

## *A propósito do estatuto do Tribunal Administrativo perante a Lei Básica*

*Wang Yu\**

### **1. Historial**

Macau, antes do retorno à Mãe-Pátria, sendo como um elo da organização judicial portuguesa, pertencia à grande comarca de Lisboa. Os primeiros tribunais de Macau não tinham em si uma estrutura nem regimes independentes. Durante bastante tempo, foram tribunais de Primeira Instância. Em Agosto de 1927, o Governador Artur Tamagnini de Sousa Barbosa mandou publicar o Diploma Legislativo n.º 47, “Regulamento do Tribunal Administrativo, do Tribunal Fiscal e do Tribunal de Contas”, que criou um tribunal especial, que exercia a jurisdição sobre a administração, as receitas fiscais e a auditoria no Território de Macau. Também era a Primeira Instância responsável pelas queixas administrativas e fiscais contra os departamentos competentes do governo, e pelas queixas da auditoria das contas. O tribunal da apelação para a parte administrativa e fiscal era o Supremo Tribunal de Portugal e o tribunal de apelação para a parte de auditoria era o Tribunal de Contas de Portugal.

No entanto, durante muito tempo, o Tribunal de Contas de Macau não teve juízes do quadro para julgar as causas correspondentes. Antes de 1982, o Tribunal de Contas de Macau tinha um juiz do tribunal ordinário como seu Presidente. Os outros membros eram os titulares de cargos que tutelavam os assuntos cívicos e o conservador da Conservatória de Registo. Em 1982, o governador dessa altura, Vasco Leite de Almeida e Costa, mandou publicar um decreto estipulando que além de um juiz do Tribunal de Comarca de Macau, como Presidente do Tribunal de Contas, eram nomeados também 2 juízes como seus membros. Nos finais de 1989, o Governo de Macau revogou o regime de nomeação de juízes do Tribunal de Contas, decidindo que todos os membros fossem juízes. A partir de 1990, o Presidente do Tribunal de Jurisdição Comum passou a acumular o cargo de Presidente do Tribunal de Contas. Ao mesmo tempo,

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia.

eram designados 2 juizes para acumular cargos de juiz no Tribunal de Contas<sup>1</sup>.

Em 1991, para responder às necessidades do período de transição, Portugal aprovou a Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau (Lei n.º 112/91), que dividiu o antigo Tribunal de Contas em dois, dando assim lugar ao Tribunal Administrativo e ao Tribunal de Contas. O Tribunal Administrativo passou a ser a extensão de funcionamento de Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Contas um Tribunal de segunda instância que tinha os poderes de fiscalização financeira e julgamento. Na maioria das causas, as suas sentenças tinham carácter de Última Instância.

O Tribunal Administrativo deixou de conhecer das causas de auditoria, passando a ter a competência para julgar casos aduaneiros, tornando-se assim num tribunal especial que conhecia das acções e recursos contenciosos que tinham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. Em 1991, a Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau (Lei n.º 112/91) definiu as suas competências: A jurisdição administrativa, a jurisdição fiscal e a jurisdição aduaneira, conhecendo ainda das demais matérias que lhe forem confiadas por lei. Compete ao Tribunal Superior de Justiça o julgamento das acções e recursos contenciosos, através das suas secções, que têm por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras.

O Tribunal de Contas era um tribunal administrativo especial com jurisdição e poderes de controlo financeiro sobre o Governo, no âmbito da ordem jurídica de Macau. Era formado por um presidente e dois juizes. O Tribunal de Contas funcionava com tribunal singular ou com tribunal colectivo. Quando funcionava com tribunal colectivo, era formado por um Presidente e dois juizes. O colectivo era presidido pelo Presidente do tribunal, com a assistência de dois juizes. O Tribunal de Contas funcionava com tribunal singular, formado por apenas um juiz. Exercia a fiscalização a *anteriori* e a *posteriori*. Pela fiscalização a *anteriori* entende-se fazer fiscalização sobre actos ou contratos assinados para verificar a sua

---

<sup>1</sup> Grupo Redactorial do Presente Livro, *Uma visão panorâmica sobre o ornamento jurídico de Macau*, Editora da Universidade e Estudos Políticos e Jurídicos da China, 1993, pp. 48.

correspondência ou não aos diplomas legais correspondentes e verificar se os encargos correspondiam ou não com os orçamentos. Pela fiscalização a *posteriori* entende-se fazer exames da contabilidade de receitas e despesas fornecidos pelo objecto de fiscalização, para julgar se as receitas e despesas eram legais. No caso dos contratos, era preciso verificar se as condições contratuais eram as mais vantajosas para as autoridades, aquando da sua assinatura, de maneira a evitar o abuso de fundos públicos<sup>2</sup>. O Tribunal de Contas também tinha certa função consultiva, que se traduzia na elaboração de Parecer sobre a Conta Geral do Território. Segundo o Artigo 9.º que “Regulamenta a organização, competência, funcionamento e processo do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 18/92/M)”, o Governador deve remeter ao Tribunal de Contas a Conta Geral do Território até 31 de Julho do ano seguinte àquele a que respeite. O parecer sobre a Conta Geral do Território é preparado sob a direcção do presidente do Tribunal de Contas, devendo ser remetido ao Governador até 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que respeite.

Em relação à fiscalização exercida sobre as finanças das autoridades administrativas, alguns países e territórios optam pela criação de órgãos auditorias directamente dependentes da Assembleia Legislativa, enquanto outros países e territórios preferem a criação do Tribunal de Contas. Não faltam países que optam pela criação de mecanismos fiscais dentro do sistema administrativo. Portugal opta pelo modelo da criação do Tribunal de Contas, enquanto no interior da China se opta pelo modelo da criação de departamentos de auditoria dentro do sistema administrativo. Após a reintegração de Macau na Mãe-Pátria, a Lei Básica de Macau extinguiu o Tribunal de Contas e determinou a criação do Comissariado de Auditoria, que funciona de modo independente. O Comissário de Auditoria é responsável perante o Chefe do Executivo.

