereiro) e o que parece decorrer da *Lei Básica* sobre esta matéria. E desconformidade esta não despicienda, na medida em que dela veio a resultar, como se verá, uma solução mitigada e empobrecedora do T.A..

Sobre esta matéria, dispõe a *Lei Básica* o seguinte:

«Art.º 84.º, § 1. A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de tribunais de primeira instância, de um Tribunal de Segunda Instância e de um Tribunal de Última Instância».

«Art.º 85.º. Nos tribunais de primeira instância da Região Administrativa Especial de Macau podem constituir-se, se necessário, tribunais de competência especializada.

Mantém-se o regime do Tribunal de Instrução Criminal anteriormente existente».

«Art.º 86.º. A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Tribunal Administrativo que tem jurisdição sobre as acções administrativas e fiscais. Das decisões do Tribunal Administrativo cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância».

Destes preceitos decorre claramente que a lei fundamental quis instituir na organização judiciária da Região, contrariamente ao que se verificava anteriormente, um sistema de tribunais de três instâncias. Problemático é saber já se quis instituir um sistema constituído por tribunais de categoria ou ordem jurisdicional diferente ou um sistema integrado por tribunais da mesma categoria ou ordem jurisdicional. Apesar das dúvidas, temos para nós que as normas que se referem ao Tribunal Administrativo (T.A.) o pretendem configurar como tribunal de categoria ou de ordem diferente da dos restantes tribunais, posto não haver nada que impeça que uma ordem jurisdicional seja integrada apenas por um único tribunal. Na verdade, ao instituí-lo deste logo nas suas normas, identificando-o *eo nomine* e impondo a sua existência necessária ao legislador ordinário (o que não se verifica para os tribunais de competência especializada), ao indicar que a sua razão de ser se deve à existência de «*acções administrativas e fiscais*», ao estabelecer que das suas decisões cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância (o que não seria necessário se o T.A. fosse um tribunal de primeira instância da mesma categoria dos restantes tribunais, na mesma medida em que o não estabeleceu para o outro tribunal de primeira instância e para os tribunais de competência especializada) e ao prescrever tudo isto em preceito autónomo diferente daquele que consagra a hierarquia dos tribunais e do que admite a possibilidade de se criarem tribunais de competência especializada no âmbito dos tribunais de primeira instância, a *Lei Básica* sugere claramente que quis instituir um tribunal administrativo de categoria ou de ordem diferente da dos restantes tribunais.

Da *Lei Básica* parece pois resultar a consagração de um sistema integrado mas não unitário de tribunais. Um sistema *não unitário*, porque parece pressupor a existência de duas categorias ou ordens de tribunais: uma, a ordem dos tribunais que poderíamos designar por «ordem jurisdicional comum», constituída por um tribunal de primeira instância (e pelos tribunais de competência especializada que venham ser criados), por um tribunal de segunda instância, o Tribunal de Segunda Instância (T.S.L) e por um tribunal de última instância, o Tribunal de Última Instância (T.U.I.) e uma outra, a ordem jurisdicional administrativa e fiscal (e aduaneira), integrada apenas por um único tribunal, o T.A.. E, além disso, um sistema *integrado*, na medida em que o T.A. se insere, para efeitos de recurso das suas decisões, na ordem jurisdicional comum, ficando subordinado aos tribunais superiores desta ordem jurisdicional.

E bem se compreende que o legislador da *Lei Básica* não tenha consagrado uma ordem jurisdicional administrativa e fiscal (e aduaneira) independente e autónoma da ordem dos restantes tribunais e, por isso, uma dualidade perfeita de ordens jurisdicionais, como acontece, por exemplo, no sistema judiciário português. Na verdade, face ao circunstancialismo próprio da Região — a dimensão reduzida do seu território e da sua população e o nível relativamente baixo da litigiosidade administrativa —, a institucionalização de vários tribunais administrativos (de dois, pelo menos) poderia traduzir-se facilmente num sobredimensionamento de quadros e estruturas judiciais e num dispêndio desnecessário de meios económicos. Assim, instituindo apenas um único tribunal da ordem jurisdicional administrativa e fiscal e pretendendo igualmente assegurar a garantia do recurso jurisdicional das decisões proferidas por este tribunal, bem se compreende que o legislador da *Lei Básica* tenha sentido a necessidade, por uma razão de aproveitamento racional de quadros, estruturas judiciais e meios económicos, de estabelecer uma dependência hierárquica, para efeitos de recurso, do T.A. relativamente aos tribunais superiores da outra ordem jurisdicional, razão pela qual estabeleceu que «*das decisões do Tribunal Administrativo cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância*».

No entanto, e apesar do que parece decorrer da *Lei Básica*, o legislador ordinário da L.B.O.J. acabou por adoptar uma outra solução, uma solução de tribunais unitários e integrados, no âmbito da qual o T.A. aparece como que «degradado» em tribunal de competência especializada de uma e única e mesma ordem jurisdicional. O paralelismo existente

na distribuição de competências entre o Tribunal Judicial de Base (T.J.B.) e o T.A. e entre o T.J.B. e os Juízos de Instrução Criminal; a circunstância de haver uma única presidência para todos os tribunais de 1.º instância; o facto de ter dotado o T.A. apenas de dois juizes; a existência de um único quadro de juizes, tudo isto é suficiente para demonstrar claramente a opção do legislador ordinário pelo sistema de ordem jurisdicional única.

Independentemente da desconformidade que possa existir com a *Lei Básica*, não se pode dizer que a solução adoptada ao nível da legislação ordinária não pudesse ter as mesmas virtualidades que a solução que parece estar consagrada na lei fundamental. Com efeito, e tal como o demonstram outros ordenamentos jurídicos, o modelo judicialista do contencioso administrativo tanto é susceptível de se concretizar através de uma única e mesma ordem jurisdicional, como através de um sistema de tribunais de categoria diferente. Importante é que o T.A. fosse considerado, tal como decorre da *Lei Básica*, como o tribunal administrativo (e fiscal) por excelência, o tribunal «comum» em matéria administrativa e fiscal. No entanto, como vamos ver, não é isto que encontramos nesta lei ordinária, a qual, pressupondo uma concepção de tribunal «menor» ou de «segunda classe», furta a este tribunal a competência para conhecer dos recursos contenciosos da esmagadora maioria dos actos administrativos praticados na Região, não o dota do número de juizes necessário para compor o tribunal colectivo que intervém no julgamento da matéria de facto das acções contenciosas, sendo que, por não existir ainda nenhum juiz do T.A. com a categoria de presidente de tribunal colectivo, o tribunal colectivo do T.A. é sempre presidido por um presidente de tribunal colectivo do T.J.B..

4. ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E MODO DE FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS QUE DISPÕEM DE COMPETÊNCIAS PARA A RESOLUÇÃO DE QUESTÕES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

Como se verá com mais de espaço *infra*, tanto o T.A. como o T.S.I. e o T.U.I. dispõem de competências para a resolução de questões jurídicas administrativas; o primeiro, naturalmente, apenas em primeira instância e os outros dois, umas em primeira instância e outras em instância de recurso. Todos estes tribunais têm assento na *Lei Básica*, sendo que o único que encontra nela a sua esfera material positivamente delimitada é o T.A., na medida em que esta lei o consagra como sendo o tribunal que

tem «*jurisdição sobre acções administrativas e fiscais*» (art.º 86.º), apesar de, nos termos do art.º 84.º, § 3, caber à Assembleia Legislativa o poder de regular a competência (a organização e o funcionamento) dos tribunais.

O âmbito de jurisdição de todos estes tribunais é todo o território da Região Administrativa Especial de Macau, razão pela qual existe apenas um único tribunal em cada instância.

4.1. TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

O T.U.I., «*o órgão supremo da hierarquia dos tribunais*» (art.º 44.º, n.º 1 da L.B.O.J.), compreende um órgão singular, o presidente do T.U.I., e um órgão judicativo colegial — o colégio ou formação de julgamento —, através do qual este tribunal exerce a função jurisdicional nos casos concretos.

Funcionando com um único órgão judicativo, o T.U.I. não compreende nenhuma estrutura organizatória especializada para o conhecimento de matérias de âmbito determinado.

De acordo com o quadro de juizes constante do Mapa III anexo à L.B.O.J., este tribunal supremo foi dotado de três juizes (cfr. art.º 46.º, n.º 1 e ainda o art.º 1.º, n.º 1, al.^a 1) da Ordem Executiva n.º 4/1999, publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau - I Série, de 29 de Dezembro), os quais têm a categoria de *Juiz de Última Instância* (v. art.º 7.º, n.º 1, al.^a 1) do *Estatuto dos Magistrados Judiciais*, aprovado pela Lei n.º 10/1999, publicada no Boletim Oficial referido anteriormente).

O presidente do T.U.I. é nomeado pelo Chefe do Executivo e escolhido de entre os juizes, de nacionalidade chinesa, titulares de lugares do quadro deste tribunal e que sejam residentes permanentes da Região de Macau (art.º 49.º, n.ºs 1 e 2 da L.B.O.J. e art.º 3.º da Ordem Executiva n.º 4/1999). O seu mandato é de três anos, sendo renovável (art.º 49.º, n.º 3).

Trata-se de um verdadeiro órgão, dado dispor de consideráveis poderes próprios, uns directamente relacionados com o exercício da função jurisdicional, outros de natureza não jurisdicional (cfr. art.º 51.º). Entre os primeiros, avultam os seguintes: fixar o dia e a hora das sessões ordinárias e audiências e convocar as sessões extraordinárias e audiências (al.^a 5)); presidir às conferências e às audiências (al.^a 6)); exercer as competências de juiz-adjunto (al.^a 7)); apurar o vencido nas conferências e audiências (al.^a 8)); providenciar pela redistribuição dos processos no caso de altera-

ção do número de juizes (al.^a 9)) e efectuar a correição dos processos (al.^a 10)). Entre os segundos, são de assinalar os poderes de representação externa do poder judicial e de assegurar as suas relações com as restantes autoridades (al.^{as} 1) e 2)), de garantir o normal funcionamento dos tribunais (al.^a 3)), de presidir à distribuição e decidir as questões com ela relacionadas (al.^a 4)), de conferir posse a todos os magistrados judiciais (al.^a 11)), de superintender na secretaria do tribunal (al.^a 12)), de conferir posse ao secretário do tribunal (al.^a 13)) e de elaborar anualmente um relatório sobre o estado dos serviços do tribunal e entregá-lo ao Conselho dos Magistrados Judiciais (al.^a 14)).

Além destas competências que são próprias do órgão presidente do T.U.I., cabe referir ainda que o presidente do T.U.I. é também o órgão dirigente da autoridade administrativa independente, *Gabinete do Presidente de Tribunal de Última Instância*, o qual, nessa qualidade, é titular de competências de natureza fundamentalmente administrativa.

Como referimos, o exercício das competências jurisdicionais do T.U.I. é sempre levado a cabo por um colégio de juizes, sem prejuízo, no entanto, das competências conferidas ao relator pelos art.^{os} 42.º da L.B.O.J. e 15.º do C.P.A.C. para a prática de actos de condução do processo. No entanto, importa referir que a composição deste colégio ou formação de julgamento não é sempre a mesma, pois que varia em função da competência exercida ou da natureza da questão *sub judice*. No exercício da generalidade das suas competências, este colégio é constituído pelos três juizes que compõem este tribunal (cfr. art.º 46.º, n.º 1, da L.B.O.J.); no exercício da competência referida no art.º 44.º, n.º 1, al.^a 1), isto é, a competência para proceder à uniformização da jurisprudência, aquele colégio, além dos três juizes do T.U.I., é integrado ainda por mais dois juizes do T.S.I., pelo seu presidente e pelo juiz mais antigo em exercício de funções neste tribunal. Os juizes que integram este colégio são o presidente do tribunal, que intervém sempre, exercendo as competências de juiz-adjunto, o juiz-relator e um ou vários juizes-adjuntos (cfr. art.^{os} 25.º, n.º 2, 46.º, n.º 2 e 51.º, al.^a 7) da L.B.O.J.).

De entre estes juizes, assume particular importância, em termos de andamento e julgamento dos processos, a figura do *juiz-relator* (art.º 25.º, n.º 3 da L.B.O.J.), isto é, o juiz incumbido de exercer, relativamente aos processos que lhe caibam, em resultado da operação de sorteio em que a *distribuição* de processos se traduz (v. art.^{os} 155.º e s. e 168.º e ss. do C.P.C. e 45.º da L.B.O.J. e 7.º do *Regulamento do Tribunal de Última*

Instância), amplos e significativos poderes processuais, tais como o poder de admitir ou rejeitar liminarmente os pedidos, o de deferir os termos do processo e prepará-los para julgamento e o de elaborar projecto de acórdão (cfr. art.^{os} 26.º da L.B.O.J. e 15.º do C.P.A.C.).

Relativamente à formação da decisão jurisdicional, importa referir o seguinte: uma vez elaborado o projecto de acórdão pelo relator, é o mesmo submetido à discussão e à decisão (votação) do colégio de juizes. Apesar de não resultar claramente da lei, a discussão e a decisão devem ser considerados, senão cronologicamente, como momentos lógicos e juridicamente distintos. A necessidade de submeter o projecto de acórdão à discussão dos juizes que compõem o colégio de juizes pretende significar que a questão submetida à apreciação do tribunal é resolvida mediante o recurso à argumentação *inter-pessoal* desses juizes, cabendo-lhes apresentar os seus pontos de vista relativamente à questão *decidenda*, como, se for o caso, criticar os pontos de vista avançados pelos outros intervenientes. A decisão propriamente dita recai sobre a opinião sufragada pela maioria dos juizes presentes. Neste sentido se pode dizer que, ao votarem maioritariamente num determinado sentido, os juizes «*acordam*» numa solução para o caso *sub judice*.

O juiz (ou juizes) que discorde do vencimento tem a possibilidade de apor à decisão as razões da sua discordância, o que se designa por *voto de vencido*. O voto de vencido pode ser de duas espécies: voto *concorrente*, quando a discordância diz apenas respeito aos fundamentos da decisão e voto *dissidente*, quando a discordância atinge também o próprio sentido da decisão (cfr. art.^{os} 652.º e 631.º, n.º 1 do C.P.C., *ex vi* do art.º 1 do C.P.A.C. e 12.º do *Regulamento do Tribunal de Última Instância*).

De acordo com o art.º 631.º do C.P.C., aplicável, por força do art.º 652.º e estes, por sua vez, aplicáveis subsidiariamente às decisões do T.U.I. em processos do contencioso administrativo, por força da norma do art.º 1.º do C.P.A.C., o texto da decisão — o acórdão — deve conter o relatório das circunstâncias da questão, a exposição dos fundamentos da decisão e a decisão propriamente dita e ainda, se for o caso, a sucinta menção das razões de discordância dos vencidos.

4.2. TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA

O T.S.I. integra, conjuntamente com o T.U.I., o conjunto dos tribunais superiores da Região (cfr. epígrafe do art.º 25.º da L.B.O.J.).

Tal como o T.U.I., também o T.S.I. dispõe de um órgão singular, o presidente do T.S.I., e de um órgão judicativo colegial, o colégio ou a formação de julgamento, através do qual o tribunal exerce a função jurisdicional nos casos concretos (sem prejuízo das competências do relator para a prática de actos de condução do processo). E, tal como o T.U.I., não se encontra organicamente estruturado em secções especializadas.

Diferentemente do T.U.I., integram o T.S.I. cinco juízes (v. art.º 38.º, n.º 1 e Mapa II em anexo e ainda art.º 1.º, n.º 1, al.ª 2) da Ordem Executiva n.º 4/1999), os quais têm a categoria de Juiz de Segunda Instância, (cfr. art.º 7.º, n.º 1, al.ª 2) do *Estatuto dos Magistrados Judiciais*).

É também o Chefe do Executivo que nomeia o presidente do T.S.I., devendo a escolha recair sobre os juizes deste tribunal (art.º 41.º, n.º 1), sendo o seu mandato de três anos, o qual é renovável (n.º 2).

Relativamente às competências do presidente deste tribunal, verifica-se que elas são decalcadas nas competências do presidente do T.U.I., com excepção das que relevam do facto desde último ser o presidente do órgão supremo da hierarquia dos tribunais de Macau. Do conjunto das competências próprias do presidente do T.U.I., aquelas de que não dispõe o presidente do T.S.I. são, *grosso modo*, as que dizem respeito à representação externa do poder judicial e à atribuição de posse a todos os magistrados judiciais (cfr. art.ºs 42.º e 51.º).

