

**ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DECRETO-LEI N.º 52/99/M
(REGIME GERAL DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS
E RESPECTIVO PROCEDIMENTO):
NUMA PERSPECTIVA LEGISLATIVA**

**Some Reflections on Decree-Law N.º 52/99/M, General Regime
for Administrative Offenses and the Respective Procedure: from
a Legislative Perspective**

Vong Lok Ip Francisca*

Docente a tempo parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: O Decreto n.º 52/99/M (Regime Geral das Infrações Administrativas e respectivo procedimento) foi publicado e implementado nas vésperas da transferência de administração de Macau. Já se passaram quase 25 anos desde então e devido às deficiências inerentes do mesmo, ao rápido desenvolvimento socioeconómico da Região Especial Administrativa de Macau após o retorno e aos recentes apelos públicos à abolição do regime de contravenções, é mais necessário rever e aperfeiçoar esse regime geral.

Após um estudo sobre as normas substantivas e processuais relativas às infrações administrativas constantes das leis avulsas criadas após retorno, bem como sobre as jurisprudências relevantes, este texto propõe aperfeiçoar o respectivo regime geral de três aspectos: 1. Mudar o modelo legislativo,

* Doutoranda na Faculdade de Estudos Religiosos e Filosofia da Universidade de São José e Assessora-coordenadora da Assembleia Legislativa da RAEM.

abandonando a remissão directa para normas do Código Penal e do Código de Processo Penal, no sentido de evitar a dupla remissão aquando da aplicação de leis avulsas. 2. Introduzir no regime geral as normas substantivas e processuais menos controversas relativas às infracções administrativas e previstas actualmente em várias leis avulsas, tais como, “responsabilidade das pessoas colectivas ou entidades equiparadas”, “reincidência”, “notificação” e “advertência” para colmatar as suas deficiências; 3. Proceder a estudo em direito comparado, conjugando com a experiência em prática da RAEM, sobre algumas matérias que tinham merecido consideração do legislador em algumas leis avulsas recentemente criadas, a título de exemplo, “tentativa” e “dever de comparência”, bem como sobre as matérias importantes que ainda não estão regulamentadas no regime geral.

Palavras-chave: Advertência; dever de comparência; dupla remissão; infracções administrativas; notificação; reincidência; responsabilidade das pessoas colectivas ou entidades equiparadas; tentativa.

Abstract: Decree n.º 52/99/M “General Regime for Administrative Offenses and respective procedure” was published and implemented on the eve of the transfer of administration of Macau. Almost 25 years have passed since then and due to its inherent deficiencies, the rapid socio-economic development of the Macau Special Administrative Region after the handover and the recent public calls for the abolition of the misdemeanor regime, it is more necessary to review and modify this general regime .

After a study of the substantive and procedural norms relating to administrative offenses contained in separate laws established after handover, as well as relevant jurisprudence, this article proposes to improve the respective general regime in three aspects: 1. Change the legislative model, abandoning remission to the Penal Code and the Criminal Procedure Code, in order to avoid double remission when applying separate laws. 2. Introduce less controversial substantive and procedural rules relating to administrative offenses currently provided for in several separate laws, such as “responsibility of legal persons or similar entities”, “recidivism”, “notification” and “warning”, in the general regime to overcome its deficiencies; 3. Carry out a study in comparative law, combined with the practical experience of the Macao SAR, on some matters that had been considered by the legislator in some recently created separate laws, for example, “attempt” and “duty to be present”, as well as on important matters that are not yet regulated in the general regime.

Keywords: Administrative offenses; attempt; double remission; duty to be present; notification; recidivism; responsibility of legal persons or similar

entities; warning.

1. Introdução

O Decreto-Lei n.º 52/99/M (Regime Geral das Infracções Administrativas e respectivo procedimento) (doravante designado por RGIA) foi publicado e implementado nas vésperas da transferência de administração de Macau. Antes da entrada em vigor do RGIA, foram publicadas, em grande quantidade, normas administrativo-regulamentares por força do desenvolvimento de Macau na altura¹.

Em Portugal foi estabelecido um «direito de mera ordenação» pelo Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, pretendendo transformar em contra-ordenações grande número das contravenções e transgressões então existentes.² Esse diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo. No entanto, quer o Decreto-Lei n.º 232/79, quer o Decreto-Lei n.º 433/82, não foram estendidos a Macau.

Embora em Macau na altura os ilícitos qualificados de “contravenções” fossem cada vez em menor número e as “infracções não penais” fossem frequentemente utilizadas pelo legislador, o Governo, na elaboração do projecto do RGIA, decidiu manter o regime de contravenções previsto no Código Penal de Macau³.

Segundo a Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, na altura da elaboração do anteprojecto do Código Penal de Macau em 1991, não houve lugar, no ordenamento jurídico de Macau, aos chamados ilícitos administrativos:

“Na verdade, todo o ilícito não civil ou disciplinar seria qualificado

1 A título de exemplo e pela sua importância e diversidade, citaríamos os artigos 81.º a 98.º do Decreto-Lei n.º 58/90/M, de 19 de Setembro, os artigos 11.º a 19.º do Decreto-Lei n.º 8/93/M, de 1 de Março, os artigos 121.º a 138.º do Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, os artigos 37.º a 55.º do Decreto-Lei n.º 66/95/M, de 18 de Dezembro, os artigos 29.º a 33.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, Capítulo V do Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril e o artigo 8.º da Lei n.º 21/96/M, de 19 de Agosto. Após o retorno, a maior parte desses diplomas foram revogados e substituídos por novas leis.

2 O n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/79 previa: “São equiparáveis às contra-ordenações as contravenções ou transgressões previstas pela lei vigente a que sejam aplicadas sanções pecuniárias.” Esse número foi revogado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 411-A/79.

3 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, 1999, p. 7.

como penal: se o bem jurídico tutelado fosse muito importante para a vida em sociedade, a sua violação seria qualificada de crime, se fosse menos importante, caber-lhe-ia a de contravenção! Daí que o seu artigo 123.º contenha uma definição de contravenção tão lata que abarca todos os factos ilícitos não civis nem disciplinares que não sejam qualificados como crimes, designadamente as chamadas contravenções, transgressões, contra-ordenações, infracções inominadas, etc...”⁴.

Neste contexto, a redacção do n.º 1 do artigo 2.º (Noção de infracção administrativa) do RGIA retomou a constante do n.º 1 do artigo 123.º do Código Penal de Macau⁵, razão pela qual a definição da infracção administrativa constante do RGIA é idêntica à da contravenção prevista no Código Penal de Macau.

Cinco anos após a entrada em vigor do RGIA, foi emitido pelo Comissariado contra a Corrupção de Macau um relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, no qual se salientou o seguinte:

“O RGIA teve a intenção de criar um núcleo imperativo mínimo de normas substantivas e procedimentos dos ilícitos de natureza administrativa, deixando para legislação avulsa a tarefa de tipificar as condutas ilícitas e de as regulamentar. Este diploma teve a preocupação de, reconhecendo uma tendência para descriminalizar condutas menos graves que não merecem tutela penal, não estabelecer um regime procedimental próximo do direito processual penal, mas porventura terá pecado por defeito ao não definir certas regras procedimentais que confirmam uma maior efectividade à aplicação das infracções administrativas, dificultando assim o procedimento no plano prático.”⁶.

