

**Processo nº119/01**

**Data: 30/MAIO/2002**

**Assuntos: Ineptidão da petição.  
Pedido.  
Causa de pedir.  
Direitos Fundamentais.  
Revogação do acto administrativo.  
Rectificação do acto administrativo.  
Litigância de má-fé.  
Patrocínio judiciário.**

## **SUMÁRIO**

- 1) A causa de ineptidão da petição inicial da alínea b) do nº2 do artigo 139º do Código de Processo Civil pressupõe que a pretensão material do demandante – o pedido – não entre em contradição (antes esteja em consonância ou em coerência) com o facto jurídico de que procede a relação material deduzida – a causa de pedir.
- 2) A “causa petendi” no Contencioso Administrativo é a conduta do órgão da Administração violadora de normas ou princípios jurídicos.  
  
O pedido consiste na pretensão de declaração de nulidade ou de anulação do acto.
- 3) Os direitos fundamentais prendem-se com o núcleo essencial que garante ao cidadão a sua normal vivência em sociedade e estão, em regra, vertidos nos diplomas constitucionais sob a epígrafe de “direitos, liberdades e garantias”.

- 4) O acto administrativo que ofenda um direito fundamental só é fulminado de nulidade se atingir o seu cerne ou conteúdo essencial, que não se violar, tão somente, espaços de protecção de dele brotam.
- 5) Os actos constitutivos de direitos só são revogáveis unilateralmente pela Administração na parte desfavorável aos interesses do destinatário ou, sendo anuláveis, com o fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.
- 6) É constitutivo de direitos o acto que cria ou modifica um direito subjectivo ou extingue restrições ao seu exercício.
- 7) Há revogação, em sentido estrito, quando o segundo acto se limita a destruir, ou eliminar os efeitos do acto anterior.

Ocorre revogação, por substituição, quando o novo acto contém nova regulamentação da mesma situação concreta, com acolhimento de novos pressupostos de facto e de outro quadro legal.

A reforma do acto administrativo visa confirmar ou substituir o acto inválido, pondo-a de harmonia com a ordem jurídica.

- 8) A rectificação do acto administrativa limita-se a eliminar erros de escrita, de cálculo ou erros materiais da expressão da vontade do órgão.
- 9) Terão de ser inexactidões manifestas, ou ostensivas, havendo que proceder-se a um mero acerto na forma que não a alterar o conteúdo – ou a essência – do acto.
- 10) Litiga com má-fé instrumental quem faz uso reprovável de

meios processuais.

Age com má-fé substancial quem articula factos não verdadeiros ou nega factos que tem obrigação de conhecer como bons.

Para ambos se exige dolo ou culpa grave.

- 11) Os princípios afirmados no Código Deontológico do Advogado são aplicáveis aos mandatários a que se refere o artigo 4º, nº3, “in fine” do C.P.A.C..

### **O Relator**

**Sebastião José Coutinho Póvoas**

## **Recurso Nº 119/01**

**Recorrente** : (A).

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

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

O (A), residente na R.A.E.M., recorre do despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, de 3 de Maio de 2001 que alterou o despacho de 17 de Agosto de 2000, exarado na informação – parecer nº 082/GC-SEF/2000, de 9 de Agosto.

Depois de responder à excepção de ineptidão da petição suscitada pela entidade recorrida, concluiu as suas alegações nos termos seguintes:

- O despacho recorrido é ilegal por vício de forma, por preterição de formalidades essenciais, nomeadamente por violação do disposto no nº1 do artigo 58º e 93º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo;
- O despacho recorrido é também ilegal por vício de forma, por violação do dever de fundamentação, nos termos dos artigos 114º e 115º do Código de Procedimento Administrativo;
- O despacho recorrido é ilegal por vício de violação de lei, por violação da proibição de revogação de actos válidos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos, nos termos do artigo 129º, nº1, alínea b) do Código de Procedimento Administrativo. O efeito útil alcançado pelo acto recorrido não pode ser outro senão o de se considerar

uma verdadeira revogação do despacho anterior do SEF (e não uma mera rectificação da respectiva notificação). O acto recorrido consubstancia-se, pois, numa verdadeira revogação implícita;

- O despacho recorrido é ilegal por vício de violação de lei, por violação do conteúdo essencial do direito fundamental da propriedade, sendo por isso nulo, nos termos do artigo 122º nº1, alínea d) do Código de Procedimento Administrativo;
- O despacho recorrido é ainda ilegal por vício de violação de lei – violando, entre outros, artigo 21º, nº5 do DL nº60/92/M, na redacção dada pelo DL nº37/95/M, artigos vários do DL nº71/92/M, nomeadamente os artigos 1º, 2º e 35º, nº1;
- O recorrente não habita em moradia da Região; beneficia legitimamente do direito a alojamento definitivo; em modalidade *praeter legem* até à data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº60/92/M; data a partir da qual se encontra na modalidade de «subsídios»; pagando uma contraprestação nos termos aí consagrados até à alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº37/95/M que fez cessar essa obrigação de pagamento de uma contraprestação;
- A entidade recorrida litiga de má fé por distorcer os factos, insinuar inverdades, reproduzir afirmações imputadas ao ora recorrente que este não produziu e fazer um uso manifesto reprovável do processo, imputando ao recorrente um uso indevido deste.

Em consequência defende que:

- a.) Deve ser julgada improcedente a excepção invocada;

- b.) Deve o acto recorrido, tal como peticionado:
- i) Ser declarado nulo por violação do conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade privada; ou, ainda que assim se não entenda;
  - ii) Ser anulado porque ilegal, estando ferido de vícios de forma e de violação de lei; e
- c.) Deve a entidade recorrida ser condenada por litigância de má fé.

A entidade recorrida alegou para concluir:

- O despacho objecto do presente recurso, datado de 3 de Maio de 2001, não revoga qualquer acto constitutivo de direitos;
- O acto recorrido rectifica o acto praticado pela Direcção dos Serviços de Finanças;
- O erro material decorre da notificação incompleta do despacho de 17 de Agosto de 2000, rectificação efectuada ao abrigo do previsto no artigo 135º do CPAC;
- Além da rectificação, revoga o despacho do Director dos Serviços de Finanças, de 30 de Junho de 2000, por violação dos artigos 93º e 58º do CPA;
- O acto recorrido determina que a Direcção dos Serviços de Finanças inicie o procedimento antes preterido, nos termos dos artigos 58º e 93º do CPAC;
- Não se encontra, deste modo, ferido de qualquer vício de violação de lei ou de falta de fundamentação;

- O acto administrativo objecto do presente recurso não quantifica qualquer montante em dívida pelo recorrente, não violando qualquer direito fundamental de propriedade privada do administrado;
- Ao recorrente aplica-se a alínea d) do artigo 16º do Decreto-Lei nº30/99/M, de 5 de Julho, o artigo 9º do Decreto-Lei nº71/92/M, de 21 de Setembro, conforme o disposto no artigo 1º, 2º, 3º e 4º do Decreto-Lei nº1/91/M, de 14 de Janeiro;
- Não é legalmente admissível a junção do documento com as alegações, nos termos do artigo 68º do CPAC e 450º e 451º do CPC, pelo que deverá ser desentranhado;
- Não estão reunidos os requisitos legais para a alegação de litigância de má fé, nos termos do artigo 385º do CPC.

Pede, a final, a improcedência do recurso.

Em bem estruturado parecer o Ilustre Magistrado do Ministério Público defendeu a rejeição do recurso.

A **matéria de facto** relevante que resulta dos autos e do processo instrutor é a seguinte:

- O recorrente foi recrutado a Portugal, em 1990, para exercer funções no, então, Gabinete para a Modernização Legislativa;
- Ficou a residir, provisoriamente, numa unidade hoteleira, aguardando que a Direcção dos Serviços de Finanças lhe atribuisse casa de habitação;
- Em 25 de Março de 1991 requereu ao Director dos Serviços

de Finanças autorização para arrendar casa a expensas do Território;

- Por despacho de 16 de Abril seguinte foi autorizado a arrendar moradia tipo T.1, com renda que não excedesse \$2.750,00 patacas;
- Por despacho, de 23.05.91, do mesmo Director dos Serviços, foi-lhe autorizado o reembolso de caução da renda, no montante de MOP\$2.750,00 pago através do título M/3 nº1024, de 29.05.91, tendo sido comunicado ao então serviço do requerente, GAL, através do ofício nº7259/SGP/91, de 13.06.91, de que não poderiam ser autorizados quaisquer abonos relativos à cessação de funções no Território sem que se mostrasse integralmente liquidado o montante daquele reembolso;
- Em 29.07.91 o recorrente reclamou da decisão do facto de ter sido ordenado o desconto no vencimento para renda de casa, que não foi objecto de decisão final expressa;
- Em 16.08.91 recorreu hierárquicamente do despacho que impôs o desconto para renda da casa;
- Por despacho do Senhor Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, de 27.09.91, exarado na Informação nº235/GE/MA/91, foi homologado o parecer dela constante – que conclui que o direito a moradia mobilada previsto no artº 20º do DLº53/89/M, de 28.08, pode revestir a forma do reembolso ao titular do direito do montante (previamente fixado) que este dispense quando, subrogando-se ao Território é por este autorizado a celebrar contrato de arrendamento, e em consequência lhe é descontada a renda a que alude o DLº1/91/M – e negado

provimento ao recurso interposto;