Também aqui a composição da formação de julgamento não é sempre a mesma. Com efeito, se para o exercício da generalidade das competências, a regra é de que a formação de julgamento é constituída por três juizes (v. art.ºs 25.º, n.º 2 e 38.º, n.º 2), já para o exercício das competências previstas no n.º 3 do art.º 38.º, a formação pode ser integrada pela totalidade dos juizes que exercem funções neste tribunal. Também aqui o presidente deste tribunal exerce as competências de juiz-adjunto (art.º 42.º, al.ª 6)).

A propósito da formação de julgamento e da figura do juiz-relator, há a destacar, no que concerne aos processos do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, a existência de duas particularidades ao nível deste tribunal. Na verdade, não se tendo desdobrado este tribunal em secções especializadas, o legislador optou, no entanto, por razões que se prendem com a especialização da jurisdição materialmente administrativa, por determinar que as competências de juiz-relator, nos processos do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, fossem exercidas apenas por dois únicos juizes deste tribunal. A norma donde esta solução

decorre é a do n.º 2 do art.º 38.º, a qual estabelece que «A *distribuição no Tribunal de Segunda Instância faz-se por forma a que todos os processos do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro caibam a dois únicos juízes previamente designados pelo Conselho dos Magistrados Judiciais*». Por outro lado, determinou ainda o legislador que a formação de julgamento dos processos do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro fosse integrada apenas pelos dois juizes que fossem escolhidos para exercer as funções de juiz-relator — sendo alternativamente, para cada processo, um o juiz-relator e outro o juiz-adjunto, — e pelo presidente do tribunal, o qual exerce sempre, também nestes processos, as competências de juiz-adjunto (v. n.ºs 2 e 5 do art.º 25.º).

Quanto à formação e ao conteúdo do texto da decisão deste tribunal, vale, *mutatis mutandis*, o que se disse para o procedimento decisório e para o que deve constar do texto formal da decisão do T.U.I. (cfr. ainda o *Regulamento do Funcionamento do Tribunal de Segunda Instância*, Boletim Oficial - II Série, n.º 5 de 2 de Fevereiro de 2000).

4.3. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Tal como a lei o configura, o T.A. integra, conjuntamente com o T.J.B., a categoria dos tribunais de primeira instância (v. art.º 10.º, n.º 2 e epígrafe do art.º 23.º), mas contrariamente a este, que é um tribunal *composto*, na medida em que se desdobra em vários sub-órgãos judicativos (oito juízos, sendo que desses oito, dois são juízos de instrução criminal), o T.A. é um tribunal *simples*, uma vez que é constituído apenas por um único órgão judicativo, não se encontrando desdobrado em secções (cfr. art.ºs 27.º, n.º 1, 31.º e Mapa I).

Os tribunais de primeira instância são presididos por um juiz, o «*Presidente dos Tribunais de Primeira Instância*» (epígrafe do art.º 33.º), que é nomeado pelo Chefe do Executivo, de entre os juizes do quadro local destes tribunais. O seu mandato é de três anos, sendo renovável (v. n.ºs 1 e 2 do art.º 33.º).

Sem prejuízo das suas funções de juiz, compete ao presidente os poderes referidos no art.º 33.º, entre os quais, o de representar os tribunais de primeira instância e o de assegurar as suas relações com as restantes autoridades.

Apesar de se prever, de acordo com o Mapa I, o número de vinte magistrados judiciais para os tribunais de primeira instância, até ao momento foram apenas nomeados quinze, sendo que destes, dois são os

juízes que compõem o T.A. (cfr. art.º 31.º da L.B.O.J., Mapa I e ainda al.^{as} 3) e 4) do n.º 1 do art.º 1.º da Ordem Executiva n.º 4/1999). Os juizes dos tribunais de primeira instância têm a categoria *de Juiz de Primeira Instância* (cfr. art.º 7.º, n.º 1, al.^a 3) do Estatuto dos Magistrados Judiciais).

Os tribunais de primeira instância (e aqui incluído o T.A.) funcionam em regra *com juiz singular* (tribunal singular) e também, nos casos em que a lei o preveja, com tribunal colectivo, isto é, através de um órgão colegial integrado por três juizes, o presidente de *tribunal colectivo*, que preside, o juiz do processo e um juiz prévia e anualmente designado pelo Conselho de Magistrados Judiciais (cfr. art.º 23.º, n.ºs 1, 2 e 3).

De entre os juizes intervenientes neste colégio jurisdicional, importa destacar, pela intervenção qualificada que aí assume, a figura do *presidente de tribunal colectivo*. O presidente de tribunal colectivo corresponde a uma sub-categoria de juiz que a lei criou no âmbito da categoria de Juiz de Primeira Instância com vista ao exercício das competências enumeradas no n.º 1 do art.º 24.º, de entre as quais se destacam as de dirigir as audiências de discussão e julgamento e de proceder à elaboração dos acórdãos e das sentenças finais nos processos que caibam na competência do tribunal colectivo (cfr. al.^{as} 2) e 3)). De acordo com o n.º 3 do art.º 24.º, «os presidentes de tribunal colectivo do Tribunal Judicial de Base e do Tribunal Administrativo são designados pelo Conselho dos Magistrados Judiciais».

Apesar de o Mapa I permitir a existência de quatro presidentes de tribunal colectivo, até ao momento e tal como se alcança do art.º 1.º, n.º 1, al.^a 3), *in fine*, da Ordem Executiva n.º 4/1999, foram apenas nomeados pelo Chefe do Executivo três presidentes de tribunal colectivo do T.J.B., não tendo ainda sido nomeado, o que se supõe ser, por exclusão de partes, o presidente de tribunal colectivo do T.A., sendo as funções deste exercidas cumulativamente por um presidente de tribunal colectivo do T.J.B..

Sobre a delimitação dos processos da competência do T.A. em que o tribunal colectivo deve intervir, são potencialmente aplicáveis as normas do n.º 6, al.^a 4) do art.º 23.º da L.B.O.J e as do n.ºs 1 e 3 do art.º 99.º do C.P.A.C.. A norma do primeiro diploma dispõe o seguinte:

«6. Sem prejuízo dos casos em que as leis de processo prescindam da sua intervenção, compete ao tribunal colectivo julgar:

«4) *As questões de facto nas acções da competência do Tribunal Adminis-trativo de valor superior à alçada dos Tribunais de Primeira Instância*».

As normas do segundo diploma estabelecem o seguinte:

«1. *Com excepção do disposto no n.º 5, na Secção IV e em lei especial, as acções seguem os termos do processo civil comum de declaração, na sua forma ordinária, com as especificidades constantes dos n.ºs 2 a 4.*

«3. *Excepto nas hipóteses em que a lei de processo civil prescindir da sua intervenção e nas acções destinadas a obter uma indemnização cujo valor não exceda a alçada dos tribunais, as questões de facto nas acções propostas no Tribunal Administrativo são julgadas em tribunal colectivo*».

Considerando as normas do art.º 99.º, vemos que não se aplica a regra do art.º 23.º, isto é, a necessidade da intervenção do tribunal colectivo, por o C.P.A.C. prescindir da sua intervenção, nas acções para a prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão, (Secção IV), nas acções sobre contratos administrativos relativamente à matéria de facto concernente ao pedido cumulativo de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato (art.º 113.º, n.º 3) e nas hipóteses em que as normas da lei de processo civil, aplicáveis ao processo administrativo, prescindam da sua intervenção.

Nestes casos, ressalvando o art.º 23.º da L.B.O.J. a sua não aplicação, o T.A. funciona com juiz singular. Fora destes casos e para o julgamento das questões de facto nas acções de valor superior à alçada dos tribunais de primeira instância, aquela norma do art.º 23.º impõe que o T.A. funcione com tribunal colectivo. O que parece contrariar o disposto no n.º 3 do art.º 99.º, o qual (não prescinde, mas, pelo contrário) impõe a intervenção do tribunal colectivo para o julgamento da matéria de facto em todas as acções (excepto nas acções destinadas a obter uma indemnização), independentemente da existência do limite decorrente da alçada dos tribunais.

Verificando-se uma incompatibilidade entre a norma da al.^a 4) do n.º 6 do art.º 23 da L.B.O.J. e a norma do n.º 3 do art.º 99.º do C.P.A.C., naturalmente que se terá de concluir, de acordo com a regra *lex posterior derogat legi priori* (atendendo-se ao momento da publicação dos respectivos diplomas), que a norma do n.º 3 do art.º 99.º, no que seja incompatível com a norma referida da L.B.O.J., se encontra tacitamente revogada.

Mas, e independentemente desta possibilidade, refira-se ainda que aquela norma da L.B.O.J. não esclarece por si mesma, em termos definitivos, quais os casos em que o tribunal colectivo deve intervir para julgar a matéria de facto nas acções da competência do T.A.. Na verdade, relacionando, para esse efeito, o valor da causa com a alçada do tribunal, pressupõe ela resolvida a questão de se saber quando é que o tribunal tem alçada, pois que, como se sabe, o legislador não pretendeu consagrar uma solução de existência necessária e absoluta de alçada, problema que se terá de resolver de acordo com as normas do art.º 18.º, n.ºs 2 e 4.

Uma outra norma da L.B.O.J. susceptível de se revelar polémica em confronto com uma outra do C.P.A.C. é aquela que impõe ao presidente de tribunal colectivo o encargo de proceder à elaboração dos acórdãos e das sentenças finais nos processos que caibam na competência do tribunal colectivo (al.^a 3) do n.º 1 do art.º 24.º). Com efeito, estabelece esta norma que:

«1. Compete ao presidente de tribunal colectivo:

«3) Elaborar os acórdãos e as sentenças finais nos processos que caibam na competência do tribunal colectivo, nos termos das leis de processo».

Sobre a mesma matéria, o art.º 99.º do C.P.A.C. dispõe o seguinte:

«1. Com excepção do disposto no n.º 5, na secção IV e em lei especial, as acções seguem os termos do processo civil comum de declaração, na sua forma ordinária, com as especificidades constantes dos n.ºs 2 a 4».

«4. No Tribunal Administrativo a sentença é proferida pelo juiz do processo, ainda que no julgamento intervenha o tribunal colectivo».

A questão que se coloca será pois a de saber qual é o juiz que tem o encargo de proceder à elaboração da sentença final no processo de contencioso administrativo em que o tribunal colectivo intervenha, se o juiz que preside ao tribunal colectivo ou se, pelo contrário, o juiz do processo. E a questão é susceptível de pôr-se com maior acuidade principalmente porque, não tendo sido nomeado até ao momento o presidente de tribunal colectivo do T.A. — tal como a lei parece impor que seja um juiz do T.A. (cfr. n.º 3 do art.º 24.º) e a especialização da jurisdição materialmente administrativa o reclama —, o tribunal colectivo do T.A. que intervenha no julgamento das questões de facto nas acções administrativas terá de ser presidido por um presidente de tribunal colectivo do T.J.B., que é um juiz deste tribunal, o qual poderá não estar nas melho-

res condições, em termos de preparação e de experiência, em razão das especificidades próprias da jurisdição materialmente administrativa, para proceder à elaboração das sentenças finais destes processos. Não se esqueça que hoje as acções administrativas pertencem tanto ao contencioso administrativo por natureza quanto os recursos contenciosos de anulação de actos administrativos, não havendo razão para se distinguir, como se fazia tradicionalmente, entre contencioso *por natureza* e contencioso *por atribuição*.

Supomos, no entanto, que a solução na hipótese considerada deverá passar pelo seguinte: ou se considera que não existe incompatibilidade entre estes dois preceitos e a solução será aquela que decorrer do espaço de operatividade que a norma da L.B.O.J. deixar à norma do C.P.A.C., e neste sentido se poderia dizer, por exemplo, que aquela norma apenas pretende reafirmar a competência do presidente de colectivo para a elaboração da sentença final nos casos em que essa competência resulte já consagrada nas leis de processo (como acontece nas leis de processo penal e civil) e seria esse o sentido a atribuir à fórmula «*nos termos das leis de processo*», ou se considera que a convergência sincrónica destes dois preceitos se traduz numa incompatibilidade entre eles e a solução deverá ser aquela que decorrer das regras relativas à cessação da vigência das leis. Assim sendo, encontrando-se a norma anterior (norma do C.P.A.C.) numa relação de especialidade relativamente à norma posterior da L.B.O.J. e não se verificando nesta a existência de uma intenção revogatória inequívoca, supomos que a regra *lex generalis non derogat legi speciali* (v. n.º 3 do art.º 6.º do Código Civil) leva a que se reconheça válida, no âmbito específico da sua incidência, a norma do C.P.A.C. que impõe que a sentença seja proferida pelo juiz do processo.

Por conseguinte, por uma ou outra destas linhas argumentativas, somos levados a uma e mesma conclusão: a sentença final nos processos administrativos, ainda que no julgamento da matéria de facto intervenha o tribunal colectivo do T.A., deverá ser sempre proferida pelo juiz do processo. É a solução que mais se adequa à especialização da jurisdição materialmente administrativa e aquela que se impõe pela razão de ser da norma do C.P.A.C., que, ao contrário das normas respectivas do C.P.C. e do Código de Processo Penal, impõe que seja o juiz do processo a proceder à elaboração da sentença.

Assim, julgada a matéria de facto pelo tribunal colectivo e discutida a matéria de direito da causa, cabe ao juiz do processo proferir a senten-

ça, a qual, sendo o resultado da aplicação do direito aos factos dados como provados pelo tribunal colectivo, constitui o julgamento do aspecto jurídico da causa.

Nas acções em que não tenha de intervir o tribunal colectivo, o T.A. funciona com tribunal singular, cabendo a um juiz o julgamento da matéria de facto e proferir a sentença.

5. ESPECIALIZAÇÃO JURISDICIONAL

Há, em geral, todo um conjunto de razões substantivas que fazem com que a especialização do contencioso administrativo seja uma necessidade real e não o resultado de uma qualquer fixação nominalista. De entre essas razões, é usual referirem-se as seguintes: a autonomia dogmática e a grande especificidade técnica do direito administrativo substantivo; a complexidade do sistema de limites funcionais que o órgão judicial tem de respeitar e que são expressão do *princípio da separação de poderes*; os difíceis equilíbrios que é necessário compor entre o *princípio da comunidade-de-direito e o da eficiência administrativa*; a necessidade de utilização de meios processuais específicos; a necessidade de uma maior participação do juiz na tarefa de fixação e desenvolvimento dos princípios jurídicos fundamentais do direito administrativo, etc.. Por tudo isto é que se tende a exigir que o juiz que julga os casos de direito administrativo deva ter um conhecimento perfeito da racionalidade própria e das técnicas específicas do direito administrativo e do direito público em geral, uma percepção adequada dos problemas específicos que aí se fazem sentir, uma sensibilidade apurada para intervir numa área em que a Administração aparece não só como agente de efectivação dos direitos e liberdades individuais, mas também como poder legítimo responsável pela estabilidade e progresso sociais. Conhecimento, percepção e sensibilidade reputados necessários a impedir tanto *audácias* irresponsáveis, que em nada beneficiam os direitos e interesses dos particulares, como *temores reverenciais* injustificados, que em nada garantem a efectivação do interesse público.

Em geral, há vários modos de levar à prática este princípio de especialização jurisdicional administrativa. Uma primeira modalidade de especialização é aquela que decorre da consagração de uma ordem jurisdicional própria de tribunais com jurisdição sobre as questões de direito administrativo; uma segunda modalidade é aquela que se verifica através da existência de estruturas jurisdicionais integradas na ordem ju-

risdicional «ordinária» ou «comum» com competência especializada para o conhecimento de matérias administrativas. É este tipo de especialização que faz determinar o surgimento, dentro da mesma ordem jurisdicional, por exemplo, de tribunais de instrução criminal, de tribunais de trabalho, de tribunais de família e também de tribunais administrativos ou outros.

Como vimos, não tendo o legislador da L.B.O.J. consagrado o modelo de dualidade de ordens jurisdicionais, a única possibilidade de especialização em matéria administrativa que aí podemos encontrar será naturalmente a que resultar da existência de estruturas especializadas dentro dessa mesma ordem jurisdicional. Vejamos, então, como é que se concretiza esta especialização jurisdicional na organização judiciária da Região.