Ao mesmo tempo, houve vozes que apelaram a abolição do regime de

4 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respeetivo Procedimento, 1999, p. 3.

5 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respeetivo Procedimento, 1999, p. 11.

6 Relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, CCAC, 2005, p.4. <https://www.ccac.org.mo/pdf/pt/intro/2005/RelAdmP.pdf>

contravenção, incluindo um magistrado e um professor universitário⁷. O primeiro tinha escrito um artigo sobre o regime das contravenções de Macau, no qual sugeriu que as contravenções existentes deveriam ser sistematicamente organizadas e cuidadosamente seleccionadas, no sentido de serem classificadas como crimes ou infracções administrativas⁸.

Passaram quase 20 anos, o RGIA nunca foi objecto de revisão. Recentemente, o apelo público de abolição do regime das contravenções voltou a surgir, exigindo que as contravenções actualmente previstas no Código Penal de Macau e nas leis avulsas fossem devidamente classificadas como crimes ou infracções administrativas⁹.

Pelo exposto, este texto vem proceder a uma análise sobre o RGIA e apresentar algumas recomendações para o melhorar, de modo a que esse diploma possa ser eficazmente aplicado e responder oportunamente as necessidades sociais em caso de abolição do regime das contravenções no futuro.

2. O teor essencial do RGIA e suas deficiências

2.1 Na generalidade

2.1.1 Orientação legislativa

Segundo a Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, a opção legislativa do RGIA é que apenas os bens jurídicos ofendidos por crimes e contravenções seriam merecedores de tutela penal, devendo todos os restantes ilícitos (administrativos incluídos) ser alheios ao Direito Penal. Daí resultam as seguintes seis orientações legislativas em resumo:

1. O regime geral não deve ser tributário dos Direitos Penal ou Processual Penal, não obstante ter, inevitavelmente, que recorrer a certos conceitos

7 ZHAO GUOQIANG, *As coordenadas dos valores da política criminal a seguir numa sociedade harmoniosa – reflexões sobre a política criminal de Macau*, *Revista de Administração Pública de Macau*, SAFF, n.º 75, 2007, pp.131-157.

8 MAI MAN IENG, 《澳門輕微違反法律制度》(O Regime Jurídico de Contravenções de Macau), 2006, extraído do *website* do Ministério Público da Região Administrativa Especial de Macau, https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/articles_detail/article/ir3czr7a.html

9 ZHAO GUOQIANG, 《澳門刑法的改革之路 – 以若干急需反思與完善的問題為視角》(*O caminho para a reforma do direito penal de Macau – na perspectiva de várias questões que necessitam urgentemente de reflexão e melhoria*), 《澳門回歸祖國二十五周年法治建設回顧與展望研討會文集》(Teses do Seminário sobre Revisão e Perspectivas da Construção do Estado de Direito por ocasião do 25.º Aniversário do Regresso de Macau à Pátria), 2024, p. 47-78.

- desses ramos do Direito;
2. A pena de prisão não deve ser utilizada em sede de infracções administrativas;
 3. O procedimento para a aplicação das sanções administrativas decorre nos serviços da Administração Pública e não nos tribunais;
 4. O procedimento deve ofender menos gravemente os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
 5. O sistema garantístico-processual do suposto infractor tem um nível de desenvolvimento menos elevado, sem prejuízo, naturalmente, da consagração do núcleo essencial das garantias ínsitas ao Estado de Direito (v.g. o direito de audiência e de defesa, o direito de recorrer judicialmente – em coerência, para o Tribunal Administrativo – da sanção aplicada);
 6. A amplitude da regulamentação é menor que a utilizada para as contravenções.

2.1.2 Modelo legislativo

O RGIA, não obstante constituir um regime geral das infracções administrativas, contém apenas 21 artigos, dividido em quatro capítulos.¹⁰

O n.º 3 do seu artigo 3.º dispõe que na ausência de regulamentação nas respectivas leis ou regulamentos especiais, às infracções administrativas se aplicam subsidiária e sucessivamente as disposições do RGIA e, com as necessárias adaptações, as adequadas do Código do Procedimento Administrativo e os princípios gerais do direito e do processo penal.

Além disso, são efectuadas pelos seus artigos 9.º e 19.º as remissões, respectivamente, para normas do Código Penal e do Código do Processo Penal para regulamentar as seguintes matérias:

A - Parte do regime material:

1. Princípio da legalidade;
2. Aplicação no tempo;
3. Inimputabilidade em razão de idade;
4. Extinção da responsabilidade penal por causas de morte, amnistia, perdão e indulto, bem como os respectivos efeitos.
5. Punibilidade da negligência.

B - Parte do regime procedimental:

1. Possibilidade de constituição de advogado em qualquer altura do processo;

10 *Vide* o anexo: Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro.

2. Direitos de defensor;
3. Efeitos da declaração de nulidade;
4. Objecto da prova;
5. Legalidade da prova;
6. Método proibidos de prova;
7. Livre apreciação da prova.

Trata-se de uma aplicação directa, com as devidas adaptações, das normas remetidas, não de aplicação subsidiária.

O modelo legislativo do RGIA conduz não só a dupla remissão relativa às matérias acima indicadas aquando da aplicação de leis avulsas, mas também a que “*a interpretação das mesmas disposições difere de serviço para serviço, impedindo, por isso, a uniformização da sua aplicação.*”¹¹

Como um regime geral, o RGIA deve formular, com o máximo de detalhe possível, as suas próprias normas substantivas e processuais para as infracções administrativas.

2.2 Na especialidade

O RGIA é dividido em quatro capítulos, procedendo a seguir a uma análise do teor essencial dos três primeiros capítulos, uma vez que no Capítulo IV há apenas dois artigos que regulamentam as matérias relativas a “*adaptação da legislação e revogação*” e “*entrada em vigor*”, respectivamente.

2.2.1 Capítulo I – Regras Gerais

1) Denominação de sanção pecuniária

Este capítulo estabelece as disposições gerais, contendo um total de três artigos, estando definida no artigo 2.º a noção de infracção administrativa. Como se refere na introdução deste texto, a definição de infracção administrativa é idêntica à da contravenção. A denominação de sanção pecuniária administrativa continua a utilizar o termo “multa”, usado na legislação vigente na altura, para não ter de se alterar essa legislação, mas a forma do termo “multa” em chinês é “罰款”, diferente da para multa penal que é “罰金”.

2) Diferença entre a contravenção e a infracção administrativa

O n.º 2 do artigo 2.º pretende distinguir as infracções administrativas das contravenções então existentes, estabelecendo que o facto ilícito denominado infracção administrativa é considerado contravenção quando lhe corresponda pena

11 Relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, CCAC, 2005, p. 7.

de multa convertível em prisão. Todavia, esse disposto não basta distinguir as infrações administrativas das contravenções, porque em regra, nas contravenções a pena de multa é inconvertível em prisão, salvo disposição em contrário, nos termos do n.º 1 do artigo 125.º do Código Penal de Macau. Tal deficiência legislativa gerou polémica sobre a aplicação de outro decreto-lei relevante, ou seja, o Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, que foi revogado pela Lei n.º 13/2023.

