

(Tradução)

**Trabalhadores da Administração Pública**  
**Subsídio de residência**  
**Casa própria**  
**Amortização**  
**Segunda hipoteca**  
**Artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM**  
**Regra da interpretação da lei**  
**Artigo 8.º do Código Civil**  
**Pensamento legislativo**  
**Circunstâncias em que a lei foi elaborada**  
**Condições específicas do tempo que é aplicada**  
**Unidade do sistema jurídico**  
**Axiológica da ordem jurídica**  
**Necessidade de habitação**  
**Acepção devida do subsídio de residência**  
**Princípio de igualdade**  
**Artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo**  
**Interpretação declarativa**  
**Interpretação restritiva**  
**Anulação do acto administrativo**

## Sumário

I. O artigo 203.º, n.º 1 do vigente Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante designado simplesmente por ETAPM) estipula a atribuição do subsídio de residência, n.º 4 do mesmo artigo, e exceptuam-se os trabalhadores que se encontrem numa das seguintes situações:

a) Habitem casa do património do Território, dos serviços autónomos ou dos municípios;

b) Tenham casa própria, salvo quando esteja sujeita a encargos de amortização.

II. A impugnação da interpretação do artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM no que diz respeito a questão: “Será “a amortização” referida nesta al. b) abranger a realização da segunda ou mais hipoteca da casa própria sujeita a encargos de amortização ou o aumento do montante do empréstimo hipotecário efectuados posteriormente por parte do trabalhador da Administração Pública que antes já beneficiou do direito ao subsídio de residência de acordo com esta al. b)?”, deve ser resolvida de acordo com a regra da interpretação da lei definida no artigo 8.º do Código Civil.

III. Quanto à regra da interpretação da lei, o artigo 8.º do Código Civil determina designadamente: “A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.”

IV. Ao aplicar esta importante redacção da lei, devemos prestar atenção aos seguintes: em primeiro lugar não existe qualquer hierarquia ou prioridade entre os seguintes dois elementos da interpretação da lei : “as circunstâncias em que a lei foi

elaborada” e as “condições específicas do tempo que é aplicada”; em segundo, o factor de as “condições específicas do tempo que é aplicada” tem uma conotação actualista; por fim, “a unidade do sistema jurídico” é o factor interpretativo mais importante, pois que esta representa a axiológica da ordem jurídica.

V. Sem margem para dúvidas, o preceituado no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM não determina qualquer exigência ou limite prefixado relativamente ao motivo de fundo de “amortização”. Por outras palavras, na letra da lei, eles podiam continuar a beneficiar do subsídio de residência, desde que a casa dos recorrentes, na altura, estivesse sujeita a encargos de amortização, quer resultantes da 1.ª hipoteca, quer da 2.ª ou a chamada “dupla hipoteca” realizada posteriormente.

VI. Mesmo assim, o pensamento legislativo de fundo deve ser procurado à luz da regra da interpretação da lei consagrada no artigo 8.º, n.º 1 do Código Civil.

VII. Não obstante diferentes as condições económicas desses funcionários públicos, não nos é difícil concluir que há um ponto comum encontrado na vida quotidiana, i.e., toda a gente tem que resolver a sua necessidade indispensável de habitação.

VIII. Assim sendo, tendo em conta o princípio de imparcialidade, toda a gente, independentemente da sua capacidade económica concreta, deve ter o direito à percepção do subsídio de residência, de modo que pode aliviar o seu encargo no que diz respeito a essa necessidade básica. Trata-se, exactamente, do sentido real do subsídio de residência. Estamos convictos de que sendo isto a circunstância que o legislador não negligenciou ao elaborar o ETAPM.

IX. Tal como o caso de que os trabalhadores da Administração que tenham a seu cargo os filhos menores ainda não começarem a trabalhar na sociedade, independentemente da sua capacidade económica para alimentá-los, têm o direito ao subsídio de família estipulado pelo actual artigo 205.º, n.º 1, al. a) e artigo 206.º, n.º 6, al. a) do ETAPM.

X. Ou como o caso de que, os trabalhadores da Administração que contraíram matrimónio há pouco ou têm filhos recém-nascidos, independentemente do 1.º casamento ou da 1.ª vez que se torna pai ou mãe e da sua capacidade económica para suportar tais encargos, têm o direito a requerer o subsídio de casamento e o subsídio de nascimento estipulados pelo artigo 213.º e artigo 214.º do ETAPM, respectivamente.

XI. Nestes termos, ao aplicar-se o artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM, devendo prestar-se especial atenção ao devido significado do subsídio de residência.

XII. Assim sendo, no intuito de defender a imparcialidade geral e uniformizada do regime jurídico da atribuição dos diferentes subsídios aos funcionários públicos estabelecido no ETAPM, tendo em consideração a então situação da elaboração do ETAPM e as circunstâncias actuais da sua aplicação, na realidade não se deve proceder a qualquer interpretação restritiva, inútil para resolver a permanente situação da injustiça relativa e que contraria a aceção devida do subsídio de residência ou a axiológica sobre os actuais termos do artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM., i.e., “a amortização” referida no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM não abrange a realização da segunda ou mais hipoteca da casa própria sujeita a encargos de amortização ou o aumento do montante do empréstimo hipotecário efectuados posteriormente por parte do trabalhador da Administração Pública que antes já beneficiou do direito ao subsídio de residência de acordo com esta al. b).

XIII. Na realidade, já que a habitação é uma necessidade básica do ser humano, porque é que o trabalhador da Administração Pública que tem capacidade económica suficiente para adquirir individual e integralmente casa própria mas optando por arrendar casa particular, ou o trabalhador da Administração Pública que possui imóvel comercial e optando por arrendar casa particular poderá usufruir do direito ao subsídio de residência? E porque é que o trabalhador da Administração Pública que por motivo económico decidiu hipotecar mais uma vez a sua única casa própria ou prolongar o prazo de amortização dos empréstimos “não deve” continuar

a usufruir do direito ao subsídio de residência?

XIV. Na medida em que no presente caso concreto do subsídio de residência dos recorrentes, a entidade administrativa não segue o disposto no artigo 8.º, n.º 1 do Código Civil de Macau para interpretar a letra da lei consagrada no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM e correspondente ao princípio da imparcialidade (nomeadamente o pensamento legislativo do artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo vigente), pondo em causa o direito de que os recorrentes usufruem segundo a lei, o acto administrativo recorrido que ordenou os mesmos a restituição do subsídio de residência acabou por violar o disposto no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM, podendo o presente Tribunal anular este acto administrativo especialmente nos termos do artigo 20.º e da 1.ª parte do artigo 21.º, n.º 1, al. d) do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Acórdão de 6 de Julho de 2006  
Processo n.º 266/2005  
1.º Juiz adjunto: Chan Kuong Seng

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

Relativamente ao assunto dos subsídios de residência pedidos pelo casal (A) e (B), o chefe da Secção da Auditoria da Direcção dos Serviços das Forças da Segurança de Macau apresentou, em 18 de Julho de 2005, ao seu superior a [proposta(1)], cujo teor é o seguinte:

“...  
“

1. A guarda-ajudante do CPSP n.º ..., (B) e o chefe do CB n.º ..., (A) interpuseram, no dia 16 de Junho de 2005, para o Secretário para a Segurança, o recurso hierárquico necessário do despacho exarado pelo Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau no dia 18 de Maio de 2005 na [proposta(2)] desta Direcção, que autorizou a cessação da atribuição do subsídio de residência a eles a partir do mês de Junho de 2005 e ordenou a devolução dos subsídios de residência indevidamente recebidos desde Agosto de 2001 a Maio de 2005, no montante de MOP44.333,50 e MOP44.024,50, respectivamente.

2. O Secretário para a Segurança exarou, no dia 29 de Junho de 2005, o seguinte despacho: “Vistos os autos, verifica-se que o acto recorrido não preencheu o requisito do artigo 115.º do Código do Procedimento Administrativo vigente quanto à fundamentação, mais concretamente a entidade recorrida não explicou concreta e claramente aos recorrentes como foram aplicados a este caso concreto os pareceres favoráveis e documentos citados da Administração. Além disso, não foi elaborada a acta de audiência quando realizada a audiência verbal com os recorrentes, e o modo da notificação também não preencheu o preceituado no mesmo Código. Nestes termos, não há necessidade de tratar de demais assuntos relativos aos dois recursos referidos, determino, nos termos do artigo 124.º do mesmo Código, anular os dois actos ora recorridos, ou seja, o despacho de 18.5.2005 do Director Substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau que ordenou o chefe do CB, (A) e a guarda-ajudante, (B) a devolução dos subsídios de residência indevidamente recebidos, no montante MOP44.024,5 e de MOP44.333,50, respectivamente, e mando a mesma Direcção para considerar a realização do novo procedimento.”