De acordo com os dados normativos constantes da L.B.O.J., resulta claro que, em matéria administrativa, fiscal e aduaneira, a única estrutura organizatória que tem a sua competência delimitada por razões de especialização jurisdicional é o T.A.. Na verdade, por força da cláusula geral do art.º 30.º, n.º 1, a este tribunal cabe apenas, ressalvadas as competências que sejam atribuídas a outros tribunais, «*dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras*».

Já ao nível do T.S.I. e do T.U.I., pertencendo a estes tribunais o poder cognitivo e decisório sobre questões administrativas, fiscais e aduaneiras conjuntamente com toda a restante matéria, a L.B.O.J. não consagrou, como vimos, qualquer especialização orgânica adequada à especialização jurisdicional administrativa, fiscal e aduaneira, por exemplo, uma secção dentro destes tribunais reservada ao conhecimento das questões relativas a matéria administrativa, fiscal e aduaneira. Importa, no entanto, notar que o legislador deste diploma não foi, como referimos, totalmente insensível à ideia da necessidade da especialização jurisdicional ao nível do T.S.I., por essa razão é que determinou que a distribuição neste tribunal se fizesse por forma a que todos os processos do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro coubessem sempre a dois únicos juizes. Na verdade, o legislador, com a solução consagrada no n.º 2 do art.º 38.º, apesar de não ter criado uma estrutura especializada, parece ter pretendido que se verificasse uma certa especialização ao nível destes mesmos juizes. Com efeito, ao determinar que fossem sempre os mesmos dois juizes, do universo dos cinco que compõem o tribunal, a exercer as competências próprias de juiz-relator nos processos administrati-

vos, fiscais e aduaneiros, a L.B.O.J. parece apontar para uma especialização destes dois juízes ao obrigá-los a uma rotina de estudo e de contacto permanente com os domínios específicos dos direitos administrativo, fiscal e a aduaneiro, permitindo-lhes adquirir aquelas características que a especialização jurisdicional administrativa pressupõe nos juizes respectivos.

Apesar de tudo, e a despeito de se louvar esta intenção do legislador ordinário, não podemos deixar de notar desde já algumas das dúvidas e perplexidades que nos suscita a solução consagrada. Desde logo, a solução tal como foi preconizada é, em nosso entender, susceptível de provocar entorses à regra da colegialidade decisória que informa a actuação dos tribunais superiores. Com efeito, sendo os projectos de acórdão elaborados exclusivamente por esses dois juizes «especializados» e devendo ser eles aprovados por um colégio de juizes, constituído, no mínimo, por três, naturalmente que o juiz não «especializado» que intervenha nessa formação de julgamento tenderá a sentir naturais inibições na apresentação de novos pontos de vista e, principalmente, na formulação de críticas aos pontos de vista avançados pelos juizes «especializados», o que implicará necessariamente o enfraquecimento da argumentação *inter-pessoal* que é própria de qualquer colégio jurisdicional, como, naturalmente, a diminuição das possibilidades de surgimento de votos de vencido, considerados importantes em termos de enriquecimento e desenvolvimento jurisprudencial.

Depois, a solução consagrada é susceptível de dar origem a resultados menos congruentes. É o que acontecerá quando, por força da regra do n.º 2 do art.º 46.º, relativa à formação de julgamento alargada em matéria de uniformização de jurisprudência, cuja competência pertence ao T.U.I., poder levar à intervenção de juizes do T.S.I. não «especializados» na matéria administrativa, fiscal e aduaneira. De facto, de acordo com aquela regra, e num domínio onde maior especialização se deveria exigir, podem vir a integrar aquela formação outros juizes do T.S.I. que não aqueles juizes «especializados».

Depois ainda, a solução merece reparo num outro aspecto. É que ao impor a distribuição de todos os processos de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro só a esses dois juizes e não lhes sendo distribuídos só processos dessa natureza, a solução preconizada é susceptível de violar o princípio da igualdade na distribuição do serviço do tribunal, uma vez que não é a mera equivalência numérica de processos que é factor dessa

igualdade, pois que, como se sabe, os processos de contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, implicam outra complexidade, outro trabalho e outra disponibilidade de tempo nada comparáveis com o que se pode verificar noutros processos.

Finalmente, essa solução não é a melhor, uma vez que ao determinar a distribuição dos processos administrativos, fiscais e aduaneiros, apenas a dois dos cinco juizes que integram o T.S.I., ao dar visibilidade a esses dois magistrados, sobre eles vai fazer recair todo o peso do embate com o Executivo nas questões que a este mais directamente respeitam (como se verá, o T.S.I., para além da sua competência em razão da hierarquia, conhece em primeiro grau jurisdicional dos recursos contenciosos dos actos administrativos, entre outros, do Chefe do Executivo e dos Secretários), sendo susceptível de lhes retirar o à-vontade necessário de que carecem para agirem com independência e imparcialidade.

Ora, se a idiosincrasia da Região não permitiu que se enveredasse por uma especialização jurisdicional orgânica, por exemplo, através da criação de uma secção especializada para o julgamento destas matérias, supomos que, melhor do que a solução de «meias tintas» consagrada, seria preferível não adoptar solução nenhuma, permitindo que a todos os juizes fossem distribuídos os processos administrativos, fiscais e aduaneiros.

Mas pior que tudo, em nossa opinião, foi não se ter aproveitado, em toda a linha, as vantagens decorrentes da existência de um verdadeiro e próprio tribunal especializado nas questões administrativas, fiscais e aduaneiras, o T.A.. De facto, não se compreende que se tenha perdido a oportunidade, até por uma exigência da própria *Lei Básica*, à luz da qual o tribunal natural do contencioso administrativo e fiscal é o T.A., e da compreensão que se tende a ter hoje dos tribunais administrativos, de conferir ao T.A. a totalidade das competências em primeiro grau jurisdicional e de o dotar de um estatuto susceptível de lhe conferir a dignidade de tribunal de corpo inteiro.

6. EXISTÊNCIA DE ALÇADAS

A L.B.O.J. introduz, pela primeira vez, no contexto do contencioso administrativo da Região, a regra da alçada dos tribunais. Com efeito, determina o art.º 18.º deste diploma que:

«N.º 2. Em matéria de acções e pedidos do contencioso administrativo, quando o valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação, a alçada dos

Tribunais de Primeira Instância é de 50 000 patacas e a do Tribunal de Segunda Instância é de 1 000 000 patacas».

«N.º 4. Em matéria penal, penal laborai, de regimes educativo e de protecção social da jurisdição de menores, *dos restantes meios do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro e de fiscalização da legalidade de normas não há alçada*» (sublinhados nossos).

Com relevância nesta matéria, dispõe ainda o C.P.A.C. o seguinte:

«Art.º 150.º, n.º 1. Não é admissível recurso ordinário:

a) *Das decisões proferidas em acções e sobre pedidos cumulados cujo valor da causa não exceda a alçada dos tribunais*».

De acordo com a noção consagrada no direito processual, a alçada do tribunal é o limite de valor até ao qual certo tribunal julga sem admissibilidade de recurso ordinário. Com a alçada do tribunal visa-se pois fundamentalmente evitar que os tribunais superiores sejam avassalados com recursos sobre questões de diminuto valor, deixando-lhes espaço para se dedicarem às questões mais importantes, em regra, as questões de maior valor económico.

Entendeu pois o legislador de Macau, depois de uma longa experiência sem tradição de alçadas no contencioso administrativo, chegada a altura de as fazer introduzir nesta matéria. E nada haveria a dizer a tal opção, não fosse ela susceptível de críticas.

É que, na verdade, as alçadas não têm só vantagens, implicam também desvantagens correspondentes. Com efeito, se com elas, entre outras coisas, se procura evitar inundar os tribunais superiores de questões de diminuto valor económico, com elas também, e na medida correspondente, se impede que determinada causa seja examinada por mais de um tribunal, traduzindo-se numa limitação do direito de recurso jurisdicional que no contencioso administrativo se assegurava, tradicionalmente, através da regra do duplo grau jurisdicional.

É preciso notar, desde já, que o legislador ordinário beneficia de uma ampla margem de liberdade na concreta conformação e delimitação dos recursos jurisdicionais, no sentido de os poder ampliar ou restringir quer através da alteração dos pressupostos da sua admissibilidade, quer através da introdução de alçadas (como foi o caso) ou da mera ampliação dos seus valores. Com efeito, se se exceptuar a garantia fundamental do segundo grau de jurisdição em matéria de processo penal, exigida pelo direito de recurso contra decisões condenatórias, tal como se encontra

plasmado no n.º 5 do art.º 14.º do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, cuja aplicabilidade na Região a *Lei Básica* reconhece, da lei fundamental não resulta, pelo menos de forma expressa, a consagração de um direito de recurso jurisdicional nas restantes matérias. Na verdade, nem o art.º 36.º, que consagra o direito fundamental de acesso aos tribunais, nem o art.º 86.º, *in fine*, que estabelece que das decisões do T.A. se recorre para o T.S.I., impõem necessariamente solução contrária.

Na verdade, entende a doutrina majoritária que o direito fundamental de acesso aos tribunais (garantia da via judiciária), bastando-se, como exigência mínima, com a consagração de um patamar jurisdicional, isto é, com o direito de submeter determinada pretensão ao conhecimento de um tribunal e de obter dele uma decisão sobre questão juridicamente relevante, não integra necessariamente no seu conteúdo o direito ao duplo grau jurisdicional e, muito menos, ao triplo grau jurisdicional. E tão-pouco a consagração do direito ao duplo grau jurisdicional na matéria do contencioso administrativo se retira do art.º 86.º da *Lei Básica*, pois que o que aí se estabelece é apenas a condição necessária e primeira para a efectivação do direito de recurso que a lei ordinária venha a consagrar.

É claro, e pode dizer-se também sem margem para grandes dúvidas, que os princípios e as normas da *Lei Básica* não são totalmente indiferentes à problemática dos recursos jurisdicionais. Se eles não conferem necessariamente aos interessados o direito de acesso a sucessivos graus de jurisdição, têm, no entanto, alguma eficácia vinculativa relativamente à temática dos recursos. Desde logo, da consagração pela *Lei Básica* da existência de tribunais de recurso pode tirar-se a conclusão de que o legislador ordinário está impedido de suprimir o sistema de recursos ou de consagrar limites de tal forma desproporcionados que se pudesse concluir pela supressão do direito de recurso. Por outro lado, do princípio da igualdade, consagrado no art.º 25.º, decorrerá também necessariamente a impossibilidade de o legislador ordinário introduzir limitações arbitrárias ou um regime de desfavor que se traduza numa desigualdade de tratamento, materialmente injustificado, em termos de se poder dizer violado o princípio da igualdade.

De tudo quanto vem de ser dito, parece, pois, ser irrepreensível, em termos de conformidade com a *Lei Básica*, a opção do legislador pela introdução do sistema de alçadas na matéria do contencioso administrativo. No entanto, o que aqui se questiona não é isso, é outra coisa: é saber

se, por um lado, essa solução era a melhor que o legislador poderia ter consagrado e se, por outro lado, ela foi formulada nos termos mais adequados.

Relativamente à primeira questão, a resposta parece-nos ser manifestamente negativa e isto por três ordens de razões: *em primeiro lugar*, porque nunca, em Macau, a litigiosidade administrativa atingiu os níveis preocupantes verificados noutras comunidades políticas, nunca se reconheceu que o número dos processos administrativos tenha alguma vez colocado os tribunais numa situação de paralisia de funcionamento, como nunca esse número foi considerado como factor de retardamento da justiça; *em segundo lugar*, porque, pressupondo a existência de alçadas a atribuição de um valor processual às causas, o julgamento das questões administrativas, traduzindo-se elas em conflitos subjectivos ou em controvérsias sobre a verificação ou não verificação em concreto de uma ofensa ou violação da ordem jurídica, não deixa de envolver sempre um controlo jurisdicional da legalidade da Administração e, sob o aspecto da legalidade da actuação administrativa, a importância das questões administrativas não se define pela sua mensurabilidade económica; *em terceiro lugar* e finalmente, porque, no momento em que as alçadas foram introduzidas, existia já todo um conjunto de motivos que eram de molde a aconselhar a manutenção da regra anterior. Motivos estes que se prendem com a especial responsabilidade em que os tribunais do contencioso administrativo ficaram investidos, como também com as específicas debilidades de que passaram a conhecer.

Com efeito, em consequência da institucionalização da Região Administrativa Especial de Macau, verificou-se o surgimento de uma pluralidade de diplomas normativos de direito administrativo novos, desacompanhados de qualquer dogmática enquadradora, a entrada em vigor de uma lei fundamental de malha normativa pouco densa e recheada de amplos vazios normativos e a consagração de um princípio de legalidade administrativa enfraquecido na sua vertente de reserva de lei fizeram pender para os tribunais incumbidos do julgamento das matérias do contencioso administrativo o eixo principal da defesa da legalidade e dos direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos em face da Administração. A isto acresce a manutenção do T.A. como tribunal singular, a solução adoptada para a colegialidade do T.S.I., no âmbito do julgamento da matéria do contencioso administrativo, a merecer os reparos *supra* referidos e a circunstância de os tribunais, em geral, terem sido

dotados de juízes em início de carreira e, por isso, sem experiência acumulada.

Ora, se, por um lado, o recurso jurisdicional, através da regra geral do tradicional duplo patamar, tem a vantagem de possibilitar a reparação de decisões erradas e injustas, a vantagem de estimular uma maior ponderação das decisões proferidas em primeira instância, receosas de uma eventual fiscalização em segunda instância e ainda a vantagem de concorrer para a formação de correntes jurisprudenciais seguras, e, por outro lado, não havendo o risco de uma massificação dos tribunais superiores, nem delongas excessivas na concessão de tutela judicial, logo vemos que a melhor opção seria a da manutenção do sistema anterior e não aquela que, sem vantagens visíveis, veio a merecer o acolhimento por parte do legislador do C.P.A.C. e da L.B.O.J..

E se a opção pelo sistema de alçadas não nos parece a melhor, também a forma como o legislador a consagrou não nos parece isenta de reparos.

Um *primeiro* reparo a apontar ao enunciado legislativo prende-se com o facto de ele não ser adequadamente esclarecedor quanto ao domínio dos casos em que se pretendeu que existisse alçada do tribunal. E trata-se de uma questão não desprezível, pois que, como se sabe, havendo alçada do tribunal, só admitem em regra recurso ordinário as decisões proferidas em causas de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre.

Não tendo o legislador pretendido consagrar em matéria de contencioso administrativo, à semelhança do que sucede em matéria cível e cível laborai (cfr. art.º 18.º, n.º 1), uma solução necessária e absoluta de existência de alçada do tribunal, a dificuldade apontada resulta do facto de o legislador ter utilizado critérios poucos seguros na delimitação dos casos em que pretendeu que existisse alçada dos tribunais.

Na norma do n.º 2 do art.º 18.º, para determinar a existência da alçada (e o seu montante) do T.A. (apesar de se referir a tribunais de primeira instância) e do T.S.I., o legislador faz uso dos seguintes operadores linguísticos: «*acções e pedidos do contencioso administrativo*» e «*quando o valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação*», depois, no n.º 4 do mesmo artigo, para afirmar que não existe alçada, o legislador estabelece o seguinte: «*em matéria (...) dos restantes meios do contencioso administrativo (...) e de fiscalização da legalidade de normas não há alçada*».

Como se vê, deste último preceito resulta apenas inequívoco que não existe alçada no que concerne ao meio de impugnação de normas administrativas. Quanto ao mais, fica-se sem se saber quais são os meios a que o legislador se pretende referir, quando utiliza a fórmula «*restantes meios do contencioso administrativo*», para também relativamente a eles fazer excluir a regra da alçada. Quais serão os «restantes meios do contencioso administrativo» em que o legislador pretende que não haja alçada do tribunal? Serão apenas as «acções e pedidos» cujo valor das causas seja insusceptível de determinação? Ou serão também, para além destes, outros meios jurisdicionais que não sejam «acções e pedidos»? Por outras palavras, quando o legislador utiliza a fórmula «acções e pedidos do contencioso administrativo», estará a referir-se a todos os meios processuais administrativos sem excepção ou estará antes a referir-se apenas a alguns deles, deixando de fora outros?