## 2. Características do regime de julgamento administrativo de Macau

O regime de julgamento administrativo refere-se ao problema da criação do sistema de organização dos tribunais que exercem o poder de julgamento administrativo. Para a criação do regime de julgamento admi-

---

<sup>2</sup> Lan Tian (Edi.): *Estudos sobre Um país, dois sistemas*, (volume de Macau), Editora de Assuntos Jurídicos, 1999, pp. 816.

nistrativo, geralmente há dois modelos. O modelo mono-estrutural e o modelo bi-estrutural.

Em Inglaterra, nos tempos antigos, chegou a ser criado um Tribunal Administrativo Especial dentro do Ministério da Administração Pública. Após a “*Glorious Revolution*”, as acções administrativas foram julgados pelos tribunais ordinários, através de processos da lei ordinária<sup>3</sup>. Trata-se do modelo mono-estrutural, que é principalmente adaptado pelos países de sistema legal anglo-saxónico. Por outras palavras, cabe aos tribunais ordinários julgar as acções administrativas. Além disso, nunca foi criado um Código Processual Administrativo independente. O Código Processual Civil é aplicado às acções administrativas. O modelo bi-estrutural é um regime principalmente adoptado pelos países de Sistema Continental que realça a divisão entre o direito público e o direito privado, em termos teóricos tendo sido criados códigos processuais administrativos independentes aplicáveis às acções administrativas e tribunais administrativos específicos. O sistema do Tribunal Administrativo não tem nenhuma relação de dependência em relação ao sistema do Tribunal Ordinário. Cada um funciona com a sua independência. Os tribunais administrativos têm jurisdição sobre as acções administrativas. Os tribunais ordinários exercem jurisdição sobre casos cíveis e penais. Por isso, este modelo é chamado de modelo bi-estrutural.

No entanto, há ainda um terceiro modelo, que é designado pelos estudiosos por “modelo de meios-termos”, que é principalmente adoptado pelo Japão e pelo interior da China<sup>4</sup> e que se caracteriza, por um lado,

---

<sup>3</sup> Vejam Yan Jianshun, *Abordagem geral sobre o Código Administrativo do Japão*, Editora Chinesa do Primado da Lei, 1998, pp. 699.

<sup>4</sup> Japão é um típico país do Sistema Continental. Já na altura da Restauração Meiji do século XIX, o Japão, se serviu das ciências jurídicas administrativas da Alemanha para publicar em 1890 o Código Administrativo e criar o Tribunal Administrativo que tinha as competências de conhecer as acções administrativas. Após a Segunda Guerra Mundial, com a influência da guarnição norte-americana no território japonês, o artigo 76.º da Constituição do Japão estipula: “O poder judicial pertence ao Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais tutelados por ele”. Por isso, o Tribunal Administrativo não era independente do Supremo Tribunal de Justiça. O Japão colocou as acções administrativas sob a tutela do Supremo Tribunal de Justiça e em 1948 elaborou o Código Processual Administrativo Especial. Em 1962, elaborou o Código Processual Administrativo. Por isso, alguns estudiosos acham que as acções administrativas no Japão deixam o Tribunal Administrativo reduzir-se a um juízo do Supremo Tribunal de Justiça, sendo

pela criação de um código processual administrativo independente e, por outro, não cria por sua vez tribunais administrativos específicos. Por exemplo, no continente da China, dentro dos tribunais são criados juízos de julgamento administrativo para tratar as acções administrativas. A estes tribunais são aplicáveis o código processual administrativo e não o código processual civil. No entanto, as características deste modelo e do modelo bi-estrutural são a elaboração do código processual administrativo específico, cabendo aos juízes específicos fazer os julgamentos administrativos. Por isso, não faltam estudiosos que chamem o modelo bi-estrutural um modelo de meios-termos de modelos específicos de julgamento administrativo.

O Artigo 86.º da Lei Básica de Macau estipula: “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”<sup>5</sup>. Esta cláusula destaca a natureza do Tribunal Administrativo como um tribunal específico responsável pelas acções administrativas e fiscais, cujo tribunal de apelação é o Tribunal de Segunda Instância. Tanto o Tribunal Administrativo como o Tribunal de Primeira Instância pertencem à organização básica do sistema dos tribunais. Quando não se

---

assim uma reforma tipo do. Veja-se Chen Xinmin, *Princípios das Ciências Jurídicas Administrativas da China*, Editora da Universidade e Estudos Políticos e Jurídicos da China, 2002, pp. 310, Hiroshi Shiono (do Japão), *Código Administrativo*, tradução de Yan Jianshun, Editora de Assuntos Jurídicos, 1999, pp. 300 e Yan Jianshun, *Abordagem geral sobre o Código Administrativo do Japão*, Editora Chinesa do Primado da Lei, 1988, pp. 700.

<sup>5</sup> No artigo 87.º tanto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (Projecto) para consultas, publicada em 1991, como da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (Projecto), publicada em 1992, vemos esta passagem, “A Região Administrativa Especial de Macau pode criar Tribunal Administrativo, que conhece as acções administrativas e fiscais. O conhecimento dos recursos cabe ao Tribunal de Segunda Instância.” Nessa altura, foi sugerida a fusão das duas primeiras frases na seguinte: “A Região Administrativa Especial de Macau pode criar Tribunal Administrativo, que conhece as acções administrativas e fiscais. O conhecimento dos recursos cabe ao Tribunal de Segunda Instância.” Mas esta proposta não foi aceite. Há outra opinião que acha a designação de Tribunal Administrativo antiquada. Por isso, o Gabinete para a Tradução Jurídica fixou o nome em Tribunal Administrativo. Assim deve usar-se Tribunal Administrativo. A Comissão Redactora da Lei Básica de Macau veio a aceitar esta opinião e passou a usar esta tradução.

concorda com a sentença do Tribunal Administrativo e no caso de concurso de condições legais, pode recorrer-se para o Tribunal de Segunda Instância. E quando há litígios com a sentença deste e no caso de concurso de condições legais, pode recorrer-se para o Tribunal de Última Instância.