- Esse despacho foi notificado ao recorrente através do ofício nº12792/127/GE/MA/91, de 03.11.91;
- Pelo ofício nº669/GAL/92, de 14.11.92, do Gabinete para os Assuntos Legislativos, foi a DSF informada de que o recorrente deixou de exercer funções nesse Gabinete, a partir de 11.11.92, passando a trabalhar Assembleia Legislativa de Macau;
- Por despacho, de 03.03.93, do Director dos Serviços, exarado no requerimento datado de 08.02.93, foi autorizado o abono dos subsídios previstos nos nºs 2 e 3 do Despacho nº98/GM/92, de 21.09, no montante de MOP\$11.000,00;
- Por despacho, de 11.05.93, do Director dos Serviços, exarado no requerimento datado de 22.04.93, pelo qual foi solicitado o aumento do subsídio de renda, foi autorizado o reajustamento do valor do reembolso de renda para MOP\$3.300,00, a partir de Maio, o que foi comunicado ao interessado através do ofício nº8582/DAP/SGP/93, de 21.05.93;
- Em 27.07.93, o recorrente solicitou o subsídio de residência no montante de MOP\$4.700,00 correspondente ao tipo de moradia T2 (porquanto celebrou contrato de arrendamento de nova moradia, com efeitos a partir de 01.01.93) bem como transporte e demais operações necessárias ao apetrechamento da nova moradia, tendo por despacho, de 10.08.93, do Director dos Serviços, autorizado o pedido de arrendamento de outra moradia e a transferência do mobiliário e equipamento e a elevação do reembolso até ao montante estipulado no Despacho nº98/GM/92, de 21.09,

para a tipologia T2 (montante único de MOP\$4.700,00) o que foi comunicado pelo ofício nº14405/00886/DAP/SGP/93, de 12.08.93;

- Por despacho de 24.03.94, do Director dos Serviços, exarado no requerimento de 27.01.94, foi indeferido o pedido de pagamento das despesas de condomínio dado que o montante estipulado pelo despacho nº98/GM/92, de 21 de Setembro, para tipologia T2 (no valor de MOP\$4.700,00) já inclui as despesas do condomínio, o que foi comunicado ao interessado através do ofício 4765/00616/DAP/SGP/94, de 28.03.94;
- Pelo requerimento datado de 10.07.95, invocando razões várias, designadamente de conforto e segurança, o recorrente solicitou autorização para arrendar nova moradia, tendo tal pedido sido indeferido por despacho de 26.07.95, do Director dos Serviços, subst., de 27.07.95, exarado no citado requerimento, tendo o interessado sido notificado do despacho referido através o ofício nº13465/01308/DAP/SGP/95, de 31.07.95;
- Pelo ofício nº34, da Assembleia Legislativa, de 19.01.96, foi solicitado o reembolso da quantia de MOP\$5.940,00, indevidamente deduzida das remunerações nos meses de Agosto a Dezembro de 1995 para a renda de prédios urbanos por este ter vindo a receber um subsídio para arrendamento ao abrigo do disposto no artº21º do DL nº60/92/M, de 24.08 e nos termos do nº5 da disposição citada na redacção dada pelo DL nº37/95/M, de 07.08, ao pessoal recrutado ao exterior ter deixado de ser devida a contraprestação para renda de prédios urbanos;
- Por requerimento de 23.08.96, o recorrente, declarou que

desde Março de 1996, se verificam todos os pressupostos da união de facto mantida há mais de dois anos, na sua relação com (B), apresentando duas testemunhas;

- Por ofício nº15964/01158/DGP/96, 10.09.96, foi solicitado à Assembleia Legislativa o ajustamento do desconto para renda de prédios urbanos de 3% para 5% a efectuar no vencimento do referido trabalhador, a partir de 01.03.96, nos termos do DL nº1/91/M, de 14.01;
- Por despacho do Subdirector dos Serviços, de 18.10.96, foi autorizado o aumento de reembolso de renda correspondente à tipologia T3, na sequência da declaração referida no ponto 14;
- Na sequência do ofício referido no ponto 13 da presente informação foi elaborada a informação nº367/SACM/96, de 14.10.96, que se transcreve na parte relevante:

“(…) 1- Em 3 de Maio de 1991 celebrou o (A) um contrato de arrendamento referente à moradia sita na XXX.

2 – A celebração desse contrato de arrendamento foi autorizada por despacho do Sr. Director destes Serviços de 17.04.91, tendo como fundamento o facto da D.S.F. não possuir moradias devolutas em nº suficiente para fazer face ao alojamento de dezenas de agregados familiares que se encontravam alojados em unidade hoteleira a expensas do Território.

3 – Aos trabalhadores com direito a moradia mobilada a expensas da Administração que naquela época optaram pelo arrendamento de moradias, foi-lhes igualmente conferido o direito ao reembolso de renda, segundo critérios por nós desconhecidos.

(...)

7 – O Decreto-Lei nº37/95/M, de 7 de Agosto ao dar nova redacção ao nº5 do artº 21º do Decreto-Lei nº60/92/M, de 24 de Agosto, veio isentar do desconto para renda dos prédios urbanos os recrutados no exterior a quem foi atribuído direito a alojamento definitivo na modalidade de subsídios, prevista nos artsº 21º e 22º do Decreto-Lei nº71/92/M, de 21 de Setembro, mantendo-se para os trabalhadores a quem foi atribuída moradia, equipada ou não, a obrigatoriedade de pagar a contraprestação de valor equivalente ao da renda devida pelos trabalhadores da APM.

7.1 – Não existem assim dúvidas, salvo melhor opinião em contrário, relativamente ao dever de desconto para R.P.U. dos trabalhadores a quem tenha sido atribuída moradia, equipada ou não.

7.2 – Assim sendo, temos que, a quem foi atribuída moradia equipada deverá ser descontado 3% ou 2%, consoante se trate de moradia mobilada ou não, respectivamente.

7.3 – Contrariamente, não é devida qualquer contraprestação quando o alojamento definitivo tenha sido conferido na modalidade de subsídios.

8 – Antecipando desde já a solução a que chegámos, parece-nos, salvo melhor opinião em contrário, que a situação relativa ao alojamento do (A) se enquadra perfeitamente na modalidade de alojamento definitivo prevista ao artº 15º do Decreto-Lei nº71/92/M, de 21 de Setembro (moradia equipada), isto porque:

- a) Do processo nada consta quanto à atribuição de alojamento definitivo na modalidade de subsídios (artº 21º e 22º do Decreto-Lei nº71/92/M, de 21 de Setembro);

- b) Consta sim, que o montante do reembolso deverá ser igual ao montante estipulado do Despacho nº98/GM/92, para a tipologia T2;
- c) Nunca a D.S.F. nas comunicações que efectuou ao (A) utilizou o termo “subsídios”, mas sim “reembolso de renda” (vide ex. Em ofício nº14405/00886/DAP/SGP/93);
- d) Foi negada por despacho do Sr. Director dos Serviços, substº, de 26.07.95, a pretensão de transferência de moradia formulada pelo (A) em 10.07.95 (se se tratasse de concessão de subsídios o trabalhador poderia mudar de moradia sem que a Administração a tal se pudesse opor);
- e) O (A) sempre se comportou como arrendatário de moradia atribuída pelo Território, nomeadamente solicitando a realização de obras de manutenção (vide, requerimento datado de 8 de Janeiro de 1993, no qual solicitava a pintura da parede da sala de jantar).

8.1 – Tal com foi referido na Informação nº235/GE/MA/91 do Gabinete de Estudos destes Serviços, elaborada na sequência de recurso hierárquico interposto pelo (A), parece-nos que houve sim uma subrogação voluntária por parte daquele trabalhador, relativamente ao Território, quanto à celebração dos contratos de arrendamento.

9 – Pelo que supra fica exposto julgamos que deverá ser oficiada a Assembleia Legislativa comunicando-lhe que os descontos foram devidamente efectuados, não havendo lugar a qualquer tipo de reembolso;

9.1 – Deverá por outro lado ser descontado o montante devido desde o mês de Janeiro até à data em que aquele trabalhador

cessar funções naquela Assembleia.

9.2 – Dado o (A) se encontrar a viver em condições análogas às dos cônjuges, com a (B) (conforme declaração apresentada nestes Serviços) deverá o mesmo passar a descontar 5%, de acordo com o estipulado nos artºs 2º e 3º do Decreto-Lei nº1/91/M, de 14 de Janeiro.”

- Em 15.10.96, na informação descrita, o Subdirector dos Serviços exarou o seguinte despacho:

*“Concordo com a análise e conclusões desta informação, pelo que deve oficializar-se a Assembleia Legislativa nos termos propostos em 9.2, conjugados com o parecer da Sr. Chefe do DGP.”*

- Transcreve-se, igualmente o mencionado parecer da Chefe do DGP:

*“Compulsado o processo, é opinião da signatária que o (A) usufrui de alojamento do Território, no regime de reembolso de renda, pelo que concordo absolutamente com o indeferimento do reembolso, conforme e pelas razões fundamentadas na presente informação.*

*Mais deverá o (A) descontar 5% do vencimento para r.p.u. a partir da data da declaração da união de facto e conforme já foi comunicado à Assembleia Legislativa.”*

- Por ofício nº19090/711/DGP/SACM/96, de 29.10.96, foi o recorrente, notificado do despacho do Subdirector dos Serviços, de 18.10.96, que autorizou o reajustamento do reembolso de renda de acordo com o valor do contrato, ou seja, MOP\$5.666,00 face ao critério definido na informação

nº187/SGP/92, de 16.11.92;

- A Assembleia Legislativa não procedeu ao ajustamento do desconto referido;
- O recorrente encontra-se a ser abonado do “reembolso de renda” no montante mensal de MOP\$5.666,00 (cinco mil seiscentas e sessenta e seis patacas);
- Em 27 de Junho de 2000 a Chefe do D.G.P. elaborou informação onde concluiu:

*“Seja ordenado ao trabalhador (A) a reposição das contraprestações, de valor equivalente ao da renda devida pelos trabalhadores da Administração Pública de Macau (RPU), em dívida, desde 01.01.96 a 30.06.2000, no montante de MOP\$116.676,00 (cento e dezasseis mil seiscentas e setenta e seis patacas);*

*Seja oficiada a Assembleia Legislativa no sentido de proceder ao desconto da quantia referida no vencimento do interessado e que a respectiva reposição seja remetida, a esta Direcção dos Serviços, com documento comprovativo da liquidação efectuada;*

*Mais, seja a Assembleia Legislativa, igualmente, oficiada para proceder ao desconto de 5% para RPU, a partir de 01.07.2000.”*

- O Director dos Serviços de Finanças proferiu sobre aquela informação, em 30 de Junho de 2000, o seguinte despacho: “Concordo. Notifique-se”;
- Em 20 de Julho de 2000 o recorrente reclamou para o

Director dos Serviços de Finanças;

- No dia 14 de Setembro de 2000 foi notificado do despacho em que o Senhor Secretário para a Economia e Finanças se pronunciou sobre o parecer exarado naquela reclamação, nestes termos:

“Assunto: Notificação do despacho do Exmoº Sr. SEF de 17.08.00, exarado sobre a Informação nº082/GC-SEF/2000, de 9 de Agosto.

