

Processo nº238/01

Data: 02/MAIO/2002

**Assuntos: Competência.
Contencioso Administrativo.**

SUMÁRIO

- a) O contencioso administrativo respeita tão sómente aos litígios entre a Administração Pública e os particulares, que devam ser dirimidos pelos tribunais administrativos com aplicação das normas de direito administrativo material.
- b) Não podem aí julgar-se, em via directa ou principal, recursos de actos que tenham por objecto questões de direito privado.
- c) Só são sindicáveis, por essa via actos de gestão pública, ou seja os praticados no exercício de uma função pública, com aplicação de normas de direito público.
- d) Os Tribunais administrativos são incompetentes para a interpretação das cláusulas dos contratos, determinação do seu objecto e vontade dos outorgantes, nas compras e vendas celebradas ao abrigo da Lei nº4/83/M, de 11 de Junho e Decreto-Lei nº56/83/M, de 30 de Dezembro, já que se tratam de questões de direito privado.

O Relator

Sebastião José Coutinho Póvoas

Recurso Nº238/01

Recorrente : “A”.

Recorrido : **Secretário para a Economia e Finanças.**

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M. :

O Dr. “A”, residente em Macau, recorre do despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, de 29 de Outubro de 2001 que lhe indeferiu o pedido “de ver reconhecido o seu direito de aquisição de propriedade sobre o lugar de estacionamento do nº 17 do Edifício XX.”

Concluiu as suas alegações nestes termos:

- O recorrente adquiriu, na qualidade de funcionário, a fracção onde habita;
- Sempre agiu com boa-fé, confiando que, ao pagar o valor global pela aquisição da fracção e do lugar de estacionamento, poderia utilizar pacificamente esse lugar e, reatado o trato sucessivo registral, ve-lo-ia integrar, de pleno direito, a sua esfera patrimonial;
- Tal convicção resultou dos sucessivos contactos mantidos com a Administração em que manifestou a sua intenção de adquirir o lugar de estacionamento, sem que tal posição houvesse sido contestada;
- A Administração havia adquirido a fracção por escritura

pública na qual não estava incluído o lugar de estacionamento;

- O lugar de estacionamento não se encontra registado em nome da Administração nem consta da escritura celebrada com o anterior proprietário;
- A Administração considera ser titular de um direito de aquisição sobre o lugar de estacionamento, pelo que, não havendo escritura de compra e venda sobre o mesmo, tal direito deve estar titulado por contrato-promessa;
- O valor pago pela Administração na compra da fracção contemplou o valor do lugar de estacionamento;
- Este valor global pago pela Administração na compra da fracção (que contemplou o valor do lugar de estacionamento) serviu de base ao cálculo do valor a pagar pelo recorrente aquando da venda, a este, da fracção;
- O recorrente, não só pagou as despesas condominiais com o lugar de estacionamento, como manifestou por escrito o seu direito de aquisição do lugar de estacionamento;
- O pagamento de tais despesas foi contestado pela Administração, que considera não haver transferido o seu direito de aquisição do lugar de estacionamento para o recorrente;
- O recorrente procurou obter da Administração ofício que lhe permitisse continuar a efectuar o pagamento das despesas atinentes ao lugar de estacionamento;
- O despacho que decidiu sobre a pretensão do recorrente

indeferiu, sem qualquer base legal ou fáctica, o solicitado;

- O despacho recorrido é, pois, ilegal;
- O despacho recorrido revela abuso de poder por parte da Administração;
- O despacho recorrido viola os princípios da boa-fê, da eficiência, da legalidade, da proporcionalidade e da prossecução do interesse público;
- A entidade recorrida utilizou argumentos confessamente falsos para justificar a sua situação jurídica irregular (quicá inexistente).

Pede, pois, se declare nulo, ou, se assim não for entendido, se anule o acto recorrido.

A entidade recorrida pugnou pelo não provimento do recurso.

O Ilustre Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso deve ser rejeitado.