Segundo o Acórdão do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 746/2022, embora as contravenções e as infrações administrativas estejam sujeitas aos princípios básicos do direito penal e do direito processual penal, tanto no direito substantivo como no processual, a natureza jurídica dos dois é diferente. O artigo 122.º do Decreto-Lei n.º 32/93/M (Regime Jurídico do Sistema Financeiro) utiliza o termo “contravenção”. Contudo, de acordo com o procedimento previsto no artigo 131.º do mesmo Decreto, verifica-se que, após a conclusão da instrução, o instrutor fará uma acusação, notificando o suspeito para que este possa apresentar uma defesa escrita. Por fim, a Autoridade Monetária de Macau emitirá um parecer e submetê-lo-á ao Chefe do Executivo (ou ao Secretário com poder delegado) para uma decisão. Este procedimento mostra claramente que a natureza dos actos ilícitos relevantes são infrações administrativas e não contravenções com significado penal, porque se fosse este último, o Ministério Público deveria deduzir uma acusação, remetendo o processo para o tribunal para efeitos de julgamento, e a defesa do arguido só seria feita quando o tribunal tivesse marcado a data do julgamento (*vide* o disposto nos artigos 380.º a 388.º do Código de Processo Penal)¹²⁻¹³.

2.2.2 Capítulo II – Regime Material

Este capítulo define o regime material, composto de seis artigos, regulamentando matérias como “Responsabilidade”, “Tentativa”, “Sanções”, “Prescrições”, “Concurso de infrações” e “Outras disposições aplicáveis”.

1) Responsabilidade

O artigo 4.º do RGIA apenas estipula que as pessoas singulares e os entes colectivos sejam susceptíveis de responsabilidade por infracção administrativa, sem conteúdo relevante.

Quanto à inimputabilidade em razão de idade, esse diploma remete, por

12 Sumário do Acórdão do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 746/2022.

13 Quanto à diferença entre a contravenção e a infracção administrativa, *vide* também o artigo intitulado 《澳門輕微違反法律制度》(O Regime Jurídico de Contravenções de Macau), mencionado na nota n.º 8 deste texto.

seu artigo 9.º, ao artigo 18.º do Código Penal de Macau, ou seja, “os menores de 16 anos são inimputáveis”. Esta forma legislativa traz inconvenientes ou engano não só à sua aplicação em casos concretos, mas também ao trabalho legislativo¹⁴.

Por outro lado, tendo em conta que a responsabilidade penal de pessoas colectivas, não obstante não ter sido expressamente consagrada no Código Penal de Macau a não ser a título excepcional, se encontrava então no ordenamento penal especial de Macau, o RGIA optou por imputar às pessoas colectivas a responsabilidade de infracção administrativa¹⁵, deixando, no entanto, um espaço em branco quanto ao seu conteúdo.

Essas lacunas legislativas foram preenchidas em leis avulsas, posterior e sucessivamente elaboradas, quanto às matérias relativas à responsabilidade de órgãos ou representantes de pessoas colectivas ou entidades equiparadas e à de agentes que pratiquem infracções administrativas, bem como à responsabilidade pelo pagamento, entre outros¹⁶.

2) Formas da infracção administrativa

(1) Tentativa

No que respeita à tentativa, está prevista, no artigo 5.º do RGIA, a sua não punibilidade em absoluto, salvo disposição expressa em contrário. Essa opção legislativa tem a ver com a própria natureza das infracções administrativas, que consistem apenas na falta de observância de disposições preventivas, ou seja, a pouca censurabilidade da sua violação¹⁷.

Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, quando as leis avulsas sancionem a tentativa, “*não podem ser previstos pressupostos e efeitos mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal*”, norma

14 O Regulamento Geral dos Espaços Públicos, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2004, prevê, nos n.ºs 4 e 5 do seu artigo 42.º :

“4. *Sem prejuízo do disposto no número seguinte, se a conduta ilícita tiver sido praticada por menor que não tenha completado 12 anos, a infracção considera-se cometida por quem acompanhava e vigiava o menor.*

5. *As condutas de menor que ainda não tenha completado 8 anos e as condutas de sujeito portador de anomalia psíquica não são sancionadas*”.

Essas disposições foram objecto de crítica do CCAC no Relatório de pesquisa, referido na nota n.º 11 deste texto, pp. 37-38.

15 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, 1999, p. 13.

16 *Vide* as Leis n.ºs 3/2010, 8/2021, 15/2021, 6/2024, 12/2024, etc.

17 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, p. 14.

essa que conduz a dificuldades em avaliar se os efeitos a criar em leis avulsas são ou não “*mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal*”, uma vez que não há comparabilidade entre o sistema dos dias de multa previsto na lei penal e o de multa em quantia certa ou a fixar entre um máximo e um mínimo legal em infracções administrativas¹⁸.

Embora seja muito pouco frequente a estipulação de punibilidade de tentativa em leis avulsas, a previsão da sua consequência é diferente, não havendo um critério em concreto para sua punição. Umas remetem para as disposições do Código Penal de Macau ¹⁹, outras estabelecem os limites mínimo e máximo do valor de multa²⁰.

(2) Comparticipação

Nos termos do artigo 28.º do Código Penal de Macau, cada participante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros participantes. No entanto, relativa à comparticipação de infracção administração não se encontra no RGIA qualquer estipulação própria, nem a remissão para o direito penal, nem a aplicação subsidiária do mesmo.

Assim, em caso de comparticipação numa infracção administrativa, será a cada participante aplicada uma multa prevista para a infracção em causa, ou apenas aplicada uma multa por uma infracção, independentemente de quantas pessoas cometam em conjunto nessa infracção?

Dada a falta de disposição orientativa ou normativa do RGIA, tem sido difícil até à data definir em lei avulsa o modo de sancionar a comparticipação de infracção administrativa.

(3) Concurso aparente de infracções administrativas

O artigo 8.º do RGIA diz respeito ao concurso de infracções, estabelebele que, quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa. Trata-se de um concurso aparente e não efectivo. No entanto, não há regulamentação sobre o concurso aparente de infracções administrativas no RGIA, embora esteja prevista a aplicação subsidiária dos princípios gerais do direito penal, nos termos do n.º 3 do seu artigo 3.º.

18 O n.º 2 do artigo 22.º do Código Penal de Macau prevê: “*A tentativa é punível com a pena aplicável ao crime consumado, especialmente atenuada.*” O artigo 67.º do mesmo Código estabelece as regras para a atenuação especial.

19 *Vide* as Leis n.os 8/2005 e 16/2021.

20 *Vide* as Leis n.os 13/2023 e 15/2024.