Nos termos dos artigos 68º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo DL nº57/99/M, de 11.10.99, fica por este meio notificado do despacho de 17.08.00, do Exmoº Senhor Secretário para a Economia e Finanças, exarado na Informação nº082/GC-SEF/2000, de 9 de Agosto, sendo o seu teor o que a seguir se transcreve:

“Concordo.”

Ass: Francis Tam”

Da informação referida reproduzem-se os fundamentos de facto e de direito que sustentam o presente despacho e que são os seguintes:

“(…)

A DSF solicita ao Senhor SEF a homologação do parecer contido em Informação 259/NAJ/CA/00, de 02.08.00, o qual surge na sequência de uma reclamação apresentada por (A). Embora várias questões de direito se levantem, quer na reclamação quer no parecer da DSF, uma há que tem carácter prévio em relação a todas as outras: a de saber se o reclamante está ou não sujeito ao desconto no respectivo ordenado do montante previsto na lei (DL 1/91/M, de 14 de Janeiro) como correspectivo da atribuição de residência pela

Administração.

Sendo esta a questão central a decidir, da qual dependem todas as outras só dela nos ocuparemos nesta informação e podemos desde já avançar a resposta: o reclamante não está sujeito ao desconto acima referido e o entendimento contrário não tem qualquer apoio legal e baseia-se num enorme equívoco criado à vários anos pela própria DSF. A explicação é a seguinte:

O artº 21º do DL nº53/89/M, de 28 de Agosto, (posteriormente revogado pelo DL nº60/92/M) obrigava a Administração a atribuir moradia a todos os recrutados ao exterior, querendo com isto significar “moradia propriedade da Administração”. Tal como ainda hoje acontece, a atribuição da moradia propriedade da Administração ao trabalhador era compensada, a título de renda, pelo desconto de determinado montante no ordenado do interessado.

Todavia o número de moradias propriedade da Administração relevou-se insuficiente para fazer face ao número de recrutamentos ao exterior feitos nos finais de década de 80 e princípios da década de 90. Foi então que a DSF, com o intuito de fazer face ao problema, criou, à margem da lei e com o beneplácito do Secretário Adjunto respectivo, um novo regime que ficaria conhecido como de “reembolso de renda”. Baseava-se tal regime na interpretação algo peregrina de que o direito a moradia garantido pela lei também podia ser exercido através do reembolso ao trabalhador da renda paga por este por uma moradia por ele próprio arrendada. E como de “atribuição de moradia” de tratava, na interpretação da DSF, o trabalhador teria que pagar mensalmente à Administração o montante devido por aqueles que habitavam em casas propriedade da Administração. Além disso, eram também consideradas pela DSF aplicáveis ao novo regime as demais normas reguladoras do regime de atribuição de moradia. Assim, por exemplo, o trabalhador teria que solicitar à DSF autorização para, para fins de mudança de residência, por termo ao

contrato de arrendamento que ele próprio tinha celebrado com um terceiro e celebrar novo contrato com outro terceiro, apesar da Administração não ter qualquer papel em nenhum dos contratos!

Para justificar a referida ficção, temos visto usar explicações como, por exemplo, a da existência de sub-rogação. Trata-se de um absurdo jurídico: a sub-rogação pessoal verifica-se quando uma pessoa substitui outra em determinada relação jurídica pré-existente. Ora no caso em análise o contrato de arrendamento era celebrado entre o senhorio e o trabalhador e a Administração nunca se substituiu ao segundo, nem nas suas obrigações nem nos seus direitos perante o senhorio. Isto é, a Administração nem era parte no contrato nem se substituiu posteriormente a nenhuma das partes na execução desse mesmo contrato e vice-versa. Consequentemente é despropositado falar de sub-rogação. O que a DSF de facto fez foi unicamente criar, antes da própria lei o fazer, um regime de subsídios, miscigenado com algumas prestações típicas do regime de atribuição de moradia propriedade da Administração (como, por exemplo, o fornecimento de mobília). Tudo isto, repita-se, à margem da lei!

Foi a aplicação desta interpretação de duvidosa legalidade – embora, sublinhe-se, motivada pela intenção de resolver um grave problema com a Administração se deparava – a origem do problema que hoje, cerca de dez anos depois, estamos a discutir. De facto, durante a última década, a ficção criada pela DSF singrou, embora não tenham faltado oportunidades e bons pretextos para corrigir o erro e repor a legalidade!

A primeira oportunidade para corrigir a situação surgiu em 1992, com a entrada em vigor do DL n.º 60/92/M, de 24 de Agosto, o qual, mantendo o regime de atribuição de moradias propriedade da Administração, criou em alternativa, um novo regime de subsídio para habitação propriamente dito, cujo gozo dependia – tal como no regime criado anteriormente pela DSF – do pagamento pelo beneficiário de

uma contraprestação de valor equivalente ao da renda devida pelos trabalhadores que habitavam em moradias da Administração (artº 21, nº2, b) e 5). Esperar-se-ia que a partir desta altura todas as situações práticas existentes tivessem sido reduzidas a uma das duas previstas no DL nº60/92/M, mas tal não aconteceu! De facto a partir de 1992 passam a existir na prática três regimes diferentes:

os dois consagrados do DL nº60/92/M (atribuição de moradia da Administração ou subsídio de habitação), e portanto perfeitamente legais;

o tal regime sui generis de “reembolso de renda” criado anteriormente por iniciativa da DSF, constituído por subsídio de habitação mas sujeito pela própria DSF às regras do regime de atribuição de moradia (por exemplo, necessidade de autorização para mudança de residência!) por via da equiparação forçada com este último.

Em 1995 a lei deu um novo golpe no regime do “reembolso de renda”, que no entanto logrou sobreviver. Na verdade o DL nº37/95/M, de 7 de Agosto, veio dar nova redacção ao nº5 do artº 21º do DL nº60/92/M e acabou com o pagamento, por parte dos beneficiários do regime legal de subsídio de renda, do montante correspondente à renda devida pelas moradias da Administração. Tratou-se, diga-se de passagem, de uma medida coerente, pois não fazia sentido que a Administração por um lado atribuísse a determinado trabalhador um subsídio de renda em substituição de uma moradia e, por outro, lhe exigisse um pagamento a título de renda!! Todavia esta coerência do legislador de 1995 não impressionou a DSF a qual, ao abrigo do “seu” regime de “reembolso de renda” continuou a exigir aos trabalhadores abrangidos pelo mesmo o desconto devido por aqueles a quem foi atribuída moradia da Administração. Em suma, a ficção continuou o seu curso.

É esta a situação em que se encontra o reclamante, bem como outros trabalhadores da Administração, a quem a DSF, em nome de um equívoco que já tem 10 anos, exige o desconto no ordenado, sem qualquer suporte legal, de um montante equivalente ao da renda paga pelas moradias da Administração. Bem andou a Assembleia Legislativa em suspender os referidos descontos ao seu trabalhador!

Conclusões e proposta:

O reclamante tem razão.

A DSF não pode efectuar quaisquer descontos a título de rendas urbanas a trabalhadores que não habitem em moradias da Administração, sendo tal prática ilegal.

A DSF deve urgentemente tomar as medidas necessárias à regularização desses trabalhadores, delas dando conta ao Senhor Secretário para a Economia e Finanças.

(...)"

Com os melhores cumprimentos,

Direcção dos Serviços de Finanças, em Macau, aos 14 de Setembro de 2000.