Releva a seguinte **matéria de facto**:

- O recorrente candidatou-se, em 3 de Fevereiro de 2001, à aquisição, por compra, da fracção XX, do nº XX da Travessa XXX em Macau, onde residia na qualidade de funcionário público;
- No dia 18 de Fevereiro de 2001 foi outorgada escritura de compra e venda, sendo vendedora a Administração, pelo preço de \$500.000,00 patacas;

- O recorrente requereu aos Serviços de Finanças que lhe certificassem que o lugar de estacionamento n° 17 integrava a fracção vendida;
- Na sequência, os Serviços deram as seguintes informações:

“Exmo. Senhor Director dos Serviços:

Sobre o assunto em epígrafe objecto do requerimento, em apreço, de “A” endereçada ao Senhor Secretário para a Economia e Finanças e, na sequência do despacho, de 24 de Agosto de 2001, do Senhor Coordenador do Núcleo de Apoio Jurídico, cumpre informar o seguinte:

A – Enquadramento da situação de facto

Conforme a Certidão n° 114/79, emitida pela Repartição dos Serviços de Obras Públicas, para o efeito do registo na competente Conservatória dos Registos de Macau, consta do Processo da Obra “Construção de um conjunto residencial no Terreno ocupado pelo prédio XXX – em regime de propriedade horizontal” que a Companhia de Investimento Predial Sunfair, Limitada, foi autorizada a construir o referido conjunto residencial mediante licença para obras n° 174/77.

Mais se certifica que esta licença foi requerida nos termos do artigo 1418° do Código Civil aprovado pelo Decreto-Lei n° 47344, de 25 de Novembro de 1996, aplicado por extensão a Macau pelo Portaria n° 22.869, de 4 de Setembro de 1967 e que da memória descritiva das fracções autónomas que acompanhou o projecto da construção consta a individualização das fracções e o valor relativo de cada fracção expresso em percentagem ou permilagem do valor total do prédio como estipula o citado preceito legal e se tornava necessária para a descrição do prédio como estipula o citado preceito legal e se tornava necessário para a descrição do prédio sob o regime de propriedade

horizontal nos termos previstos no artigo 149º do Código do Registo Predial. (C.R.P.) aprovado pelo Decreto-Lei nº 47611, de 28 de Março de 1967. tornado extensivo a Macau pela Portaria nº 23.088 de 30 de Dezembro de 1967.

- O registo foi efectuado nos termos legalmente previstos e a cave está descrita, sob o número 264 do Livro B2, a fls. 15V, da Conservatória dos Registos de Macau, como fracção autónoma destinada a garagem geral para automóveis com a área de 1.326mq,52 e o valor de 5.55% do valor total do prédio.
- Os documentos que titulam a constituição da propriedade horizontal constantes da certidão nº 114/79, acima referida, e o requerimento da constituição da propriedade horizontal, estão arquivados sob a inscrição da propriedade horizontal nº 9347, do Livro F10 da Conservatória do Registo Predial, efectuada a 20 de Abril de 1979.
- O facto aquisitivo do direito de propriedade da fracção autónoma XXX, em nome de “A”, está inscrito sob número 10.785 do Livro G da Conservatória do Registo Predial e a escritura da compra e venda data de 18 de Fevereiro de 2000.

Com referência ao estacionamento, situado na cave descrita, como fracção autónoma, consta do Livro das inscrições a aquisição da quota correspondente a 1/38 da área total desta fracção pela Companhia de Electricidade de Macau, SARL – C.E.M., por escritura pública celebrada em 28 de Junho de 1990.

B – Regime legal que regulou a constituição da propriedade horizontal do prédio em referência

O regime preceituado no Código Civil de 1966 vigente no momento da constituição da propriedade horizontal do prédio em referência

consigna no artigo 1418º os elementos que devem integrar o título constitutivo da propriedade e que estão sujeitos a registo a fim de que o título constitutivo produza efeitos perante terceiros.