Supomos que faz todo o sentido levantar esta dúvida, pelos seguintes motivos: (i) em primeiro lugar, porque o termo *acção* é, em geral, susceptível de compreender vários sentidos: um *sentido lato* ou *latíssimo*, abarcando toda e qualquer sucessão de actos e formalidades que decorre perante um tribunal com vista à apreciação de um pedido (e supomos ser o sentido utilizado pelas normas dos art.^{os} 36.º, § 2 e 86.º da *Lei Básica*); um *sentido médio*, compreendendo apenas, mas todos, os meios processuais principais ou autónomos, deixando de fora os meios processuais que dependem de um meio principal e, finalmente, um *sentido restrito*, o sentido tradicional, hoje criticável em termos dogmáticos, que via a acção como o meio através do qual o particular requer a um tribunal uma primeira definição do direito aplicável a um conflito, deixando de fora os meios impugnatórios (*v.g.*, recursos contenciosos de actos), por neles estar em causa o pedido ao tribunal de uma segunda definição do direito aplicável; (ii) em segundo lugar, porque a L.B.O.J. e o C.P.A.C., quando se referem aos meios processuais administrativos, continuam a fazer utilização das designações tradicionais «*recursos contenciosos*», «*impugnação de normas*» e «*acções*»; (iii) em terceiro lugar e finalmente, porque entre o C.P.A.C. e a L.B.O.J. se verifica, a propósito, respectivamente, das condições de admissibilidade de recurso ordinário e da consagração das alçadas, uma falta de uniformidade terminológica relativamente à utilização do termo «pedidos». Na verdade, enquanto o C.P.A.C. utiliza especificamente o conceito «*pedidos cumulados*» (art.º 150.º, n.º 1, al.^a a)), com o sentido dos pedidos múltiplos que se podem deduzir no âmbito de

vários meios processuais, como acontece no recurso contencioso de actos (art.º 24.º), na acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos (102.º), na acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos (107.º) e na acção sobre contratos (113.º), a L.B.O.J., com a utilização do termos «*pedidos do contencioso administrativo*», emprega um conceito *de pedido* susceptível de ter uma amplitude bem maior. Basta referir que o termo «pedido» é utilizado para designar os seguintes meios processuais: intimação para um comportamento (art.º 30.º, n.º 2, al.^a 4)), suspensão de eficácia de actos administrativos (n.º 5, al.^a 3)), produção antecipada de prova (n.º 5, al.^a 4)) e um dos meios processuais relativos a infracções administrativas (n.º 5.º, al.^a 5)), os quais não são designados da mesma forma pelo C.P.A.C..

Seja porém como for, são dois os sentidos que, em abstracto, se podem referir às normas dos n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da L.B.O.J.. Um primeiro sentido seria aquele que determina a existência de alçadas para todos os meios processuais, sejam meios processuais principais sejam meios processuais acessórios, desde que o valor das causas seja susceptível de determinação. De acordo com este sentido, não haveria alçada nos processos de declaração de ilegalidade de normas e em todos os meios processuais cujo valor da causa fosse insusceptível de determinação.

A favor deste sentido estaria o sentido amplo ou médio que o termo *acção* é susceptível de comportar, o sentido amplo com que o legislador utiliza o termo *pedidos do contencioso administrativo* e a forma taxativa como excepção da regra das alçadas o processo de declaração de ilegalidade de normas.

Um outro sentido susceptível de ser atribuído àqueles preceitos seria aquele que apenas impõe a existência de alçadas para um grupo restrito de casos, isto é, apenas para os meios processuais denominados de *acções* e para os meios processuais onde se deduzam pedidos cumulados e desde que o valor da causa e do pedido seja susceptível de determinação. De acordo com este sentido, não haveria alçada em todos os meios processuais que não tenham a designação formal de *acção*, nos recursos contenciosos de actos em que não se deduzam pedidos cumulados, nos processos de declaração de ilegalidade de normas e ainda em todos os meios processuais cujo valor da causa seja insusceptível de determinação.

Em apoio deste sentido militaria o seguinte conjunto de razões: em *primeiro lugar*, o facto de a maior ou menor importância da generalidade das questões administrativas não ser susceptível de ser medida em ter-

mos pecuniários, sendo, por isso, de valor indeterminado ou insusceptível de determinação; *depois*, como se verá, a circunstância de o legislador não ter estabelecido critérios adequados à determinação do valor processual das causas administrativas fará com que grande parte dos critérios suple-tivos do C.P.C. sejam inadequados à determinação do valor das causas administrativas, do que decorrerá a insusceptibilidade da sua determinação e, por consequência, a inexistência de alçada; em *terceiro lugar*, por não haver razão para se suspeitar que o legislador da L.B.O.J. tenha pretendido estabelecer um regime de alçadas diferente daquele que se pressupõe no art.º 150.º, n.º 1, al.^a a) do C.P.A.C., isto é, a existência de alçadas apenas para acções e pedidos cumulados cujo valor da causa seja susceptível de determinação e, *finalmente*, por não haver razão para que o termo *acção* tenha aqui um sentido diferente daquele que o legislador utiliza a propósito da determinação dos casos em que o T.A. deve intervir com tribunal colectivo (v. art.º 23.º, n.º 6, al.^a 4)).

Em virtude do maior peso que nos parecem ter as razões apontadas em favor do sentido indicado em segundo lugar, parece-nos que a solução que o legislador quis consagrar nos n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º, apesar dos termos imprecisos que utiliza, foi uma da qual apenas decorre a existência de alçada do tribunal para um número reduzido de processos, ou seja, de acordo com o sentido que parece decorrer daquelas normas, a alçada do tribunal apenas deverá existir para os meios processuais formalmente designados de acções e para os pedidos cumulados cujo valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação. E, pelo contrário, não haverá alçada para todos os demais casos, isto é, para todos os recursos contenciosos nos quais não se deduzam pedidos cumulados ou quando estes pedidos sejam de valor insusceptível de determinação, para todos os processos de impugnação de normas, para todos os processos de contencioso eleitoral, para todos os processos relativos a infracções administrativas, para todos os procedimentos preventivos e conservatórios e, finalmente, para todas as acções contenciosas cujo valor da causa seja insusceptível de determinação.

Se foi esta, como nos parece ter sido, a solução adoptado pelo legislador, temos que fazer aqui importantes atenuações à crítica formulada *supra*, dado que, afinal, a regra das alçadas apenas terá uma expressão reduzida no âmbito dos processos do contencioso administrativo.

No entanto, e apesar de tudo, sempre seria de exigir por parte do legislador um maior rigor no tratamento desta matéria, até por que se

tratava de adoptar uma solução sem precedentes no contexto da experiência do contencioso administrativo de Macau.

Um *segundo* reparo a fazer diz respeito ao facto de o legislador ter avançado para a introdução do sistema das alçadas sem ter, concomitantemente, consagrado positivamente os critérios adequados à fixação do valor processual das causas administrativas, isto é, os critérios com base nos quais se há-de aferir a tal susceptibilidade ou insusceptibilidade de determinação do valor das causas, principalmente, quando faz depender a existência ou a inexistência das alçadas do tribunal da susceptibilidade ou insusceptibilidade da determinação do valor das causas administrativas em função das regras do C.P.C..

Apesar das regras dos art.^{os} 247.º e ss. do *Código de Processo Civil* se deverem aplicar aqui com as necessárias adaptações, como exige aquele art.º 1.º e como é próprio de qualquer norma remissiva, fácil é de ver que em muitas situações não existe a necessária analogia entre as causas que estão sob a incidência normativa da lei processual civil e as causas que são próprias do contencioso administrativo para que se possa fazer a aplicação subsidiária daquelas regras. Não se pode esquecer que o mundo dos interesses que está subjacente às causas cíveis é diferente do mundo dos interesses subjacente às causas do contencioso administrativo, que são diferentes as pretensões que se deduzem no âmbito do processo civil e no âmbito do processo administrativo e que são diferentes os meios processuais em que se formulam estas pretensões. Assim, tendo em conta as especificidades próprias do processo administrativo: a natureza específica das providências susceptíveis de serem formuladas; a existência de meios processuais próprios e exclusivos, a intervenção necessária e insubstituível de um sujeito processual público (um ente administrativo ou um dos seus órgãos) e a necessidade permanente de conjugação de interesses públicos e privados, etc., fácil é imaginar as dificuldades e incertezas que suscitará a aplicação supletiva daquelas normas da lei processual civil.

Em algumas situações, a aplicação destes critérios não suscitará dúvidas de maior e, por isso, sendo o valor da causa susceptível de determinação, daí decorrerá a existência da alçada. Assim, por exemplo: com base no art.º 248.º, n.º 1, primeira parte, o valor processual das causas em que se pretenda obter a efectivação da responsabilidade civil da Administração ou o reconhecimento de direito ao pagamento de quantia certa será igual à quantia aí em causa; por aplicação do art.º 252.º, o valor

processual da causa que tenha por finalidade dirimir litígios sobre a existência, validade, cumprimento, modificação ou resolução de contrato administrativo deverá corresponder ao valor do contrato, determinado pelo preço ou estipulado pelas partes; com base no art.º 253.º, o valor processual da causa em que se pede o reconhecimento de direito a entrega de coisa deverá ser igual ao valor da coisa. Por outro lado, e também com recurso ao critério do art.º 254.º, poderá dizer-se que são de valor processual indeterminado ou insusceptível de determinação todas as causas que versem sobre bens ou interesses imateriais, isto é, valores jurídicos irreduzíveis a uma expressão pecuniária, é o que acontecerá nas acções que tenham por objecto a declaração ou a efectivação de uma posição subjectiva do particular de natureza imaterial, *maxime* em muitas acções para reconhecimento de direitos e interesses legalmente protegidos nas acções para prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão.

Mas, se em casos como estes as dúvidas poderão não ser graves, já o mesmo não se passará em muitas outros casos. Pense-se, por exemplo, em acções para o reconhecimento de direito ou em acções para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos de conteúdo económico manifesto mas insusceptível de ser redutível a uma soma pecuniária. Apesar de poderem ser causas de conteúdo económico manifesto, sempre se terá de concluir, por inexistirem critérios adequados à determinação do seu valor, que se trata de causas de valor insusceptível de determinação, o que nos leva a dizer que a susceptibilidade ou insusceptibilidade de determinação do valor das causas administrativas e, por isso, a existência ou inexistência de alçadas dos tribunais, depende, em último termo, não do tipo de interesses envolvidos nas causas processuais, mas antes da existência ou inexistência, na lei processual civil, de critérios susceptíveis de aplicação a estas causas, o que nos parece uma forma não muito adequada de tratar as coisas.

Na verdade, se o legislador pretendeu introduzir as alçadas apenas para um número reduzido de meios processuais, deveria ter determinado claramente quais os meios processuais que quis sujeitar à regra das alçadas dos tribunais e não, como fez, fazer depender a existência da alçada da susceptibilidade de determinação do valor das causas. Ou então, se isso se revelasse mais difícil, deveria ter estabelecido, em termos negativos, quais os meios processuais que não ficavam dependentes da alçada dos tribunais. Como fez para a impugnação de normas, também o poderia

ter feito, desde logo, para os recursos contenciosos de anulação de actos no âmbito dos quais não se deduzissem pedidos cumulados, para a acção para prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão, para a acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos onde não se cumule o pedido de indemnização de perdas e danos, para os meios processuais relativos a infracções administrativas e para os procedimentos preventivos e conservatórios.

Além disso, deveria também ter consagrado concomitantemente os critérios adequados à determinação do valor processual das causas administrativas e não refugiar-se na aplicação supletiva das normas do C.P.C., justamente numa área onde a analogia de situações têm naturalmente de escassear.

Resta aguardar pelo trabalho da doutrina e jurisprudência e que saibam adequar judiciosamente à realidade processual administrativa os critérios da lei de processo civil, contribuindo dessa forma para superar as dúvidas e as dificuldades que esta aplicação supletiva vêm suscitar, garantindo o mínimo de constância e de segurança que as normas processuais, que são de interesse e de ordem pública, não deixarão de reclamar.

E, finalmente, um terceiro reparo prende-se com a indicação da alçada do T.S.I. em matéria administrativa. Como vimos, o legislador estabelece que *«em matéria de acções e pedidos do contencioso administrativo, quando o valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação, a alçada dos Tribunais de Primeira Instância é de 50 000 patacas e a alçada do Tribunal de Segunda Instância é de 1 000 000 de patacas»*. A indicação do valor da alçada de 1 000 000 de patacas do T.S.I. parece só fazer sentido para os casos em que se pudesse admitir o 3.º grau jurisdicional, o que não é o caso de acordo com o C.P.A.C.. Com efeito, se para este código (art.º 150.º, n.º 1, al.^a c)), não é admissível recurso ordinário dos acórdãos do T.S.I. que decidam em segundo grau de jurisdição e se, por outro lado, a alçada não releva para efeitos de admissibilidade de recurso com fundamento em oposição de acórdãos, como se comprova pelo art.º 161.º, casos em que, em matéria do contencioso administrativo, se pode verificar a existência do triplo grau jurisdicional (cfr. al.^a a) n.º 1 do art.º 161.º), não se alcança a utilidade da previsão da alçada deste tribunal de segunda instância.

E nem se diga que a sua finalidade se reconduz afinal aos casos em que este tribunal tem competência jurisdicional para o conhecimento

em primeiro grau jurisdicional dos meios processuais do contencioso administrativo que a L.B.O.J. lhe atribui, através das al.^{as} 7), 9), e 10) do art.º 36.º. É certo que, como se verá, o legislador, de acordo com o critério da autoria do acto, optou por atribuir ao T.S.I. a competência para conhecer de recursos contenciosos de certos actos administrativos, mas retirar daí a conclusão de que, nestes casos, e nos processos em que deve existir a alçada do tribunal, a alçada do T.S.I. é de 1 000 000 e não de 50 000 patacas, seria precipitado. Naturalmente que se fosse essa a solução, isto é, se a alçada do tribunal em matéria de pedidos cumulados no âmbito de recursos contenciosos de actos estivesse dependente da autoria do acto lesivo recorrido, estaríamos perante um regime de desfavor, materialmente injustificado, para aqueles que, por força da concentração das competências administrativas, tivessem que recorrer contenciosamente de actos praticados por órgãos da Administração com categoria superior à de director de serviços relativamente àqueles que recorressem contenciosamente de actos verticalmente definitivos praticados por órgãos de categoria igual ou inferior à deste órgão. Nesta última hipótese, haveria lugar à obtenção de uma segunda apreciação por um outro tribunal nos casos em que o valor processual da causa fosse superior a 50 000 patacas; naquela outra hipótese, essa possibilidade só se verificaria se o valor da causa fosse superior a 1 000 000 de patacas. Ora, se atentarmos, por um lado, na disparidade do valor destas duas alçadas e se levarmos em linha de conta, por outro lado, que o critério que preside à diferenciação material das competências jurisdicionais para conhecer de recursos contenciosos de actos entre o T.A. e o T.S.I. não é, como deveria ser, o da importância das questões a julgar, mas fundamentalmente o da «importância» dos autores dos actos recorríveis, logo vemos que o sentido da alçada do T.S.I. não pode ser aquele, uma vez que, se assim fosse, estaríamos perante uma desigualdade de tratamento materialmente injustificada.

Assim, a solução só pode ser uma: a de que a alçada de 1 000 000 de patacas apenas valerá para os casos em que a lei processual admita o 3.º grau jurisdicional e que a alçada do T.S.I., quando julgar em primeiro grau jurisdicional processos do contencioso administrativo, é de 50 000 patacas. É a solução que a própria letra do preceito consente ao referir-se, no plural, a tribunais de primeira instância (na verdade, o T.S.I. quando conhece em primeiro grau jurisdicional de recursos contenciosos de actos é um verdadeiro tribunal de primeira instância) e a única que é consen-

tida pelo princípio da igualdade ou da proibição de tratamento discriminatório.

A favor da ideia de que a alçada de 1 000 000 patacas do T.S.I. vale apenas para os casos em que se verifique o terceiro grau jurisdicional e não o segundo grau jurisdicional joga ainda o disposto na al.^a 2) do n.º 2 do art.º 44.º, a qual confere ao T.U.I. competência para «*julgar os recursos dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância proferidos (...) nas acções do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, em segundo grau de jurisdição, quando sejam susceptíveis de impugnação nos termos da presente lei e das leis de processo*». Assim, nos casos, e apenas nos casos, em que, de acordo com estas leis, possa existir o triplo grau jurisdicional (e no âmbito do contencioso administrativo *stricto sensu* não se conhece presentemente nenhum em que a alçada releve) é que se verificará essa alçada.