O Director dos Serviços  
(Carlos F.A. Ávila)

- Posteriormente, já em 9 de Maio de 2001 foi o recorrente notificado do despacho recorrido, assim:

“Assunto : Notificação – (A)

Nos termos dos artigos 68º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo DL nº57/99/M, de 11-10, fica V. Exa. por este meio notificado do despacho do Exmº Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 03.05.01, com referência à Informação nº30037/DGP/01, de 13/03/01, sendo o seu teor o que a seguir se transcreve:

Do despacho do Exmº Senhor Secretário para a Economia e Finanças:

*“ 1 – Concordo com a análise jurídica efectuada pela DSF sobre “reembolso de rendas”, constante do ponto “B” e com as conclusões do ponto “C”, da Informação nº30037/DGP/01, de 13.03.01.*

*Saliento, para além do referido, que nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei nº71/92/M, de 21 de Setembro (que regulamenta o direito a alojamento do pessoal recrutado no exterior), a opção pela modalidade pela qual se concretiza o direito a alojamento compete à Administração e não ao seu titular.*

*Em consequência, determino o seguinte:*

*A DSF deve continuar a assegurar o reembolso das rendas nas situações em que essa responsabilidade foi assumida pelos arrendatários, em substituição da RAEM, como dispõe a alínea d) do artigo 16º do Decreto-Lei nº30/99/M, de 05 de Julho e, anteriormente, a alínea m) do artigo 16º do Decreto-Lei nº61/95/M, de 27 de Novembro;*

*Os reembolsados estão sujeitos ao pagamento mensal de uma renda ou de uma contraprestação de valor equivalente ao da renda devida pelos trabalhadores da APM (artigo 9º do*

*Decreto-Lei nº71/92/M, de 21.09), consoante o caso, pela moradia atribuída, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº1/91/M, de 14 de Janeiro, calculada e a liquidar nos termos dos artigos 2º, 3º e 4º, do mesmo diploma legal.*

*II – Verifico que a DSF, no caso da reclamação do (A), traduziu mal o meu despacho exarado na Informação 082/GC-SEF/2000, de 09 de Agosto de 2000, tendo notificado o reclamante de que eu teria concordado com o conteúdo e propostas aí veiculadas, quando o meu despacho determinou apenas o envio daquela informação à DSF para estudo.*

*Impõe-se, em consequência, com urgência, rectificar a situação dando sem efeito a notificação efectuada pela DSF do meu despacho, de 17/08/00, exarado na Informação nº082/GC-SEF/2000, de 09 de Agosto, que foi efectuada através do ofício com a referência nº242/NAJ/CA/00, de 14.09.00.*

*Revogo a decisão final da DSF consubstanciada no despacho do Sr. Director dos Serviços, de 30.06.00, exarado na Informação nº30292/DGP/00, por preterição dos comandos dos artigos 58º e 93º e ss, do Código do Procedimento Administrativo.*

*A DSF deve iniciar o Procedimento Administrativo tendente a regularizar a situação de falta de pagamento mensal da contraprestação devida pelo uso e fruição da moradia equipada que foi atribuída ao (A) na modalidade de reembolso de renda, tendo em atenção o referido no ponto I do presente despacho, informando-o do início do mesmo e garantindo o seu direito de audiência, previsto no artigo 93º do Código de Procedimento Administrativo, antes de ser proferida a decisão final sobre o procedimento pela entidade competente.*

*A DSF deve notificar o (A) deste despacho e proceder em conformidade com o mesmo.”*

Da informação jurídica:

“(…)

*B – Análise*

*I – Introdução:*

*3 - Em fins dos anos 80, verificou-se que o então Território de Macau não possuía moradias em número suficiente para garantir o alojamento a alguns funcionários que, por lei, tinham esse direito.*

*Em consequência, aqueles funcionários formularam à Administração pedidos de autorização para arrendarem moradias propriedade de terceiros ficando a Administração responsável pelo pagamento da respectiva renda e pelas demais despesas inerentes ao respectivo contrato.*

(…)

*II – Natureza e Legalidade do Reembolso de renda:*

*4 - A Administração deferiu aqueles pedidos. Paralelamente a este deferimento, estabeleceram-se as fronteiras delimitadoras do exercício do direito de reembolso como forma de evitar desigualdades e potenciais abusos ou conluios entre o beneficiário e o locador, através, nomeadamente:*

- *Da fixação de uma contraprestação a cargo do beneficiário, a favor da Administração.*

- *Do estabelecimento de limites máximos de renda reembolsável e equipamento a disponibilizar;*
- *Estamos, pois, em presença de um pedido e da atitude da Administração face a esse pedido, mais concretamente, de um acto administrativo de deferimento de um pedido formulado por um particular, seguido de outros actos administrativos, proferidos na sua sequência. É irrelevante o facto de não existir um regime definido por lei uma vez que os actos são perfeitamente legais. Com efeito, trata-se de um acto que preenche todos os requisitos de legalidade (1) de um acto administrativo, designadamente:*

*a.) voluntário;*

*b.) praticado no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a cargo da Administração, como sejam o direito de alojamento, e que,*

*c.) produz efeitos jurídicos num caso concreto.*

*6 - Aliás, mesmo que se considerassem tais actos ilegais, apenas os praticados no último ano seriam impugnáveis ou revogáveis, posto que decorrido um ano sobre a data da sua prática ou da sua tomada de conhecimento pelos interessados, qualquer ilegalidade do acto administrativo fica automaticamente sanada, salvo os casos de nulidade, neles não se enquadrando a situação ora em apreço (cfr. artigo 25º, nº2, alínea c) do Decreto-Lei nº110/99/M, de 13 de Dezembro, que aprova o Código de Processo Administrativo Contencioso, em conjugação com o artigo 130º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº57/99/M, de 11 de Outubro).*

7 - Não obstante, a legalidade do acto administrativo de deferimento do pedido de reembolso de renda, aparece, ainda, confirmada posteriormente pela lei. Na verdade, é a própria lei que obriga a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) a assegurar o pagamento do reembolso de rendas.

Assim o estatuiu a alínea m) do artigo 16º do Decreto-Lei nº61/95/M, de 27 de Novembro, que aprovou a anterior Lei Orgânica da DSF e assim o estatui a alínea d) do artigo 16º do Decreto-Lei nº30/99/M, de 05 de Julho, que aprova a actual Lei Orgânica da DSF, nos termos da qual:

“À Divisão de Administração e Conservação de Edifícios, abreviadamente designada por DACE, compete, designadamente:

...

d) Assegurar o reembolso das rendas nas situações em que essa responsabilidade foi assumida pelos arrendatários, em substituição do Território; (...)”.

Não há um “regime jurídico” do reembolso de renda, mas este deriva da prática de uma sequência de actos administrativos válidos que encontra acolhimento na própria lei a qual, além do mais, atribui competência à DSF para o seu processamento.

III – Delimitação do direito e RPU:

8 – O direito a reembolso de renda tem as suas próprias fronteiras claramente definidas pela sequência de actos administrativos praticados a que se fez alusão, uma vez que em

*todos os casos em que foi atribuído sempre obedeceu a critérios uniformes de tratamento igual para situações iguais. Esses critérios consistiam essencialmente no seguinte:*

- a.) *Fixação da tipologia do arrendado em função do agregado familiar do requerente;*
- b.) *Fixação de limites máximos de reembolso de renda em função da tipologia do arrendado e preços de mercado;*
- c.) *Fixação de uma contraprestação a cargo do reembolsado, a favor da Administração, com referência ao regime previsto para os titulares de moradias atribuídas pelo então Território (sua propriedade ou por si arrendadas) – DL n.º1/91/M, 14 de Janeiro.*

*São critérios estritamente objectivos, aplicados por força de actos administrativos, inclusivamente confirmados em despachos proferidos por elementos do próprio Executivo, nos poucos casos em que foram objecto de recurso hierárquico por parte dos particulares.*

*9 – A referida informação n.º082/GC-SEF/2000, entende, também, que a Administração não pode efectuar quaisquer descontos a título de RPU nos casos de reembolso de renda, uma vez que os reembolsados não habitam “moradias propriedade da Administração”. Para fundamentar esta conclusão, a informação recorre à seguinte interpretação:*

*“O artigo 21.º do DL n.º53/89/M, de 28 de Agosto, (posteriormente revogado pelo DL n.º60/92/M) obrigava a Administração a atribuir moradia a todos os recrutados ao exterior, querendo com isto significar “moradia propriedade da Administração”. ”*

*No entanto, a redacção do artigo 1º do Decreto-Lei nº1/91/M, de 14 de Janeiro, utiliza a expressão “moradias atribuídas pelo Território” o que é bastante diferente e não pode deixar de ser intencional por parte do legislador<sup>1</sup>. Na verdade, a seguir-se a interpretação daquela informação ao considerar que “moradias atribuídas” são “moradias propriedade da Administração”, esta ficaria impossibilitada de arrendar moradias a terceiros e atribuí-las a quem de direito, a menos que fossem sua propriedade.*

*Tal situação traduzir-se-ia numa violação grosseira do disposto no artigo 16º, nº1, alínea b) do DL nº61/95/M, de 27 de Novembro, e da alínea h) do artigo 16º do DL nº30/99/M, de 05 de Julho, nos termos das quais:*

*Artº 16º-1-b): “Ao Departamento de Gestão Patrimonial (...) compete (...) proceder aos arrendamentos necessários (...) ao alojamento dos trabalhadores que a ele tenham direito”.*

*Artº 16º-al. h): “Á Divisão de Administração e Conservação de Edifícios (...) compete (...) proceder aos arrendamentos necessários (...) ao alojamento dos trabalhadores que a ele tenham direito”.*

*Estes preceitos apenas visam possibilitar, precisamente, o arrendamento de moradias que não são propriedade da RAEM, para em seguida as atribuir aos trabalhadores que a elas tenham direito. E estes casos, como se sabe e a própria informação que vimos referindo não coloca em causa, implicam o pagamento de RPU nos termos do artigo 1º do DL nº1/91/M, de 14.01.*

---

<sup>1</sup> Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador (...) soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 8º, nº3 do Código Civil).

*Acresce que,*

*11- Nunca nenhum dos despachos proferidos por elementos do Executivo que, decidindo de recursos hierárquicos, confirmaram o pagamento daquela contraprestação pelo reembolsado, foi impugnado contenciosamente, modificado ou revogado até ao momento.*

*12 – Pelo que, para além de contrariar a lei, o entendimento veiculado naquela informação, entra em choque com todas as informações que anteriormente se debruçaram sobre este assunto e contraria as decisões de elementos do Executivo em sede de recurso hierárquico que, na sua totalidade, sempre concordaram com aquelas informações, em despachos, aliás, exarados nas próprias.*

*(...)*

*Finalmente, se a questão em apreço depende de apurarmos se a Administração é substituída pelo reembolsado na qualidade de arrendatário ou não (no primeiro caso, a Administração poderia exigir a contraprestação ao passo que no segundo, não o poderia<sup>2</sup>), tal questão é resolvida pela própria lei e o legislador considerou e considera, que o reembolsado se limita a substituir a Administração, assim confirmando a prática administrativa que tem vindo a ser adoptada.*

*Com efeito,*

*Dispunha a já mencionada al. m) do artigo 16º do DL nº61/95/M, de 27.11.95, que:*

---

<sup>2</sup> Vd., entre outras, a favor da existência de substituição: Informações nºs 233/GE/MA/91 de 24/09/91, 367/SACM/96 de 14/06/96, 045/NAJ/SM/99 de 02/02/99, 30259/DGP/00 de 23/65/00, 233/NAJ/CA/00 de 12/07/00, etc....., e contra esta: apenas a referida informação 082/GC-SEF/2000.