As estipulações sobre o Tribunal Administrativo e a sua criação definida pela Lei Básica constituem importantes características do regime judicial de Macau. Ele traduz-se na elaboração de um código processual administrativo independente e na criação de um Tribunal Administrativo específico para tratar das acções administrativas. Isto é igual em outros países e territórios onde é adoptado o Sistema Continental. No entanto, o Tribunal Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau é criado a um nível mínimo. A Lei Básica de Macau não copiou a prática de outros países nem territórios onde é adoptado o Sistema Continental para insistir em um sistema independente do Tribunal Administrativo. Por isso, criou estipulações no sentido de quando houver desacordo com a sentença do Tribunal Administrativo, pode recorrer-se para o Tribunal de Segunda Instância. A nível do Tribunal de Segunda Instância e de Última Instância, a Lei Básica de Macau não definiu a criação de um Tribunal Administrativo, cabendo aos tribunais de Segunda Instância e Última Instância exercer o poder de julgamento administrativo. Por isso, este modelo instalado é um tanto diferente do sistema mono-estrutural do sistema anglo-saxónico, como também do sistema bi-estrutural do Sistema Continental e também é distinto do modelo de meios-termos que se aplica no continente da China e no Japão.

No entanto, a Lei Básica de Macau e a Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), a nível do Tribunal de Segunda Instância e do Tribunal de Última Instância, não estipulou a criação de salas de audiência de julgamento administrativo específico para tratar as acções administrativas; por isso, há uma opinião que acha “incompressível por que é que primeiro se cria uma estrutura organizativa que divide os poderes de jurisdição específica e mais tarde em áreas que necessitam de profissionalização, isto é, em áreas de litígios de acções administrativas, verificando-se uma desanexação desta profissionalização”<sup>6</sup>. Esta opinião

---

<sup>6</sup> Vejam João Luís Dias Soares, *O suporte institucional do contencioso Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau*, in Revista «Administração», Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Número 55, Volume XV.

representa certa preocupação sobre se o julgamento administrativo pode ou não ter uma garantia profissionalizada. No entanto, a Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) também tem feito certo esforço para a profissionalização com que os tribunais de Segunda Instância e Última Instância tratam os litígios administrativos. Veja-se o disposto no n.º 2 do artigo 38.º: “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”<sup>7</sup>. Quando houver condições favoráveis, a criação duma sala de audiência específica, dentro do Tribunal de Segunda Instância e do Tribunal de Última Instância seria um arranjo melhor.

### 3. Funcionamento actual do Tribunal Administrativo

Após a reintegração de Macau na Mãe-Pátria, foi aprovada em 20 de Dezembro de 1999, a Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) que regula o funcionamento concreto do sistema judicial de Macau. Essa Lei, no seu Artigo 10.º, estipula: Existem tribunais de Primeira Instância, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Última Instância. Os tribunais de Primeira Instância compreendem o Tribunal Judicial de Base e o Tribunal Administrativo. O Artigo 23.º dispõe: Os tribunais de Primeira Instância são presididos por um juiz dos tribunais de Primeira Instância, nomeado pelo Chefe do Executivo, de entre os juízes do quadro local daqueles tribunais. O mandato do presidente é de 3 anos, sendo renovável. Segundo o Mapa I, Quadro de juízes dos tribunais de Primeira Instância, dos ANEXOS da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), há 4 Juízes presidentes do tribunal colectivo, 24 Juízes do Tribunal Judicial de Base e 2 Juízes do Tribunal Administrativo. Porém, o Tribunal Administrativo funciona na actualidade com apenas 1 juiz.

<sup>7</sup> No entanto, o Artigo 38.º da Lei de Bases da Organização Judiciária não especifica a distribuição de processos a estes 2 juizes. Por isso, há uma crítica frisando que esta estipulação é contrária ao princípio igualitário da distribuição dos processos, “porque a mera igualdade do número de processos não constitui factor de uma distribuição igualitária do número dos processos.” Veja-se João Luís Dias Soares, *O suporte institucional do contencioso Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau*, in Revista «Administração», Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Número 55, Volume XV.

Para efeitos de julgamento, nos termos das leis de processo, os tribunais de Primeira Instância funcionam com tribunal colectivo ou com tribunal singular. Sempre que a lei não preveja a intervenção do colectivo, os tribunais funcionam com tribunal singular, composto por um juiz. O tribunal colectivo é composto por 1 presidente, 1 juiz do processo e 1 juiz, prévia e anualmente, designado pelo Conselho dos Magistrados Judiciais.

A Superintendência nas secretarias cabe a cada um dos juizes do respectivo quadro, que exerce as funções correspondentes às referidas nas alíneas 2), 3), 4) e 5) do n.º 4 do Artigo 33º. Estas funções são: Superintender na secretaria do Tribunal Judicial de Base; Organizar a redistribuição de processos quando houver alteração ao número de juizes; Conferir posse ao secretário judicial da secretaria do Tribunal Judicial de Base; Elaborar anualmente um relatório sobre o estado dos serviços do Tribunal Judicial de Base e entregá-lo ao Conselho dos Magistrados Judiciais, etc. Nos tribunais desdobrados em juízos ou nos juízos com mais de um juiz, o exercício das funções referidas compete, por períodos de três anos, começando pelo mais antigo no tribunal ou nos juízos, respectivamente, seguindo-se a respectiva ordem de antiguidade.

O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. Eis as alçadas do Tribunal Administrativo: 1. Em matéria de acções e pedidos do contencioso administrativo, quando o valor da causa ou do pedido seja susceptível de determinação, a alçada é de 50 000 patacas. 2. Em matéria de contencioso fiscal e aduaneiro, quando o valor da causa seja susceptível de determinação, a alçada é de 15 000 patacas. 3. Em matéria dos restantes meios do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro e de fiscalização da legalidade de normas não há alçada<sup>8</sup>. A Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) especifica as competências do Tribunal Administrativo: O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras.

No âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer:

---

<sup>8</sup> As alíneas 2), 3) e 4) do Artigo 18º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999).