Acrescente-se que aquela era a solução para que claramente apontava o art.º 18.º, n.º 2 do *Projecto de Orgânica do Sistema Judiciário*, o qual estabelecia que «*em matéria de acções e pedidos do contencioso administrativo, quando o valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação, a alçada dos tribunais é de 50 000 patacas*», não distinguindo entre alçada do T.A. e do T.S.I..

7. DUPLO GRAU JURISDICIONAL

Apesar da hierarquia judiciária da Região ser constituída hoje por três níveis de tribunais — tribunais de primeira instância, um tribunal de segunda instância e um tribunal de última instância —, a hierarquia decisional estabelecida para o domínio das questões de direito administrativo, nos casos em que se não verifique o limite decorrente da alçada do tribunal, comporta apenas dois níveis de jurisdição, isto é, nos casos em que não exista alçada do tribunal ou nos casos em que o valor da causa exceda a alçada do tribunal, a regra é a de que se admite o duplo grau jurisdicional. Como fundamento deste encurtamento da hierarquia jurisdicional decisória no contencioso administrativo invocava-se tradicionalmente o facto de, no domínio do contencioso administrativo por natureza, isto é, o contencioso dos actos administrativos, se estar perante uma decisão de uma autoridade, a qual funcionava como se fosse já a primeira instância decisória. Naturalmente que hoje este fundamento, em virtude da completa jurisdicionalização dos órgãos do contencioso administrativo e da ruptura de continuidade entre procedimento e processo administrativo, já não pode ter a validade que tinha.

De acordo com esta regra do duplo patamar jurisdicional e com base no princípio da hierarquia judiciária a ela ligado (cfr. art.º 17.º, n.º 1 da L.B.O.J.), apreciada determinada questão, pela primeira vez, por um tribunal (1.º grau de decisão), verifica-se a possibilidade de se obter, por via de recurso, uma segunda pronúncia relativamente à mesma questão, por um outro tribunal (2.º grau de decisão), a qual prevalece sobre a primeira.

Esta regra decorre da al.^a c) do n.º 1 do art.º 150.º do C.P.A.C., a qual estabelece que «*Não é admissível recurso ordinário*»: «*Dos acórdãos dos Tribunais de Última e de Segunda Instâncias que decidam em segundo grau de jurisdição*». Regra esta que não chega a ser perturbada pelas normas da L.B.O.J. que parecem pressupor o triplo grau jurisdicional. Na verdade, a norma do art.º 18.º, n.º 2 que estabelece a alçada de 1 000 000 de patacas para o T.S.I. e a norma do art.º 44.º, n.º 2, al.^a 2) que confere ao T.U.I. a competência para julgar os recursos dos acórdãos do T.S.I., proferidos em segundo grau jurisdicional, apenas valerão 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 acórdãos proferidos pelo T.S.I. e pelo T.U.I. com fundamento em oposição de acórdãos, casos em que a alçada do tribunal não releva.

Assim, considerando que o C.P.A.C., descontadas as excepções previstas no n.º 2 do art.º 150.º, apenas impede a admissibilidade de recurso ordinário, «*Das decisões proferidas em acções e sobre pedidos cumulados cujo valor da causa não exceda a alçada dos tribunais*» (n.º 1, al.^a a)) e «*Das decisões que resolvam conflitos de jurisdição, competência e atribuições*» (al.^a b)) e considerando que não se admite recurso dos acórdãos do T.S.I. e do T.U.I., proferidos em segundo grau jurisdicional, excepto com fundamento em oposição de acórdãos (*idem*, al.^a c) e art.º 161.º, n.º 1, al.^{as} a) e b)) do n.º 1 do art.º 161.º), logo vemos que daí decorre a regra da admissibilidade de recurso de acordo com o esquema do duplo grau jurisdicional. Excluída a hipótese do n.º 1, al.^a b) e n.º 2 do art.º 150.º, podemos pois dizer que a regra do duplo grau jurisdicional está assegurada, em geral, para todas decisões do T.A. e para todas as decisões primárias do T.S.I., proferidas em acções de valor processual superior a 50 000 patacas e para todas as decisões (destes tribunais) proferidas em processos para os quais não exista alçada, ou seja, para todas as decisões proferidas em acções de impugnação de normas administrativas, em recursos contenciosos de actos e em

acções para a determinação da pratica de actos devidos em que não se deduzam pedidos cumulados ou que os valor dos pedidos seja insusceptível de determinação e, em geral, em acções que versem sobre bens ou interesses imateriais e em acções cuja vantagem económica se pretende obter seja insusceptível de tradução numa soma pecuniária.

Isso não quer dizer, como vimos, que o legislador não possa estabelecer outras restrições ao direito de recurso ou que não possam ocorrer circunstâncias objectivas que em concreto inviabilizem a efectivação desse direito, como acontecerá, por exemplo, nos casos em que não exista instância de recurso. É o que se verifica com os acórdãos do T.U.I., proferidos no âmbito de certos recursos em matéria eleitoral, dos pedidos de suspensão de eficácia e demais incidentes e dos pedidos de produção antecipada de prova, formulados em recurso contencioso de anulação interposto ou a interpor directamente para este tribunal. Não se prevenindo nenhuma instância de recurso dentro deste tribunal para o qual se possa interpor recurso das decisões proferidas em primeiro grau jurisdicional por este tribunal, casos em que não se verifica a condição necessária e primeira para a sua efectivação, claramente resulta inviabilizada para tais decisões a possibilidade do duplo grau jurisdicional.

8. TODOS OS TRIBUNAIS SÃO TRIBUNAIS PRIMÁRIOS

A L.B.O.J. mantém o sistema tradicional que atende à matéria e à hierarquia na distribuição da competência entre os diferentes tribunais. De acordo com tal sistema, o T.S.I. e o T.U.I., além constituírem instâncias de recurso jurisdicional das decisões proferidas, respectivamente, pelo T.A. e pelo T.S.I., funcionam também como tribunais primários no âmbito de determinadas matérias, entre as quais se destacando, no que concerne ao T.S.I., os recursos contenciosos de actos administrativos (ou em matéria administrativa) praticados, entre outros, pelo Chefe do Executivo, pelos Secretários e pelos titulares dos restantes principais cargos da Região.

Ao reservar-se para o T.S.I. a apreciação em primeiro grau jurisdicional de recursos contenciosos de actos, em razão da «importância» atribuída aos órgãos que os praticam, mantém-se inalterada na distribuição de competências jurisdicionais relativas à matéria do contencioso administrativo uma tradição que remonta à origem e autonomização do contencioso administrativo no seio da Administração, segundo a qual «dos

actos de altas autoridades só altos tribunais podem conhecer». Trata-se, no entanto, de uma tradição para a qual não se encontra hoje qualquer justificação, para além de que a manutenção deste «privilégio protocolar» se revela, a vários títulos, incongruente com os actuais dados dos sistemas organizatório e processual do contencioso administrativo da Região.

Em *primeiro lugar* e desde logo, porque o T.A. é um verdadeiro tribunal, tal como todos os outros, está integrado na organização judiciária da Região, nele exercem funções juizes letrados e togados, actua segundo processos jurisdicionalizados e as suas decisões estão dotadas de força executiva plena relativamente a entidades públicas e privadas. Assim sendo, no plano dos princípios, não existe nenhuma menor «dignidade» deste tribunal que possa ser invocada como fundamento para justificar a não atribuição das competências para conhecer destes recursos ao T.A..

Em *segundo lugar*, porque a solução de atribuir ao T.S.I. a competência para conhecer dos recursos contenciosos de actos administrativos daqueles autoridades é susceptível de colidir com a *reserva material* que a *Lei Básica* consagra a favor do T.A. É este, em nosso entender, o sentido do art.º 86.º quando afirma que o T.A. «*tem jurisdição sobre acções administrativas e fiscais*». A utilização da cláusula geral «*acções administrativas e fiscais*» é suficientemente esclarecedora quanto ao sentido de reservar ao T.A. o julgamento dos litígios materialmente administrativos. Na verdade, se as «acções administrativas e fiscais» são os «procedimentos formais» regulados no C.P.A.C. e que estão funcionalizados à dirimção dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais, de acordo com o art.º 30.º, n.º 1 da L.B.O.J., logo vemos que, com aquela cláusula geral, a *Lei Básica* pretendeu reservar ao T.A. o domínio dos litígios materialmente administrativos. Naturalmente que não se deverá ver aqui consagrada uma *reserva material absoluta*, que impeça o legislador ordinário de atribuir pontualmente a outros tribunais a competência para julgar questões materialmente administrativas, até por que a Assembleia Legislativa é competente, de acordo com a *Lei Básica*, para regular a competência dos tribunais, mas antes a definição do âmbito-regra do T.A., o qual, em nosso ver, fica afectado com a atribuição desta competência ao T.S.I.. Pois que, como se sabe, de acordo com a regra tradicional e ainda existente da concentração das competências administrativas ao nível dos órgãos de cúpula da Administração Pública e ainda com a regra processual da impugnação administrativa necessária dos ac-

tos administrativos praticados ao abrigo de competências concorrentes, é toda uma esmagadora maioria de recursos contenciosos de actos administrativos praticados pelos órgãos da Região — ainda o segmento por excelência da litigiosidade administrativa — que fica subtraída ao poder cognitivo do tribunal a favor do qual a *Lei Básica* estabeleceu aquela reserva.

E nem se diga que esta reserva material se refere apenas aos meios processuais formalmente designados por «acções» e não aos meios impugnatórios de actos e normas. Na verdade, nem é esse o sentido que a boa doutrina entende hoje por «acção», segundo a qual acção, em sentido verdadeiro e próprio, são todos os meios processuais principais ou autónomos, incluindo os de impugnação de actos (recursos contenciosos) e de normas, e isto independentemente do *nomen iuris* que o legislador lhes dê, nem é esse o sentido que claramente o legislador lhe quis dar, bastando para o comprovar os termos que utiliza a propósito do direito fundamental de acesso aos tribunais, consagrado no art.º 36.º, no qual se estabelece, no seu § 2, que «*Os residentes de Macau têm o direito de intentar acções judiciais contra actos dos serviços do órgão executivo e do seu pessoal*» (sublinhados nossos), os quais são bem demonstrativos de que pretendeu utilizar o termo «acção» na acepção ampla que a doutrina lhe dá.

Além disso, e em *terceiro lugar*, porque esta é a solução que menos se adequa à ideia de especialização jurisdicional administrativa consagrada na organização judiciária da Região. A inexistência de uma especialização organizatória ao nível do T.S.I. deveria justificar que todas as questões administrativas fossem conhecidas em primeira instância pela única estrutura organizatória especializada no domínio do contencioso administrativo, que é o T.A.. Com efeito, não se compreende que se tenha criado uma estrutura organizatória com competências jurisdicionais de-limitadas por razões de especialização e depois, no domínio onde mais seria de exigir essa especialização, justamente no domínio do contencioso dos actos administrativos, se tenha feito descaso dessa mesma especialização. As razões que levaram à especialização do T.A. deveriam impor também que a competência para conhecer em primeiro grau jurisdicional dos recursos contenciosos de actos administrativos em geral pertencesse ao este tribunal e não ao T.S.I..

Em *quarto lugar*, porque, não podendo deixar de ser o T.A. o único tribunal com a competência primária para conhecer de todas as *acções*

para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, independentemente do órgão administrativo que tenha o poder (vinculado) de os praticar, também devia ser este o tribunal competente para conhecer de todos os recursos de actos administrativos, independentemente da sua autoria. Na verdade, podendo este tribunal condenar, no âmbito destas acções, os órgãos administrativos na prática de actos administrativos devidos, incluindo os órgãos de cúpula da Administração Pública, não se compreende que tipo de ontologia imanente tenha impedido que fosse também este o tribunal competente para dirimir, através dos recursos contenciosos, as controvérsias respeitantes à validade dos actos administrativos praticados por estes mesmos órgãos.

Em *quinto lugar*, porque a solução consagrada é aquela que menos se ajusta ao regime de cumulabilidade de pedidos no âmbito do recurso contencioso de anulação. Com efeito, tendo o legislador processual administrativo admitido, em casos determinados, a cumulação dos pedidos de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido e de indemnização por perdas e danos com o pedido de anulação ou de declaração da nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos e isto independentemente de qualquer que seja o tribunal competente (art.º 24.º), não se vê como é que o T.S.I. possa conhecer destes pedidos cumulados, sabendo-se que o tribunal competente para deles conhecer em primeiro grau jurisdicional é sempre o T.A. (v. art.º 30.º, n.º 1 e n.º 5, al.ª 7) e n.º 2, al.ª 3), ponto IV) da L.B.O.J.). Por essa razão (isto é, a diferença de competências) é que um dos projectos de *Código de Processo nos Tribunais Administrativos* português não admitia o regime de cumulabilidade de pedidos no âmbito do recurso contencioso, apesar de o admitir amplamente noutros meios processuais.

Em *sexto lugar*, porque, tendo a lei processual aprofundado a vertente subjectivista do recurso contencioso de anulação, colocando-o em paridade com os tradicionais meios de plena jurisdição, também por aí se justificaria que o tribunal competente para conhecer em primeiro grau jurisdicional dos recursos dos actos destas autoridades fosse o mesmo tribunal que tem a competência para conhecer desses outros meios jurisdicionais.

Em *sétimo lugar* e finalmente, porque nem mesmo a favor da solução consagrada se pode argumentar no sentido de que o T.S.I. (os tribunais superiores) é um tribunal composto apenas de juizes amadurecidos e experimentados pela idade e experiência adquirida na aplicação do Di-

reito aos casos da vida, pois que, como se sabe, a inexistência de um quadro próprio de juizes no momento anterior ao do estabelecimento dos tribunais da Região, levou a que o provimento das vagas de juizes dos tribunais superiores se fizesse de acordo com outros critérios que não com base na ideia de promoção de acordo com critérios de mérito e antiguidade, nessa medida se podendo dizer que os juizes que exercem funções no T.A. são tão amadurecidos e experientes quanto os juizes que exercem funções nos tribunais superiores, não havendo também por aqui razões que justifiquem a sua não competência para conhecer destes recursos contenciosos.

Repare-se que com isto não estamos a negar que as controvérsias originadas por certos actos administrativos (ou em matéria administrativa) não devessem ser conhecidas em primeiro grau de jurisdição pelo T.S.I. O que estamos a afirmar é que a dignidade institucional de certos órgãos administrativos, ou com competências administrativas, não devia ser elevada a critério de distribuição da competência entre os diversos tribunais. Com efeito, nem os tribunais visam garantir a dignidade institucional dos órgãos titulares de competências administrativas, nem o posicionamento destes órgãos na estrutura organizatória da Região justifica qualquer ideia de vassalagem dos tribunais relativamente a eles.

Deve reconhecer-se, pois, que certos actos administrativos, por estarem relacionados com interesses públicos relevantes, ou porque dizem respeito, por exemplo, ao desenvolvimento económico ou social da Região ou porque são susceptíveis de se traduzir em quantias pecuniárias na ordem dos milhões de patacas, devem estar submetidos ao julgamento de um *tribunal colegial* e não de um *juiz singular*, isto na medida em que a intervenção de um colégio de juizes, onde cada um participa na argumentação *inter-pessoal* que esta estrutura propicia, quer apresentando os seus pontos de vista sobre a questão *sub judicio*, quer criticando os pontos de vista avançados pelos outros juizes, enriquecendo dessa forma a discussão e a decisão e onde o vencimento recai na opinião sufragada pela maioria dos juizes, dá maiores garantias de uma correcta aplicação do Direito aos casos da vida carecidos de tutela jurisdicional. Mas isto não quer significar que o T. A. não pudesse ser competente para conhecer dos recursos desses actos, bastando apenas que fossem julgados por um tribunal colegial. Ora, só por que o legislador da Região não optou por atribuir, no que respeita ao T.A., o poder compositivo a um órgão colegial integrado por vários juizes, mas antes a um *juiz singular*, é que se

poderá justificar que estes recursos de actos administrativos sejam submetidos ao poder cognitivo do T.S.I., que funciona sempre, nos termos referidos, através de uma formação colegial.