“Ao Departamento de Gestão Patrimonial, abreviadamente designado por DGP, compete a gestão do património duradouro do Território e da execução dos contratos de concessão de exclusivos e terras, cabendo-lhe nomeadamente:

...

m) Desenvolver o processamento administrativo referente aos subsídios para arrendamento e para equipamento e respectivos complementos, desencadeando o reembolso das rendas, nas situações em que essa responsabilidade foi assumida pelos arrendatários, em substituição do Território (...).”

Este preceito legal, bem como o diploma em si, foram revogados pelo acima referido Decreto-Lei nº30/99/M, de 05 de Julho. No entanto, o legislador manteve a sua posição de forma inequívoca na supra citada al. d) do artigo 16º:

“À Divisão de Administração e Conservação de Edifícios, abreviadamente designada por DACE, compete, designadamente:

...

d) Assegurar o reembolso de rendas nas situações em que essa responsabilidade foi assumida pelos arrendatários, em substituição do Território (...);

14 – De acordo com a redacção destes preceitos legais, embora o Território não assine o contrato de arrendamento enquanto parte, a posição de arrendatário que detém o reembolsado é meramente formal. O reembolsado, de facto, era (e é) arrendatário em substituição do Território, com a sua autorização.

*Contudo, a referida Informação nº082/GC/SEF/2000 não faz qualquer referência a estas normas.*

*O próprio comportamento dos reembolsados demonstra que estes reconhecem e aceitam a situação de meros intermediários entre a Administração e o locador, quando:*

*a) Solicitam autorização para a concretização do arrendamento;*

*b) Solicitam autorização da Administração sempre que pretendem mudar de arrendado;*

*c) Solicitam reajustamentos do nível do reembolso; e,*

*d) Solicitam à Administração a realização de obras que consideram que o arrendado necessita;*

*d) É a Administração quem paga as despesas do contrato de arrendamento, a caução arbitrada pelo locador, as despesas de condomínio e todas as demais despesas inerentes ao arrendamento;*

*f) É a Administração quem equipa a moradia (o que não é compatível com o subsídio de arrendamento).*

*15 – Deste modo, a relação jurídica que se configura é semelhante à situação em que a RAEM atribui moradias que arrendou a terceiros em cumprimento do estipulado nas supra transcritas alíneas b) do nº1 do artº 16º e h) do artigo 16º, respectivamente dos DL nº61/95/M, de 27.11 e DL nº30/99/M, de 05.07.*

*Assim, inicialmente pelos princípios da imparcialidade e justiça e, posteriormente, por disposição da própria lei, legítima a*

*aplicação aos casos de reembolso de renda, do artigo 1º do Decreto-Lei nº1/91/M, de 14 de Janeiro, nos termos do qual:*

*“(...) os funcionários e agentes que sejam inquilinos de moradias atribuídas pelo território (...), ficam sujeitos ao pagamento de uma renda mensal calculada e a liquidar nos termos dos artigos seguintes”.*

*É desnecessário transcrever a fórmula de cálculo prevista nos artigos seguintes, bastando acrescentar que foi essa a fórmula que a Administração seguiu e que se trata da forma legal de cálculo das rendas de prédios urbanos (rpu).*

### *C – Conclusões*

*1º - O reembolso de renda e sua delimitação derivam da prática, confirmada por elementos do próprio Executivo, de actos administrativos válidos que traçaram objectivamente o seu enquadramento;*

*2º - Mesmo que assim se não entendesse, qualquer vício daqueles actos administrativos assim praticados encontrar-se-ia, há muito, sanado (Artigo 25º, nº2, alínea c) do CPAC em conjugação com o artigo 130º do CPA).*

*3º - De qualquer forma, o reembolso de renda encontra ulterior acolhimento inequívoco na própria lei que, além do mais, atribui competência à DSF para o seu processamento (artº 16º, alínea d) do DL nº30/99/M, de 5 de Julho).*

*4º - Do mesmo modo, é o próprio legislador que confirma toda a prática administrativa anterior de cobrança de uma*

*contraprestação (RPU) pela Administração aos particulares, quando refere expressamente que aqueles apenas substituem a Administração na relação de arrendamento (al. d) do artigo 16º do DL nº30/99/M, de 05.07, in fine).”*

*Mais se informa V. Exa. de que, nos termos do artigo 25º, nº2 do Código de Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei nº110/99/M, de 13 de Dezembro, e do artigo 36º, nº1 da Lei nº9/1999, de 20 de Dezembro, do acto administrativo ora notificado e praticado pelo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, cabe recurso contencioso imediato, a interpor no prazo de 30 dias para o Tribunal de Segunda Instância da Região Administrativa Especial de Macau.*

*Informa-se, finalmente, que em cumprimento do ora notificado despacho do Senhor SEF, foi dado início ao procedimento administrativo tendente ao apuramento da existência de contraprestações não liquidadas inerentes ao reembolso de rendas percebido por V. Exa..*

*Para qualquer esclarecimento, V. Exa. poderá contactar com os Técnicos Superiores João Valle Roxo e Carolina Figueiredo através, respectivamente, dos telefones nºs 5990-487/497.*

*Com os melhores cumprimentos,*

*Macau, aos 09 de Maio de 2001*

*O Director dos Serviços, Substituto  
Ho Hou Yin”*

- O despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 17 de Agosto de 2000 - exarado na Informação nº082/GC-SEF/2000 de 9 de Agosto – foi proferido em língua

chinesa nestes termos: “同意交財政局參考”.

- A sua tradução é exactamente: “Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”.

Embora o Ilustre Magistrado do Ministério Público tenha opinado pela rejeição do recurso, por considerar irrecurável o acto, não se abordará o tema a título de questão prévia.

É que, tudo passa pela interpretação conjugada dos despachos de 17 de Agosto de 2000 e de 3 de Maio de 2001 o que se fará “infra”, sob o nº3.2.

Foram colhidos os vistos.

Conhecendo,

1. Ineptidão da petição inicial.
2. Direito fundamental.
3. Vício de forma.
4. Má-fé.
5. Conclusões.

### **1. Ineptidão da petição inicial**

Na contestação, a entidade recorrida excepciona a ineptidão do petitorio por, na sua óptica, se perfilar uma contradição entre o pedido e a causa de pedir.

Explica o seu raciocínio, nuclearmente, nestes termos:

O recorrente pretende anular o despacho de 3 de Maio de 2001 e diz que nada deve à Administração.

Alega, contudo, de seguida, que o acto recorrido implica que despenda elevado montante.

Só que, aquando da prolação do acto, tal montante não estava liquidado.

O recorrente respondeu dizendo, em síntese, que se limitou a fazer referência a um montante previsível, sendo que a causa de pedir não tem a ver com quaisquer quantias eventualmente em dívida mas, e apenas, com os vícios que inquinam o acto recorrido.

Vejamos,

A causa de ineptidão do petitório da previsão da alínea b) do nº2 do artigo 139º do Código de Processo Civil, pressupõe que o pedido, ou seja, a pretensão material do demandante (que surge complementada, necessariamente, por uma pretensão processual) não entre em contradição – antes esteja em consonância ou em coerência – com o facto jurídico de que procede a pretensão material deduzida, ou seja, com a causa de pedir (nº4 do artigo 417º).

Esta tem de ser determinada, isto é tem de consistir em factos ou circunstâncias concretas e individualizadas, embora não tenha de ser – mau grado o seja, normalmente – juridicamente qualificada.

No contencioso administrativo a “causa petendi” é a conduta do órgão da Administração que surge como violadora de normas ou princípios jurídicos.

Ou seja, é constituída pelo facto, ou factos jurídicos, integradores da ilegalidade do acto impugnado.

Já o pedido consiste na pretensão de declaração de nulidade ou de mera anulação do acto.

Para se perfilar o vício alegado é de exigir uma contradição intrínseca, ou substancial, entre uma e outra.

Tal contradição tem de ser patente, em termos de o julgador não poder configurar uma situação de procedência sob pena de incoerência com o facto jurídico antes invocado para seu suporte.

A indicação dos factos concretos integradores dos vícios invocados, tem de aparecer como fundamento do pedido de anulação do acto impugnado.

(cfr., a propósito, e v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal, de 3 de Novembro de 2001 – Pº031166 – “Em recurso contencioso de anulação, a causa de pedir é integrada pelos factos e razões de direito que fundamentam o recurso”; de 9 de Junho de 1998 – Pº043297 – “I- A causa de pedir no recurso contencioso consiste na invalidade do acto administrativo. Assim há que especificar qual o tipo de invalidade de que o acto enferma – validade ou anulabilidade – e qual a fonte dessa invalidade. II – O pedido é sempre a anulação ou a declaração da validade, ou de inexistência do acto administrativo, não sendo admissível qualquer pedido de modificação do acto recorrido ou de substituição do acto por outro, bem assim de condenação da Administração Publica á prática do acto devido”; e de 4 de Junho de 1987 – Pº022486 – “I – Constituem a causa de pedir do recurso contencioso de anulação os factos integradores do vício do acto, invocado pelo recorrente. II – Devem ser expostos na petição introdutória do recurso todos os factos e razões de direito que servem

de fundamento ao pedido”.)