3. Nestes termos, dado que o Secretário para a Segurança anulou os actos acima mencionados e mandou esta Direcção para considerar a realização do novo procedimento, pelo que, sobre a devolução dos subsídios de residência recebidos pela guarda-ajudante, (B) e pelo chefe do CB, (A), venho por este meio informar o seguinte:

a. A guarda-ajudante, (B), através do CPSP, apresentou a esta Direcção em 31 de Dezembro de 2004 o pedido de manutenção do subsídio de residência referente ao ano de 2004 e em anexo o extracto mensal bancário respeitante ao pagamento da amortização para requerer a manutenção do direito ao subsídio de residência resultante da sua casa onde habita, situada em Macau, na Avenida ..., Ed. ..., ... andar ....

b. Do extracto mensal bancário respeitante ao pagamento da amortização apresentado pela guarda-ajudante, (B) resultou que se trata de um empréstimo a prazo fixado com garantia de hipoteca do imóvel, consultados os dados constantes do processo individual da trabalhadora em causa, em que há uma declaração apresentada em Maio de 1991, a parte declara que passa a residir no Ed. ...., ..... andar ..... e juntou um documento emitido pelo Banco ....., verifica-se que a parte e o seu cônjuge (A), chefe do CB adquiriram no ano de 1990, em nome deles a actual habitação em que residem, pedindo

empréstimo ao banco com garantia de hipoteca sobre a mesma casa no valor total de HKD\$250.000,00, cuja devolução é dividida em 175 prestações e em cada mês é paga ao banco uma importância de HKD\$3.600,00, o remanescente do empréstimo exibido no extracto mensal bancário é de HKD\$227.985,52, nestes termos, a parte recebeu subsídio de residência devido à moradia acima indicada.

c. De acordo com o extracto mensal bancário respeitante ao pagamento de amortização apresentado pela parte em Março de 1993 para efeito da manutenção do direito ao subsídio de residência, o remanescente do empréstimo exibido neste extracto é de HKD\$236,100.00 e de acordo com os extractos bancários em anexo aos pedidos de manutenção deste subsídio apresentados em cada ano, registou-se uma diminuição gradual do remanescente do empréstimo de ano a ano. Em relação à situação do remanescente do empréstimo referente a 1993, o pessoal desta Secção contactou com a parte para se inteirar dessa diferença.

d. A parte apresentou em 25 de Abril de 2005 um carta para esta Direcção, mencionando que “..... sobre a casa onde actualmente habito pedi em 1990 ao Banco ..... um empréstimo no valor total de HKD\$250.000,00, até ao ano de 1991 o remanescente do empréstimo é de HKD\$220.000,00, como na altura, a taxa de juro praticada ao crédito à habitação atingiu ao mais de 10%, a minha mãe, com vista à diminuição do meu encargo de amortização, emprestou-me todo o seu depósito para que eu pudesse devolver ao banco, e o remanescente do empréstimo referente ao ano de 1992 é aproximadamente de HKD\$9.000,00, posteriormente, por causa da necessidade de pagamento das despesas de tratamento do meu velho pai doente, realizei a 2.ª hipoteca sobre a mesma casa, elevando o empréstimo total a HK\$250.000,00. É difícil de compreender porque nos exigiu hoje, ou seja, 15 anos depois, a restituição dos subsídios de residência já recebidos.”

e. Esta Direcção, no dia 3 de Maio de 2005, através dos [ofícios (1) e (2)], solicitou a presença da guarda-ajudante, (B) e do chefe do CB, (A) nesta Direcção no dia 9 de Maio para melhor esclarecer o conteúdo da carta perante o chefe desta divisão, eu próprio e o técnico superior ... do Gabinete de Assessoria Técnica.

f. Durante o encontro, os dois agentes admitiram que a casa onde actualmente habitam foi realizada a 2.ª hipoteca, porém, acharam que o acto da 2.ª hipoteca não violou a lei de acordo com o seu entendimento sobre os então termos legais referentes ao subsídio de residência.

g. Foram perguntados se tomaram conhecimento do [Ofício Circular(1)] de Julho de 2001 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e foram esclarecidos de que o Ofício Circular veio interpretar o artigo 203.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau a fim de aclarar algumas dúvidas através dos exemplos citados.

A parte e seu cônjuge responderam que tomaram conhecimento do referido assunto, mas entenderam que a orientação em causa produz efeitos apenas para os pedidos posteriores, reiterando o que foi mencionado na sua carta: “Na época da Administração Portuguesa, o artigo 203.º que se refere à atribuição do subsídio de residência, exigia quem não tivesse casa própria e conseguisse apresentar extracto mensal bancário respeitante ao pagamento da amortização, teria o direito ao subsídio de residência, o que fez crer que esta atitude jurídica fosse amplamente consentida, até muitos militarizados e funcionários civis praticaram tais actos, ninguém podia imaginar que a Lei Básica de Macau, inalterada durante 50 anos, viesse liquidar a história passada, desde o retorno de Macau até à presente data, o Governo da RAEM tem manifestado, em todos os aspectos, a eficiência, o aperfeiçoamento, o progresso e a promessa, porém, ninguém pode imaginar o espírito da lei e a atitude do pessoal que aprovou o pedido 15 anos atrás e sendo estranho que a entidade administrativa que aprovou o pedido não necessitou de assumir nenhuma responsabilidade.....”

h. De acordo com a carta acima referida, a parte e seu cônjuge admitiram que realizaram em 1992 a 2.ª hipoteca sobre sua casa própria sujeita aos encargos de amortização, pelo que não preenchem o disposto da atribuição do subsídio de residência, o chefe do CB, (A) apresentou através do CB em 25 de Abril de 2005 a esta Direcção o pedido de cessação do direito ao subsídio de residência, e a guarda-ajudante, (B) apresentou através do CPSP em 4 de Maio de 2005 a esta Direcção o documento da liquidação total do empréstimo e o pedido de cessação do direito ao subsídio de residência.

i. Pelo exposto, apesar de que os subsídios de residência fossem recebidos indevidamente devido à não compreensão da legislação concernente, juridicamente, a parte já não reuniu o direito à quantia total do subsídio de residência desde a realização da 2.ª hipoteca sobre sua casa própria (desde o ano de 1992), nestes termos, devendo restituir a verba indevidamente recebida desde aquele período e nos termos do artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/94/M: “A obrigatoriedade de reposição prescreve decorridos cinco anos sobre a data do recebimento da quantia indevida”, ou seja, desde Junho de 2000 a Maio de 2005. Porém, a medida mais objectiva a ser adoptada deve seguir o [parecer(1)] do Secretário para a Economia e Finanças homologado pelo Chefe do Executivo: a posição jurídica da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, quanto à interpretação do artigo 203.º do ETAPM,

divulgada aos serviços através do [Ofício Circular(1)], de 17 de Julho de 2001, produza todos os seus efeitos unicamente a partir desta data, pelo que proponho que a parte deve restituir a verba indevidamente recebida desde Agosto de 2001. Segundo o registo do sistema da gestão de pessoal e vencimento da Direcção dos Serviços de Finanças, as verbas referentes aos subsídios de residência que a parte e seu cônjuge mensalmente recebidas entre Agosto de 2001 a Maio de 2005 descrevem-se como as seguintes:

De Agosto de 2001 a Dezembro de 2002:

O Chefe do CB, (A) \$1000x17=\$17.000

A Guarda-Ajudante do CPSP, (B) \$1000x17=\$17.000

De Janeiro a Dezembro de 2003:

O Chefe do CB, (A) \$974,90x12=\$11.698,80

A Guarda-Ajudante do CPSP, (B) \$977,70x12=\$11.732,40

De Janeiro a Dezembro de 2004:

O Chefe do CB, (A) \$917,70x12=\$11.012,40

A Guarda-Ajudante do CPSP, (B) \$917,70x12=\$11.012,40

De Janeiro a Maio de 2005:

O Chefe do CB, (A) \$862,50x5=\$4.312,50

A Guarda-Ajudante do CPSP, (B) \$917,70x5=\$4.588,50

A totalidade de subsídios de residência atribuídos de Agosto de 2001 a Maio de 2005 é de:

O Chefe do CB, (A)

MOP17.000+MOP11.698,80+MOP11.012,40+MOP4.312,50= MOP44.023,70

A Guarda-ajudante do CPSP, (B)

MOP17.000+MOP11.732,40+MOP11.012,40+MOP4.588,5= MOP44.333,30

j. Pelo exposto, nos termos do artigo 203.º, n.º 1 e n.º 4, al. b) do ETAPM, (B) e (A) já não usufruíram do direito ao subsídio de residência, a sua atribuição deverá ser cessada a partir de Junho de 2005 e os subsídios recebidos por eles desde Agosto de 2001 a Maio de 2005 deverão ser devolvidos.

k. De acordo com a [informação(1)], a atribuição do subsídio de residência à guarda-ajudante, (B) referente ao mês de Junho de 2005 não podia ser cessada oportunamente através do sistema de cálculo de vencimento da Direcção dos Serviços de Finanças, o que fez com que o subsídio de residência no montante de MOP917,70 referente ao mês de Junho de 2005 fosse atribuído à mesma, pelo que proponho que o pessoal em causa deve devolver ainda a verba atribuída referente ao mês de Junho de 2005, a respectiva proposta já foi autorizada pelo Director Substituto destes Serviços no despacho de 1.7.2005.

4. Pelo exposto, proponho os seguintes:

1) O Chefe do CB, (A) deverá restituir os subsídios de residência recebidos entre Agosto de 2001 a Maio de 2005, dado que a verba a restituir foi suportada pelos orçamentos dos anos económicos de 2001 a 2005, pelo que a verba a restituir no montante de MOP39.711,20 recebido entre Agosto de 2001 a Dezembro de 2004 deve ser arredondada para MOP39.712,00, a verba a restituir de Janeiro a Maio de 2005 é de MOP4.312,50 e a verba total a restituir é de MOP44.024,50;

2) A guarda-ajudante, (B) deverá restituir os subsídios de residência recebidos entre Agosto de 2001 a Junho de 2005, dado que a verba a restituir foi suportada pelos orçamentos dos anos económicos de 2001 a 2005, pelo que a verba a restituir no montante de MOP39.744,80 recebido entre Agosto de 2001 a Dezembro de 2004 deve ser arredondada para MOP39.745,00, a verba a restituir de Janeiro a Junho de 2005 é de MOP5.506,20 e a verba total a restituir é de MOP45.251,20.

5. Nesta conformidade, pede-se a V. Ex.a que se digne emitir despacho para ajuizar sobre as sugestões acima mencionadas.” (cfr. a proposta constante de fls. 80 a 84 dos autos do Processo Administrativo Instrutor, com supressão dos dados de identificação pessoal, da morada e do nome do banco envolvidos no processo).