1) Dos recursos das acções administrativas ou em matéria administrativa de actos praticados pelas seguintes entidades:

(1) Directores de serviços e outros órgãos da administração que não tenham categoria superior à daqueles;

(2) Órgãos dos institutos públicos;

(3) Concessionários;

(4) Órgãos de associações públicas;

(5) Órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa;

(6) Órgãos dos municípios ou órgãos dos municípios provisórios e seus serviços públicos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa;

2) Do contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas colectivas públicas para cujo conhecimento não seja competente outro tribunal;

3) Das acções sobre:

(1) Reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos;

(2) Prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão;

(3) Contratos administrativos;

(4) Responsabilidade civil extracontratual da Região Administrativa Especial de Macau, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso;

4) Dos pedidos de intimação para um comportamento;

5) Das questões que, em arbitragem voluntária sobre matérias de contencioso administrativo, a lei aplicável atribua aos tribunais de Primeira Instância, quando não resulte o contrário da lei de processo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> No n.º 2 do Artigo 30.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999), o legislador, além de usar a expressão jurídica de “actos administrativos”, ainda se serve de “ou em matéria administrativa”. Há quem critique que esta expressão é demasiadamente abrangente, não fornecendo nenhuma orientação para os que a interpretam ou a executam. Por exemplo, os directores como organizam os quadros dos seus departamen-

No âmbito do contencioso fiscal e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer:

- 1) Dos recursos das acções administrativas respeitantes a questões fiscais e parafiscais;
- 2) Dos recursos dos actos de liquidação de receitas fiscais e parafiscais;
- 3) Dos recursos dos actos de fixação de valores patrimoniais susceptíveis de impugnação judicial autónoma;
- 4) Dos recursos dos actos preparatórios dos mencionados nas alíneas 2) e 3) susceptíveis de impugnação judicial autónoma;
- 5) Dos recursos dos actos contenciosamente recorríveis de indeferimento total ou parcial de impugnações administrativas dos actos a que se referem as alíneas 2), 3) e 4);
- 6) Dos recursos dos actos praticados pela entidade competente dos serviços da administração fiscal nos processos de execução fiscal;
- 7) Dos embargos, oposição à execução, verificação e graduação de créditos, anulação de venda e de todos os incidentes da instância previstos na lei de processo que se suscitem nos processos de execução fiscal;
- 8) Das acções em matéria fiscal sobre reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos e prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão;
- 9) Dos pedidos de intimação para um comportamento;
- 10) Dos pedidos de providências cautelares para garantia de créditos fiscais<sup>10</sup>.

No âmbito do contencioso aduaneiro, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer:

---

tos, como mandam instalar mesas e cadeiras e como distribuem o espaço dos gabinetes. Tudo isto são assuntos em matéria administrativa, mas de certeza não podem instruir recursos sobre estes casos, em termos da jurisdição administrativa. Vejam Feng Wenzhuang, *Os novos desafios para o Código Administrativo e o Tribunal Administrativo*, <http://www.macaudata.com/macauweb/book132/html/06601.htm> (Última visita em 13 de Março de 2007).

<sup>10</sup> A 3) do Artigo 18.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999).

1) Dos recursos das acções administrativas respeitantes a questões aduaneiras que não devam ser conhecidas em processo de execução fiscal;

2) Dos recursos dos actos de liquidação de receitas aduaneiras, bem como dos respectivos actos preparatórios susceptíveis de impugnação judicial autónoma;

3) Dos recursos dos actos contenciosamente recorríveis de indeferimento total ou parcial de impugnações administrativas dos actos a que se refere a alínea anterior;

4) Das acções em matéria aduaneira sobre reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos e prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão;

5) Dos pedidos de intimação para um comportamento<sup>11</sup>.

Compete ainda ao Tribunal Administrativo, no âmbito do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, conhecer:

1) Dos recursos de actos de que resultem conflitos de atribuições que envolvam órgãos de pessoas colectivas públicas diferentes;

2) Da impugnação de normas emanadas de órgãos municipais ou órgãos municipais provisórios no desempenho da função administrativa;

3) Dos pedidos de suspensão de eficácia das acções administrativas de cujo recurso contencioso conheça e dos demais incidentes relativos a recurso nele pendente ou a interpor;

4) Dos pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo nele pendente ou a interpor;

5) Dos recursos dos actos de aplicação de multas e sanções acessórias e dos restantes actos previstos na lei proferidos por órgãos administrativos em processos de infracção administrativa;

6) Dos pedidos de revisão das decisões de aplicação de multas e sanções acessórias referidas na alínea anterior;

7) Dos recursos, acções e outros meios processuais do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro que por lei sejam submetidos ao seu conhecimento ou para o qual não seja competente tribunal superior<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> A 4) do Artigo 18.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999).

<sup>12</sup> A 5) do Artigo 18.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999).

A Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) dispõe que no âmbito do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos das acções administrativas respeitantes a questões administrativa, fiscal e aduaneira. Por outras palavras, o Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, enquanto o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Última Instância não têm competência sobre as acções administrativas. Por isso, o Tribunal Administrativo possui competências ordinárias e competências residuais, cabendo aos tribunais de primeira instância dirimir litígios emergentes de relações jurídicas não administrativas<sup>13</sup>.

É de destacar que o Artigo 86.º da Lei Básica de Macau estipula: “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.” Enquanto o Artigo 30º, 1. estabelece: O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. Por isso, é fácil haver lugar à seguinte dúvida: estas duas disposições são coerentes? Por que é que se justapõem os litígios administrativos e fiscais e os litígios administrativos, fiscais e aduaneiros? Será isto contra a intenção legislativa inicial da Lei Básica de Macau?

O Artigo 36.º da Lei Básica de Macau dispõe: “Os residentes de Macau têm o direito de intentar acções judiciais contra actos dos serviços do órgão executivo e do seu pessoal.” Isto constitui argumento do regime do processo administrativo, segundo o qual os cidadãos podem intentar acções judiciais contra as autoridades. O Artigo 86.º da Lei Básica de Macau estabelece: 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. Por isso, é geralmente aceite que “a aplicação de cláusulas gerais do processo administrativo e do processo

---

<sup>13</sup> O Artigo 28.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999) estabelece: “Competem aos Juízos Cíveis as causas de natureza cível que não sejam da competência de outros juízos, bem como as causas de outra natureza que não caibam na competência de outros juízos ou tribunais, incluindo todos os seus incidentes e questões.”

fiscal significa claramente que entregam as causas que constituem essencialmente litígios administrativos às competências do Tribunal Administrativo”<sup>14</sup>.