No período inicial da entrada em vigor do RGIA, está prevista a aplicação de sanções cumuláveis em algumas leis avulsas quando haja lugar ao concurso aparente de infracções administrativas²¹. Posteriormente, estabelece-se, em outras leis avulsas, a aplicação de sanção mais grave em caso de concurso aparente de infracções administrativas, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para as infracções administrativas cometidas²². Dado o princípio *non bis in idem*, propõe-se que seja adoptada a última forma legislativa.

(4) Infracção administrativa continuada

O conceito de crime continuado está previsto no n.º 2 do artigo 29.º do Código Penal de Macau. Quanto à infracção administrativa continuada, não se encontra qualquer previsão no RGIA, nem remissão para o direito penal.

Após a entrada em vigor do RGIA até a data, não se verifica em quaisquer leis avulsas a definição de infracção administrativa continuada. Na prática quando haja infracções repetidas, “*nuns casos considera-se existir apenas uma infracção, e noutros casos entende-se haver uma infracção por cada dia, a contar da data da constatação da conduta ilícita*”²³.

Com vista a evitar que cada Serviços apliquem os seus próprios métodos para sancionar as *infracção* repetidas ou continuadas, é melhor estabelecer no RGIA um conceito de infracções administrativa continuada e as respectivas sanções, tomando como referência a proposta do CCAC constante do seu Relatório de pesquisa acima mencionado²⁴.

3) Sanções

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do RGIA, a sanção principal é uma sanção pecuniária denominada multa²⁵⁻²⁶.

Nos n.ºs 1 e 3 do artigo 6.º desse diploma, as sanções acessórias não podem ter natureza idêntica à da sanção principal, nem podem ser coliminada qualquer medida privativa ou restritiva da liberdade pessoal.

21 *Vide* as Leis n.ºs 7/2003 e 8/2005.

22 *Vide* as Leis n.ºs 3/2007, 9/2021, 2/2023 e 5/2023.

23 Relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, CCAC, 2005, p. 15.

24 Relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, CCAC, 2005, p. 16.

25 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, 1999, p. 14.

26 Acórdão do Tribunal de Última Instância no Processo n.º 6/2006.

Semelhante ao artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 422/82, de 27 de Outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo em Portugal, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 356/89 e Decreto-Lei n.º 244/85, a alínea d) do n.º 3 do artigo 6.º do RGIA prevê que excepto nos casos de reincidência ou de perda de coisas, valores ou direitos a favor do Território (da RAEM), a duração das sanções acessórias não pode ser superior a 2 anos.

A Constituição Portuguesa não proíbe a pena acessória permanente,²⁷ nem o Código Penal de Macau tem esse limite. Todavia, o RGIA estabelece o referido limite do período máximo para a pena acessória. Tal previsão parece não responder à realidade de Macau. A título de exemplo, quanto à exploração de actividade sem a devida licença, a sanção acessória mais adequada será o encerramento permanente do estabelecimento em causa, não o encerramento por um período não superior a dois anos.

Pela razão acima mencionada, torna-se necessário proceder a revisão daquela alínea, ou seja, contemplar em que situações se tem de limitar o período de aplicação de sanções acessórias, sem prejuízo de ter em consideração “a liberdade de escolha de profissão”²⁸ e “a política criminal de que a aplicação de pena visa também a reintegração do agente na sociedade”²⁹.

4) Reincidência

O n.º 2 do artigo 6.º do RGIA estabelece que, quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.

Nos artigos 69.º e 70.º do Código Penal de Macau, estão previstos, respectivamente, os pressupostos e os efeitos de reincidência, sendo os seus pressupostos de carácter formal e material os seguintes:

1 Pressupostos de carácter formal:

- i. Dolo da conduta no crime anterior e no actual;
- ii. A pena condenada no crime anterior e a pena a condenar são de prisão efectiva superior a 6 meses;
- iii. O crime actual é cometido depois de ter sido condenado o crime anterior por sentença transitada em julgado;

27 Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça no Processo n.º 13/20.6YFLSB.

28 O artigo 35.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China prevê: “*Os residentes de Macau gozam da liberdade de escolha de profissão e de emprego*”.

29 Nos termos do n.º 1 do artigo 40.º do Código Penal de Macau, “*a aplicação de penas e medidas de segurança visa a protecção de bens jurídicos e reintegração do agente na sociedade*”.

- iv. O lapso de tempo entre a prática de ambos os crimes não pode ser superior a 5 anos (não contando para esse efeito o período em que o condenado esteve eventualmente privado judicialmente da liberdade).

2) Pressupostos de carácter material:

Desrespeito pela advertência contida na anterior condenação, ou seja, de acordo com as circunstâncias do caso, quando o agente for de censurar por a condenação ou as condenações anteriores não lhe terem servido de suficiente advertência contra o crime.

Quanto aos efeitos de reincidência, o artigo 70.º do Código Penal de Macau prevê: *“Em caso de reincidência, o limite mínimo da pena aplicável ao crime é elevado de um terço e o limite máximo permanece inalterado, não podendo a agravação exceder a medida da pena mais grave aplicada nas condenações anteriores”*.

Como o RGIA não estabelece em concreto os pressupostos e efeitos da reincidência de infracções administrativas, tem vindo a ser definido em leis avulsas esse conteúdo.

O conceito de reincidência tem sido bem elaborado em leis avulsas e menos controverso, citando a seguir e a título de exemplo, um artigo respeitante a reincidência da Lei n.º 15/2024, recentemente publicada no Boletim Oficial da RAEM em 12 de Agosto de 2024:

“Artigo 39.º

Reincidência

1. Para efeitos do disposto na presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa prevista na presente lei no prazo de dois anos após a decisão sancionatória administrativa se ter tornado inimpugnável e desde que entre a prática da infracção administrativa actual e a da anterior não tenham decorrido cinco anos.

2. Em caso de reincidência, o valor mínimo da multa é elevado de um quarto e o valor máximo permanece inalterado”.

Sendo um diploma de regime geral, o RGIA deve conter um artigo que regulamente propriamente a “reincidência”. Pode-se considerar recorrer à redacção menos controversa em leis avulsas, por um lado, e criar normas excepcionais quando tal se justifique em certas leis avulsas, por outro. Com opção legislativa, pode dispensar-se a regulamentação de reincidência em cada lei avulsa, reduzindo a extensão da sua redacção.

2.2.3 Capítulo III – Regime procedimental

No Capítulo III define-se o regime procedimental, o qual é composto de 10 artigos, regulamentando matérias como “Competência”, “Garantias do infractor”, “Identificação”, “Recorribilidade dos actos processuais intermédios”, “Decisão sancionatória”, “Destino das multas”, “Impugnação da decisão”, “Cobrança coerciva da multa”, “Infractores não residentes” e “Outras disposições aplicáveis”.

Abordamos, de seguida, as questões mais preocupantes na execução do procedimento sancionário.

1) Dificuldades de notificação

No período inicial da entrada em vigor do RGIA, uma das maiores dificuldades que os serviços sentiam no exercício das suas funções era a que se prendia com a matéria relativa às notificações, omissa no RGIA³⁰.