Ora, da leitura atenta da petição inicial, verifica-se que o recorrente invocou como causa de pedir um despacho, que na sua óptica, violou a lei, e explicou o porquê dessa violação.

De seguida, e em perfeita coerência e lógica, formulou o pedido de declaração da sua invalidade.

Não há, por conseguinte, qualquer contradição, im procedendo a invocada excepção dilatória.

## **2. Direito fundamental**

Na linha do determinado pelos nº2 e 3º, do artigo 74º do C.P.A.C. será conhecido, com prioridade, o vício que o recorrente entende ser gerador de nulidade, para, de seguida (e na perspectiva de uma mais estável tutela dos direitos lesados, e perante a não invocação dos fundamentos numa relação de subsidiariedade) se conhecer a violação de lei e, só depois, e se for caso, o vício de forma.

2.1 Diz o recorrente que o despacho impugnado viola o conteúdo essencial do direito fundamental, da propriedade privada pelo que é nulo “ex vi” do disposto no artigo 122º nº1, alínea d) do Código de Procedimento Administrativo.

Fundamenta esta alegação, “por poder vir a estar em causa a ablação de elevado montante – cerca de cem mil patacas – quer em termos absolutos, quer, sobretudo, em termos relativos, como se pode facilmente verificar pela consulta às contas bancárias, do património do recorrente.”

Nesta parte não tem qualquer razão.

Este T.S.I. (Acórdão de 11 Abril de 2002 – Pº1284) já se pronunciou sobre a questão da violação de direitos fundamentais, nestes termos:

“Sem necessidade de exaurir o tema, dir-se-á que os direitos fundamentais são os que têm a ver com o travejamento mestre da sociedade e são elencados sob a epígrafe de “direitos, liberdades e garantias” do cidadão, nos textos de vocação constitucional.

De outra banda, e como notam os Drs. Lino Ribeiro e Cândido de Pinho (in “Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado”, 712), «nem todos os actos administrativos que ofendam direitos fundamentais são nulos, mas apenas aqueles que violem o seu conteúdo essencial. Mas o que é o conteúdo essencial dum direito fundamental? Ora, sobre esta questão julgo ter de se fazer apelo mais uma vez ao Direito Constitucional, que a estuda a propósito dos limites às leis restritivas a esses direitos” (...) “Reconhece-se que cada direito fundamental tem um conteúdo elástico só determinável em concreto. E a protecção constitucional não é sempre a mesma: a partir de um núcleo fundamental de protecção máxima irradiam espaços de protecção cada vez menos intensa. Por exemplo, o legislador pode estabelecer determinadas regras que condicionam o direito de reunião ou manifestação (cfr. D.L. nº2/93/M, de 17/5). Mas não pode estabelecer normas que conduzam à destruição completa do direito, ou mesma a uma destruição desnecessária, ou desproporcionada.»

A violação por acto administrativo dos princípios fundamentais da actuação administrativa só conduz à nulidade se esses princípios forem postergados no seu âmago, ou essência.”

Na situação em apreço não se alcança qual o direito fundamental

do recorrente que a entidade recorrida violou ou, e noutra perspectiva, qual o princípio fundamental da actuação administrativa que foi arredado pelo despacho em crise.

O recorrente refere o direito de propriedade.

Mas não ressalta que haja qualquer lesão desse direito.

Ademais, o acto em crise não liquida qualquer quantia.

E ainda que o tivesse feito nos termos referidos pelo recorrente, tal não representaria atentado contra o direito de propriedade privada.

Tratar-se-ia, apenas, de quantificar um crédito, a solver pelo recorrente, o que em nada afectaria o invocado direito de deter bens próprios.

Improcede, assim, o vício.

### **3. Violação de lei**

Sob este “nomen juris” o recorrente assaca ao acto dois incumprimentos de normativos legais.

Começa por referir que foi postergado o artigo 129º, nº1, alínea b) do Código de Procedimento Administrativo que proíbe a revogação de actos válidos, constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos.

Debrucemo-mos sobre a dogmática da revogação do acto administrativo.

3.1 Antes da entrada em vigor do Código de Procedimento Administrativo de 1994, e de acordo com o artigo 18º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, tratando-se o acto constitutivo de direitos a revogação tinha de se fundar em ilegalidade e estava limitada, temporalmente, ao prazo do recurso contencioso ou à sua interposição.

Não sendo o acto constitutivo de direitos, podia ser revogado “em todos os casos e a todo o tempo”.

Ensinava, então, o Prof. Marcello Caetano: ... “o obstáculo fundamental à revogação dos actos administrativos está na existência de direitos subjectivos por eles constituídos ou modificados, pelo que reveste a maior importância saber se o acto que se pretende revogar é ou não *constitutivo de direitos*.”

Salvo sempre preceito legal em contrário, são revogáveis a todo o tempo e com qualquer fundamento – isto é, quer por motivo de ilegalidade, quer por motivo de inconveniência – os *actos não constitutivos de direitos* e, portanto, também os *actos precários* que seguem o mesmo regime jurídico, bem como os actos constitutivos de deveres ou de encargos quando estes não resultem de imposição legal.

Quanto aos *actos constitutivos de direitos*, quando sejam definitivos, vigora no Direito português, o princípio de que só são *revogáveis quando ilegais* e, mesmo nesta hipótese, apenas *dentro do prazo* fixado na lei para o recurso contencioso ou até à sua interposição (Cód Adm, artsº. 83º, 357º e 411º; Est. do Func. Ult., artº 417º; Lei Orgânica do S.T.A., artº 18º nº2) – apud “Manual de Direito Administrativo”, 10 edº, I, 540.

O Prof. Freitas do Amaral (“Direito Administrativo” III, 369) refere estarem nesta situação de irrevogabilidade “os actos constitutivos de direitos que tenham sido legalmente praticados pela Administração

Pública, ainda que no uso de poderes discricionários: assim o determinam, com efeito, o princípio da segurança nas relações jurídicas e a própria lei expressa,”

Se o acto constitutivo de direitos não enfermasse de ilegalidade e, não obstante fosse revogado, a sua revogação estaria “inquinada de violação de lei” (cfr. o Acórdão do S.T.A. de Portugal, de 18 de Março de 1999 – Pº 028851 – e o Prof. Afonso Queiró in “Revista de Legislação e de Jurisprudência”, 120-308).

O Acórdão desse Tribunal de 15 de Janeiro de 1997 – Pº 029821 – doutrinava que “a razão de ser da norma do artigo 18º da L.O.S.T.A., é o alcance da paz jurídica, pela certeza e segurança dos direitos, com o decurso do tempo razoável, que se entendeu ser o mesmo que, ultrapassado, implica o caso resolvido ou decidido, ou seja, o do recurso contencioso dos actos anuláveis ou a interposição efectiva dele, se existiu, por então a questão estar devolvida ao local próprio, os Tribunais”.

Com a entrada em vigor do primeiro Código de Procedimento Administrativo de Macau (Decreto-Lei nº35/94/M, de 18 de Julho) houve alteração do regime exposto, o que se manteve com o vigente diploma (Decreto-Lei nº57/99/M, de 11 de Outubro).

3.1.1. Seguir-se-á o regime do código actual, que é o aplicável ao caso em apreço, e não difere do que o antecedeu.

Na parte que aqui importa, dispõe o artigo 129º do Código de Procedimento Administrativo a regra do livre revogabilidade dos actos válidos.

Mas logo a excepciona para os casos em que a lei expressamente proíbe a revogação; para os actos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos; e, finalmente, quando deles

resultem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis.

Quanto aos actos constitutivos de direitos podem ser revogados apenas na parte em que sejam desfavoráveis os interesses dos seus destinatários ou quando todos os interessados derem o seu consentimento e o acto não afirmar direitos indisponíveis. (nº2, alínea a) e b)).

Tratando-se, contudo, de actos anuláveis, dispõe o artigo 130º a possibilidade da revogação “com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.”

No essencial o regime é muito idêntico ao anterior, apenas com a excepção da revogabilidade condicionada dos actos constitutivos de direitos, a que se refere o nº2 do citado artigo 129º.

3.1.2. Importa, pois, acertar a noção de acto constitutivo de direitos.

Na opinião do Prof. Freitas do Amaral (ob. vol. cit. 371), “são actos constitutivos de direitos todos os actos administrativos que atribuem a outrem direitos subjectivos novos, ou que ampliam direitos subjectivos existentes, ou que extinguem restrições ao exercício de um direito já existente.”

E o Prof. Marcello Caetano definia-o como “o acto administrativo que cria ou modifica um poder jurídico ou extingue restrições ao seu exercício” (ob. cit. I, 454).

No “Código de Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado”, 753, os Drs. L. Ribeiro e C. Pinho, fazem compreender naquela noção (assim aderindo ao conceito amplo acima referido) os

“actos criadores de direitos, poderes, faculdades e, em geral, situações de vantagem; actos que ampliem ou reforcem esses direitos, poderes, faculdades ou situações jurídicas subjectivas; actos que extinguem restrições ao exercício de direitos, nomeadamente as autorizações; actos meramente declarativos que reconhecem a existência ou a validade de direitos, poderes ou situações jurídicas.”

O S.T.A. de Portugal vem decidindo (cfr. v.g., os Acórdãos de 11 de Junho de 1991 – Pº024782 – e de 26 de Fevereiro de 1991 – Pº020675) que “a expressão «acto constitutivo de direitos» tem apenas a noção técnica jurídica de direito subjectivo, mas todas aquelas situações ou posições que, por serem protegidos por lei, devem ser respeitadas pela Administração.” (cfr. ainda o Doutor Esteves de Oliveira “Direito Administrativo”, 621).