Por que é que se justapõem os litígios administrativos e fiscais, e os litígios administrativos, fiscais e aduaneiros? Isto tem a ver com as tradições jurídicas de Portugal. Antigamente, Portugal tinha um tribunal fiscal específico e tinha o seu Código de Procedimento e de Processo Tributário e o Código de Execução Fiscal independentes. A Constituição da República Portuguesa, de 1974, pelo seu Artigo 212.º estipula: “Podem existir o Tribunal Administrativo, o Tribunal Fiscal, e os tribunais marítimos e os tribunais arbitrais” Mais tarde, nas revisões constitucionais, foram fundidos os tribunais administrativo e fiscal, dando lugar ao Tribunal Administrativo Fiscal. O Artigo 214.º dispõe: “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.”

Antes da reintegração de Macau na Mãe-Pátria, o Supremo Tribunal de Macau funcionava em secção plenária e duas de audiência, que eram geralmente designadas de “Secção de Jurisdição Comum” e “Secção de Jurisdição Administrativa, Fiscais e Aduaneira”. Por isso, a Lei Básica e a Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) mantêm as antigas designações e interpretações.

A Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) estabelece que o Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. No entanto, nem todas as acções administrativas competem ao Tribunal de Primeira Instância. O Artigo 36.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) diz: 8) Julgar em Primeira Instância recursos das acções administrativas ou em matéria administrativa, ou das respeitantes a questões fiscais, parafiscais ou aduaneiras, praticadas por:

(1) Chefe do Executivo, Presidente da Assembleia Legislativa e Presidente do Tribunal de Última Instância;

---

<sup>14</sup> Vide João Luís Dias Soares, *O suporte institucional do contencioso Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau*, in *Revista Administração*, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Número 55, Volume XV.

(2) Secretários, Comissário contra a Corrupção, Comissário de Auditoria, Procurador, Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e Director-Geral dos Serviços de Alfândega;

(3) Mesa da Assembleia Legislativa;

(4) Comissão Independente para a Indigitação dos Juízes, Conselho dos Magistrados Judiciais e respectivos Presidentes, Presidente do Tribunal de Segunda Instância, Presidente dos Tribunais de Primeira Instância e Juízes que superintendam nas secretarias;

(5) Conselho dos Magistrados do Ministério Público e respectivo Presidente, Procuradores-Adjuntos e Delegados do Procurador;

(6) Outros órgãos da Administração de categoria superior à de director de serviços.

O Artigo 44.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) estipula:

12) “12) Julgar pedidos de suspensão de eficácia das acções administrativas de cujo recurso contencioso conheça e os demais incidentes relativos a recurso nele pendente ou a interpor;

13) Julgar pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo do contencioso administrativo nele pendente ou a interpor;”

Há uma opinião que acha que já que a Lei Básica de Macau estipula que o Tribunal Administrativo é um tribunal específico que trata dos litígios administrativo, fiscal e aduaneiro, estes podem ser-lhes entregues para julgamento em Primeira Instância<sup>15</sup>. No entanto, esta opinião tem de ser vista em sintonia com todas as alterações e revisões introduzidas na Lei de Bases da Organização Judiciária.

#### 4. Resolução dos conflitos de competências

Nos países do Sistema Continental, para criar um sistema de tribunais bi-estruturais, aos tribunais administrativos competem os litígios administrativos e aos tribunais ordinários, as causas cíveis. A partir daí, surge imediatamente o problema dos conflitos de competências. Por con-

<sup>15</sup> Vide João Luís Dias Soares, *O suporte institucional do contencioso Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau*, in Revista Administração, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Número 55, Volume XV.

flitos de competências entendem-se duas coisas: os conflitos activos e os conflitos passivos em termos das jurisdições. Os conflitos activos referem-se aos litígios entre os tribunais ordinários e os tribunais administrativos, quando cada um julga ter jurisdição sobre o mesmo caso. Por conflitos passivos de jurisdição entendem-se os casos em que tanto os tribunais ordinários como os tribunais administrativos não julgam possuir competência para julgar um caso concreto. Em França, para resolver estes conflitos entre as competências dos tribunais administrativos e ordinários, em 1848, foi criado o Tribunal de Competência Judicial<sup>16</sup>.

Em Macau, os conflitos de competência referem-se às contendas que existem entre os órgãos que exercem os poderes administrativo, legislativo e judicial, em relação à definição do âmbito desses poderes, quando se trata de um caso concreto. Por exemplo, um indivíduo apresenta uma queixa ao Tribunal Administrativo, mas este sentencia que rejeita a aceitação do caso, alegando não ter jurisdição sobre a matéria. Mais tarde, o próprio queixoso vai procurar a solução, junto do órgão administrativo, mas também é rejeitado, por isso, surge o litígio<sup>17</sup>. No entanto, não é

---

<sup>16</sup> O Tribunal de Conflito de Competência da França é formado por 9 juízes do quadro, dos quais 3 do Supremo Tribunal de Justiça e outros tantos do Supremo Tribunal Administrativo. Cabem a estes 6 juízes eleger mais dois juízes e outros tantos juízes suplentes. Os dois tribunais têm o mesmo número de juízes na distribuição. Os mandatos dos juízes são de 3 anos, reelegíveis para o mesmo período de mandato. O ministro da Justiça é o presidente por inerência. Além de conhecer dos conflitos de jurisdição activa e dos conflitos de jurisdição passiva, também era responsável por resolver os conflitos de jurisdição. Vide Hu Jianmiao, *Um estudo comparativo de códigos administrativos «Uma introdução comentada a códigos administrativos de 20 países»*, Editora de Assuntos Jurídicos, 1998, pp. 236-238.