De acordo com o artigo 149º do C.R.P. deve proceder-se no título constitutivo à especificação das partes do prédio correspondentes às fracções autónomas de harmonia com as indicações da matriz e individualizando cada uma delas por uma letra maiúscula e pela menção do andar em que se situa ou por outra circunstância que sirva para a distinguir dos demais, bem como o valor das respectivas fracções autónomas.

Cada condómino, nos termos do número 1 do artigo 1420º do citado Código Civil é proprietário exclusivo da fracção que lhe pertence e comproprietário das partes comuns do edifício sendo o conjunto dos dois direitos indivisível de acordo com o número 2 deste preceito e nenhum deles pode ser alienado separadamente.

A presunção legal da qualificação das partes comuns está consignada no artigo 1421º do C.C. e abrange as garagens conforme consta do alínea d) do número 2 desta norma.

Trata-se, no entanto, de uma presunção ilidível em face do que vem especificado no título constitutivo da propriedade horizontal designadamente a individualização das fracções autónomas constante da memória descritiva do projecto.

O fundamento da obrigatoriedade do registo da constituição da propriedade horizontal é exactamente facultar a quem pretenda adquirir fracções autónomas de um dado prédio os elementos indispensáveis para o conhecimento antes da celebração do negócio aquisitivo do âmbito da fracção em que esteja interessado bem como do âmbito das partes comuns do edifício e dos direitos e obrigações que virão a competir-lhe no condomínio.

Ora, na escritura pública levada a efeito a 18 de Junho de 1982 da aquisição pelo Território da moradia da propriedade do “Y”, designada por XXX, incluiu-se a referência expressa à “venda da moradia com todos as respectivas pertenças, servidões e acessões”.

A este respeito diz-se na Informação nº 30594/DGP/DACE/01, de 04 de Setembro de 2001, desta D.S.F., o seguinte:

Em 20.08.1980, “L”, “M” e “N” venderam a moradia do XXX e o lugar de estacionamento nº 17 ao “Y” utilizando para o efeito o modelo do contrato com as mesmas cláusulas do contrato de compra e venda que anteriormente celebraram, em documento particular, com a Companhia “P”, onde foi estipulado o seguinte: “O parque em causa destina-se exclusivamente ao estacionamento da viatura sendo proibido dar ao mesmo uso diverso do fim a que é destinado”. De sublinhar, no entanto, que ficou ressalvado por parte da Companhia “P”, entidade vendedora, que esta não se responsabilizava pelos procedimentos necessários ao respectivo registo.

Assim, a inscrição do registo predial do negócio aquisitivo da moradia, em causa, a favor do Território, celebrado por escritura pública, de 18 de Junho de 1982, não incluiu o direito ao estacionamento sito na cave destinada a garagem dado que esta vem especificada e individualizada como fracção autónoma na descrição do prédio sob o número 264 do Livro B2, a fls 15, como acima referenciado.

Neste contexto, suscita-se antes de mais, e como questão prévia, a necessidade de proceder à regularização do registo predial, na titularidade da Administração, do direito ao lugar do estacionamento nº 17 que faz parte da fracção autónoma descrita sob o nº 264 como cave destinada a garagem, individualizada nos termos consignados no artigo 1418º do Código Civil de 1966.

Acresce que, no ofício nº 7494/745/DGP/99, de 10.05.99, da D.S.F., o requerente foi notificado de que não era legalmente possível a aquisição do lugar de estacionamento, em resposta à exposição anexa ao boletim de candidatura à aquisição do fogo localizado na Travessa XXX onde entre outras questões aquele anunciava a sua pretensão ao direito de preferência na aquisição do referido lugar de estacionamento.

Na verdade a escritura de compra e venda celebrado a 18 de Fevereiro de 2000, tem por objecto a venda ao segundo outorgante “A” da fracção autónoma com a área de 153,45m², designada por moradia XXX do prédio com os números XX da Travessa XXX, inscrito na matriz predial da freguesia de São Lourenço sob o artigo 22925, descrito na Conservatória do Registo Predial, sob número 264 do Livro B2, afecto ao regime de propriedade horizontal pela inscrição número 9437 do Livro F-10.