Mas esta justificação apenas teria sentido para os actos administrativos marcados pela essencialidade dos interesses públicos que procuram satisfazer e não, tal como acontece entre nós, para o conhecimento da generalidade dos actos contenciosamente recorríveis. Não se compreende, com efeito, à luz das considerações expostas, que justificação existe para que seja um tribunal superior, um tribunal colegial, a conhecer, por exemplo, dos recursos contenciosos dos actos administrativos relativos à contratação de empregadas domésticas não residentes ou da generalidade dos actos administrativos de aplicação de sanções disciplinares a funcionários e agentes. O critério de diferenciação material das competências jurisdicionais entre o T.A. e o T.S.I. deveria ser pois o da importância das questões a julgar e não o da «importância» dos autores dos actos recorríveis.

Não tendo sido possível dotar o T.A. de uma estrutura colegial, permitindo que fosse este o tribunal competente para julgar em primeiro grau jurisdicional de todas as questões administrativas independentemente da sua importância, impunha-se, então, pelo menos, de acordo com as razões *supra* referidas, encontrar um critério que atendesse à importância fundamental das matérias a julgar e não apenas à «dignidade» do autor dos actos, para que fosse o T.S.I. o tribunal competente para conhecer em primeiro grau jurisdicional desses actos. E, por um argumento de identidade de razão, deveria também a lei deferir expressamente a esse tribunal a competência para conhecer das questões relativas à omissão da prática de actos de conteúdo devido, quando estes fossem também relativos a interesses públicos relevantes, e não deixá-la «esquecida» na competência residual do T.A..

9. PODERES DE COGNIÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Relativamente à amplitude dos poderes de cognição dos tribunais superiores, e de acordo com a distribuição de competências consagrada pela L.B.O.J., refira-se sinteticamente que, no âmbito do contencioso administrativo, o T.S.I. e o T.U.I. conhecem de matéria de facto e de direito nas suas decisões primárias e que, nas decisões proferidas em recurso, só o T.S.I. conhece da matéria de facto e de direito, uma vez que, de acordo com o art.º 152.º do C.P.A.C., os recursos dos acórdãos do

T.S.I. (para o T.U.I.) apenas podem ter por fundamento a violação de lei substantiva ou processual ou a nulidade da decisão impugnada.

Conjugando, assim, esta norma do C.P.A.C. com as dos art.^{os} 39.º e 47.º da L.B.O.J., chega-se à conclusão de que a garantia do duplo grau jurisdicional, nos casos em que ela se verifique, apenas permite que as decisões jurisdicionais proferidas em primeiro grau jurisdicional sejam fiscalizadas, de um ponto de vista da matéria de facto e de direito pelo T.S.I., uma vez que o T.U.I. em segundo grau jurisdicional apenas aprecia matéria de direito.

10. ADMISSIBILIDADE DE FORMAS JURISDICIONAIS AUTO-ORGANIZADAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS

Apesar da *Lei Básica* nada dispor quanto à existência de tribunais arbitrais, a admissibilidade da justiça arbitral, na ordem jurídica da Região, no domínio do contencioso administrativo, é hoje uma realidade que não pode ser escamoteada. Com efeito, já em 1984, com base no texto constitucional português saído da Revisão Constitucional de 1982, o *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais* (DL n.º 129/84, de 27 de Abril, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 24, de 9 de Junho de 1984), consagrava, com carácter genérico, no seu art.º 2.º, n.º 2, que «*São admitidos tribunais arbitrais no domínio do contencioso administrativo dos contratos administrativos e da responsabilidade civil por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo o contencioso das acções de regresso*». Mais tarde, a *Lei Bases de Organização Judiciária de Macau* (Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto), em vigor até 1999, veio reafirmar a permissão de criação de tribunais arbitrais, para além de instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos.

Aliás, a mesma previsão de recurso à arbitragem já se encontrava especialmente consagrada no *regime do contrato de empreitada de obras públicas* de 1969 (DL n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, mandado aplicar a Macau pela Portaria n.º 555/71, de 12 de Outubro), segundo o qual as partes podiam acordar em submeter as questões suscitadas sobre interpretação, validade e execução do contrato a um tribunal arbitral (cfr. art.^{os} 217.º, n.º 3 e 222.º). E o mesmo se pode encontrar em diplomas ainda hoje em vigor, tal como acontece com o diploma que estabelece o *regime dos contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços* (DL n.º 63/85/M, de 6 de Julho, cfr. art.^{os} 64.º, n.º 2, 69.º e 70.º) e com o

diploma que consagra as *bases do regime jurídico das concessões e obras públicas e serviços públicos* (Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, art.º 25.º) e ainda, com validade para todos os contratos administrativos, o *Código do Procedimento Administrativo*, com a redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, segundo o qual «*é admissível o recurso à arbitragem, nos termos da lei*» (art.º 175.º).

A permissão genérica do recurso à arbitragem encontra-se hoje expressamente consagrada no DL n.º 29/96/M, de 11 de Junho (com as alterações que lhe foram introduzidas pelo diploma que aprovou o C.P.A.C., o DL n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro), o qual veio estabelecer um novo regime da arbitragem interna, revogando o que se encontrava consagrado no Livro IV do *Código de Processo Civil* anterior. Tal diploma (art.ºs 1.º e 2.º), além de consentir genericamente a arbitragem no domínio das relações de direito privado, relativamente a conflitos respeitantes a direitos disponíveis, vem também de forma expressa permitir essa forma de resolução de conflitos no âmbito das relações jurídicas de natureza pública (cfr. art.ºs 39.º-A e ss.).

Parece-nos, pois, ser indiscutível a existência na ordem jurídica da Região de um princípio solidamente ancorado ao nível da tradição vigente no direito infraconstitucional legitimador desta «via de direito» de resolução de conflitos. Legitimidade que de outra forma seria excluída, pois que o carácter de ordem pública das regras legais de repartição e distribuição de competências entre os diferentes tribunais regionais (cfr. art.º 3.º C.P.A.C.) proibiria qualquer estipulação que as viesse subverter. Acrescente-se ainda que a *Lei Básica* admite expressamente a existência de restrições à jurisdição dos tribunais (regionais) de Macau, podendo aí ver-se reconhecida, ainda que de forma não muito clara, a admissibilidade da jurisdição arbitrai. A norma que nos leva a sustentar tal asserção é a do art.º 19.º, § 2.º, segundo a qual «*Os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau tem jurisdição sobre todas as causas judiciais na Região, salvo as restrições à sua jurisdição que se devam manter, impostas pelo ordenamento jurídico e pelos princípios anteriormente vigentes*».

No entanto, e apesar dessa permissão legal, o recurso a esta forma auto-organizada de resolução de conflitos sempre se entendeu, entre nós, tal como na generalidade das ordens jurídicas que a admitem, sujeita a certos limites. Fosse porque se via a decisão arbitrai como um negócio (e não como uma actividade materialmente jurisdicional) ou porque se receava dela na medida em que depende da vontade das partes (na sua consti-

tuição, na escolha dos árbitros, nas regras do processo e nos poderes de julgamento dos árbitros) ou porque se temia ver «privados» a controlar o exercício dos poderes administrativos, o recurso à arbitragem e, por isso, o acordo ou convenção das partes no sentido da substituição do «juiz natural» na resolução de conflitos, deveria valer apenas em termos restritos.

Assim é que hoje aquela habilitação legal (art.º 39.º-A) apenas consente a celebração de convenções arbitrais, seja na modalidade de *compromissos arbitrais* (quando a convenção for celebrada para resolver um conflito já existente), seja na modalidade de *cláusulas compromissórias* (quando inseridas num contrato e se destinem à resolução de conflito futuro e eventual), com vista a submeter a tribunais arbitrais, em substituição do T.A., o julgamento de questões relativas a contratos administrativos, à efectivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração, incluindo o direito de regresso, e a direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos de conteúdo patrimonial, desde que não tenham natureza tributária.

Como se vê, nem todos os litígios que se suscitem nas relações jurídicas administrativas são susceptíveis de serem submetidos à apreciação de um tribunal arbitral. De acordo com o princípio tradicionalmente aceite, segundo o qual apenas é possível o recurso à arbitragem para a resolução de questões respeitantes a interesses não subtraídos ao domínio da vontade das partes (cfr. art.º 2.º, n.º 1) e ainda de acordo com o entendimento generalizado na doutrina administrativa que afirma o carácter indisponível de todas as posições jurídicas subjectivas conformadas por actos e por regulamentos administrativos, a nossa ordem jurídica apenas admite o recurso à arbitragem voluntária para resolução das questões que tradicionalmente se designavam por *questões contenciosas por atribuição*, isto é, questões acidentalmente atribuídas aos tribunais administrativos, mas que podiam pertencer aos tribunais comuns, afastando-a, por via de regra, no domínio das questões que passem pela anulação de actos administrativos, pela condenação da Administração na prática de actos administrativos de conteúdo legalmente devido ou pela declaração de ilegalidade de normas administrativas, domínio que, de acordo com a designação tradicional, se apodaria de *contencioso por natureza* (questões que por natureza pertencem aos tribunais administrativos).

E certo que o legislador de Macau inovou relativamente ao anterior E.T.A.F., na medida em que, para além das tradicionais questões relati-

vas a contratos administrativos e à responsabilidade civil extracontratual da Administração, veio permitir o recurso à arbitragem para a resolução de questões relativas a direitos ou interesses legalmente protegidos de conteúdo patrimonial que não sejam de natureza tributária (cfr. al.^a c) do art.º 39.º-A). Mas, e independentemente do alcance que tenha esta inovação, parece claro que o legislador continua a perspectivar a admissibilidade da jurisdição arbitrai de acordo com o modelo tradicional — aceitando-a no domínio do contencioso por atribuição; negando-a no domínio do contencioso por natureza.

Refira-se, no entanto, que certa doutrina afirma, hoje, a necessidade de se rever esta maneira de encarar a arbitragem voluntária. Isto porque, segundo ela, não existe nenhuma razão que justifique dogmaticamente a existência de uma «ligação necessária entre a influência da vontade das partes sobre as vicissitudes de uma relação jurídica e a influência da vontade das partes para a determinação dos seus litígios» como também a existência de uma correlação necessária entre «a definição da situação jurídico-administrativa por acto administrativo e o carácter indisponível das posições jurídicas subjectivas conformadas». Por isso é que Sérvulo Correia, por exemplo, considera não existir nenhuma razão justificativa para a inadmissibilidade dos tribunais arbitrais «para efeito de definição de situações compreendendo posições jurídicas subjectivas indisponíveis», nos casos em que estes julguem segundo o Direito, aceitando, no entanto, a sua inadmissibilidade nos casos em que julguem segundo a equidade. Além disso, para o mesmo Autor «o carácter disponível ou indisponível do poder da Administração resulta da natureza vinculada ou discricionária do poder de definição do conteúdo da situação jurídica administrativa e não da forma típica adoptada para a conduta concreta».

De acordo com estas premissas, sendo a decisão arbitrai uma decisão jurisdicional (e não negociai), sendo os tribunais arbitrais verdadeiros órgãos jurisdicionais, aos quais cabe dirimir questões de direito de acordo com o fim exclusivo da realização do Direito e da obtenção da paz jurídica, e não depondo contra esta forma de jurisdição auto-organizada nem o *direito à protecção jurisdicional efectiva*, nem, em geral, a ideia de *comunidade-de-direito*, parece não haver razão que justifique, nos casos em que os tribunais arbitrais julguem de acordo com o Direito, a subordinação da admissibilidade da arbitragem ao carácter disponível dos direitos controvertidos e, muito menos, às situações jurídicas conformadas por

acto administrativo. Talvez tenham sido considerações como estas que terão levado os Autores do *Projecto de Código de Processo Administrativo* português a ir um pouco mais longe na admissibilidade da arbitragem, permitindo que esta seja possível não só para a resolução dos casos tradicionais, relativos aos contratos administrativos e à responsabilidade civil extracontratual da Administração, mas também para a apreciação de questões respeitantes a actos administrativos relativos à execução de contratos administrativos e a actos administrativos susceptíveis de serem revogados sem fundamento na sua invalidade, nos termos da lei substantiva (cfr. al.^{as} *a*) e *b*) do n.º 1 do art.º 180.º).

Seja porém como for, *de iure constituto*, não é de admitir na ordem jurídica da Região o recurso à arbitragem no domínio dos interesses contenciosos conformados por actos e regulamentos administrativos. Mas, apesar da validade deste limite objectivo à admissibilidade da arbitragem, importa não esquecer que, em certos casos este limite é susceptível de comportar algumas excepções. Em primeiro lugar, refira-se que em certas situações é possível ver tribunais arbitrais a apreciar a validade de actos administrativo. E o que acontecerá se lei especial, derogadora daquela regra geral, vier permitir a competência da jurisdição arbitral no âmbito do contencioso de anulação, facultando a impugnação de actos administrativos perante tribunais arbitrais. Além desta hipótese, ainda se poderá submeter a tribunais arbitrais, tal como alvitra Pedro Gonçalves para os contratos administrativos de concessão de serviços públicos, o julgamento de questões respeitantes a actos administrativos praticados no âmbito de contratos administrativos (*v.g.*, actos que apliquem sanções), desde que a executividade desses actos se funde exclusivamente no contrato (e não na lei) e as partes tenham expressamente convencionado o recurso à arbitragem para a resolução dessas questões, pois que como justifica este Autor, «"as partes quiseram" atribuir-lhe a natureza de acto administrativo (sendo essa atribuição *disponível*, uma vez que a lei não exige que esse tipo de declarações tenha aquela natureza)».

Em segundo lugar, mesmo no domínio das questões em que, em princípio se poderia recorrer à arbitragem, pode esta estar excluída. É o que se verificará — de acordo com o preceituado nos art.^{os} 2.º, n.º 1 e 39.º-B, n.º 2 — nos casos em que exista lei especial a submeter determinada questão à apreciação exclusiva de um tribunal ou a impor para a resolução dessa questão o recurso à arbitragem necessária.

Além destes limites objectivos, importa considerar ainda a existência de limites subjectivos a impor restrições ao universo das pessoas admitidas a recorrer à arbitragem. Com efeito, e de acordo com o art.º 1.º só as «partes de um litígio» (actual ou hipotético) é que estão legitimados a recorrer à instância arbitrai: as «partes do contrato», o titular do direito de indemnização e a entidade pública que o deva efectivar, o titular do direito subjectivo ou interesse legalmente protegido de natureza patrimonial e a entidade pública contra a qual ele é feito valer. É certo que, relativamente aos contratos, não existe nenhum preceito de carácter genérico, como o do *Código do Procedimento Administrativo* português, que mencione expressamente as «partes num contrato administrativo», mas é essa a conclusão a que se deverá chegar, desde logo com base nos preceitos sobre arbitragem dos diversos diplomas relativos a contratos administrativos, tal como acontece com o art.ºs 64.º, n.º 2 e 69.º do DL n.º 63/85/M, que se referem expressamente às «partes» do contrato, e o art.º 25.º da Lei n.º 3/90/M, que menciona expressamente o «concedente e os concessionários». Em virtude desta limitação, os conflitos em matéria contratual que ocorram entre uma das partes no contrato e terceiros deverão ser resolvidos pela jurisdição regional.

Além destes limites objectivos e subjectivos que decorrem directamente da lei, importa atender ainda ao âmbito da convenção de arbitragem. Na verdade, sendo o recurso à arbitragem apenas possível com base em acordo ou convenção (compromisso ou cláusula) das partes interessadas, nada impede que estas, dentro do domínio das questões susceptíveis de serem submetidas a juízo arbitrai, possam restringir a intervenção dos árbitros a certa ou certas questões (apenas, por exemplo, a questões sobre interpretação do contrato). Naturalmente que, nos casos em que isto se verifique, a competência do tribunal fica limitada pela extensão do convencionado, ficando as questões não abrangidas pela convenção a pertencer à competência do T.A..

Resta acrescentar que, de acordo com o art.º 39.º-C, a competência para propor, aceitar e assinar convenções de arbitragem e para designar árbitros pertence ao Chefe do Executivo e aos presidentes dos órgãos executivos ou aos titulares de órgãos equivalentes das pessoas colectivas públicas, quando as partes no conflito (actual ou hipotético) sejam ou venham a ser, respectivamente, a Região Administrativa Especial de Macau ou outras pessoas colectivas públicas. E que o prazo para aceitação ou recusa de convenção arbitrai por parte destas destes órgãos é de 60

dias, significando recusa de convenção a falta de resposta dentro desse prazo.