Sobre o assunto referido na mesma proposta, o Director substituto dos Serviços das Forças de Segurança de Macau proferiu em 22 de Julho de 2005 o seguinte despacho:

“O chefe do CB, (A), n.º... e a guarda-ajudante do CPSP, (B), n.º..., realizaram em 1992 a segunda hipoteca da casa (Ed..... andar...) sujeita a encargos de amortização desde 1990 e com remanescente do empréstimo no valor de HK\$9.000,00, aonde actualmente habitam, junto ao Banco....., no intuito de pagar as despesas de tratamento. Nos termos do artigo 203.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, a atribuição do subsídio de residência tem como objectivo ajudar os seus trabalhadores para fazerem face aos pesados encargos provenientes da habitação, por aí se percebe que, apesar de não ter sido expressado pelo legislador nesta disposição, de acordo com o pensamento legislativo desse subsídio, a amortização referido no n.º 4, al. b) do mesmo artigo deve ser resultante da aquisição da habitação e não tem a ver com o empréstimo contraído pela parte por outros motivos, acrescentando ainda que não é permitido o recebimento do subsídio de residência pela nova hipoteca sobre a mesma fracção, este entendimento é idêntico à opinião descrita no [Ofício Circular(1)], pela Direcção

dos Serviços de Administração e Função Pública - entidade com atribuições da interpretação do regime jurídico da função pública. Por isso, uma vez que liquidado o empréstimo garantido por 1.ª hipoteca sobre a casa onde habita (em 1990), a parte já não tinha direito ao subsídio de residência da mesma fracção autónoma. Nos termos do regime geral da reposição da quantia indevida para a Administração, a obrigatoriedade de reposição prescreve decorridos cinco anos,...(continuação no verso desta página)

(Continuação da página anterior) ... porém, segundo o [parecer(1)] do Secretário para a Economia e Finanças homologado pelo Chefe do Executivo, o conteúdo referido no [Ofício Circular(1)], de 17 de Julho de 2001, da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública produza todos os seus efeitos unicamente a partir desta data, pelo que a obrigatoriedade da restituição da verba deve ser contada oficialmente a partir do dia 17 de Julho de 2001.

Pelo exposto, autorizo, nos termos do artigo 204.º, n.º 3 do ETAPM, a cessação do subsídio de residência atribuída ao chefe do CB, (A) a partir de Maio de 2005 e os subsídios de residência indevidamente recebidos entre Agosto de 2001 a Maio de 2005 devem ser restituídos, dos quais a verba a restituir no montante de MOP39.711,20 recebido entre Agosto de 2001 e Dezembro de 2004 deve ser arredondada para MOP39.712,00, a verba a restituir de Janeiro a Maio de 2005 é de MOP4.312,50 e a verba total a restituir é de **MOP44.024,50**; autorizo, por outro lado, a cessação do subsídio de residência atribuído à guarda-ajudante do CPSP, (B) a partir de Junho de 2005 e devendo ser restituídos os subsídios de residência indevidamente recebidos entre Agosto de 2001 a Junho de 2005, dos quais a verba a restituir no montante de MOP39.744,80 recebido entre Agosto de 2001 a Dezembro de 2004 deve ser arredondada para MOP39.745,00, a verba a restituir de Janeiro a Junho de 2005 é de MOP5.506,20 e a verba total a restituir é de **MOP45.251,20**.

Notifique as partes acima identificadas.

.....” (cfr. o despacho constante do canto direito de fls. 80 e v. do citado Processo Administrativo Instrutor, com supressão dos dados concretos de identificação pessoal, da morada e do nome do banco envolvidos no processo)

Os dois agentes das Forças de Segurança, depois de tomarem conhecimento do teor deste despacho, interpuseram recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Segurança (cfr. os conteúdos constantes de fls. 51 a 53 e de fls. 58 a 60 do Processo Administrativo Instrutor).

O Secretário para a Segurança sobre o recurso hierárquico acima referido, proferiu no dia 7 de Outubro de 2005 a seguinte decisão:

#### “Despacho

Assunto: Restituição do subsídio de residência indevidamente recebido — Recurso hierárquico

Recorrentes: Chefe do CB, (A) e guarda-ajudante, (B)

Nada de novidade que há divergência entre os beneficiários do direito ao subsídio de residência e a Administração sobre o preceituado no artigo 203.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau em vigor, e até agora não há nenhum acto normativo ou jurisdicional que se coloca acima da interpretação oficial.

Apesar de não dotar da força jurídica vinculativa a interpretação desse artigo feita pela Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública, tem valor orientador uniformizado para a Administração. Nestes termos, os serviços administrativos devem seguir ainda esta interpretação para tratar do assunto relativo a atribuição, cessação ou até restituição do subsídio de residência por motivo do recebimento indevido.

Face ao caso dos recorrentes, conforme a investigação feita pela Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau (facto esse que é citado de alguns factos relatados na proposta apresentada no dia 3 de Outubro de 2005, aqui se dá por reproduzido) e consoante o [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, confirma-se que a realização, por parte dos recorrentes, da segunda hipoteca da casa sujeita a encargos de amortização, aonde habitaram não preenche as condições de recepção do subsídio de residência. Além disso, segundo o despacho exarado pelo Chefe do Executivo no [parecer(1)], deve ser restituída a importância indevidamente recebida e o caso deve ser tratado nos termos do Decreto-Lei n.º 59/94/M com eficácia da execução determinada no documento que interpreta os artigos em causa (dia 17 de Julho de 2001).

Pelo exposto, determino manter o acto recorrido e indeferir o recurso hierárquico interposto pelos recorrentes.

Mande a DSFSM para notificar aos recorrentes o presente despacho (juntam-se todos os documentos constantes do despacho).” (cfr. o texto original do despacho constante de fls. 48 a 49 do Processo Administrativo Instrutor).

Inconformada, a parte dos recorrentes interpôs recurso contencioso para este Tribunal de Segunda Instância no dia 24 de Outubro de 2005, alegando e concluindo na sua p.i. do seguinte jeito:

“...

(A) e a sua mulher (B) (funcionários públicos, portadores do BIRPM n.º ... e ... respectivamente, residentes na Estrada ..., Jardins ..., Edif. ..., ...-andar- ..., Taipa, doravante designado simplesmente por “recorrentes”), não se conformam com o despacho (doravante designado simplesmente por “despacho recorrido”) proferido no dia 7 de Outubro de 2005 por Ex.mo Senhor Secretário para a Segurança da RAEM (doravante designado simplesmente por “entidade recorrida”), em que rejeitou o recurso hierárquico apresentado pelos recorrentes e decidiu manter o acto recorrido que ordenou os recorrentes a restituição do subsídio de residência recebido indevidamente. Vêm os recorrentes interpor para o Tribunal de Segunda Instância nos termos do 36.º, alínea 8), (2) da Lei de Bases de Organização Judiciária e dos artigos 4.º, n.º 1, 20.º, 21.º, 25.º, n.º 2, alínea a), 28.º, n.º 3 e 33.º, alínea a) do Código de Processo Administrativo Contencioso

### **O recurso contencioso de anulação do acto administrativo**

Factos e fundamentos do recurso :

1. No dia 21 de Outubro de 2005, os recorrentes foram informados de que a entidade recorrida manteve o acto recorrido e rejeitou o recurso hierárquico apresentado pelos recorrentes. A entidade recorrida considera que os recorrentes “realizaram segunda hipoteca da casa sujeita a encargos de amortização, aonde habitaram, o que não preenche as condições de recepção do subsídio de residência”, por isso, os recorrentes devem restituir o subsídio de residência recebido ao serviço e, o respectivo subsídio deve ser contado a partir do dia 17 de Julho de 2001. O fundamento de direito é o [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, e o [parecer(1)] do Secretário para a Economia e Finanças homologado pelo Chefe do Executivo em 23 de Abril de 2002 (cfr. os doc. n.ºs 1 e 2).

2. De facto, os recorrentes não se conformam com a decisão, visto que,

3. Em relação ao subsídio de residência de funcionário público, está previsto plenamente e apenas nos artigos 203.º e 204.º (incluindo o mapa de anexo II) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante designado simplesmente por “ETAPM”).

4. O artigo 203.º, n.º 4 do ETAPM prevê apenas que, só pode ocorrer em duas situações em que os recorrentes não têm direito ao subsídio de residência, essas duas situações são : a) Habitem casa do património do Território, dos serviços autónomos ou dos municípios; b) Tenham casa própria, salvo quando esteja sujeita a encargos de amortização.

5. Mesmo que os recorrentes detenham casa própria, a casa estiver sujeita a encargos de amortização, pelo que, a situação dos recorrentes não pertence às situações previstas no artigo 203.º, n.º 4, alínea b) do ETAPM;

6. No artigo 203.º do ETAPM utiliza-se o técnico legislativo de enumeração exaustiva, a entidade recorrida não pode criar uma outra situação ou demais situação para a usurpação de poder e, não respeita os dispostos da lei, violando o princípio da legalidade, impedindo o exercício do direito legal dos recorrentes.

7. “*Pode haver casos que devam ser regulados juridicamente, mas para os quais a lei não dê resposta imediata. Estes casos chama-se lacunas de lei*” (cfr. Prof. Doutor João Castro Mendes, Introdução ao Estudo do Direito, tradução feita por Vong Hin Fai, Editor : Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Fundação Macau, p. 157). “A lacuna é sempre uma incompletude, uma falta ou falha.” (cfr. Prof. Doutor J. Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, traduzida por Wong Ching Mei e Tou Wai Fong, Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Fundação Macau, p. 147).

8. Como no artigo 203.º do ETAPM não se estipula a situação dos recorrentes, tal situação pode ser considerada como uma lacuna de direito, deve proceder à integração de lacuna. Bem como o que foi referido no termo final do [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 dos SAEP, deve resolver o problema através de uma alteração completa do Regime Jurídico da Função Pública de Macau. Todavia, em qualquer caso, não deve afectar o direito adquirido dos requerentes, visto que o direito dos requerentes é protegido pela lei. A resolução é a integração de lacunas, mas não a interpretação.