C – 結論

C – Conclusão

結論是：聲請人 “A” 對車位沒有優先權，此外，在分層登記制度中，車位係不同單位的組成部分。

Conclui-se, pois, que o requerente “A” não tem o direito de preferência sobre o lugar de estacionamento, em causa, tendo presente que este constitui parte integrante de uma fracção autónoma diversa submetida ao regime da propriedade horizontal.

此外，透過2000年2月9日第0184/DGP/DACE/00號公函知會屋宇管理有限公司有關“行政當局不支付位於學校巷豪華閣三樓A座單位之管理費，基於該單位已由“A”購買且於2000年2月18日訂立買賣公證書，所以，自2000年3月1日起應向他要求有關共同分擔。”

Compreende-se, igualmente, a oportunidade e acerto da comunicação remetida à House Management (Macau), Lda. através do ofício nº 0184/DGP/DACE/00, de 09/02/2000, dando conhecimento de que a “Administração deixou de suportar os encargos com o condomínio da fracção autónoma XX, sita na Travessa XXX, dado que a mesma foi adquirida por escritura de compra e venda em 18.02.2000 pelo “A” a quem deverá passar a ser exigida a respectiva participação, a partir de 01 de Março de 2000.”

事實上，該房屋的管理費係大廈公共部分之收益及保養費用，係購買者，即房屋所有權擁有人及大廈公共部分共同擁有人之義務。

De facto, as despesas do condomínio da moradia em causa e que são exclusivamente as despesas de conservação e fruição das partes comuns do prédio constituem obrigações do adquirente como titular do direito de propriedade da moradia e comproprietário das partes comuns do edifício.

因此，不應把房屋管理費之繳交與車位管理費之繳交混淆，車位係單位的組成部分，其在房屋登記中之登錄不相同且由行政當局履行。

Em face do que precede, não deve confundir-se o pagamento das despesas condominiais inerentes à moradia com as que se reportam ao lugar de estacionamento que constitui parte integrante de uma fracção autónoma distinta como tal descrito no registo predial e que cumpre à Administração satisfazer.

基於第10184/DGP/DACE號公函理解上之錯誤，有關費用不應由“A”繳付，所以，必須把17號車位，從2000年3月至12月，每月澳門幣60元之金額送交予上述負責大廈管理之公司。

Daí ter sido remetida à empresa acima identificada responsável pela administração do prédio a importância das despesas do condomínio respeitantes ao lugar de estacionamento nº 17 no

montante de MOP60.00/mês, relativo ao período de Março a Dezembro de 2000 que aquela indevidamente apresentou a pagamento de “A” por erro de interpretação do citado ofício 10184/DGP/DACE.

因此，就該聲請書中所表明的，認為有需要向聲請人解釋，第17號車位不組成該房屋的共有部分，此外，亦不構成2000年2月18日所訂立之買賣契約標的物之部分。

Julga-se, assim, de esclarecer o requerente em conformidade sublinhando que, contrariamente à sua convicção expressa no requerimento em apreço, o lugar de estacionamento nº 17 não constitui parte comum da moradia, em causa, não fazendo parte do objecto do contrato de compra e venda com ele celebrando por escritura celebrada a 18 de Fevereiro de 2000, atrás citada.

- Nesta Informação está inserta o parecer do Senhor Coordenador do NAJ de 08.10.2001, do seguinte teor:

“Concordo com o teor da presente informação. A aquisição visou única e exclusivamente a fracção XX do imóvel em referência, posto que o estacionamento, por se incluir noutra fracção autónoma, nunca poderia ter sido alienado pela Administração. Pese embora sobre ele impender as despesas de condomínio normais na proporção que lhe cabe pela propriedade da moradia, as mesmas não abrangem qualquer quota ideal da área de estacionamento a qual, nunca poderia ter sido alienada.

Donde se julga serem de manter as instruções do DGP, sendo esta proposta de levar à superior consideração do Senhor SEF.”