Para colmatar essa dificuldade, foi introduzida uma nova forma de notificação no artigo 113.º da Lei n.º 3/2007 (Lei do Trânsito Rodoviário), a qual segue o exemplo da notificação em matéria fiscal, com a presunção de recepção de notificação³¹, que é diferente das formas previstas no Capítulo III do Código do Procedimento Administrativo:

“Artigo 113.º

Notificação

1. À excepção das notificações previstas na Secção IV deste Capítulo, as notificações feitas no âmbito do procedimento sancionatório administrativo, por carta registada sem aviso de recepção, presumem-se realizadas no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, quando efectuadas para:

- 1) A residência habitual ou a sede constantes do registo de propriedade do veículo, quando o notificando seja o proprietário;*
- 2) A residência habitual constante do arquivo da entidade emissora da carta de condução, quando o notificando seja o condutor;*
- 3) O endereço indicado pelo próprio notificando.*

2. Se os interessados se encontrarem fora da RAEM, o prazo indicado no número anterior somente se inicia depois de decorridos os prazos de dilação previstos no artigo 75.º do Código do Procedimento Administrativo.

30 Relatório de pesquisa, intitulado “Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infrações Administrativas”, CCAC, 2005, p. 30.

31 Nota Justificativa da Lei do Trânsito Rodoviário (Proposta de Lei), 2006, p. 4.

3. *A presunção dos n.os 1 e 2 só pode ser ilidida pelo notificado quando a recepção da notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões imputáveis aos serviços postais.*
4. *As disposições referidas nos n.os 1 a 3 são aplicáveis, no processo contravencional, às notificações feitas por parte de entidade administrativa, antes de o auto ser remetido ao órgão judiciário competente.*
5. *As notificações previstas na Secção IV deste Capítulo são efectuadas nos termos do Código do Procedimento Administrativo”.*

Essa novidade na produção legislativa contribui não só para acelerar o procedimento sancionatório, como também para minimizar o gasto de dinheiro público nele utilizado para o efeito, razão pela qual em várias leis avulsas sucessivamente elaboradas foi introduzida, com as devidas adaptações, essa forma de notificação.

Para não se repetir essa matéria na elaboração de propostas de leis avulsas, parece que seria adequado introduzir no RGIA a dita forma de notificação.

Por outro lado, com a entrada em vigor da Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica), a notificação por meio electrónico torna-se mais eficiente, matéria essa que merece ser introduzida também no RGIA.

2) Dificuldades em audiência

É diferente do processo penal, não prevendo, quer no Código do Procedimento Administrativo, quer no RGIA, o dever de testemunhar nem o de comparência, omissão essa que põe em dificuldade os trabalhos de audiência no procedimento sancionatório.

Não obstante a introdução recente do dever de comparência em algumas leis avulsas, mais concretamente, nas Leis n.os 13/2023 e 15/2024,³² faltam nelas normas para regulamentar em pormenor o procedimento relativo a audiência e o dever de testemunhar.

Dada a importância da audiência no procedimento sancionatório, deve aperfeiçoar-se essa matéria no RGIA, tomando como referência a experiência legislativa em direito comparado, como por exemplo a do Interior da China³³ e

32 O artigo 42.º da Lei n.º 15/2024 prevê: “Qualquer pessoa devidamente notificada para intervir no processo de infracção administrativa que não compareça no dia, hora e local designados, nem justifique a falta nos cinco dias imediatamente subsequentes, é sancionada com multa de 1 000 a 10 000 patacas”.

33 *Law of The People’s Republic of China on Administrative Penalty (2021 Revision).*

de Portugal³⁴.

3) Dificuldade na cobrança de multas

Como a multa da sanção administrativa é inconvertível em prisão, a falta do pagamento de multa dá lugar a cobrança coerciva por parte da Repartição das Execuções Fiscais da Direcção dos Serviços de Finanças. Esta por sua vez efectua a cobrança coerciva nos termos do Código das Execuções Fiscais, aplicável por referência após a transferência de administração de Macau.³⁵³⁶ Trata-se de um procedimento moroso.

Aquando da elaboração da proposta da lei intitulada “Lei do Trânsito Rodoviário”, que foi aprovada em sessão plenária da Assembleia Legislativa da RAEM em 26 de Abril de 2007, foi introduzido o sistema de multa de montante fixo por infracção administrativa, permitindo o pagamento de dois terço do valor da multa no prazo de 15 dias após a recepção da notificação da acusação. Segundo a Nota Justificativa dessa proposta, esta medida “*não só pode acelerar o andamento do procedimento administrativo, evitando a acumulação de processos, mas também é considerada como medida de estímulo ao pagamento voluntário da multa, com a qual se espera que, no futuro, os infractores cumpram voluntariamente a lei, evitando assim o descrédito das medidas sancionatórias e consequente perda do efeito dissuasório da lei e das acções de fiscalização da mesma*”³⁷.

Na Lei n.º 15/2021 “(Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos)”, foi também introduzido o semelhante mecanismo de pagamento voluntário de multa. Conforme o seu artigo 60.º, “*o infractor pode proceder ao pagamento voluntário da multa, no prazo que lhe for fixado para apresentação de defesa escrita, quando esteja em causa (1) infracção administrativa leve, (2) qualquer outra infracção administrativa, grave ou muito grave, praticada com negligência, e (3) não seja caso de a infracção administrativa ter sido causa de acidente ou ter contribuído para a sua verificação. Havendo lugar a este pagamento, a multa é fixada no valor mínimo da multa correspondente à infracção, mas considerando, sempre, quando seja o caso, o*

34 Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas por Decreto-Lei n.º 356/89, Decreto-Lei n.º 244/95, Decreto-Lei n.º 323/2001 e Lei n.º 109/2001.

35 O Capítulo III do Código das Execuções Fiscais, aplicável por referência após a transferência de administração de Macau.

36 A proposta de lei intitulada “Aprovação do Código Tributário” está em apreciação na Assembleia Legislativa da RAEM até à data de elaboração deste texto.

37 Nota Justificativa da Lei do Trânsito Rodoviário (Proposta de Lei), 2006, p. 4.

agravamento a título de reincidência”³⁸.

Para colmatar a dificuldade na cobrança de multas e acelerar o procedimento sancionatório, propõe-se que seja introduzido no RGIA um mecanismo de pagamento voluntário de multa após a acusação, tomando como referência os constantes da Lei n.º 3/2007 e da Lei n.º 15/2021.

4) Advertência

Antes da entrada em vigor do RGIA, estava prevista em vários diplomas a advertência como uma das sanções administrativas ou sua substituição.³⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 20.º do RGIA⁴⁰, a sanção de advertência foi revogada, uma vez que a única sanção principal definida no RGIA é uma sanção pecuniária denominada “multa”.

Em 2019, a figura da advertência voltou a ser introduzida no sistema jurídico de Macau, mas sem carácter sancionatório. No artigo 18.º da Lei n.º 13/2019 (Lei da cibersegurança) está previsto o seguinte:

“Artigo 18.º

Advertência

1. Caso se verifique uma irregularidade no cumprimento dos deveres de cibersegurança, a entidade de supervisão pode fixar um prazo para a sua sanção, quando:

A irregularidade seja sanável e dela não tenha resultado um perigo significativo para a cibersegurança;

Não haja reincidência.