9. *Mesmo que considere que o problema pode ser resolvido através da interpretação da lei. A Interpretação oficial é a que é feita em lei (em sentido lato) de valor inferior ao da norma interpretada. Esta interpretação pode vincular em termos de obediência hierárquica ( a interpretação que o ministro der por despacho a certa norma pode ser vinculativa para o seu Ministério, por obediência hierárquica); não vincula para além disso, e designadamente não vincula os tribunais.* (cfr. Prof. Doutor João Castro Mendes, Introdução ao Estudo do Direito, tradução feita por Vong Hin Fai, Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Fundação Macau, p. 144).

10. O [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 dos SAEP é apenas, ao nível de forma, um parecer de interpretação da lei, o qual foi elaborado pelo técnico do Departamento de Técnico-Jurídico e assinado pelo Director destes Serviços. No parecer em causa, não se revela o fundamento jurídico da interpretação e, a respectiva interpretação também é indistinta, surgiram mais dúvidas após a

interpretação. De facto, ao nível de procedimento, a interpretação deve ser formulada pelo Chefe do Executivo por despacho de ordem e, a ordem deve ser mandada uniformemente pelo Gabinete do Chefe do Executivo para os Gabinetes dos Secretários, a seguir, esta ordem deve ser mandada pelo Gabinete do Secretário para os seus subordinados. A Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública que é subordinado do Secretário para a Administração e Justiça remete directamente o ofício ao Corpo de Polícia de Segurança Pública que é subordinado do Secretário para a Segurança, o acto da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública viola a relação de subordinação hierárquica dos órgãos administrativos. Como o respectivo ofício não é oriundo de mais alta hierarquia de órgão administrativo, o respectivo ofício não pode reflectir a vontade de todo o governo da região administrativa especial. O documento acima referido não é fonte de direito no sentido de *lato sensu*, por isso, este documento não tem a natureza normativa. Mesmo que tenha certa força obrigatória no âmbito de hierarquia administrativa, o que só vincula os órgãos subordinados do Secretário para a Administração e Justiça, mas não o Secretário para a Segurança e os seus órgãos subordinados.

11. O [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 dos SAFF não pode, realmente, e não tem capacidade para atingir o efeito de que pretende, segundo a lógica jurídica, o órgão legislativo deve efectuar a interpretação legislativa, como por exemplo, pode atingir o efeito através de publicar uma lei explicativa, ou proceder à alteração do respectivo artigo. No despacho recorrido foi aplicado o [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 dos SAFF como fundamento jurídico, isto é errado, o que implica vício determinante da anulabilidade do acto administrativo.

12. A proposta [parecer(1)] do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças é apenas um parecer. Este documento não é fonte de direito no sentido de *lato sensu* e, não tem a natureza normativa. Tal como foi referido posteriormente, este documento não pode, realmente, e não tem capacidade para atingir o efeito de que pretende, o órgão legislativo deve efectuar a interpretação legislativa, como por exemplo, pode atingir o efeito através de publicar uma lei explicativa, ou proceder à alteração do respectivo artigo. No despacho recorrido foi aplicado o respectivo parecer como fundamento jurídico, isto é errado, o que implica vício determinante da anulabilidade do acto administrativo.

13. “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei”. “Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.” (cfr. o artigo 65.º da Lei Básica e o artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo.).

14. “O princípio da legalidade constitui o princípio fundamental da actividade administração, os órgãos administrativos e os agentes administrativos estão vinculados pela constituição e lei.” “A legalidade administrativa surgiu desde o início num dupla vertente: o sentido de que os actos da Administração não devem contrariar as normas legais que se lhes aplicam (princípio da preferência de lei); e no sentido de que a prática de um acto pela Administração tem que corresponder à sua previsão em lei vigente (princípio da reserva de lei).” “No nosso Direito, não são possíveis os actos administrativos <preter legem>, mesmo no campo da administração de prestação. Os actos administrativos estão sujeitos a uma reserva total de norma jurídica” (cfr. Dr. Lino Ribeiro, Curso de Procedimento Administrativo, tradução chinesa do respectivo manual formativo dos SAFF, fls. 12 e 13).

15. Pelo exposto, o despacho recorrido viola o princípio da legalidade previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, deve ser anulado o despacho.

16. Nos termos do artigo 33.º, alínea a) e artigo 37.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, o recorrente e a entidade recorrida têm legitimidade.

#### **Conclusão**

17. O artigo 203.º, n.º 4 do ETAPM prevê apenas que, só pode ocorrer em duas situações em que os recorrentes não têm direito ao subsídio de residência, essas duas situações são : a) Habitem casa do património do Território, dos serviços autónomos ou dos municípios; b) Tenham casa própria, salvo quando esteja sujeita a encargos de amortização. Mesmo que os recorrentes detenham casa própria, a casa estiver sujeita a encargos de amortização, pelo que, a situação dos recorrentes não pertence às situações previstas no artigo 203.º, n.º 4, alínea b) do ETAPM.

18. No artigo 203.º do ETAPM utiliza-se o técnico legislativo de enumeração exaustiva, a entidade recorrida não pode criar uma outra situação ou demais situação para a usurpação de poder e, não respeita os dispostos da lei, violando o princípio da legalidade, impedindo o exercício do direito legal dos recorrentes.

19. Como no artigo 203.º do ETAPM não se estipula a situação dos recorrentes, tal situação pode ser considerada como uma lacuna de direito, deve proceder à integração de lacuna. Porém, em quaisquer caso, não deve afectar o direito adquirido de recorrente.

20. A interpretação oficial pode vincular em termos de obediência hierárquica, não vincula para além disso, e designadamente não vincula os tribunais. No sentido de interpretar as respectivas normas,

ao nível de procedimento, a interpretação deve ser formulada pelo Chefe do Executivo por despacho de ordem.

21. Os respectivos Ofício Circular e parecer não podem, realmente, e não têm capacidade para atingir o efeito de que pretende, segundo a lógica jurídica, o órgão legislativo deve efectuar a interpretação legislativa, como por exemplo, pode atingir o efeito através de publicar uma lei explicativa, ou proceder à alteração do respectivo artigo.

22. O despacho recorrido citou o Ofício Circular e o parecer em causa como fundamento jurídico do seu acto, o que viola o princípio de legalidade previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, deve ser anulado o despacho.

Pelo exposto, vem por este meio solicitar que o tribunal colectivo julgue, nos termos da lei, que o despacho recorrido viole o princípio da legalidade previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e, anule o despacho recorrido.

.....” (cfr. o texto original constante de fls. 2 a 5 dos presentes autos).

Notificada por este Tribunal, a entidade recorrida apresentou no dia 2 de Dezembro de 2005 a seguinte contestação:

“Em relação ao recurso contencioso interposto em conjunto pelos recorrentes (A) e (B), nos termos do artigo 53.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso, o Secretário para a Segurança contesta o seguinte :

1.º

No presente recurso contencioso, os recorrentes requerem a anulação do despacho proferido no dia 7 de Outubro de 2005 por Ex.mo Senhor Secretário para a Segurança, que rejeitou o recurso hierárquico interposto pelos recorrentes contra a ordem proferida no dia 7 de Outubro de 2005 por Ex.mo Senhor Director Subst. da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, a qual ordenou os recorrentes, (A) e (B), o reembolso do subsídio de residência recebido indevidamente, as importâncias de reembolso são equivalentes à MOP44.024,50 e MOP45.251,20, respectivamente.

2.º

Tal como foi referido no acto recorrido, o caso dos recorrentes foi procedido com base na interpretação feita no [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 em relação ao artigo 203.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública vigente.

3.º

A nosso ver, sinteticamente, a questão chave que deve ser resolvida no presente processo é para definir: os funcionários darem a respectiva casa em dupla hipoteca (ou realizar a segunda hipoteca), enquanto os mesmos receberem o subsídio de residência, será que eles mantêm as condições para adquirir o respectivo subsídio?

4.º

Primeiro, devemos revelar que, em relação à questão impugnada, não existe lacuna referida pelos recorrentes no respectivo artigo.

5.º

No regime jurídico de função pública, a atribuição de qualquer subsídio e abono com natureza de regalia deve respeitar rigorosamente o princípio da legalidade previsto no artigo 175.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, ou seja, as condições de atribuição de subsídio e abono estão previsto dentro dos limites definidos na lei.

6.º

De qualquer maneira, é impossível chegar a uma conclusão de que existe lacuna no dispositivo da atribuição do subsídio de residência, caso contrário, a integração de lacuna referida pelos recorrentes implicará excedente do direito previsto no princípio da legalidade.

7.º

Assim, o ponto focal da impugnação deve residir apenas em saber se é correcto o fundamento invocado pelo acto recorrido, por outras palavras, é ou não é correcta a interpretação feita pelos SAFP no seu [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 sobre o artigo 203.º do ETAPM vigente.

8.º

Importa reparar que, no parecer em causa, foi revelado expressamente o fundamento legislativo da atribuição do subsídio de residência, tal fundamento é : Este subsídio pressupõe, apenas e só, um auxílio prestado pela Administração aos seus trabalhadores para fazerem face aos seus encargos com a habitação.

9.º

Acreditamos profundamente que, no parecer, o fundamento legislativo foi revelado correctamente.

10.º

Vejamos os dados encontrados no inquérito do Processo, os recorrentes admitiram que, no ano de

1992, quando eles ainda tinham uma dívida de HK\$9.000,00, restante do empréstimo contraído na aquisição da casa a prestações, pediram ao Banco outro empréstimo na realização de 2.ª hipoteca, elevando o empréstimo total a HK\$250.000,00, e em seguida, continuaram a pedir o subsídio de residência, invocando como fundamento a necessidade de pagar as referidas prestações.

11.º

Através da forma acima referida, os recorrentes não só podem obter, numa vez só, um montante de dinheiro que é bastante, eles podem ainda continuar a manter as condições para requerer o subsídio de residência.

12.º

Além disso, comprovado o facto de que, só depois de instaurar o processo de reembolso do montante recebido indevido contra os recorrentes, os mesmos tomaram a iniciativa de informar a Administração os factos de confissão acima referidos.