No respeitante à impugnação da decisão arbitral, importa referir a existência de dois mecanismos específicos e diferenciados: o recurso e a acção de anulação. Quanto ao recurso, a este haverá lugar se as partes o tiverem expressamente previsto na convenção de arbitragem ou em acordo escrito posterior, sendo o tribunal *ad quem* para conhecer dela, conforme tenham convencionado, ou um tribunal arbitral de recurso (sendo necessário, neste caso, sob pena de nulidade da estipulação, que as partes tenham regulado as condições e prazo de interposição do recurso, os termos deste e a composição dessa instância arbitral) ou o T.S.I., aplicando-se neste caso as normas do C.P.A.C. (cfr. n.ºs 1 e 2 do art.º 34.º e 39.º-B).

No que concerne à acção de anulação, esta só poderá ter lugar nos casos em que as partes não tenham convencionado a possibilidade de impugnação por recurso e apenas com fundamento em algum dos factos previstos no n.º 1 do art.º 38.º, sendo neste caso competente para a acção o T.A. (cfr. art.ºs 38.º, 39.º e 39.º-B, n.º 2), cabendo sempre recurso para o T.S.I. da decisão proferida nesta acção (art.º 39.º, n.º 3).

De acordo com o n.º 3 do art.º 34.º, a autorização dada aos árbitros para julgarem de acordo com a equidade impede que haja impugnação por recurso, mesmo que tal tenha sido estipulado pelas partes.

Resta acrescentar que a decisão arbitral transita em julgado quando não seja susceptível de pedido de rectificação ou esclarecimento ou de impugnação por recurso e tem a mesma força executiva que as sentenças proferidas pelo T.A. (cfr. art.º 37.º e 39.º-B, n.º 2) e que a competência para a execução da decisão arbitral é do T.A. na medida em que aquela decisão seja de conteúdo idêntico à de sentença deste tribunal (cfr. art.ºs 36.º, n.º 1 e 39.º-B, n.º 2).

Mas, para além desta modalidade de arbitragem a que as partes interessadas podem livremente submeter o julgamento de certos litígios jurídico-administrativos (*arbitragem voluntária*), a nossa ordem jurídica admite ainda uma outra modalidade de arbitragem, aquela que se verifica quando o julgamento arbitral seja prescrito por lei especial (*arbitragem necessária*, cfr. art.ºs 2.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1). Com efeito, nada obsta a que normas especiais venham impor unilateralmente às partes de uma dada relação jurídico-administrativa que o julgamento dos (de certos) litígios aí suscitados fique a pertencer a um órgão (*ad hoc* ou permanente) diferente do tribunal a que esse julgamento caberia de acordo com as

regras gerais de repartição e distribuição de competências. Apesar de não existir aqui nenhuma liberdade das partes no recurso a este modo de resolução de conflitos, sendo antes ela imposta por lei, a doutrina dominante continua, no entanto, a admitir a existência destes tribunais no âmbito do conceito de arbitragem.

Na constituição, processo e modo de funcionamento dos tribunais arbitrais necessários deverá obedecer-se, tal como consagra o art.º 40.º, às regras que resultarem da lei que prescreva o recurso a esta forma de arbitragem e, na sua falta, ao que se encontra estabelecido, com as necessárias adaptações, no Capítulo I e II deste diploma, isto é, respectivamente, os regimes relativos à arbitragem voluntária em geral e à arbitragem voluntária no domínio do contencioso administrativo.

Como se vê, a arbitragem no domínio dos contratos administrativos, responsabilidade civil extracontratual da Administração e dos direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos de natureza patrimonial é um instituto do contencioso administrativo, razão por que não se poderia deixar de fazer aqui esta referência.

11. REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS JURISDICIONAIS ADMINISTRATIVAS

Como vimos, a L.B.O.J não se limita a distribuir a competência em razão da hierarquia, em termos de o T.A. ser o tribunal primário relativamente a todas as matérias e de os tribunais superiores serem apenas tribunais de recurso. Consagra-se antes um sistema complexo, de acordo com o qual, por se atender sucessivamente a critérios relativos à matéria e à hierarquia, o T.S.I. e o T.U.I. têm simultaneamente competências em razão da matéria e da hierarquia, isto é, são tribunais que se constituem simultaneamente como instâncias de recurso das decisões jurisdicionais proferidas por tribunais de grau hierárquico inferior e como tribunais primários relativamente a conhecimento de certas matérias. Apesar de se encontrarem estreitamente associados estes dois tipos de competência, é possível, no entanto, proceder à sua distinção.

11.1. COMPETENCIA DO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

De acordo o n.º 2 do art.º 44.º da L.B.O.J., cabe ao T.U.I., em matéria administrativa, conhecer em primeiro grau jurisdicional (e único, como vimos) dos recursos em matéria de contencioso eleitoral relati-

vos aos Conselhos dos Magistrados Judiciais e dos Magistrados do Ministério Público (al.^a 11)) e dos pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos e de produção antecipada de prova e demais incidentes relativos a recursos contenciosos de actos nele pendentes ou a interpor (al.^{as} 12) e 13)). O T.U.I. conhece ainda dos conflitos de competência entre o T.S.I. e os tribunais de 1.^a instância e dos conflitos de jurisdição entre o T.S.I. e autoridades administrativas, fiscais e aduaneiras (cfr. al.^{as} 14) e 15)).

Pela conjugação dos art.^{os} 44.º e 36.º, que definem, respectivamente, as competências do T.U.I. e do T.S.I., resulta inequívoca a intenção do legislador de reservar ao conhecimento exclusivo do T.U.I. um reduzido número de matérias. O que já não parece tão inequívoco é o âmbito concreto das matérias em que este tribunal julga em primeiro e único grau jurisdicional. Naturalmente que se compreende que «a competência das competências» deva ser reservada ao órgão superior da hierarquia judiciária, isto é, a competência para dirimir os conflitos, positivos ou negativos, de competência, que possam surgir entre o T.S.I. e os tribunais de primeira instância e, além destes, os conflitos de jurisdição entre o T.S.I. e autoridades administrativas (fiscais e aduaneiras). Também se justifica a competência deste tribunal para conhecer dos recursos em matéria eleitoral relativos aos Conselhos dos Magistrados, apesar dessa competência poder ter sido confiada ao T.S.I., na medida em que é este o tribunal competente para conhecer directamente dos recursos contenciosos dos actos praticados por esses órgãos colegiais e seus presidentes. O que se não compreende é que o legislador tenha deferido ao T.U.I., *directis et expressis verbis*, a competência para conhecer de meios acessórios do recurso contencioso de actos (pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos, pedidos de produção antecipada de prova e demais incidentes relativos a recursos contenciosos nele pendentes ou a interpor) e se tenha «esquecido» de indicar, expressamente, os recursos contenciosos de actos administrativos dos quais tenha competência para conhecer em primeiro e derradeiro grau jurisdicional. Dessas alíneas resulta claro que o legislador estava a pressupor consagrada a competência desse tribunal para conhecer de certos recursos contenciosos de actos, mas o que é certo é que a não consagrou, o que suscitará a dúvida de se saber se o T.U.I. poderá conhecer de algum recurso contencioso sem norma que lhe venha atribuir expressamente essa competência. Dúvida esta que se reforça quando sabemos que o art.º 44.º do *Projecto de Orgânica*

do Sistema Judiciário conferia a este tribunal a competência para «*Julgar recursos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelo presidente do Tribunal de Última Instância*» (al.^a m)).

Depois, e atendendo à qualidade de órgão superior da hierarquia dos tribunais (n.º 1) e à regra do duplo grau jurisdicional, a lei confere ao T.U.I. a competência para conhecer dos recursos dos acórdãos do T.S.I., proferidos em primeiro grau jurisdicional, que sejam susceptíveis de impugnação (n.º 2, al.^a 4)) e ainda a competência para conhecer, com fundamento em oposição de julgados, dos recursos: dos acórdãos do T.U.I., proferidos em primeiro ou segundo graus jurisdicionais, que perfilhem solução oposta à de acórdão do mesmo tribunal; dos acórdãos do T.S.I., proferidos em segundo grau jurisdicional, que perfilhem solução oposta à de acórdão do mesmo tribunal ou à de acórdão do T.U.I. e ainda dos acórdãos do T.S.I. e das sentenças do T.A., proferidos em primeiro grau de jurisdição, que adoptem, na ausência de jurisprudência obrigatória, solução oposta à de acórdão do T.U.I. ou à de acórdão do T.S.I.. Em todos estes casos é necessário que, na ausência de jurisprudência obrigatória, um acórdão (ou sentença), relativamente à mesma questão fundamental de direito e na ausência de alteração substancial de regulamentação jurídica, perfilhe solução oposta à de outro acórdão (cfr. al.^a 1) do art.º 40.º da L.B.O.J. e n.º 1 do art.º 161.º do C.P.A.C.).

Além disso, confere a lei ainda a este tribunal a competência para conhecer dos recursos dos acórdãos do T.S.I. proferidos nas acções do contencioso administrativo, em segundo grau de jurisdição, quando sejam susceptíveis de impugnação nos termos da L.B.O.J. e das leis do processo (al.^a 2)), o que, como vimos, não se verifica presentemente.

Resta referir ainda que, para o conhecimento dos recursos de acórdãos e sentenças com fundamento em «oposição de acórdãos», a lei prevê, como vimos, dentro do T.U.I., a existência de uma composição de julgamento alargada, na qual intervêm, para além dos três juizes deste tribunal, mais dois juizes do T.S.I., o seu presidente e o juiz mais antigo em exercício de funções (cfr. n.º 2 do art.º 46.º da L.B.O.J.).

11.2. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA

É ao nível deste tribunal que mais desenvolvidamente se reproduz o sistema complexo de distribuição de competências: também aqui vamos encontrar competências em razão da matéria e da hierarquia.

Desde logo, e de acordo com o art.º 36.º da L.B.O.J., a este tribunal cabe também uma parcela da «competência das competências»: a ele compete dirimir os conflitos de competência entre tribunais de primeira instância (al.^a 13)) e os conflitos de jurisdição entre o T.A. e as autoridades administrativas, fiscais e aduaneiras (al.^a 14)).

Depois, ao T.S.I. compete conhecer em primeira instância dos recursos contenciosos de actos administrativos ou de actos em matéria administrativa praticados pelos seguintes órgãos ou autoridades: Chefe do Executivo; Secretários; Assembleia Legislativa, seu presidente e respectiva Mesa; Comissão Independente Responsável pela Indigitação dos Candidatos ao Cargo de Juiz e respectivo presidente; Conselhos dos Magistrados Judiciais e dos Magistrados do Ministério Público e respectivos presidentes; Comissário contra a Corrupção; Comissário de Auditoria; Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unificados; Director-Geral dos Serviços de Alfândega; presidentes do T.S.I. e dos tribunais de primeira instância; juizes que superintendam nas secretarias judiciais e, em geral, outros órgãos da Administração de categoria superior à de director de serviços (al.^a 7)).

Para além destes recursos de actos administrativos, o T.S.I. conhece ainda dos seguintes pedidos (meios processuais): pedidos de declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de normas regulamentares ou de normas emitidas no desempenho da função administrativa (al.^a 8)); pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos e de normas de cujo recurso ou impugnação conheça e demais incidentes relativos a recurso nele pendente ou a interpor (al.^a 9)) e, finalmente, pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo do contencioso administrativo nele pendente ou a interpor (al.^a 10)).

Depois, em virtude de o T.S.I. ser um tribunal de grau hierárquico superior ao T.A. e da regra do duplo grau jurisdicional, aquele tribunal dispõe ainda de competências em razão da hierarquia. No âmbito destas competências, o T.S.I. conhece dos seguintes recursos jurisdicionais: dos recursos das sentenças proferidas pelo T.A. susceptíveis de impugnação (al.^a 1)); dos recursos das decisões proferidas por tribunais arbitrais quando sejam susceptíveis de impugnação (al.^a 1)) e dos recursos das decisões do T.A. de aplicação de multas e sanções acessórias proferidas em procedimentos de infracção administrativa (al.^a 11)).

11.3. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

De acordo com a cláusula geral do n.º 1 do art.º 30.º da L.B.O.J., o T.A. é o tribunal competente para conhecer dos conflitos emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. No entanto, e apesar deste tribunal ser o tribunal «comum» em matéria administrativa, fiscal e aduaneira, a sua competência encontra-se fortemente restringida, como vimos, em virtude das competências primárias conferidas ao T.S.I.. Apesar de tudo, a competência-regra, em razão da matéria, pertence ao T.A., o qual, além das competências jurisdicionais administrativas taxativamente enumeradas nos n.ºs 2 e 5 do art.º 30.º, beneficia ainda da competência residual para conhecer dos recursos, acções e outros meios processuais do contencioso administrativo (fiscal e aduaneiro) para cujo conhecimento não seja competente o T.S.I. ou o T.U.I. (al.ª 7) do n.º 5) ou o T.J.B..

De acordo com as competências enumeradas pela lei, ao T.A. cabe conhecer: (i) dos recursos contenciosos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos seguintes órgãos: directores de serviços e outros órgãos da Administração de categoria não superior à de director de serviço; órgãos dos institutos públicos; concessionários; órgãos das associações públicas; órgãos das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa; órgãos dos municípios e seus serviços públicos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa (n.º 2, al.ª 1)); (ii) dos processos de contencioso eleitoral relativo a eleições dos titulares dos órgãos das pessoas colectivas públicas para cujo conhecimento não seja competente outro tribunal (n.º 2, al.ª 2)); (iii) dos processos de impugnação de normas regulamentares e de outras normas emitidas no desempenho da função administrativa por órgãos municipais (n.º 5, al.ª 1)); (iv) das acções sobre: reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos; prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidões; contratos administrativos; responsabilidade civil extracontratual da Administração e acções de regresso (n.º 2, al.ª 3)); (v) dos recursos e pedidos de revisão de actos de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos por órgãos administrativos em procedimentos de infracção administrativa (n.º 5, al.ªs 5 e 6)); (vi) dos pedidos de intimação para um comportamento (n.º 2, al.ª 4)); (vii) dos pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos de cujo recurso contencioso conheça e dos demais incidentes relativos a recurso nele pendente ou a interpor (n.º 5,

al.^a 3)); (viii) dos pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo nele pendente ou a interpor (n.º 5, al.^a 4)); (ix) dos recursos de actos de que resultem conflitos de atribuições que envolvam órgãos de pessoas colectivas diferentes (n.º 5, al.^a 1)); (x) dos pedidos de execução de julgados relativos ao processo principal a que estão associados (art.º 20.º) e, finalmente, (xi) dos recursos, acções e outros meios processuais do contencioso administrativo que por lei sejam submetidos ao seu conhecimento (cfr. n.º 5, al.^a 7), primeira parte, e n.º 2, al.^a 5)).

Além destas competências expressamente elencadas pelo legislador, o T.A. dispõe ainda da competência-regra ou residual, isto é, da competência para conhecer dos recursos contenciosos, acções e outros meios processuais pertencentes ao contencioso administrativo para cujo conhecimento não seja competente, em virtude de atribuição legal, o T.J.B., o T.S.I. ou o T.U.I. (n.º 5, al.^a 7), *in fine*). Conjugando esta norma com a do n.º 1 do mesmo artigo, segundo a qual «O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras», logo se concluirá que a competência-regra do T.A. passará, em primeiro lugar, por a questão concretamente em causa corresponder a um «litígio emergente de relação jurídica administrativa» e, em segundo lugar, por a questão não caber na competência específica de um outro tribunal. Na verdade, se a questão não se reconduzir a um litígio emergente de relação jurídica administrativa, valerá o princípio geral consagrado no art.º 28.º da L.B.O.J, segundo o qual «as causas que não sejam atribuídas por lei a um determinado tribunal são da competência do Tribunal Judicial de Base».

Na competência do T.A. caberão pois as competências expressamente definidas por lei e ainda a competência-regra ou residual para conhecer de todos os processos, acções e outros meios processuais que tenham por objecto litígios emergentes de relações jurídicas administrativas para cujo conhecimento não seja competente outro tribunal.

Assim, não existindo norma a definir expressamente o tribunal competente, e se o objecto do meio processual em causa for um litígio emergente de relações jurídicas administrativas, o tribunal competente será o T.A.. De acordo com esta regra, é o T.A. o tribunal competente para julgar todas as acções para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, independentemente do órgão administrativo competente para a sua prática e todas as providências preventivas e conservatórias não especificadas.