2. Sendo a irregularidade sanada no prazo fixado, a entidade de supervisão pode decidir-se por uma simples advertência ao infractor.

3. A falta de sanção da irregularidade no prazo fixado determina o prosseguimento do procedimento para aplicação das sanções que couberem à infracção”.

38 Nota Justificativa da Lei do Regime Jurídico da Segurança contra Incêndios em Edifícios e Recintos (Proposta de Lei), 2020, p. 4.

39 A título de exemplo, Decreto-Lei n.º 84/90/M, Decreto-Lei n.º 90/88/M, Decreto-Lei n.º 38/93/M e Decreto-Lei n.º 16/96/M.

40 O artigo 20.º do RGIA prevê: “1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3, os regimes das leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º devem conformar-se com o disposto no presente diploma no prazo de 60 dias. 2. Decorrido o prazo referido no número anterior, as normas que não se encontrem conformes com o disposto no presente diploma consideram-se revogadas. 3. São revogadas na data da entrada em vigor do presente diploma as disposições constantes dos regimes referidos no n.º 1 que contrariem o disposto nos artigos 11.º, 12.º, 13.º, 16.º e 17.º”.

Segundo o parecer da 1.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa da RAEM, com a advertência “*pretende-se dar uma oportunidade de correcção de irregularidades no cumprimento de deveres sem que sejam aplicadas as sanções, principais e acessórias, por infracção administrativa. É, portanto, uma fase preliminar que pode levar à extinção do procedimento infraccional. A advertência tem na sua génese um juízo de desvalor jurídico em relação à conduta do agente, a qual, no entanto, tem um reduzido grau de ilicitude*”⁴¹.

Posteriormente, foram aprovadas várias leis que contêm a medida de advertência, como, por exemplo, a Lei n.º 15/2020 (“Estatuto das escolas particulares do ensino não superior”), Lei n.º 8/2021 (“Lei da actividade dos estabelecimentos da indústria hoteleira”), Lei n.º 17/2022 (“Lei da actividade dos centros de apoio pedagógico complementar particulares do ensino não superior”), Lei n.º 10/2023 (“Regime jurídico da emissão monetária”) e Lei n.º 6/2024 (“Lei sindical”).

Como referência de direito comparado, é de salientar que o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 433/82, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/95. estabelece a medida de admoestação semelhante à advertência, prevendo o seguinte:

“1. Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, pode a entidade competente limitar-se a proferir uma admoestação.

2. A admoestação é proferida por escrito, não podendo o facto voltar a ser apreciado como contra-ordenação”.

Pelo exposto, é adequado introduzir no RGIA a medida de advertência, especificando as circunstâncias em que pode ser implementada e o respectivo procedimento.

5) Divergência na interpretação do artigo 14.º do RGIA

O artigo 14.º do RGIA especifica de forma taxativa os elementos que devem ser indicados na decisão sancionária e o efeito em caso de incumprimento. É o seguinte o teor desse artigo:

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

- a) A identificação do infractor;*
- b) A descrição do facto ilícito imputado;*
- c) A indicação da norma que prevê e sanciona o facto ilícito*

41 Parecer N.º 3/VI/2019 da 1.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa da RAEM, 2019, p. 55.

imputado;

d) A indicação dos meios de prova;

e) A indicação da sanção aplicada e o prazo para o seu cumprimento, que não pode ser inferior a 10 dias nem superior a 30;

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

g) A indicação de que há lugar à execução imediata da decisão caso esta não seja impugnada”.

Quanto à opção legislativa desse artigo, esclarece-se na Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento o seguinte:

“A decisão sancionatória deve, porque é dirigida directamente ao infractor, não havendo defensor obrigatório, permitir que ele tenha conhecimento de todos os elementos de facto e de direito susceptíveis de viabilizar uma sua decisão no sentido de pagar voluntariamente ou de impugnar a decisão administrativa. O elenco dos elementos que devem constar da decisão é o considerado mínimo para esse efeito”⁴².

No entanto, nem todos os elementos referidos naquele artigo são elementos de um acto administrativo, sendo os previstos nas suas alíneas f) e g) elementos informativos, aproximando-se das alíneas c) e d) do artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

Deste modo de legislar, resultou divergência na interpretação na prática. Cita-se o seguinte extracto duma declaração de voto proferida pelo Juíz Lai Kin Hong no Processo n.º 52/2005 do Tribunal de Segunda Instância da RAEM, posição essa que foi seguida por magistrado num processo administrativa⁴³:

“Convém esclarecer que a redacção deste artigo não é feliz, e por isso, carece de interpretação correctiva, sob pena de quebra da coerência do ordenamento. Neste aspecto, a doutrina ensina (Mário Esteves de Oliveira e outros: Código do Procedimento Administrativo, Almedina, 2ª ed., p. 581): Nem todas menções

42 Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, 1999, p.19.

43 Acórdão do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 414/2020, pp. 4 e 5.

a que se refere este n.ºI respeitam a elementos do próprio acto administrativo, não se revelam nele próprio, na decisão, referem-se, sim, antes, à sua externalização ou documentação. Não se confundam, pois, as menções respeitantes a elementos essenciais do próprio acto e as menções que devem constar do documento onde ele se revela; a falta daqueles gera nulidade, e destas, porventura, nem sequer anulabilidade”⁴⁴.

Todavia, dadas as regras de interpretação constantes do Código Civil de Macau, especialmente do seu artigo 8.º, vários acórdãos do Tribunal de Segunda Instância consideram nulidade a decisão sancionatória que não contém qualquer um dos elementos indicados no artigo 14.º do RGIA, sendo o seguinte o extrato de um desses acórdãos:

“Explicitando melhor: ainda que alguns dos elementos ali previstos possam ter um carácter concomitantemente informativo – e, por isso mesmo, marcados preferencialmente para um conteúdo notificador (é o caso das alíneas f) e g)) - a verdade é que a sua falta não afecta somente a sua eficácia externa. É que, podendo eles ter que ver mais com a sua dinâmica, com a sua externalização, com a sua projecção perante os destinatários, a sua importância não pode deixar de ser a mesma que o legislador lhes pretendeu conferir: Eles têm o mesmo valor que os restantes, na medida em que o preceito legal não estabeleceu nenhuma hierarquia entre si, antes os colocou no mesmo plano de importância. Pode-se não concordar com esta forma de legislar, mas não se pode fazer de conta que o legislador não se declarou da melhor maneira ou que não soube expressar o seu pensamento em termos adequados (cfr. art. 8º do CC)”⁴⁵.