13.º

Bem, mesmo que se admitisse o fundamento, citado pelos recorrentes, com que excluir, por não entendimento do respectivo *ratio legis*, a sua má fé de recepção indevida do montante do subsídio de residência, não podem os recorrentes negar os factos de que tinham recebido pessoalmente um “duplo” subsídio através da forma utilizada de recepção do subsídio.

14.º

Cabe perguntar : o legislador concordou com a execução do direito ao subsídio de residência através desta forma ? se a resposta for afirmativa, será que quis dizer que a Administração é obrigatória para encarregar-se, por toda a sua vida, de prestar o subsídio de residência aos funcionários ?

15.º

Deve-se salientar que, em princípio, a lei nunca protege o titular, nem lhe concede o direito ao subsídio exercido através de forma ilegítima.

16.º

Sintetizados os factos apurados e as exposições, chegamos a entender suficientemente que a forma, com que exercer o direito, não só vai na direcção oposta a *ratio legis* que atribui o direito em causa, mas também aumenta óbvia e irrazoavelmente encargos e despesas da Administração.

17.º

Por isso, a afirmação, sobre o facto de que os recorrentes não preenchem as condições de atribuição do subsídio de residência após a realização da 2.ª hipoteca da sua casa sujeita a encargos de amortização, aonde habitam, é correcta.

18.º

Pelo exposto, o acto recorrido não enferma do vício anulável referido pelos recorrentes. Portanto, solicita que os Exm.ºs Juizes do Tribunal de Segunda Instância julguem improcedente o presente recurso, mantendo o acto recorrido.

.....” (cfr. o texto original constante de fls. 23 a 28 destes autos).

Na fase processual subsequente, ambas as partes processuais não exerceram o direito de apresentação da contestação escrita.

O Digno Magistrado do M.º P.º junto deste Tribunal emitiu o douto parecer final no dia 7 de Junho de 2006, cujo teor aqui se reproduz como o seguinte:

『消防區長(A)及高級警員(B)針對保安司司長 2005 年 10 月 7 日之批示提出申訴，該批示在訴願中維持保安部隊事務局代局長之批示，當中命令訴願人退回不當收取的房屋津貼，相關金額分別為澳門幣 44,024.50 元及澳門幣 45,251.20 元。我們在相關訴願中看到並綜合分析得出的結論是：他們指責相關批示沾有違法瑕疵，更具體地說，就是違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定之合法性原則。為此提出爭議，他們表示特殊情況未被法律涵蓋及預見，尤其是在《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條，被訴實體對漏洞作出解釋以及填補只是基於行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日之[傳閱公函(1)]中提到意見以及官方解釋。而「立法機關」並沒有作出「立法解釋，例如：透過公佈一項解釋性法律或對相關條文作出修改」，那麼便違反了有關根本原則。

作出分析：

本人雖然對《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項規定發放房屋津貼條件所採取模式有嚴肅的保留，因為我們認為，基於其本身的性質，上述條件需要尋求一些用於滿足該等條件欺詐的「策略」或「計劃」（這一切已由被訴實體在本具體個案中指出），如果採取一項客觀和統一標準，肯定不會發生此事。我們認為由於上述法定條文內容法律規定，上述傳閱公函解釋以及補充，看來最洽當。

只是，透過該解釋，我們發現當中主要針對以下個案：

- 「行政當局發放這項津貼的大前提，是為了向工作人員提供居住負擔方面的補助」；
- 「該工作人員必須是真正居於該房屋才有權憑此收取房屋津貼」；
- 「基於此觀點，擁有自置房屋的工作人員未被立法者納入享有這項權利之列」，

但按照我們的標準，應該查明，利害關係人家庭居所之不動產之第二次按揭以及隨後的重新借貸的情況中（正如本案），**不動產第二次按揭的真正目的是什麼。**

換言之，我們不可以只是因為僅僅透過對其居住的不動產的新按揭而作出貸款，就認定利害關係人以此方法試圖規避或扭曲法律，從而繼續不當享受有關津貼。

眾所周知，任何人以自置居所向銀行借貸，可以不覆蓋（和，通常不涵蓋）該房屋價值之全數金額。

利害關係人完全可以選擇較低的銀行借貸（甚至是為了支付較低的利息），因為遇見可以透過適當方法或私人第三者的幫助（或貸款）應對該項負擔。

因此，完全可以發生的是，在或然欠缺該項幫助、在有須要償還私人貸款、又或者純粹有須要遵守履行協定金額之支付，利害關係人必須借助銀行重新借貸以支付自住不動產，並繼而接受相關分期付款的負擔。

確實，如果原則上「不是購買相同的」居所進行第二次抵押，我們得出的結論是「不會發放房屋津貼」，此為對「例子第7項」的「回應」。

但是，如果新的貸款的目的事實上是為了購買居所而不是面對任何「應急情況」，一如此「例子」之情況，那又如何？

在本案中，透過卷宗以及附入的預審卷宗，可以證實在 1992 年，訴願人在以分期購買房屋而借入的貸款中尚有港幣 9,000 元的欠款時，重新把本案居所抵押以取得第 2 次貸款，並提升至港幣 25 萬元。

我們看不到有採取任何措施以查明這項重新抵押貸款的實際目的，是為了支付取得住所，還是有其他目的。

而根據《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項的確切條文規定，我們認為該項證明的需要是為證實訴願人自住房屋有沒有作出分期付款之負擔，除此之外，被訴實體不可僅基於新抵押和為此作出之重新借貸而單純及簡單地以此規避或扭曲發放房屋津貼所需的各項要件。

因此，由於明顯的「預審不足」，以及存在與決定相關的事實前提錯誤，我們認為得出結論是，應駁回本上訴。」（參見卷宗第 81 頁至第 85 頁之葡文原文）

Posteriormente, formado o tribunal colectivo nos termos da lei neste Tribunal e o processo foi apreciado em 29 de Junho de 2006 e deve-se proferir a decisão concreta do caso no texto que se segue (Nota: como o projecto de acórdão elaborado pelo MM. Juiz Relator e titular deste processo e submetido à apreciação, que propunha a improcedência do recurso contencioso, não conseguiu a aprovação da maioria no colectivo, este acórdão definitivo passou a ser lavrado pelo 1.º juiz adjunto nos termos do artigo 19.º, n.º 1 do Regulamento do Funcionamento do Tribunal de Segunda Instância).

Antes de analisar o presente caso concreto, necessário se faz transcrever o teor do [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, citado pela entidade recorrida:

“Assunto : Subsídio de Residência

Na sequência de recentemente o SAFP ter recebido múltiplos pedidos de esclarecimento sobre o assunto em epígrafe, provenientes quer de serviços públicos quer de trabalhadores, e merecida a concordância da Sr.ª Secretária para a Administração e Justiça por despacho datado de 6 de Julho de 2001, considera-se oportuno que seja dado conhecimento a todos os serviços públicos da RAEM da posição jurídica desta direcção de serviços, nomeadamente quanto à interpretação do artigo 203º do ETAPM.

1. O subsídio de residência conforme está consagrado no artigo 203.º do ETAPM é um direito atribuído a todos os trabalhadores<sup>1 2</sup>, desligados do serviço para aposentação ou aposentados, independentemente de residirem na mesma casa, e “... mesmo que existam entre eles relações de parentesco...” (n.º 2 do citado artigo), e os mesmos apenas terão que provar que não se encontram nas

<sup>1</sup> No caso dos assalariados, só aqueles com mais de seis meses de serviço efectivo e ininterrupto (n.º3).

<sup>2</sup> No âmbito deste ofício e com o fim de simplificar, a expressão “trabalhadores” abrangerá também os desligados do serviço para efeitos de aposentação e os aposentados.

situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 203.º do ETAPM. Este subsídio pressupõe, apenas e só, um auxílio prestado pela Administração aos seus trabalhadores para fazerem face aos seus encargos com a habitação.

2. É neste sentido que o legislador exclui do direito todos aqueles que já detêm casa própria, apenas permitindo a percepção do subsídio se a casa própria estiver sujeita a encargos de amortização. Isto é, o legislador parte do princípio que quem já tem casa própria sem estar sujeita a encargos de amortização, não tem verdadeiramente necessidade de ter encargos com a habitação, ou por outras palavras, se tem casa própria (sem estar sujeita a encargos de amortização), e reside noutra casa, é uma opção sua, mas que já não pode beneficiar dessa ajuda por parte da Administração.

3. Em conformidade, acrescenta-se ainda que o trabalhador só tem direito ao subsídio de residência, apenas e só, relativamente à casa aonde verdadeiramente habita.

4. No que diz respeito ao conceito de casa própria previsto no artigo 203.º do ETAPM importa esclarecer que apenas se incluem nele os imóveis para habitação, isto é, se o trabalhador for proprietário de algum imóvel mas destinado para fim diferente (p. ex. fim comercial “loja”), para os efeitos de atribuição do subsídio de residência, a propriedade desse imóvel não tem relevância.

5. Interligado a este conceito de casa própria, surgiram algumas dúvidas, no que diz respeito ao facto de os trabalhadores contraírem matrimónio em data posterior à do início da percepção do subsídio de residência, e nomeadamente, quanto ao regime de bens que regula esse matrimónio. Importa assim, e através de alguns exemplos práticos, esclarecer algumas dessas dúvidas.

#### Exemplo 1

- O Sr. António, funcionário dos SAFF, adquiriu em 1997 uma casa sujeita a encargos de amortização, aonde habita, e pela qual, recebe subsídio de residência.
- A Sra. Manuela, funcionária dos Serviços de Saúde, adquiriu em 1998 uma casa sujeita a encargos de amortização, onde habita, e pela qual, recebe subsídio de residência.
- Em Março de 2000 contraem matrimónio entre si adoptando o regime de bens da comunhão de adquiridos. Depois do casamento, a Sra. Manuela passa a viver na casa do seu marido (Sr. António).