- O parecer do Director dos Serviços em concordância com o Coordenador do NAJ é do seguinte teor:

“Submeto à apreciação de V. Exa. a presente Informação com a qual concordo, julgando de indeferir a pretensão do requerente pois o parque de estacionamento não foi alienado com a moradia, bem como ser de manter as instruções transmitidas pelo D.G.P..”

- O Senhor Secretário para a Economia e Finanças proferiu o despacho recorrido:

“Concordo com o parecer do Senhor Director dos Serviços”

O Secretário para a Economia e Finanças

Francis Tam - 29.10.01”

Foram colhidos os vistos.

Conhecendo,

1. Competência do Tribunal.

2. Conclusões.

1. Competência do Tribunal

1.1 Dispõe o nº5 do artigo 19º da Lei nº 9/1999, de 20 de Dezembro, estarem excluídas do contencioso administrativo as “questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público.”

Trata-se de afirmação do princípio – que já constava do artigo 4º nº1, alínea f) do E.T.A.F. (Decreto-Lei nº 129/84, de 27 de Abril) – segundo o qual o contencioso administrativo respeita tão sómente aos litígios entre a Administração Pública e os particulares, que devam ser dirimidos pelos tribunais administrativos, com aplicação de normas de direito administrativo material.

Não podem esses tribunais, julgar, em via directa ou principal, recursos que tenham por objecto questões de direito privado.

Apenas os actos de gestão pública são sindicáveis por essa via.

Estes, são os praticados pelos órgãos da Administração no exercício de um poder público, ou seja, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam o apelo a meios de coerção.

Já os actos de gestão privada são os praticados por órgãos ou agentes da Administração em que esta aparece despida de poder e, em consequência, numa posição de paridade com os particulares destinatários do acto, nas mesmas condições, e no mesmo regime, em que poderia proceder um particular com interior subordinação às normas de direito privado.

Julgou o Tribunal de Conflitos de Portugal (Acórdão de 5 de Novembro de 1981 – BMJ. 311-195):

“A solução do problema da qualificação, como de gestão pública ou de gestão privada, dos actos praticados pelos titulares dos órgãos ou por agentes de uma pessoa colectiva pública, incluindo o Estado, reside em apurar:

- Se tais actos se compreendem numa actividade da pessoa colectiva em que esta, despida do poder público, se encontra e actua numa posição de paridade com os particulares a que os actos respeitam, e, portanto, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular, com submissão às normas de direito privado;
- Ou se, contrariamente, esses actos se compreendem no exercício de um poder público, na realização de uma função

pública, independentemente de envolverem ou não o exercício de meios de coerção e independentemente, ainda, das regras técnicas ou de outra natureza, que na prática dos actos devem ser observados” (cfr., ainda, e, no essencial, os Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 12 de Janeiro de 1989 – A.D.330-845; de 12 de Maio de 1999 – DR. AP. 31/7/2000 – 19 e do S.T.A. de 22 de Novembro de 1994 – DR. AP. 18/1/97 – 8256).

Recorde-se o que, a propósito, escreveu o Dr. Lino Ribeiro:

“Em princípio, as relações jurídicas entre os particulares e as emergentes do exercício da actividade privada da administração estão excluídas da jurisdição administrativa. Só os actos praticados no exercício de um poder público para o desempenho de uma actividade de gestão pública pertencem ao contencioso administrativo; os actos praticados pela Administração Pública no desempenho de uma actividade de gestão privada, são actos regidos pelo direito privado, e, por isso, o conhecimento dos pleitos suscitados por eles pertence aos tribunais comuns.”