3.1.3. Conseguida a noção de acto constitutivo de direitos, busque-se o de revogação, para poder proceder-se à subsunção do acto recorrido àqueles conceitos.

Com a revogação, produz-se um acto administrativo que tem por escopo extinguir os efeitos de um acto anterior.

O acto revogatório – como acto secundário que é – pode contudo ser parte de um acto de conteúdo diverso, isto é a expressão de vontade do órgão pode cindir-se em dois actos distintos que, contudo, se integram no mesmo instrumento.

Assim um único despacho pode conter um acto revogatório de um despacho anterior e, de seguida, a regulamentação “ex novo” da situação que lhe cumpre regular.

Como *acto sobre acto* que é, o acto revogatório tem por objecto um acto anterior – o acto revogado – mas é-lhe secundário pois, muitas vezes, a sua legalidade depende da legalidade ou ilegalidade do

primeiro.

O conteúdo é, primordialmente, fazer extinguir os efeitos do acto principal.

O Acórdão deste T.S.I. de 13 de Dezembro de 2001 – Pº132/01 – procedeu ao “distinguo” entre revogação pura, ou simples revogação, e revogação por substituição.

Aquela limita-se a destruir, ou fazer cessar os efeitos do acto anterior, esta ocorre “quando o acto novo contém nova regulamentação da situação concreta (novos pressupostos de facto ou novo enquadramento legal) incompatível com a anterior e operando a eliminação *ex tunc* dos efeitos jurídicos do primeiro.

Laborando os conceitos de figuras afins à revogação, os Drs. Lino Ribeiro e Cândido de Pinho (in “Comentário ao Código de Procedimento Administrativo”, 740) referem-se à alteração do acto administrativo como a alteração do «conteúdo de um acto anterior, modificando o seu objecto ou algum dos seus requisitos. A alteração constitui uma parte nova do acto e pode consistir no aditamento ou substituição de parte do seu conteúdo».

O Prof. Freitas do Amaral explica:

«Pode suceder, com efeito, que o órgão administrativo, ao aperceber-se de uma ilegalidade que haja cometido, em vez de o revogar, pretenda “recuperar” o acto, expurgando o vício que o afectava, em obediência ao princípio do aproveitamento dos actos jurídicos.

Nestes termos, a ratificação, a reforma e a conversão pertencem também à categoria dos actos sobre actos, por isso que os seus efeitos jurídicos se vão repercutir sobre os efeitos do acto ratificado,

reformado ou convertido, como e, por natureza, tais efeitos produzem-se *ex tunc*, isto é, retroagem ao momento da prática do acto cuja ilegalidade visam sanar.

Só que estes actos – ratificação, reforma e conversão – configuram uma modificação do acto anterior – e não já, como a revogação, uma forma de o extinguir.» (...)

«A “ratificação” (ou “ratificação-sanação”) é o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprindo a ilegalidade que o vicia. Exemplo de ratificação é a repetição, por escrutínio secreto, da votação ilegalmente feita por votação nominal; ou a prática de um acto incluindo a fundamentação legalmente exigida a que dele não constava originariamente.

A “reforma”, por sua vez, é o acto administrativo pelo qual se conserva de um acto anterior a parte não afectada de ilegalidade. Imagine-se agora uma licença ilegalmente concedida por três anos, e a sua redução a uma licença por um ano; ou a exclusão do círculo de destinatários de um acto de expropriação do proprietário do prédio contíguo ao prédio a expropriar mas que, erradamente, a Administração julgou ser comproprietário deste último.

Por último, a “conversão” é o acto administrativo pelo qual se aproveitam os elementos válidos de um acto ilegal para com eles se compor um outro acto que seja legal. Diferentemente daquilo que se passa com a reforma, a conversão implica a “transfiguração” jurídica do acto. Será, por exemplo, o caso da nomeação ilegal que é convertida em provimento interino, por se encontrarem preenchidos naquela apenas os requisitos legalmente previstos para este.» (apud “Direito Administrativo”, III, 413ss).

Os conceitos lapidares do Prof. Marcello Caetano referem a

ratificação, como «o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia». É a ratificação – sanção.

Já a reforma é «o acto administrativo pelo qual se conserva de um acto anterior a parte não afectada de ilegalidade».

Finalmente, na conversão aproveitam-se «os elementos válidos de um acto ilegal para com eles se compor um outro acto que seja legal». (in “Manual de Direito Administrativo”, I, 556 e 559).”

#### 3.1.4. Há, finalmente, que abordar o conceito de rectificação.

Face ao que dispõe o artigo 135º do Código de Procedimento Administrativo – sob a epígrafe “Rectificação dos actos administrativos” – a rectificação limita-se aos “erros de cálculo e os erros materiais de expressão da vontade do órgão administrativo”.

Porém exige-se ainda que sejam “manifestos”.

É, no essencial, um regime inspirado na lei adjectiva civil, cuja dogmática convém recordar aqui, com referência ao Código de Processo Civil de 1999.

Esgotado que fica, como regra, o poder jurisdicional com a prolação da sentença (artigo 569º nº1), há, além do mais – e, no mais inserem-se as nulidades, a reforma quanto a custas e multa e os casos de aclaração – a “rectificação de erros materiais” (artigo 570º).

Tais erros podem consistir em omissões patentes (v.g. o nome das partes) em erros de escrita, de cálculo, ou inexactidões que resultem de “lapso manifesto”.

Não está em causa o erro na formação da vontade decisória, como

processo intelectual, mas, e apenas, o “lapsus calami”.

Diz o Prof. Alberto dos Reis que “há que distinguir cuidadosamente, o erro material do erro de julgamento. O primeiro verifica-se quando o juiz escreveu coisa diversa do que queria escrever, quando o teor da decisão não coincide com o que o juiz tinha em mente exarar, quando, em suma, a vontade declarada diverge da vontade real. No segundo caso o juiz disse o que queria dizer, mas decidiu mal, decidiu contra lei expressa ou contra factos apurados. Está errado o julgamento. Ainda que o juiz logo se convença que errou, não pode socorrer-se do artigo 667º para emendar o erro.” (in “Código de Processo Civil Anotado”, V-130).

São as palavras que devem trair a intenção do julgador, havendo lapso manifesto no que acaba por ser consignado, e não erro ou inexactidão intelectual; é o “majus (ou minus) dixit quam voluit.”

Há que apurar a vontade do julgador para, depois, a confrontar com a que foi declarada “e ver-se se coadunam ou divergem” (cfr. v.g., o Acórdão do S.T.J. de Portugal, de 3 de Abril de 1991 – AJ. 18º 11 – e do T.S.J. de Macau, de 1 de Março de 1994 – “Jurisprudência” I, 110 – onde se disse que “ao corrigir erro material ou lapso manifesto o juiz não está a proceder a qualquer novo juízo sobre a situação, mas sim a tornar harmónica a expressão formal do acto com o conteúdo que, na verdade, foi querido”).

No acto administrativo tudo se passa da mesma forma.

A rectificação tem por escopo eliminar inexactidões manifestas ou ostensivas, sendo que com esse limite pode ser feita oficiosamente, e a todo o tempo, “pelos órgãos competentes para a revogação do acto”, ou a pedido dos interessados.

O erro de escrita deve revelar-se “no próprio contexto do acto” (Ac.

do S.T.A. de Portugal de 18 de Outubro de 1984 – Pº017858) – e não ser susceptível de alterar o seu conteúdo essencial.

O Prof. Marcello Caetano (ob. cit. I, 561) refere o “engano de quem o (acto) corrigiu ou copiou” advertindo que “para que um erro seja susceptível de rectificação é necessário que se trate de um lapso de escrita facilmente verificável pelo contexto ou em face dos documentos em que o despacho haja sido lançado”.

Nesta linha, os Drs. L. Ribeiro e C. Pinho (ob. cit. 779) também referem ser “necessário que se trate de um erro que um destinatário normal facilmente verifique, quer pelo contexto do acto, quer pelos documentos onde ele está exteriorizado.”

Referem ainda que “a lei não faz qualquer distinção entre actos constitutivos de direitos e actos não constitutivos de direitos, ou actos válidos ou inválidos, como acontece para efeitos de revogação.”

E assim é, já que a rectificação se limite a fazer um mero acerto na forma, que não a alterar o conteúdo – a essência – do acto alterado.

3.2. Delineadas todas as figuras há, agora, a “pulcra quaestio”: qualificar a modificação introduzida.

Recorde-se que o despacho de 17 de Agosto de 2000 foi proferido na sequência de reclamação do ora recorrente.

E surgiu no seguimento de parecer que culminou com uma proposta com três pontos distintos.

O primeiro refere que “o reclamante tem razão”.

No segundo afirma-se que essa razão resulta de a D.S.F. não poder “efectuar quaisquer descontos a título de rendas urbanas a

trabalhadores que não habitem em moradias da Administração sendo tal prática ilegal”.

O terceiro ponto propõe que a D.S.F. “deve urgentemente tomar as medidas necessárias à regularização desses trabalhadores delas dando conta ao Senhor Secretário para a Economia e Finanças”.

O parecer foi exarado em língua portuguesa e remetida à entidade recorrida, para efeitos de homologação.

O Senhor Secretário para a Economia e Finanças laurou, em língua chinesa, o seguinte: “Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”.

Parece claro que a interpretação só pode ser a de concordância com o parecer no seu todo e atribuição à D.S.F. da tomada das medidas sugeridas no terceiro ponto.

E nem se diga que, tratando-se de mera reclamação para o Director, não cumpriria ao Secretário decidi-la.