#### Resposta

• O regime de comunhão de adquiridos preconiza que os bens que cada um dos cônjuges traz para o casamento (já detinha antes do casamento), continuam a ser considerados bens próprios de cada um deles, isto é, não são considerados bens comuns do casal (artigo 1603.º do Código Civil). Nestes termos e no caso do nosso exemplo, pelo casamento o Sr. António e a Sra. Manuela não passaram a ser proprietários da casa do outro.

• Assim teriam ambos direito à manutenção do subsídio de residência, mas, no entanto, como a Sra. Manuela deixou de residir na casa pela qual auferia o subsídio (a sua casa própria), perdeu esse direito, pois como afirmámos no ponto 3 deste Ofício Circular, o trabalhador só tem direito ao subsídio de residência, apenas e só, relativamente à casa onde verdadeiramente habita.

• Acresce dizer que, em alternativa, poderia a Sra. Manuela auferir do subsídio de residência, mas agora em referência à casa do seu marido, pois é aonde habita (e essa casa apesar de não ser sua é uma casa sujeita a encargos e amortização), mas passaria a receber o subsídio a coberto da parte final do n.º 6 do artigo 203.º do ETAPM.

• Defendemos esta posição pois parece-nos que o legislador pressupõe, e bem, que quem habita na casa contribui para a cobertura para a cobertura dos seus encargos, e só através deste entendimento tem sentido o previsto no n.º 2 do artigo 203.º do ETAPM “o direito ao subsídio é atribuído a todos os funcionários e agentes ainda que existam entre eles relações de parentesco e residam na mesma casa.”.

#### Exemplo 2

- O Sr. António, funcionário dos SAFF, adquiriu em 1997 uma casa sujeita a encargos de amortização, aonde habita, e pela qual, recebe subsídio de residência.
- A Sra. Manuela, funcionária dos Serviços de Saúde, adquiriu em 1998 uma casa sujeita a encargos de amortização, aonde habita, e pela qual, recebe subsídio de residência.
- Em Março de 2000 contraem matrimónio entre si adoptando o regime de bens da comunhão de adquiridos. Depois do casamento, a Sra. Manuela passa a viver na casa do seu marido (Sr. António).
- Em Dezembro de 2000, a Sra. Manuela paga a última prestação do empréstimo bancário para aquisição de casa, e como tal, passa a ter casa própria sem estar sujeita a encargos de amortização.

#### Resposta

• Até Dezembro de 2000 a Sra. Manuela não tinha direito a receber subsídio de residência pela sua casa, uma vez que já não habitava nela, mas poderia em alternativa receber o subsídio pelo facto de viver na casa do Sr. António (vide resposta ao Exemplo 1).

• A partir de Dezembro de 2000 fica a Sra. Manuela impossibilitada de receber o subsídio de residência referente a qualquer das casas uma vez que acaba de preencher uma das excepções ao direito ao subsídio de residência previsto na lei, isto é, passou a Sra. Manuela a ter casa própria sem estar sujeita

a encargos de amortização.

- Quanto ao Sr. António e uma vez que pelo regime de bens que rege o seu casamento ser o da comunhão de adquiridos não passou a ser proprietário da casa da sua mulher (pois a Sra. Manuela já a detinha antes do casamento), e como tal, pode continuar a receber o subsídio de residência pois habita em casa própria sujeita a encargos de amortização.

Exemplo 3

- Os mesmos pressupostos do exemplo 2, só que agora é o Sr. António que passa a residir depois do casamento na casa da sua mulher (Sra. Manuela).

Resposta

- Até Dezembro de 2000 a Sra. Manuela tem direito ao subsídio de residência pois habita na sua casa que se encontra sujeita a encargos de amortização.

- O Sr. António também tem direito ao subsídio de residência, não em referência à sua casa, pois não habita nela, mas referente à casa da sua mulher, pois é uma casa, que apesar de não ser sua (vide resposta ao Exemplo 1) está sujeita a encargos de amortização.

- Depois de Dezembro de 2000 a Sra. Manuela perde o direito ao subsídio de residência, uma vez que passa a habitar em casa própria sem estar sujeita a encargos de amortização.

- O Sr. António perde também o direito ao subsídio de residência, pois como vimos anteriormente, não o pode receber sobre a sua casa pois apesar de a mesma estar sujeita a encargos de amortização não habita nela, e agora também não o pode auferir sobre a casa aonde habita (casa da sua mulher, Sra. Manuela) pois esta deixou de estar sujeita a encargos de amortização.

Exemplo 4

- A Sra. Manuela, funcionária dos Serviços de Saúde, no estado de solteira, adquiriu em Junho de 1991 uma casa sujeita a encargos de amortização, sita na Ilha da Taipa, aonde passou a habitar.

- Em Junho de 1992, contraiu a mesma matrimónio com o Sr. António, funcionário dos SAFP, em regime da comunhão de adquiridos.

- O Sr. António que passou a residir a partir de Junho de 1992 com a Sra. Manuela (sua cónjuge), na casa desta sita na Taipa, requereu 3 meses depois o direito ao subsídio de residência, a título de amortização do empréstimo indicado no 1º parágrafo.

- Em Dezembro de 1998 e já com o empréstimo hipotecário totalmente amortizado desde o final do mês anterior, apresentou o Sr. António junto dos serviços, para efeitos de manutenção do direito ao “subsídio de residência”, o recibo da renda de uma moradia, sita em Coloane, para onde tinha ido residir com o cónjuge.

- Em Dezembro de 1999, para efeitos de manutenção do mesmo direito, o Sr. António exibiu junto dos SAFP o recibo da renda de uma nova casa, desta vez um apartamento sito na península de Macau, edifício “Hoi Fu”, para onde entretanto tinha ido residir com o cónjuge.

- Em Dezembro de 2000, o Sr. António apresentou, para idênticos efeitos (manutenção do direito ao “subsídio de residência”), o recibo da amortização de um empréstimo hipotecário em seu nome, destinado à aquisição de uma habitação no NAPE aonde desde Novembro de 2000 passou a habitar com o cónjuge.

Resposta

- Relativamente à Sra. Manuela, a partir do momento em que a sua casa deixou de estar sujeita a encargos de amortização deixou de poder auferir do subsídio de residência (vide ponto n.º 2).

- No que diz respeito ao Sr. António, enquanto habitava na casa da Sra. Manuela tinha direito a auferir do subsídio de residência ao abrigo da parte final do n.º 6 do artigo 203.º do ETAPM (vide 3º parágrafo da resposta ao Exemplo 1).

- Quanto às restantes situações, conferem ao Sr. António o direito à percepção do subsídio de residência.

- Importa chamar ainda a atenção que apesar do pedido de manutenção ter de ser apresentado durante o mês de Dezembro (n.º 7 do artigo 203.º do ETAPM), no caso de mudança de residência, deverá ser o mesmo efectuado no momento em que esta ocorrer (vide Nota inserida no respectivo impresso – Modelo n.º 16 anexo ao Despacho n.º 65/GM/99).

6. Fora desta problemática (regime de bens que regulam os casamentos) e usando da mesma metodologia passamos a enunciar quatro exemplos práticos que abarcam outras situações possíveis.

Exemplo 5

- O Sr. Alberto, aposentado, é arrendatário de uma casa pelo qual paga a renda de cinco mil patacas (MOP5.000,00).

- Com ele reside a sua mulher e dois filhos, todos funcionários públicos.

Resposta

- Todos têm direito ao subsídio de residência, pois com anteriormente já dissemos, o direito é atribuído a todos os trabalhadores independentemente de residirem na mesma casa, e “... mesmo que

existam entre eles relações de parentesco...”(n.º 2 do artigo 203.º do ETAPM).

- A única questão que seria necessário ter em conta era a de saber se teria que haver “...redução rateada do subsídio de residência no caso do valor da renda ser inferior ao montante global dos subsídios atribuídos a trabalhadores que residem na mesma casa”( n.º 8 do mesmo artigo). No caso concreto não seria necessário, pois o conjunto dos subsídios é inferior ao valor da renda ( $1000 \times 4 = 4000 < 5000$ ).

Exemplo 6

- A Sra. Paula, funcionária pública, é arrendatária desde 1998 de uma casa, pelo qual paga a renda de cinco mil patacas (MOP5.000,00).

- Em 2000, duas das suas amigas de infância, ambas funcionárias públicas, resolvem ir viver para casa dela.

Resposta

- Todos têm direito ao subsídio de residência, o motivo do exemplo 4 é aplicável, com as devidas adaptações, neste caso.

Exemplo 7

- A Sra. Paula, funcionária pública, adquire uma casa sujeita a encargos de amortização.

- Anos mais tarde, realiza segunda hipoteca da sua casa para fazer face a uma “ocorrência premente”.

Resposta

- Só tem direito a receber subsídio de residência enquanto durar o empréstimo inicial, isto é, relativamente à hipoteca para garantia do empréstimo para aquisição da casa.

- A segunda hipoteca que onera a casa, uma vez que não foi para aquisição da mesma, não lhe dá o direito à percepção do subsídio de residência.

Exemplo 8

- A Sra. Manuela, funcionária dos Serviços de Saúde, em 1992 e após o seu casamento, adquiriu uma moradia sujeita a encargos de amortização até ao ano de 2006, aonde passa a residir e pela qual passou a receber subsídio de residência.

- Posteriormente (Março de 2000), adquire nova casa também sujeita a encargos de amortização até 2015, mas continua a viver na 1ª casa.

- Em Maio de 2001 vende a 1ª casa, tendo fixado a sua residência na nova casa.

- Por esse facto, requereu imediatamente ( dentro do prazo de 10 dias previsto no n.º 2 do artigo 204.º do ETAPM), o cancelamento do subsídio de residência relativo à 1ª casa, tendo requerido na mesma altura o citado subsídio mas agora referente à sua nova moradia.

Resposta

- Como já referimos o subsídio de residência, conforme está consagrado no artigo 203º do ETAPM, é um apoio prestado pelo Governo da RAEM aos seus trabalhadores para fazerem face aos seus encargos de habitação.