<sup>17</sup> Em Macau, além dos conflitos de jurisdição, também há conflitos de atribuições e conflitos de competências. Pelos conflitos de atribuições entende-se os conflitos entre pessoas jurídicas diferentes. Por exemplo, entre algum departamento da antiga Câmara Municipal e a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes. O n.º 2 do Artigo 44.º do Código do Procedimento Administrativo estipula: “Os conflitos de atribuições são resolvidos pelos tribunais administrativos, mediante recurso contencioso, quando envolvam órgãos de pessoas colectivas diferentes.” Por isso, os conflitos de atribuições são resolvidos pelo Tribunal Administrativo. Pelos conflitos de competências entende-se o litígio de competências entre órgãos diferentes da mesma pessoa jurídica. Geralmente, é resolvido pelo órgão do mínimo nível do órgão da tutela das partes em litígio, isto é, uma solução administrativa. Vejam Zhu Yongmei e Tang Xiaono, *Um estudo comparativo sobre o Código do Procedimento Administrativo*, Fundação Macau, 1998, pp. 79-81.

completa esta interpretação de conflitos de competências entre o poder judicial, o poder legislativo e o poder administrativo.

A Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), melhorou grandemente a conotação dos conflitos de competências. A Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) não criou o Tribunal de Competência Judicial. O Artigo 36.º, quanto às Competências do Tribunal de Segunda Instância estabelece: 14) Conhecer dos conflitos de competência entre tribunais de Primeira Instância; 15) Conhecer dos conflitos de competências entre o Tribunal Administrativo e autoridades administrativas, fiscais ou aduaneiras. O Artigo 36.º, quanto às Competências do Tribunal de Última Instância estabelece: 14) Conhecer dos conflitos de competência entre o Tribunal de Segunda Instância e os tribunais de Primeira Instância; 15) Conhecer dos conflitos de competências entre o Tribunal de Segunda Instância e autoridades administrativas, fiscais ou aduaneiras.

Por isso, segundo as estipulações da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), o conceito dos conflitos de competências inclui o seguinte conteúdo:

Primeiro, no exercício de competências administrativas, competências cíveis ou competências penais, surgem os conflitos de competências em termos hierárquicos, competindo ao Tribunal de Última Instância conhecer dos conflitos de competência entre o Tribunal de Segunda Instância e os Tribunais de Primeira Instância, nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária). Segundo, mesmo dentro do sistema dos tribunais, para resolver os conflitos de competências entre o exercício de competências administrativas e cíveis, compete ao Tribunal de Segunda Instância conhecer dos conflitos de competência entre tribunais de primeira instância, nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), isto é, os conflitos de competências entre o Tribunal Administrativo e o Tribunal Judicial de Base. Terceiro, o surgimento de conflitos de competências durante o exercício do poder judicial e do poder administrativo, competindo ao Tribunal de Segunda Instância conhecer dos conflitos de jurisdição entre o Tribunal Administrativo e autoridades administrativas, fiscais ou aduaneiras, nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária). Ao TUI compete conhecer dos conflitos de jurisdição entre o Tribunal de Segunda Instância e autoridades administrativas, fiscais ou aduaneiras.

O conceito dos conflitos de competências inclui tantas conotações, que são inseparáveis das numerosas conotações dos conflitos de competências. O conceito de competências geralmente inclui três níveis: O primeiro nível refere-se à “acção penal”, quer dizer, a que tribunal compete aceitar uma acção concreta. O segundo nível refere-se à divisão de competências para julgar um caso em diferentes tribunais. É o que geralmente se chama de problema do “âmbito de atribuições” ou “âmbito de litígios”. O terceiro nível diz respeito às causas que os tribunais têm competências para julgar, com fundamentos jurídicos e às causas onde não podem intervir para resolver o litígio. No sistema jurídico de Macau existe o problema de não definição e o concurso destes 3 níveis de jurisdição<sup>18</sup>.

O Artigo 19.º da Lei Básica estipula: “A Região Administrativa Especial de Macau goza de poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância.

Os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau têm 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 em Macau.” Aqui refere-se à jurisdição do terceiro nível. Ela diz respeito ao âmbito em que o tribunal, como órgão judicial, pode aceitar casos, o que é a base da jurisdição do segundo e do primeiro nível. Só quando o tribunal tem a jurisdição do terceiro nível é que se pode conhecer das causas cíveis, administrativas ou penais, que são respectivamente recebidos pelos juízos penal, cível ou administrativo. Só deste modo se pode falar na jurisdição geográfica ou jurisdição processual para distribuir casos concretos aos correspondentes tribunais.

A jurisdição de terceiro nível é na essência uma divisão de determinadas competências entre outros órgãos do Estado e os tribunais. Por exemplo, no interior da China, o Código Processual Administrativo estipula que os tribunais não podem aceitar as causas relativas aos actos do

---

<sup>18</sup> Em relação à conotação dos 3 níveis de jurisdição e as suas respectivas análises, vide o meu, “Normas e restrições das jurisdições dos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau, estabelecidas na Lei Básica de Macau”, discurso temático no Colóquio Internacional do Desenvolvimento Jurídico dos 4 Lugares dos dois lados do Estreito de Taiwan, organizado pela “Academia Sínica de Taiwan”, em 3 de Junho de 2006.

Estado, tais como os relativos à defesa nacional e às relações externas e os diplomas administrativos, regulamentos ou decisões que têm vinculação geral, elaborados e publicados pelos órgãos administrativos, ordens e instruções<sup>19</sup>. Isto porque os actos do Estado, tais como os relativos à defesa nacional e às relações externas competem ao máximo órgão do Estado, o chefe de estado, o máximo órgão administrativo e máximo órgão militar de avaliarem se estão correctos ou não. Assim como actos abstractos de julgar a revogação ou alteração sobre actos administrativos e regulamentos, ordens e directrizes com vinculação geral são avaliados pelos órgãos administrativos do mesmo nível ou superiores. São casos em que os tribunais não podem intervir.