Embora tal seja verdade, é certo que, por um lado a decisão do órgão superior, por mais solene, sempre seria de relevar; mas, ainda que assim não se entendesse, perfilar-se-ia um vício de mera incompetência já sanado por caso decidido, uma vez que não foi, em tempo, suscitado.

Contudo, e finalmente, o Director de Serviços ao receber o despacho e ao notificá-lo ao recorrente, nos termos em que o fez, considerou decidida a reclamação aderindo, e (como se pode entender) fazendo sua a decisão.

Ademais, foi assim que o Director de Serviços o interpretou aceitando que a reclamação ficava decidida.

Desse modo o despacho é coerente e congruente.

É que, por um lado, tratava-se de, em primeira linha, decidir a reclamação (aliás a própria D.S.F. refere que “embora várias questões de direito se levantem, quer na reclamação quer no parecer da D.S.F., uma há que tem carácter prévio em relação a todas as outras: a de saber se o reclamante está ou não sujeito ao desconto no respectivo ordenado do montante previsto na lei [ ... ] como correspectivo da atribuição de residência pela Administração”; e apoda-a de “questão central o decidir”), sendo que é sobre ela que o despacho ia tomar conhecimento principal.

Por outro lado, se não se tratasse de uma afirmação de concordância com o parecer que passou a incorporar, haveria um “non liquet” do Director, pois a reclamação ficava sem decisão.

Finalmente, se houvesse mera discordância com o parecer haveria uma total falta de fundamentação não sendo, por certo, esse o propósito do decisor.

Note-se que a entidade recorrida estava segura de que a questão fulcral era a posta pelo recorrente e tinha um parecer que iria acolher ou não.

Ademais, foi assim que os serviços interpretaram o despacho como decisão final, aceite pelo Director dos Serviços, que, assim, o notificou.

O acto recorrido não pode ser considerado mera rectificação oficiosa, pois, patentemente, não se perfilava nenhum erro material na expressão da vontade.

Sem “lapsus calami” causal não há rectificação possível.

E o erro de escrita tem de ser exuberante, como também atrás se disse.

O acto de 17 de Agosto, firmou-se na ordem jurídica nos precisos termos em que foi produzido e notificado ao recorrente, assim, e ao contrário do que defende o Ilustre M<sup>o</sup>P<sup>o</sup> decidindo a reclamação.

E é constitutivo de direitos, na linha de dogmática deste instituto que atrás se expôs, pois ao recorrente foi afirmado não ter de pagar quaisquer contraprestações por se entender ilegal esse pagamento.

O despacho recorrido – de 3 de Maio de 2001 – vem não rectificar, mas sim revogar, aquele acto.

E não podia fazê-lo, sem ser com fundamento na sua ilegalidade, nos termos do n<sup>o</sup>1 do artigo 130<sup>o</sup> do Código de Procedimento Administrativo.

A ausência desse fundamento, e antes a busca de ínvias justificações, implica o vício de violação de lei, conducente à sua anulação.

Procede assim o vício invocado pelo recorrente.

E considerando a não eventualidade de renovação do acto recorrido – até porque qualquer tentativa de revogar o anterior, ainda que fundadamente, esbarraria com o inexorável decurso do tempo – e atendendo ao n<sup>o</sup>5 do artigo 74<sup>o</sup> do C.P.A.C., entende-se prejudicada a apreciação dos outros vícios imputados.

#### **4. Má-fé**

O recorrente insurge-se contra a conduta processual da entidade recorrida pedindo a sua condenação como litigante de má-fé.

Diga-se, desde já, que está em causa o exercício do mandato forense por não profissionais – Advogados – que conseguem um distanciamento dos interesses em conflito e a quem, na sua formação, foram instiladas formas de actuação que passam por uma postura diferente de um mero licenciado em Direito. [ Investido em funções para os quais pode não estar vocacionado - como permite o nº3, “in fine”, do artigo 4º do C.P.A.C.. ]

O tirocínio para a advocacia, e o exercício desta actividade, são úteis para colmatar tentações de confundir a procedência de uma causa com uma vitória pessoal.

Distanciamento, serenidade, frieza, preocupação técnica, busca de colaboração com os Tribunais e uma postura ética irrepreensível é o que se pretende para que a justiça possa ser exercida.

Tudo sempre impugnar e questionar, utilizar todos os meios processuais para impedir a estabilização de uma decisão desfavorável, pode levar à má fé instrumental que, na óptica do Prof. Manuel de Andrade consiste no uso de “meios processuais” reprováveis “com o fim de conseguir um objectivo ilegal ou de entorpecer a acção da justiça” (in “Noções Elementares de Processo Civil”, 357; cfr. a alínea d) do nº2 do artigo 385º do Código de Processo Civil).

O Prof. A dos Reis refere que a má-fé material diz respeito ao fundo da causa, à relação substancial deduzida em juízo; a má-fé instrumental diz respeito a questões de natureza processual (in “Código de Processo Civil, Anotado” II, 263).

É, hoje, fora de dúvida que em ambas se exige dolo ou negligência grave.

Pretende-se má-fé em sentido psicológico, e só apenas em sentido ético se houver (leviandade ou imprudência) sérias.

A parte é responsável pela conduta do seu mandatário que se presume agir de acordo com a vontade do mandante.

Aquele, por sua vez, terá de acautelar os deveres ético-deontológicos aplicáveis a todos os mandatários (sejam ou não Advogados) - artº 12º nº2 do Código Deontológico, aprovado pelo Despacho nº 121/GM/92 de 31 de Dezembro e, tratando-se de actuação num plano de busca de soluções puramente técnicas, pode assumir responsabilidade pessoal e directa, nos termos do artº 388º do CPC.

Compreende-se, como escreveu o Prof. Alberto dos Reis que “o processo é uma luta – e esta supõe necessariamente, calor, emoção, entusiasmo, transporte e arrebatamento” (in “Revista de Legislação e de Jurisprudência” 59<sup>a</sup>-51).

Sabe-se, ainda com aquele Mestre, que é natural que, às vezes “brotem descortesias, frases equívocas e críticas escusadas” (in “Revista de Legislação e de Jurisprudência 64-15).

Mas é também assente a existência de limites éticos e deontológicos em que se deve conter a pugna judiciária.

Muitas vezes a linha de fronteira entre a aspereza e o desrespeito, entre a probidade e a má-fé é tão tênue que para caracterizar a conduta, terá de recorrer-se à experiência comum, às ilações naturais resultantes da vida, enfim ao “id quod plerumque accidit” insito nas presunções judiciais (são, como se diz no Acórdão do TSJ de 3 de Novembro de 1993 – Recurso nº 64 – “conclusões logicamente necessárias, por já compreendidas nas premissas, em termos de normalidade de vida, do conhecimento geral e do senso comum”).

Ora, não pode, nestes autos, “logicamente inferir-se” (Acórdão do TSJ de 15 de Fevereiro de 1995 – Recurso nº 254) com base “nos juízos correntes de probabilidade, nos princípios da lógica ou nos próprios dados da intuição humana” (Profs. P. Lima e A. Varela in “CC Anotado” I, 310) pela má-fé.

## 5. Conclusões

Conclui-se que:

甲、 A causa de ineptidão da petição inicial da alínea b) do nº2 do artigo 139º do Código de Processo Civil pressupõe que a pretensão material do demandante – o pedido – não entre em contradição (antes esteja em consonância ou em coerência) com o facto jurídico de que procede a relação material deduzida – a causa de pedir.

乙、 A “causa petendi” no Contencioso Administrativo é a conduta do órgão da Administração violadora de normas ou princípios jurídicos.

O pedido consiste na pretensão de declaração de nulidade ou de anulação do acto.

丙、 Os direitos fundamentais prendem-se com o núcleo essencial que garante ao cidadão a sua normal vivência em sociedade e estão, em regra, vertidos nos diplomas constitucionais sob a epígrafe de “direitos, liberdades e garantias”.

丁、 O acto administrativo que ofenda um direito fundamental só é fulminado de nulidade se atingir o seu

cerne ou conteúdo essencial, que não se violar, tão somente, espaços de protecção de dele brotam.

戊、 Os actos constitutivos de direitos só são revogáveis unilateralmente pela Administração na parte desfavorável aos interesses do destinatário ou, sendo anuláveis, com o fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.

己、 É constitutivo de direitos o acto que cria ou modifica um direito subjectivo ou extingue restrições ao seu exercício.

庚、 Há revogação, em sentido estrito, quando o segundo acto se limita a destruir, ou eliminar os efeitos do acto anterior.

Ocorre revogação, por substituição, quando o novo acto contém nova regulamentação da mesma situação concreta, com acolhimento de novos pressupostos de facto e de outro quadro legal.

A reforma do acto administrativo visa confirmar ou substituir o acto inválido, pondo-a de harmonia com a ordem jurídica.

辛、 A rectificação do acto administrativa limita-se a eliminar erros de escrita, de cálculo ou erros materiais da expressão da vontade do órgão.

壬、 Terão de ser inexactidões manifestas, ou ostensivas, havendo que proceder-se a um mero acerto na forma que não a alterar o conteúdo – ou a essência – do acto.

癸、 Litiga com má-fé instrumental quem faz uso reprovável de meios processuais.

Age com má-fé substancial quem articula factos não verdadeiros ou nega factos que tem obrigação de conhecer como bons.

Para ambos se exige dolo ou culpa grave.

11、 Os princípios afirmados no Código Deontológico do Advogado são aplicáveis aos mandatários a que se refere o artigo 4º, nº3, “in fine” do C.P.A.C..

Nos termos expostos **acordam dar provimento ao recurso e, em consequência, anular o acto recorrido.**

Sem custas por estar isento a autor do acto.

**Macau, 30 de Maio de 2002**

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

**Magistrado do Mº. Pº. presente - *Victor Manuel Carvalho Coelho***