- Neste caso exemplar a trabalhadora vivia em casa própria sujeita a encargos de amortização e, como tal, tinha o direito a beneficiar do citado subsídio (alínea b) do n.º 4 do artigo 203.º do ETAPM).

- O facto de ter adquirido posteriormente uma outra casa também sujeita a encargos de amortização e visto ter continuado a habitar na 1ª casa, não alterou nenhum dos pressupostos exigidos por lei para poder manter o direito ao subsídio de residência.

- No momento em que vende a 1ª casa e passa a residir na nova casa, aqui sim, estamos perante um facto que altera os pressupostos para poder beneficiar do subsídio de residência (deixa de habitar na casa pela qual auferia o subsídio).

- No entanto, informou imediatamente o serviço competente deste facto ( a lei obriga que esta comunicação seja feita no prazo de 10 dias a contar do facto – n.º 2 do artigo 204.º do ETAPM) e assim nada há a apontar à sua actuação.

- Na mesma altura renovou o pedido de subsídio de residência mas agora referente à sua nova casa, e como atrás já dissemos se é aí que vive e se a casa está sujeita a encargos de amortização, então, estão preenchidos os pressupostos para poder beneficiar do subsídio de residência. Isto é, deverá ser processada a manutenção do subsídio de residência mas agora em relação à nova casa.

- Concluindo, a Sra. Manuela preencheu sempre os requisitos legais para poder beneficiar do subsídio de residência, e também, seguiu os procedimentos legais exigidos nos casos em que se alteraram os pressupostos que deram azo a poder beneficiar do mesmo subsídio, nomeadamente a alteração da sua residência.

7. Nos termos do disposto no artigo 204.º do ETAPM, caso se deixem de verificar as condições que justificam a atribuição do subsídio de residência, deve o interessado declarar tal situação ao respectivo serviço no prazo de 10 dias a contar dessa verificação.

8. A Declaração em anexo ao presente ofício deve ser entregue, juntamente, com os novos pedidos de atribuição ou manutenção do subsídio de residência, quando se tratar dessas situações.

9. Esperamos que estas explicações possam resolver as dúvidas resultantes da interpretação da disposição legal referente ao subsídio de residência, no entanto, e uma vez que está inserida nas Linhas de Acção Governativa para 2001, a revisão global do Regime Jurídico da Função Pública, gostaríamos de receber dos serviços que V. Exa. superiormente dirige, todas as sugestões que considerem pertinente para a execução de tão importante e complexa tarefa.

.....” (cfr. o conteúdo constante de fls. 18 a 29 do Processo Administrativo Instrutor).

Por outro lado, igualmente se torna aqui necessária a reprodução do [parecer(1)] do Secretário para a Economia e Finanças, de 19 de Abril de 2002, referido pela entidade recorrida, cujo conteúdo é o seguinte:

“Sua Excelência o Chefe do Executivo,

Na sequência da divulgação, junto dos serviços da Administração Pública, do [Ofício Circular(1)], de 17 de Julho de 2001, tem sido exigido aos trabalhadores, a quem foi atribuído subsídio de residência à margem da interpretação que agora foi divulgada pelos SAFF, o reembolso das importâncias indevidamente recebidas, ao longo dos últimos anos.

Salienta-se que, a maioria das situações daquele tipo fica a dever-se a uma deficiente interpretação da norma da alínea b) do n.º 4 do artigo 203.º do ETAPM, feita ao longo dos últimos anos pela Administração Pública (e que foi sendo transmitida a título informal aos trabalhadores), provocada pela redacção da mesma em língua chinesa que, ao não dispor de uma forma clara e concreta sobre “encargos de amortização”, provocou as situações exemplificadas no ofício circular já identificado.

Considerando que, os trabalhadores abrangidos pela exigência do reembolso acima referido, sempre agiram de acordo com o entendimento que lhes foi sendo transmitido, de que tinham o direito ao subsídio de residência enquanto se encontrassem a pagar prestações de empréstimos relacionados com a fracção autónoma por si adquirida;

Considerando que a situação descrita tem provocado uma reacção negativa dos trabalhadores que entendem ser injusto o facto dos serviços estarem a apreciar as situações passadas, com base numa interpretação da norma do ETAPM, que só foi divulgada em 2001.

Nestes termos, proponho a V. Exa., que a posição jurídica da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, quanto à interpretação do artigo 203.º do ETAPM, divulgada aos serviços através do [Ofício Circular(1)], de 17 de Julho de 2001, produza todos os seus efeitos unicamente a partir desta data.

.....” (cfr. o conteúdo constante de fls. 15 a 17 do Processo Administrativo Instrutor).

Analisado o teor da p.i., o Tribunal, nos termos do artigo 74.º, n.º 3, al. a) e artigo 6.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, entende que a pretensão dos dois recorrentes essencialmente é: o acto administrativo recorrido deve ser anulado pelo tribunal por ter violado o preceituado no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Na realidade, o artigo 203.º, n.º 1 do vigente Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (doravante designado simplesmente por ETAPM) estipula a atribuição do subsídio de residência, e “exceptuam-se os trabalhadores que se encontrem numa das seguintes situações:

a) Habitem casa do património do Território, dos serviços autónomos ou dos municípios;

b) Tenham casa própria, salvo quando esteja sujeita a encargos de amortização.” (cfr. o disposto no n.º 4 do mesmo artigo, a redacção deste n.º nunca foi alterada desde a primeira publicação do ETAPM em Dezembro de 1989, é claro que o “Território” e os “municípios” devem actualmente ser interpretados respectivamente como “Região Administrativa Especial de Macau” e “Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, nomeadamente, nos termos do artigo 4.º n.º 2, do artigo 11.º n.º 1 e 3 e do artigo 15.º da Lei n.º 1/1999, ou a chamada “Lei de Reunificação”).

A resolução da impugnação do presente caso recai exactamente sobre a interpretação do artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM: Será “a amortização” referida nesta al. b) abranger a realização da segunda ou mais hipoteca da casa própria sujeita a encargos de amortização ou o aumento do montante do empréstimo hipotecário efectuados posteriormente por parte do trabalhador da Administração Pública que antes já beneficiou do direito ao subsídio de residência de acordo com esta al. b)?

Os dois recorrentes entendem que é possível e alegando como fundamentação que existe nesta al. b) uma lacuna jurídica que há de ser colmatada.

Porém, a entidade administrativa recorrida reiterou a posição jurídica sobre a realização da 2.ª hipoteca da casa própria do trabalhador da Administração Pública que antes já beneficiou do direito ao subsídio de residência, descrita no [Ofício Circular(1)] de 17 de Julho de 2001 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, pois, a al. b) desta disposição legal determina que, devido ao *ratio legis* do próprio artigo, não abrange a situação que poderá a ser acontecida posteriormente e com tal fundamentação proferiu-se a ora decisão administrativa recorrida da restituição dos subsídios de residência indevidamente recebidos.

O Digno. Magistrado do M.º P.º junto deste Tribunal manifestou que o estatuído no artigo 203.º

do vigente ETAPM tinha, efectivamente, a sua insuficiência, porém, está de acordo com a óptica jurídica defendida pela entidade recorrida em relação à redacção desta lei vigente; apesar disto, entende que a entidade recorrida não pode chegar a afirmar que os dois recorrentes perdem a qualidade da continuação do recebimento do subsídio de residência antes de não ter uma verificação do motivo de fundo pelo qual realizaram a “2.ª hipoteca” da sua casa própria.

O Tribunal entende que não existe lacuna no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM, ao contrário o que foi referido pela parte dos recorrentes.

Isto porque estamos convictos de que, basta uma interpretação adequada da redacção da mesma al. b), feita de acordo com a regra da interpretação da lei definida no artigo 8.º do Código Civil para resolver a referida impugnação jurídica existente no caso *sub judice*, eis as razões:

O Código Civil determina expressamente no seu artigo 8.º a regra da interpretação da lei:

“1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

Quanto ao método da aplicação desta importante redacção da lei, podemos consultar, do Prof. Doutor **João Baptista Machado**, in **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**, Almedina, Coimbra, 1988, (A tradução em chinês dos Capítulos I a VIII é feita por **Wong Ching Mei** e **Tou Wai Fong** e publicada em conjunto pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau e pela Fundação Macau), a seguinte doutrina descrita no Capítulo VII, Secção II, § 2, Ponto V e no primeiro parágrafo do Ponto VI:

“V - O n.º 1 do art. 9.º (Nota deste Tribunal: o que implica o n.º 1 do art. 9.º do Código Civil de Portugal de 1966) refere mais três desses elementos de interpretação: a “unidade do sistema jurídico”, “as circunstâncias em que a lei foi elaborada” e as “condições específicas do tempo que é aplicada”.

Tomemos em primeiro lugar estes dois últimos elementos. Entre eles não existe qualquer hierarquia ou prioridade, ou melhor, como diz **A. Varela**, “nenhum significado especial possui a ordem por que são indicados esses dois factores”.

O primeiro destes factores, “as circunstâncias do tempo em que a lei foi elaborada”, representa aquilo a que tradicionalmente se chama a *occasio legis*: os factores conjunturais de ordem política, social e económica que determinaram ou motivaram a medida legislativa em causa. Por vezes o conhecimento destes factores é mesmo indispensável para se poder atinar com o sentido e alcance da norma - sobretudo quando esta é já antiga e foi fortemente condicionada por factores de conjuntura.

O segundo dos dois elementos, as circunstâncias vigentes ao tempo em que a lei é aplicada, tem decididamente uma conotação **actualista** e, talvez deva afirmar-se, a referência que o art. 9.º lhe faz significa que o legislador aderiu ao **actualismo**. Com efeito, este não é de forma alguma incompatível com a utilização de elementos históricos como meios auxiliares da interpretação da lei. A posição historicista, essa é que seria incongruável com a consideração das circunstâncias do tempo de aplicação da lei para efeitos de determinar o sentido decisivo com que esta deve valer.