Por isso, o conflito de competências entre os tribunais e as autoridades administrativas fiscais e aduaneiras, estipulado na Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) referem-se, de facto, à divisão de competências entre os tribunais e o governo. É o problema da definição de jurisdição de terceiro nível. Em certa medida, pode referir-se à divisão de poderes entre os tribunais e o governo, encabeçado pelo Chefe do Executivo, assim como à definição e à divisão do poder administrativo e ao poder judicial. Estes conflitos entre os tribunais, o Chefe do Executivo e o governo têm a possibilidade de se transformar em “problemas políticos”. Evidentemente, os tribunais não devem ter jurisdição sobre isto<sup>20</sup>. Por isso, continua a haver espaço para novas explorações teóricas sobre a questão.

<sup>19</sup> O Artigo 12.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso da República Popular da China.

<sup>20</sup> A jurisdição dos tribunais de qualquer país ou território não é sem limites. Por exemplo, o poder judicial é condicionado pelos actos de Estado e pelos problemas políticos. A 3) do Artigo 19.º da Lei Básica de Macau estabelece: “Os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau não têm jurisdição sobre actos do Estado, tais como os relativos à defesa nacional e às relações externas.” Os actos do Estado aqui referidos dizem respeito àqueles que a República Popular da China realiza em relação a Macau e não se trata de problemas políticos que dizem respeito a ambas as partes. Eis as razões: 1 A Defesa Nacional e os assuntos exteriores são da competência exclusiva do Poder Central e não são competências do Território de Macau. Os “actos do Estado” especificados no do Artigo 19.º da Lei Básica estão integrados no “Capítulo II, Relacionamento entre as autoridades centrais e as autoridades da Região Administrativa Especial de Macau”. Não se referem aos assuntos internos de Macau. Embora a Lei Básica de Macau não tenha nenhuma cláusula sobre a sua jurisdição sobre os problemas políticos, os tribunais de Macau não devem ter jurisdição sobre os assuntos políticos internos de Macau. Por exemplo, se o

O segundo nível de jurisdição refere-se às causas que devem ser entregues à jurisdição administrativa e quais à jurisdição cível, o que diz respeito à divisão interna das distintas jurisdições. É o que geralmente se chama de problema do “âmbito de atribuições” ou “âmbito de litígios”. O Artigo 30.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) dispõe: “1. O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras.” Trata-se duma definição positiva da sua competência. O Artigo 19.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) estipula por exclusão os “Limites do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro.”

Estão excluídas do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro as questões que tenham por objecto:

- 1) Actos praticados no exercício da função política e responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício, quer este revista a forma de actos quer a de omissões;
- 2) Normas legislativas e responsabilidade pelos danos decorrentes do exercício da função legislativa, quer este revista a forma de actos quer a de omissões;
- 3) Actos relativos ao inquérito e instrução e ao exercício da acção penal;
- 4) Qualificação de bens como pertencentes ao domínio público e actos de delimitação destes com bens de outra natureza;

---

Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau considerar que um projecto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa não está de acordo com o interesse geral da Região Administrativa Especial de Macau, pode devolvê-lo à Assembleia Legislativa, pode dissolver a Assembleia Legislativa, poderá solicitar dotações provisórias à Assembleia Legislativa, pode nomear e exonerar os membros do Conselho Executivo e nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa, pode indultar pessoas condenadas por infracções criminais ou comutar as suas penas, etc, e possui outras competências, tais como define as políticas monetária e financeira e a política de comércio livre, trata, em nome do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, dos assuntos externos e de outros assuntos, quando autorizado pelas Autoridades Centrais, organiza e apresenta o orçamento e as contas finais, etc., assim como fixa a agenda da abertura da Assembleia Legislativa, das sessões especiais e urgentes, a eleição do Presidente da Assembleia Legislativa de entre os deputados, etc. Para uma análise dos assuntos políticos de Macau e o facto de os tribunais não terem jurisdição sobre os problemas políticos, consultar o meu “*Acerca dos actos do Estado e os problemas políticos dentro das Leis Básicas de Hong Kong e Macau*”, in Boletim de Estudos de Macau, 2005, n.º 10.

5) Questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público.

As 1) e 2) do Artigo 19.º definem: Actos praticados no exercício da função política e responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício e normas legislativas e responsabilidade pelos danos decorrentes do exercício da função legislativa não só estão excluídos do contencioso administrativo, como também não estão dentro da jurisdição de nenhum tribunal. Eis o significado da jurisdição na conotação do terceiro nível. Além de mais, a 3) do Artigo 19.º da Lei Básica dispõe: “Os tribunais da Região Administrativa Especial de Macau não têm jurisdição sobre actos do Estado, tais como os relativos à defesa nacional e às relações externas.” Isto quer dizer que nenhum tribunal tem jurisdição sobre os actos de Estado. Evidentemente incluídos o Tribunal Administrativo, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Última Instância, que exercem a jurisdição administrativa.

Quanto à 5) “Questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público” do Artigo 19.º, estas pertencem à jurisdição da conotação do segundo nível. A jurisdição administrativa não a inclui dentro da sua competência, mas cabe à jurisdição de outra natureza resolver, por exemplo, actos relativos ao inquérito e instrução, o exercício da acção penal e questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público, a nível de primeira instância, os quais pertencem à jurisdição do Tribunal Judicial de Base .

Os “casos não litigiosos” neste sentido ainda incluem as sentenças e as indemnizações, as rejeições de certificação ou registo, dentro das suas competências, por parte dos notários dos 3 Cartórios Notariais, da Conservatória do Registo Civil, da Conservatória do Registo Predial, da Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis e do Director da Direcção dos Serviços de Economia, assim como as sanções impostas às “infracções laborais”, dentro das suas competências, pelas autoridades administrativas, sendo considerados como relações com base cível ou comercial, pertencendo ao foro de direito privado, por isso, excluídas da jurisdição administrativa<sup>21</sup>. Em França, existe um tribunal que trata especialmente dos conflitos que nascem dos diferendos de jurisdição. Em

<sup>21</sup> Veja-se Liu Gaolong e Zhao Guoqiang (Edi.), *Uma nova abordagem sobre o sistema jurídico de Macau*, Fundação Macau, 2000, pp. 227-230.