Tendo em consideração a intenção legislativa do artigo 14.º do RGIA e a coerência do ordenamento, propõe-se que na eventual revisão do RGIA seja dividido esse artigo em dois artigos, sendo um para o conteúdo sancionatório da decisão, que contém os elementos indicados nas ditas alíneas a) a e), e outro para o da notificação da mesma que inclui os restantes elementos especificadas nas referidas f) e g), e que o incumprimento do último implique a ineficácia da decisão sancionatória, e não nulidade da mesma, uma vez que a notificação é

44 Acórdão do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 52/2005, pp. 23 e 24.

45 Acórdão do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 216/2013, p. 11.

apenas um acto instrumental⁴⁶.

3. Conclusões

Devido às deficiências inerentes do RGIA, sugeriram várias dificuldades na sua aplicação logo no período inicial após a sua entrada em vigor. Não obstante a publicação do relatório de pesquisa por parte da CCAC, no qual foram propostas várias sugestões para eventual revisão do RGIA, este mantém-se inalterado até à data.

Com o desenvolvimento socio-económico da Região Administrativa Especial de Macau após o retorno, têm vindo a ser introduzidas em leis avulsas normas relativas a sanções administrativas para colmatar as deficiências do RGIA.

Pelo exposto e face aos recentes apelos públicos à abolição do regime de contravenções, é ainda mais necessário rever e aperfeiçoar o RGIA, para que as matérias relevantes não tenham de ser repetidamente definidas em leis avulsas, evitando eventuais regulamentações diferentes sobre a mesma matéria, e para responder oportunamente as necessidades sociais em caso de abolição do regime das contravenções no futuro.

Neste contexto, propõe-se aperfeiçoar o respectivo regime geral em três aspectos:

1) Mudar o modelo legislativo, abandonando a remissão directa para as normas do Código Penal e do Código de Processo Penal e formulando no RGIA, com o máximo de detalhe possível, as suas próprias normas substantivas e processuais para as infracções administrativas, no sentido de evitar a dupla remissão aquando da aplicação de leis avulsas;

2) Introduzir no RGIA normas substantivas e processuais menos controversas relativas às infracções administrativas previstas actualmente em várias leis avulsas, tais como as respeitantes à, “responsabilidade das pessoas colectivas ou entidades equiparadas”, “reincidência”, “notificação” e “advertência”, para colmatar as deficiências do RGIA;

3) Proceder a um estudo de direito comparado, a conjugar com a experiência e a prática da RAEM, sobre algumas matérias que já tenham merecido consideração do legislador em algumas leis avulsas recentemente aprovadas, a título de exemplo, sobre “tentativa” e “dever de comparência”, bem como sobre “a comparticipação”, “concurso aparente de infracções administrativas” e “infracção administrativa continuada”, matérias essas que ainda não estão regulamentadas no RGIA.

Além disso, sugere-se que sejam revistas as normas relativas a sanções

46 LINO JOSÉ RODRIGUES RIBEIRO e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Código Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Fundação Macu, SAFF, 1998, p. 422.

accessórias, contemplando em que situações se ter de limitar o período de aplicação de sanções accessórias, tendo em consideração simultaneamente “a liberdade de escolha de profissão” e “a política criminal de que a aplicação de pena visa também a reintegração do agente na sociedade”.

Referências:

Acórdãos do Tribunal de Segunda Instância no Processos n.os 52/2005, 928/2012, 216/2013, 414/2020 e 746/2022;

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça no Processo n.º 13/20.6YFLSB;

Acórdão do Tribunal de Última Instância no Processo n.º 6/2006;

LINO JOSÉ RODRIGUES RIBEIRO; e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Código Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, Fundação Macu*, SAFP, 1998;

MAI MAN IENG, 《澳門輕微違反法律制度》 (*O Regime Jurídico de Contravenções de Macau*), 2006, extraído do *website* do Ministério Público da Região Administrativa Especial de Macau:

https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/articles_detail/article/ir3czt7a.html;

Nota Justificativa do Projecto de Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, 1999;

Nota Justificativa da Lei do Trânsito Rodoviário (Proposta de Lei), 2006;

Nota Justificativa da Lei do Regime Jurídico da Segurança contra Incêndios em Edifícios e Recintos (Proposta de Lei), 2020;

Parecer N.º 3/VI/2019 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa da RAEM, 2019;

Relatório de pesquisa, intitulado “*Algumas Considerações sobre o Procedimento Acusatório e da Aplicação de Sanções contra as Infracções Administrativas*”, CCAC, 2005, extraído do:

<https://www.ccac.org.mo/pdf/pt/intro/2005/RelAdmP.pdf>

ZHAO GUOQIANG, *As coordenadas dos valores da política criminal a seguir numa sociedade harmoniosa – reflexões sobre a política criminal de Macau*, *Revista de Administração Pública de Macau*, SAFP, n.º 75, 2007, pp.131 - 157;

ZHAO GUOQIANG, 《澳門刑法的改革之路 – 以若干急需反思與完善的問題為視角》 (*O caminho para a reforma do direito penal de Macau – na perspectiva de várias questões que necessitam urgentemente de reflexão e melhoria*), 《澳門回歸祖國二十五周年法治建設回顧與展望研討會文集》 (Teses do Seminário sobre Revisão e Perspectivas da Construção do Estado de Direito por ocasião do 25.º Aniversário do Regresso de Macau à Pátria), 2024, pp. 47-78.

Anexo

Decreto-Lei n.º 52/99/M de 4 de Outubro

Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento

O legislador tem vindo a sentir uma crescente necessidade de prever ilícitos de natureza não penal, civil ou disciplinar, não só em razão da tendência para descriminalizar certas condutas que não merecem tutela penal mas também em função da progressiva tipificação de infracções meramente relacionadas com regulamentação administrativa.

Existem presentemente no ordenamento jurídico de Macau numerosos diplomas legais que prevêm ilícitos que não podem ser qualificados de crimes ou de contravenções nem têm natureza civil ou disciplinar.

Tais ilícitos, cuja sanção principal é a multa administrativa, têm actualmente regimes diversos e, por vezes, contraditórios, sendo assim urgente adoptar um regime geral, fixando as respectivas normas substantivas e adjectivas.

Por esta via, faz-se o reconhecimento indubitável da existência de outro tipo de infracções, ora chamadas administrativas, que não se encontra previsto no Estatuto Orgânico de Macau. O seu regime geral, que agora se estabelece, não se pretende tributário dos direitos penal ou processual penal, não obstante recorrer, inevitavelmente, a alguns conceitos usualmente utilizados naquele âmbito; ancora-se, antes, fortemente, no direito administrativo.

Tal regime, contendo um núcleo imperativo de normas substantivas e procedimentais, permite, igualmente, a manutenção da maior parte dos actuais regimes vigentes como legislação avulsa especial, tendo em conta a grande diversidade de matérias específicas que são regulamentadas com recurso a este tipo de ilícito. Pretendeu-se um regime simples, célere e eficaz na prossecução dos interesses que a Administração visa tutelar mas de igual forma garantístico dos inalienáveis direitos dos particulares.

Nestes termos;

Ouvido o Conselho Consultivo;

O Governador decreta, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Estatuto Orgânico de Macau, para valer como lei no território de Macau, o seguinte:

CAPÍTULO I Disposições gerais Artigo 1.º (Âmbito)

O presente diploma define o regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento.