11.4. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS ARBITRAIS

Como referimos, os tribunais arbitrais voluntários e necessários existem nos casos em que ocorra o afastamento pactício ou legal da competência do T.A.. No entanto, e também como já se referiu, apenas são admitidos em termos limitados no âmbito do contencioso administrativo. De acordo com a habilitação legal constante do art.º 39.º-A, do DL n.º 29/96/M, e nos termos da convenção de arbitragem, os tribunais arbitrais voluntários são competentes para conhecer de questões relativas: (i) à interpretação, validade e execução respeitantes aos contratos administrativos; (ii) à efectivação da responsabilidade da Administração ou dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo a efectivação do direito de regresso e (iii) a direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos de conteúdo patrimonial, designadamente quantias que devam ser pagas a título diferente do tributário. Para além destes casos, podem ainda as partes atribuir a uma instância arbitrai, em substituição do T.S.I., a competência para conhecer da impugnação por recurso das decisões proferidas pelo tribunal arbitrai voluntário, desde que elas tenham convenicionado essa possibilidade e regulado as condições e prazo de interposição do recurso, os termos deste e a composição dessa instância arbitrai de recurso (art. 34.º, n.º 1).

Ex adverso, os tribunais arbitrais não têm competência para conhecer de questões não abrangidas pela convenção arbitral, ainda que pudessem ser submetidas à apreciação de tribunais arbitrais, de questões que ocorram entre uma das partes num contrato administrativo e terceiros e, por via de regra, de todas as questões respeitantes ao controlo da legalidade de actos administrativos, à condenação da Administração na prática de actos administrativos de conteúdo legalmente devido ou à declaração de ilegalidade de normas administrativas e de todas as questões para a resolução das quais a lei imponha a utilização dos demais meios processuais do contencioso administrativo, sendo em todos estes casos, em regra, competente o «juiz natural» do contencioso administrativo. Além disso, não são competentes para conhecer da acção de anulação e da execução de decisões arbitrais (art.ºs 36.º e 38.º, n.º 1).

Refira-se ainda que, excepcionalmente, os tribunais arbitrais poderão conhecer do contencioso de anulação de actos, o que se verificará quando, como excepção ao princípio da indisponibilidade dos interesses

contenciosos em matéria de actos e regulamentos administrativos, a lei venha permitir a impugnação de actos administrativos perante estes tribunais ou quando, como vimos *supra*, se trate de actos cuja imperatividade e executividade se fundam exclusivamente no contrato administrativo e as partes tenham convencionado expressamente o recurso à arbitragem para a resolução dessas questões.

11.5. SÍNTESE CONCLUSIVA RELATIVA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Relativamente à repartição e distribuição de competências em matéria do contencioso administrativo em sentido estrito, é possível alinhar as seguintes conclusões:

1) Todos os tribunais que conhecem de matérias pertencentes ao contencioso administrativo funcionam como tribunais primários;

2) Na determinação do tribunal competente atende-se ao meio processual utilizado, à autoria do acto praticado e à matéria em causa. Assim, para julgar: *(i)* recursos contenciosos de actos administrativos ou em matéria administrativa são competentes, conforme a autoria do acto, o T.U.I. (com a dúvida suscitada), o T.S.I. e o T.A.; *(ii)* recursos em matéria do contencioso eleitoral são competentes, conforme os órgãos a que respeita o acto eleitoral em causa, o T.U.I. e o T.A.; *(iii)* processos de impugnação de normas administrativas são competentes, conforme os órgãos de que estas emanam, o T.S.I. e o T.A.; *(iv)* conflitos de competência e de jurisdição, tal como a lei os define, são competentes, conforme o tipo de conflitos, o T.U.I. e o T.S.I.; *(v)* pedidos de suspensão de eficácia, produção antecipada de prova em recursos pendentes ou a interpor, bem como de execução de julgados são competentes, em correspondência com a competência para julgar o processo principal a que estão associados, o T.U.I., o T.S.I. e o T.A.;

3) Não há repartição da competência primária no que concerne aos restantes meios principais e acessórios. Assim, pertence ao T.A. a competência para julgar os seguintes meios: *(i)* todas as acções para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos; *(ii)* todas as acções para a determinação da prática de actos administrativos; *(iii)* todas as acções para prestação de informação, consulta de processos ou passagem de certidões; *(iv)* todas as acções sobre contratos administrativos; *(v)* todas as acções para a efectivação de responsabilidade civil extracontratual; *(vi)* todas as acções de anulação de decisão arbitrai; *(vii)*

todos os processos de revisão de decisões administrativas de aplicação de multas e sanções acessórias proferidas em procedimentos de infração administrativa; (*viii*) todas as intimações a órgãos administrativos, particulares ou concessionários para adoção de certo comportamento e, finalmente, (*ix*) todas as providências preventivas e conservatórias não especificadas;

4) Para além das competências legalmente enunciadas, tem ainda o T.A. a competência-regra para conhecer de todos as questões emergentes de relações jurídicas administrativas, independentemente do meio jurisdicional utilizado, para que não seja competente outro tribunal em virtude de atribuição legal;

5) Não existem limites de competência interna em razão do território, dado que apenas existe um único tribunal em cada nível hierárquico a exercer jurisdição relativamente a todo o território da Região;

6) No que concerne à repartição de competências em razão da hierarquia, há que atender à existência ou não de alçada e à regra do duplo grau decisional. Assim, quando se verifique a possibilidade de impugnação, a competência para julgar: (*i*) os recursos de decisões do T.A. e dos tribunais arbitrais pertence ao T.S.I.; (*ii*) os recursos de acórdãos do T.S.I., proferidos em primeiro grau jurisdicional, cabe ao T.U.I. e (*iii*) os recursos de acórdãos e decisões com fundamento em oposição de julgados pertence em exclusivo ao T.U.I.;

7) O princípio do duplo grau decisional ou da dupla instância comporta, no entanto, algumas excepções: umas para mais, outras para menos. Para *mais*, na medida em que a unidade de aplicação do direito, presente nos recursos com fundamento em oposição de acórdãos, pode levar à admissibilidade de recurso de acórdãos proferidos em segundo grau jurisdicional; para *menos*, porque há decisões e acórdãos insusceptíveis de recurso jurisdicional, tal como se verifica com as decisões proferidas em causas de valor processual não superior à alçada do tribunal e com os acórdãos proferidas em primeira instância pelo T.U.I., excepto com fundamento em oposição de julgados;

8) Nos casos em que, para a resolução de conflitos jurídico-administrativos, a lei permita ou imponha o recurso à arbitragem, a convenção de arbitragem ou a lei especial, ao determinarem a derrogação das normas de distribuição de competência, permitem que tribunais arbitrais se substituam aos tribunais regionais no exercício dessas competências.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o tanto, e ao mesmo tempo o tão pouco, que se acaba de expor, estamos cientes de não se ter feito o esclarecimento completo e até adequado dos problemas com que se confronta, *hic et nunc*, o nosso contencioso administrativo, no que respeita à sua dimensão organizatória. Também não foi essa a nossa intenção primordial. Pretendemos tão-só fazer projectar alguma luz sobre os sujeitos institucionais encarregues *da juris-dictio* no âmbito das questões reguladas pelo direito administrativo, aos quais cabe garantir a protecção efectiva dos direitos e interesses dos particulares em face da Administração Pública e a prossecução do interesse público por parte desta última. Assim, procurámos identificar estes sujeitos, conhecendo o essencial da sua estrutura, composição e modo de funcionamento e, bem assim, o domínio específico das suas competências. Além disso, e à medida que fomos tropeçando neles, não deixámos de tentar pôr em evidência alguns dos principais problemas com que se debate o contencioso administrativo da Região de Macau, nessa sua vertente institucional organizatória. Demos conta da existência, do que nos parece ser, uma desconformidade entre a lei ordinária e lei hierárquica e materialmente superior do ordenamento jurídico de Macau, de uma solução de alçadas que nos parece inoportuna, no contexto de Macau, e além disso consagrada em termos manifestamente inadequados, de uma solução de «especialização» ao nível do T.S.I. a exigir que seja repensada, de uma distribuição de competências assente na ideia de que o T.A. é um tribunal «menor» ou de «segunda classe», a qual, para além de desconforme com a *Lei Básica*, é incongruente com os dados normativos do sistema legal relativo à organização dos tribunais e ao processo administrativo e da existência de normas da L.B.O.J. e do C.P.A.C. que nos parecem inconciliáveis entre si, talvez fruto da assincronia verificada entre esses diplomas, apesar de terem entrado em vigor em simultâneo.

Assim, na medida em que se tenha conseguido lançar alguma luz sobre este ingrediente (elemento institucional ou organizatório) do contencioso administrativo e se tenha conseguido identificar os aspectos menos conseguidos, os quais, uma vez melhorados, são de molde a poder significar um aperfeiçoamento do contencioso administrativo da Região de Macau, consideramos ter cumprido o modesto objectivo a que nos propusemos neste momento em que se perfazem dois anos de vigência da L.B.O.J. e do C.P.A.C..

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO TORRES, MÁRIO J. DE, *A reforma do contencioso administrativo: Que metodologia?*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 9, 1998, pp. 3 a 10.
- Organização e Competência dos Tribunais Administrativos, comunicação apresentada no âmbito do debate público sobre a reforma do contencioso administrativo (português), realizado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no dia 16 de Março de 2000.
- BARBOSA DE MELO, ANTÓNIO, *Direito Administrativo II (A protecção ju-risdicional dos Cidadãos perante a Administração Pública)*, policop., Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, 1987, pp. 11 a 29.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO, *A Reforma da organização dos tribunais administrativos e tributários*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 22, pp. 15 a 22.
- *A Administração da Justiça: uma perspectiva da Administração Pública*, in *Scientia Iyridica*, n.º 262/264, 1996, pp. 48 e ss..
- CADILHA, CARLOS A. F., *Ainda a Reforma do Contencioso Administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 2, 1997, pp. 3 a 8.
- CAIANIELLO, VINCENZO, *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, Torino, 1994, pp. 69 e ss..
- CASTRO MENDES, JOÃO DE, *Direito Processual Civil*, Vol. I, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1986, pp. 319 a 348 e 399 ess..
- *Organização Judiciária do Trabalho e Direito Processual Laborai*, in *Boletim do Ministério da Justiça (suplemento)*, Lisboa, 1979, pp. 9 e ss..
- CHABANOL, DANIEL, *Le Juge Administratif*, L.G.D.J., Paris, 1993, pp. 25 a 32.
- CHAPUS, RENÉ, *Droit du contentieux administratif*, 6.^a ed., Paris, 1996.
- CUNHA RODRIGUES, *A Administração da Justiça e a Transição Político-administrativa em Macau*, in *Revista Jurídica de Macau*, I, 1988, pp. 12 e ss..
- DEBBASCH, CHARLES, *Contentieux Administratif*, 6.^a ed., 1994, pp. 136 e ss..
- FERREIRA PINTO/ FONSECA, GUILHERME DA, *Direito Processual Administrativo Contencioso*, Editora Elcla, Porto, 1991, pp. 46 a 61.
- GARCIA MARQUES, *Contribuição para a Reforma do Modelo Judiciário de Macau*, separata da Revista do Ministério Público, n.º 44.
- GARCIA PEREZ, MARTA, *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrati-va de 1998*, comunicação apresentada no âmbito do debate público sobre a reforma do contencioso administrativo (português), reali-

zado na Escola de Direito da Universidade do Minho, no dia 8 de maio de 2000.

- GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1993, notas aos art.^{os} 20.º e 211.º a 214.º.
- GONÇALVES, PEDRO, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 364 a 370.
- GONZALEZ PEREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.^a ed., Madrid, 1999, pp. 91 e ss.
- IBAÑEZ, SANTIAGO J. GONZALEZ-VARAS, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, *passim*.
- LAUBADÈRE, ANDRÉ DE/OUTROS, *Trate de Droit Administratif*, tome 1, 13.^a ed., Paris, 1994, pp. 300 e ss..
- LOCHAK, DANIELÈLE, *La justice Administrative*, 2.^a ed., Montchrestien, E.J.A., Paris, 1994.
- LOPES DO REGO, CARLOS, *Acesso ao Direito e aos Tribunais*, in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Aequitas Editorial Notícias, Lisboa, 1993, pp. 41 a 96.
- MACEDO DE ALMEIDA, *Os grandes desafios da localização da Justiça em Macau*, in *Administração, Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 17/18, pp. 703 a 708.
- MACHETE, RUI *Contencioso Administrativo* (inicialmente, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Coimbra Editora, 1972, pp. 683 a 788), in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins — Centro de Estudos Administrativos, s/d., pp. 183 a 333, especialmente, pp. 310 a 319.
- MALHEIRO DE MAGALHÃES, ANTÓNIO, *O Direito Processual Penal e a Constituição — Em torno do princípio do duplo grau de jurisdição em matéria penal*, in *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 48, pp. 543 a 604.
- MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a ed., Almedina, Coimbra, pp. 1274 a 1286.
- MARTINS CLARO, JOÃO, *A Arbitragem no anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, in *Cadernos e Justiça Administrativa*, n.º 22, pp. 83 a 87.
- MAURÍCIO, ARTUR E OUTROS, *Contencioso Administrativo*, 2.^a ed., Rei dos Livros, Lisboa, 1997.
- NIGRO, MARIO, *Giustizia Amministrativa*, 3.^a, ed., 1983, pp. 39 a 65.
- PEREIRA DA SILVA, VASCO, *Vem aí a Reforma do Contencioso Administrativo (!?)*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 19, 2000, pp. 10 a 12.

- PIRES, CÂNDIDA DA SILVA A., *Lições de Processo Civil, vol. I, (Parte Geral e Pressupostos Processuais)*, polic., Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2001, pp. 175 e ss..
- RAMBAUD, PATRICK, *La Justicia Administrativa en Francia (I): introduccion, organization, medidas cautelares*, in *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pp. 277 a 301.
- REIS, ALBERTO DOS, *Código de Processo Civil anotado*, vol. II, 4.^a ed., Coimbra, 1985, pp. 577 e ss..
- RIBEIRO, LINO JOSÉ B. R., *Manual Elementar de Direito Processual Civil Administrativo de Macau*, Tomo I, Centro Formação dos Magistrados de Macau, Macau, 1997, pp. 17 a 25.
- RIBEIRO MENDES, ARMINDO, *Recursos em Processo Civil*, Edições Jurídicas Lex, Lisboa, 1994, *passim*.
- SANTOS BOTELHO, *Contencioso Administrativo*, Livraria Almedina, Coimbra, 1995.
- SEBASTIÃO PÓVOAS, «A Organização Judiciária de Macau (Breves Reflexões)», comunicação apresentada no seminário sobre «Aí Leis Básicas, problemas e perspectivas», realizado pelo Instituto de Direito Internacional Comparado de Macau, em Novembro de 1994.
- SENDRA, VICENTE GIMENO E OUTROS, *Derecho Procesal Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pp. 42 a 53 e 139 a 165.
- SÉRVULO CORREIA, J. M., *Contencioso Administrativo (polic.)*, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 1990, pp. 116 a 192.
- *Direito Administrativo II (Contencioso Administrativo). Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de ensino*, Lisboa, 1983, *passim*.
- *Contencioso Administrativo e Estado de Direito (Conferência)*, Maputo, 1993.
- *Arbitragem Voluntária nos Contratos Administrativos*, in *Estudos em Memória do Professor Douro João de Castro Mendes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Edições Jurídicas Lex, Lisboa, s/d., pp. 231 a 263.
- Intervenção inicial do Professor Sérvulo Correia na sessão de abertura da discussão pública da reforma do contencioso administrativo (português), em 2 de Fevereiro de 2000, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- *Linhas de Aperfeiçoamento da Jurisdição Administrativa*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 51, 1991, Lisboa., pp. 181 e ss.
- SIMÕES REDINHA, «Organização Judiciária —Jurisdição comum e Jurisdição administrativa. Princípios gerais», comunicação apresentada no II

Seminário sobre «O *Processo de Localização do Sistema Jurídico de Macau*» — *Questões de Direito Público*», realizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em 14 de Novembro de 1997.

VEDEL, GEORGES/DELVOLVÉ, PIERRE, *Droit Administratif*, tome, 12.^a ed., Paris, 1992, pp. 19 e ss..

VIEIRA DE ANDRADE, J. C., *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3.^a ed., Coimbra, 2000, pp. 42 a 44, 51 a 55 e 103 a 120.