Macau, os conflitos que nascem no âmbito da aceitação das causas, constituem conflitos de competência entre o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal Administrativo, cuja decisão cabe ao Tribunal de Segunda Instância.

A jurisdição de terceiro nível é a jurisdição processual. Em Macau, os conflitos de competências processuais só podem acontecer quando há dúvidas sobre se tribunais de níveis diferentes podem ou não aceitar casos concretos. Só há conflitos de níveis e não há conflitos de carácter geográfico. Por isso, a Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) estipula que cabe ao Tribunal da Última Instância conhecer dos conflitos de competências entre o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Primeira Instância.

### **5. O chamado problema do Tribunal de Primeira Instância**

Em 1999, com a publicação da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), que normaliza o sistema organizativo e tipos de tribunais, surgiu o conceito do Tribunal de Primeira Instância, que inclui até o Tribunal Judicial de Base e o Tribunal Administrativo. O problema reside em que a Lei Básica de Macau não tem nenhuma explicação sobre o conceito do Tribunal de Primeira Instância. Por isso, este conceito não deixa de ser discutível, porque não são somente os tribunais Judicial de Base e Administrativo que são de primeira instância, na maioria das causas. O Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Última Instância também são tribunais de primeira instância<sup>22</sup>; por isso, a expressão Tribunal de primeira instância não é muito clara.

O Artigo 27.º da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) enumera os Tribunais de primeira instância:

1. São tribunais de primeira instância:

- 1) O Tribunal Judicial de Base;
- 2) O Tribunal Administrativo.

---

<sup>22</sup> As 2), 3) e 4) do Artigo 36.º e as 5) e 6) do Artigo 44.º, etc. da Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999).

2. A organização do Tribunal Judicial de Base compreende Juízos Cíveis, Juízos de Instrução Criminal, Juízos de Pequenas Causas Cíveis, Juízos Criminais, Juízos Laborais e Juízos de Família e de Menores.

O Artigo 28.º, Artigo 29.º, Artigo 29.º-A, Artigo 29.º-B, Artigo 29.º-C e Artigo 29.º-D da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) definem respectivamente “Competência dos Juízos Cíveis”, “Juízos de Instrução Criminal”, “Competência dos Juízos de Pequenas Causas Cíveis”, “Competência dos Juízos Criminais”, “Competência dos Juízos Laborais” e “Competência dos Juízos de Família e de Menores”. O Artigo 30.º define: O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras. Este ordenamento jurídico reduz de facto o Tribunal Administrativo a um juízo administrativo do Tribunal da Primeira Instância.

Os tribunais de primeira instância são presididos por um juiz dos tribunais de primeira instância, nomeado pelo Chefe do Executivo, de entre os juízes do quadro local daqueles tribunais. O mandato do presidente é de 3 anos, sendo renovável. Os actuais presidentes são juízes do Tribunal Judicial de Base. Compete ao presidente representar os tribunais de primeira instância perante as restantes autoridades. O Tribunal Judicial de Base e o Tribunal Administrativo deixam de ter os seus presidentes<sup>23</sup>.

A Lei Básica, pela 9) do seu Artigo 50.º estipula: Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau nomear e exonerar, com observância dos procedimentos legais, os presidentes e juízes dos tribunais das várias instâncias. O Artigo 88.º da Lei Básica dispõe: “Os Presidentes dos tribunais das diferentes instâncias da Região Administrativa Especial de Macau são nomeados de entre os juízes pelo Chefe do Executivo.” Os tribunais das diferentes instâncias aqui referidos evidentemente incluem o Tribunal de Última Instância e o Tribunal de Segunda Instância. No entanto, incluem também o Tribunal de Primeira Instância ou o Tribunal Administrativo ou o Tribunal Judicial de Base. Quer dizer, os presidentes dos tribunais das diferentes instâncias são nomeados pelo Chefe do Executivo, além do Presidente do Tribunal de

<sup>23</sup> Por isso, há alguma opinião que frisa com certo alarido: “O mais espantoso é que a Lei Básica o considera como um tribunal e não um juízo, mas sem presidente.” Vide Feng Wenzhuang, *Os novos desafios para o Código Administrativo e o Tribunal Administrativo*, <http://www.macaudata.com/macauweb/book132/html/06601.htm> (Última visita em 13 de Março de 2007).

Última Instância e o do Tribunal de Segunda Instância, encontrando-se nesta situação apenas os presidentes dos Tribunais Judiciais de Base ou também todos os Presidentes dos Tribunais Judiciais de Base e do Tribunal Administrativo. Daí surge um problema, isto é, o poder de nomeação dos presidentes dos tribunais das diferentes instâncias é exercido pelo Chefe do Executivo. Um Tribunal Administrativo sem Presidente significaria um prejuízo das competências em termos jurídicos do Chefe do Executivo?

É de destacar que quando o Chefe do Executivo exerce a competência de nomear os Presidentes dos tribunais não se tem servido do conceito do “Presidente do Tribunal de Primeira Instância”, definido pela Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), mas sim do conceito do “Presidente do Tribunal Judicial de Base e do Tribunal Administrativo”<sup>24</sup>.

## 6. Conclusão

O poder administrativo tem impactos directos e amplos sobre a vida quotidiana dos cidadãos. Caso haja abusos deste poder, produzem-se danos directos e graves para os legítimos direitos dos cidadãos. Por isso, é preciso criar um regime em que os cidadãos possam levantar processos contra as autoridades, de maneira a garantir um funcionamento legal do poder administrativo. O Tribunal Administrativo criado especificamente pelo artigo 86.º da Lei Básica de Macau garante o funcionamento das acções na matéria administrativa.

As competências do Tribunal Administrativo e os conflitos de competências com outros tribunais, assim como a criação do Presidente do Tribunal Administrativo, analisados nesta sede, estão intimamente ligados às estipulações da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária). Por isso, é preciso proceder a estudos mais aprofundados sobre as necessidades de nela introduzir reajustes.

---

<sup>24</sup> Vide a Ordem Executiva n.º 4/1999, mandada publicar pelo Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.