Artigo 2.º

(Noção de infracção administrativa)

1. Constitui infracção administrativa o facto ilícito que unicamente consista na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos, que não tenha a natureza de contravenção e para o qual seja cominada uma sanção administrativa pecuniária denominada multa.

2. O facto ilícito denominado infracção administrativa é considerado crime ou contravenção, conforme os casos, quando lhe corresponda pena de prisão ou pena de multa convertível em prisão.

Artigo 3.º

(Regime aplicável)

1. Os regimes material e procedimental aplicáveis às infracções administrativas são fixados nas leis ou regulamentos que as prevêm e sancionam.

2. Os regimes referidos no número anterior devem conformar-se com as disposições do presente diploma.

3. Na ausência de regulamentação nas leis ou regulamentos previstos no n.º 1, aplicam-se subsidiária e sucessivamente as disposições do presente diploma e, com as necessárias adaptações, as adequadas do Código do Procedimento Administrativo e os princípios gerais do direito e do processo penal.

CAPÍTULO II

Regime material

Artigo 4.º

(Responsabilidade)

As pessoas singulares e os entes colectivos, mesmo sem personalidade jurídica, são susceptíveis de responsabilidade por infracção administrativa.

Artigo 5.º

(Tentativa)

1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a tentativa não é sancionada.

2. Quando as leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º sancionem a tentativa, não podem ser previstos pressupostos e efeitos mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.

Artigo 6.º

(Sanções)

1. Em caso algum pode ser cominada, pela prática de uma infracção administrativa, qualquer medida privativa ou restritiva da liberdade pessoal.

2. Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.

3. As sanções acessórias:

Devem estar tipificadas nas leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º;

Não podem ter natureza idêntica à da sanção principal;

Têm duração determinada;

Excepto nos casos de reincidência ou de perda de coisas, valores ou direitos a favor do Território, a sua duração não pode ser superior a 2 anos;

Não podem ser prorrogadas;

Não podem ser efeito necessário da aplicação da sanção principal.

Artigo 7.º**(Prescrições)**

1. O procedimento para aplicação das sanções prescreve decorridos 2 anos sobre a data da prática da infracção.

2. As sanções prescrevem decorridos 4 anos sobre a data em que a decisão sancionatória se tenha tornado inimpugnável.

3. Os prazos de prescrição do procedimento e das sanções suspendem-se e interrompem-se nos termos das disposições adequadas da lei penal.

Artigo 8.º**(Concurso de infracções)**

Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contração e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa.

Artigo 9.º**(Outras disposições aplicáveis)**

Ao regime material das infracções administrativas são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições constantes dos n.os 1 e 3 do artigo 1.º, dos artigos 2.º, 3.º, 18.º, 119.º e 120.º e do n.º 2 do artigo 123.º do Código Penal.

CAPÍTULO III**Regime procedimental****Artigo 10.º****(Competência)**

No silêncio das leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º, o procedimento por infracções administrativas e a aplicação das respectivas sanções é da competência das autoridades administrativas que tutelam os interesses que aqueles visam proteger ou promover.

Artigo 11.º**(Garantias do infractor)**

1. Não são admitidas quaisquer medidas processuais privativas ou restritivas

da liberdade pessoal do infractor.

2. Sob pena de nulidade da decisão sancionatória, são assegurados ao infractor os direitos de audiência e de defesa.

Artigo 12.º

(Identificação)

1. Quando suspeitem da prática de qualquer infracção administrativa, as autoridades administrativas competentes podem pedir ao infractor a sua identificação e residência.

2. Quando o infractor se recuse a fornecer aquelas informações, as autoridades administrativas competentes podem solicitar aos militarizados do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Marítima e Fiscal que exijam àquele que o faça.

Artigo 13.º

(Recorribilidade dos actos processuais intermédios)

Dos actos da autoridade administrativa competente que, no decurso do processo, violem direitos, liberdades e garantias do infractor, nomeadamente dos de apreensão de bens, suspensão de actividade ou encerramento de estabelecimento, cabe recurso contencioso imediato para o Tribunal Administrativo.

Artigo 14.º

(Decisão sancionatória)

A decisão sancionatória deve conter, sob pena de nulidade:

A identificação do infractor;

A descrição do facto ilícito imputado;

A indicação da norma que prevê e sanciona o facto ilícito imputado;

A indicação dos meios de prova;

A indicação da sanção aplicada e o prazo para o seu cumprimento, que não pode ser inferior a 10 dias nem superior a 30;

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

A indicação de que há lugar à execução imediata da decisão caso esta não seja impugnada.

Artigo 15.º

(Destino das multas)

No silêncio das leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º, o produto das multas constitui receita do Território.

Artigo 16.º

(Impugnação da decisão)

Da decisão sancionatória cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo.

Artigo 17.º**(Cobrança coerciva da multa)**

Na falta de pagamento voluntário da multa procede-se à sua cobrança coerciva, nos termos do processo de execução fiscal, através da entidade competente, servindo de título executivo a certidão da decisão sancionatória.

Artigo 18.º**(Infractores não residentes)**

1. Quando o infractor não seja residente de Macau, o procedimento é acelerado por forma a que o pagamento da multa, quando devida, seja assegurado antes da sua saída do Território.

2. No caso previsto no número anterior, o infractor, quando identificado, presta uma caução de montante igual ao do valor mínimo da multa aplicável.

3. A caução referida no número anterior é perdida a favor do Território quando venha a ser aplicada uma multa que não seja voluntariamente paga e não seja interposto recurso da respectiva decisão sancionatória ou, tendo-o sido, não tenha obtido provimento.

4. Quando o infractor:

Se recuse a prestar a caução referida no n.º 2;

Venha a ser sancionado com uma multa que não pague voluntariamente;

Não recorra da respectiva decisão sancionatória ou, tendo recorrido, não tenha obtido provimento; e

Abandone o Território, não pode voltar a entrar neste antes da multa se mostrar paga.

Artigo 19.º**(Outras disposições aplicáveis)**

Ao regime procedimental das infracções administrativas são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições constantes do n.º 1 do artigo 51.º, do artigo 52.º, dos n.os 1 e 3 do artigo 109.º, do n.º 1 do artigo 111.º e dos artigos 112.º, 113.º e 114.º do Código de Processo Penal.

CAPÍTULO IV**Disposições finais e transitórias****Artigo 20.º****(Adaptação da legislação e revogações)**

1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3, os regimes das leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º devem conformar-se com o disposto no presente diploma no prazo de 60 dias.

2. Decorrido o prazo referido no número anterior, as normas que não se encontrem conformes com o disposto no presente diploma consideram-se revogadas.

3. São revogadas na data da entrada em vigor do presente diploma as disposições constantes dos regimes referidos no n.º 1 que contrariem o disposto nos artigos 11.º, 12.º, 13.º, 16.º e 17.º

Artigo 21.º

(Entrada em vigor)

O presente diploma entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em 30 de Setembro de 1999.

Publique-se.

O Governador, Vasco Rocha Vieira.