E mais adiante:

Portanto, estão excluídos da jurisdição administrativa, as questões sobre o estado e qualidade das pessoas (mas, a criação, organização, capacidade, modificação e extinção das pessoas colectivas de direito público ou instituições particulares de interesses público, podem originar actos administrativos), as questões emergentes de contratos civis ou comerciais e os conflitos relativos à delimitação de bens do domínio público e do domínio privado, sobretudo quando haja a necessidade de fazer prova de «títulos de propriedade ou de posse» (cfr. alínea d) do nº 1 do artº 13º do DL nº17/92/M e Lei nº6/80/M de 5/7 (Lei de Terras, alterada pelas Lei nº2/82/M de 6/2; Leis nº8/83/M de 13/8; DL nº78/84/M de 21/7; Lei 8/91/M de 29/7; Lei nº13/91/M de 18/11; e Lei 2/94/M de 4/7).”

Refere ainda:

“Uma outra questão que se coloca e que interessa sobretudo no domínio da impugnação é a da qualificação das declarações de vontade da Administração que precedem a celebração do contrato privado como declarações negociais ou actos administrativos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo dos últimos anos considerou aquelas declarações como actos de direito privado, para cujo conhecimento eram absolutamente incompetentes os tribunais administrativos (cfr. Ac. STA de 24/2/77, AD. 187, pág. 557; Ac. STJ de 17/5/79, BMJ, 287, pág. 234).” (in “Manual Elementar de Direito Processual Administrativo de Macau”, 35ss).

1.2 Aqui chegados, cumpre, ainda, referir que a competência se afere em função dos termos em que a lide é intentada sendo de ponderar os seus elementos objectivos (natureza da medida solicitada ou do direito para o qual se busca tutela, ou o facto ou acção donde teria resultado esse direito) – cfr. Prof. Manuel de Andrade, apud “Noções Elementares de Processo Civil”, 89 e 90 e, v.g., Acórdão do S.T.J. de Portugal, de 6 de Junho de 1978 – BMJ.278,122).

O pedido é o “quid disputatum” ou o “quid decidendum”.

No caso em apreço, o recorrente mais não pede do que a declaração de nulidade, ou a anulação, do acto que não reconheceu ter sido objecto do contrato de compra e venda da fracção autónoma dum lugar de estacionamento na cave do edifício.

Tudo está, pois, em interpretar o clausulado do contrato e quiçá aferir da vontade dos outorgantes.

Ora, mau grado se trate de um contrato permitido pela Lei nº4/83/M, de 11 de Junho (Alienação de Prédios do Estado aos seus Arrendatários) com regulamentação do Decreto-Lei nº56/83/M, de 30

de Dezembro, o certo é que, aquando da formação de vontade, e da outorga do contrato, a Administração aparece despida de “jus imperii”, em pé de paridade e igualdade com o comprador, praticando um mero acto de gestão privada.

Ademais, o legislador daqueles diplomas não produziu qualquer norma atributiva de competência ao contencioso administrativo para dirimir eventuais conflitos resultantes daqueles contratos.

Em consequência os tribunais administrativos são materialmente incompetentes para conhecimento do recurso, face ao nº5 do artigo 19º da Lei de Bases de Organização Judiciária.

2. Conclusões

Pode concluir-se que:

- a) O contencioso administrativo respeita tão sómente aos litígios entre a Administração Pública e os particulares, que devam ser dirimidos pelos tribunais administrativos com aplicação das normas de direito administrativo material.
- b) Não podem aí julgar-se, em via directa ou principal, recursos de actos que tenham por objecto questões de direito privado.
- c) Só são sindicáveis, por essa via actos de gestão pública, ou seja os praticados no exercício de uma função pública, com aplicação de normas de direito público.
- d) Os Tribunais administrativos são incompetentes para a interpretação das cláusulas dos contratos, determinação do seu objecto e vontade dos outorgantes, nas compras e vendas

celebradas ao abrigo da Lei n°4/83/M, de 11 de Junho e Decreto-Lei n°56/83/M, de 30 de Dezembro, já que se tratam de questões de direito privado.

Nos termos expostos, **acordam rejeitar o recurso.**

Custas pelo recorrente, com 2 UCs de taxa de justiça.

Macau, 2 de Maio de 2002

***Sebastião José Coutinho Póvoas (Relator) – Chan Kuong Seng –
Lai Kin Hong***

Magistrada do M°. P°. presente – Song Man Lei