Não tem que nos surpreender essa posição actualista do legislador se nos lembrarmos que uma lei só tem sentido quando integrada num ordenamento vivo e, muito em especial, enquanto harmonicamente integrada na “unidade do sistema jurídico”, de que falaremos a seguir.

Cumprе ainda anotar que, quanto mais uma lei esteja marcada, no seu conteúdo, pelo circunstancialismo da conjuntura em que foi elaborada, tanto maior poderá ser a necessidade da sua adaptação às circunstâncias, porventura muito alteradas, do tempo em que é aplicada. O que bem mostra que a consideração, para efeitos interpretativos, da *occasio legis* (**circunstâncias do tempo em que a lei foi elaborada**) tem em vista uma finalidade bem diversa da consideração, para os mesmos efeitos, das condições específicas do tempo em que é aplicada. Acolá trata-se muito especialmente de conferir à letra (ao texto) um sentido possível (quando o texto de por si seja totalmente equívoco) ou de identificar o ponto de vista valorativo que presidiu à feitura da lei; aqui trata-se, por um lado, de transpor para o condicionalismo actual aquele juízo de valor e, por outro lado, de ajustar o próprio significado da norma à evolução entretanto sofrida (pela introdução de novas normas ou decisões valorativas) pelo ordenamento em cuja vida ela se integra.

VI-Com isto abeiramo-nos de um último factor ou ponto de referência da interpretação: “a unidade do sistema jurídico”. Dos três factores interpretativos a que se refere o n.º 1 do art. 9.º, este é sem dúvida o mais importante. A sua consideração como factor decisivo ser-nos-ia sempre imposta pelo princípio da coerência valorativa ou axiológica da ordem jurídica.” (cfr. a versão traduzida em chinês constante de fls. 144 a 145 da obra citada, ou o texto original em português constante de fls. 190 a 191

da mesma obra).

Sem margem para dúvidas, o preceituado no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM não determina qualquer exigência ou limite prefixado relativamente ao motivo de fundo de “amortização”.

Por outras palavras, na letra da lei, eles podiam continuar a beneficiar do subsídio de residência, desde que a casa dos recorrentes, na altura, estivesse sujeita a encargos de amortização, quer resultantes da 1.ª hipoteca, quer da 2.ª ou a chamada “dupla hipoteca” realizada posteriormente.

Porém, será isto o pensamento legislativo de fundo?

Para ter uma resposta correcta, temos que obedecer ao preceituado no artigo 8.º, n.º 1 do Código Civil, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, para reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo do artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM.

Nestes termos, este Tribunal entende que, já que a habitação é uma necessidade básica do ser humano, porque é que o trabalhador da Administração Pública que tem capacidade económica suficiente para adquirir individualmente e integralmente casa própria mas optando por arrendar casa particular, ou o trabalhador da Administração Pública que possui imóvel comercial e optando por arrendar casa particular (cfr. a situação do ponto 4 referida no Ofício Circular da Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública) poderá usufruir do direito ao subsídio de residência? E porque é que o trabalhador da Administração Pública que por motivo económico decidiu hipotecar mais uma vez a sua única casa própria ou prolongar o prazo de amortização dos empréstimos (cfr. sobretudo o exemplo 7 citado no ponto 6 do Ofício Circular acima identificado) “não deve” continuar a usufruir do direito ao subsídio de residência? Ademais, será justa se esta situação de “não deve” for comparada com o exemplo 8 citado no ponto 6 em que se permite ao trabalhador da Administração Pública que possui em simultâneo duas fracções autónomas sujeitas a encargos de amortização continuar a usufruir do direito ao subsídio de residência, ou se for comparada com o exemplo 4 citado no ponto 5 em que a parte masculina continua a usufruir do direito ao subsídio de residência?

Na realidade, não obstante diferentes as condições económicas desses funcionários públicos, não nos é difícil concluir que há um ponto comum encontrado na vida quotidiana, i.e., toda a gente tem que resolver a sua necessidade indispensável de habitação.

Assim sendo, tendo em conta o princípio de imparcialidade, toda a gente, independentemente da sua capacidade económica concreta, deve ter o direito à percepção do subsídio de residência, de modo que pode aliviar o seu encargo no que diz respeito a essa necessidade básica. Trata-se, exactamente, do sentido real do subsídio de residência. Estamos convictos de que sendo isto a circunstância que o legislador não negligenciou ao elaborar o ETAPM. Nestes termos, ao aplicar-se o artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM, devendo prestar-se especial atenção ao devido significado do subsídio de residência.

Tal como o caso de que os trabalhadores da Administração que tenham a seu cargo os filhos menores ainda não começarem a trabalhar na sociedade, independentemente da sua capacidade económica para alimentá-los, têm o direito ao subsídio de família estipulado pelo actual artigo 205.º, n.º 1, al. a) e artigo 206.º, n.º 6, al. a) do ETAPM. Além disso, os trabalhadores da Administração que contraíram matrimónio há pouco ou têm filhos recém-nascidos, independentemente do 1.º casamento ou da 1.ª vez que se torna pai ou mãe e da sua capacidade económica para suportar tais encargos, têm o direito a requerer o subsídio de casamento e o subsídio de nascimento estipulados pelo artigo 213.º e artigo 214.º do ETAPM, respectivamente.

(Porventura, no plano do direito a constituir, tendo em consideração a uniformização do regime jurídico dos diferentes subsídios acima mencionados, afigura-se que deve uniformizar o actual regime de atribuição do subsídio de residência, por outras palavras, devendo todos os trabalhadores da Administração Pública que não habitem em casa do património da RAEM, quer se trata de casa própria ou não, quer sujeita ou não a encargos de amortização, e independentemente do valor da renda necessariamente paga em situação de habitar em casa arrendada, ter o direito a um subsídio de residência, em cada mês, num montante uniformizadamente fixado para servir de um mecanismo de atribuição do subsídio de residência de forma mais simples, directa e relativamente justa, podendo, assim, resolver num instante a injustiça material e relativa existente nos exemplos citados no texto anterior, além de contribuir para poupar os recursos humanos e materiais no processamento dos pedidos dos subsídios de residência por parte da Administração. De facto, o próprio artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM já manifesta tratamentos diferentes para as pessoas que dotam da mesma capacidade económica e têm necessidade básica da habitação mas optando pelas formas diferentes quanto à disposição de rendimentos ou bens patrimoniais (aquisição ou não do imóvel para fim habitacional). Assim sendo, num determinado grau, “foram bem tratados” os trabalhadores da Administração Pública que têm capacidade económica e necessidade básica da habitação, mas decidindo arrendar uma habitação e não adquirir casa própria e, “foram mal tratados” os trabalhadores da Administração Pública que igualmente têm capacidade económica e necessidade básica da habitação, mas decidindo

adquirir casa pelo próprio dinheiro sem contraírem empréstimo bancário nem arrendarem habitação, por isso, não deve ser adoptada tal maneira simplesmente com base nas formas diferentes quanto à disposição de rendimentos ou bens patrimoniais para decidir o direito à atribuição do subsídio de residência.)

Ademais, a entidade recorrida citou o parecer jurídico emitido pela Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública, é óbvio que não pode resolver a injustiça material e relativa acima descrita, ao contrário, agravou efectivamente a permanente situação da injustiça material e relativa resultante do actual regime da atribuição do subsídio de residência, pelo que o qual não deve ser adoptado.

Assim sendo, no intuito de defender a imparcialidade geral e uniformizada do regime jurídico da atribuição dos diferentes subsídios aos funcionários públicos estabelecido no ETAPM, tendo em consideração a então situação da elaboração do ETAPM e as circunstâncias actuais da sua aplicação (compreende-se através dos casos exemplificados no mesmo Ofício Circular da Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública), o Tribunal entende que não deve proceder a qualquer interpretação restritiva que contraria a aceção devida do subsídio de residência ou a axiológica sobre os actuais termos do artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM.

Em suma, dado que no presente caso concreto do subsídio de residência dos recorrentes, a entidade administrativa não segue o disposto no artigo 8.º, n.º 1 do Código Civil de Macau para interpretar a letra da lei consagrada no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM e correspondente ao princípio da imparcialidade (nomeadamente o pensamento legislativo do artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo vigente), pondo em causa o direito de que os recorrentes usufruem segundo a lei, o acto administrativo recorrido que ordenou os mesmos a restituição do subsídio de residência acabou por violar o disposto no artigo 203.º, n.º 4, al. b) do ETAPM, podendo o presente Tribunal anular este acto administrativo especialmente nos termos do artigo 20.º e da 1.ª parte do artigo 21.º, n.º 1, al. d) do Código do Processo Administrativo Contencioso, ainda que com base em fundamentação algo diversa da alegada pelos recorrentes na p.i.. [Convém ainda mencionar que, mesmo aos casos do âmbito do direito processual administrativo, também é aplicável a doutrina ensinada pelo Prof. **José Alberto dos Reis in Código de Processo Civil Anotado**, Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984, página 143 de que “Quando as partes põem ao tribunal determinada questão, socorrem-se, a cada passo, de várias razões ou fundamentos para fazer valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão” —cfr. neste sentido, nomeadamente o Ac. deste TSI de 21/9/2000 no Proc. n.º 127/2000, sem prejuízo, obviamente, da possibilidade de o tribunal *ad quem* se pronunciar, caso entender conveniente, sobre qualquer das razões invocadas nas conclusões da motivação de recurso].

Nestes termos, o **Tribunal de Segunda Instância Colectivo julga procedentes os pedidos invocados por (A) e (B) na sua petição de recurso, ainda que com base em fundamentação algo diversa da alegada pelos recorrentes na mesma petição, anulando, por conseguinte, o despacho de 7 de Outubro de 2005 do Secretário para a Segurança, por este padecer do vício de violação da lei.**

Sem custas, dada a isenção subjectiva da entidade administrativa.

Chan Kuong Seng (1º juiz adjunto e Relator) - Lai Kin Hong - José M. Dias Azedo (vencido, segue declaração de voto.)

## 表決聲明

本人在表決中落敗。

一如本人擬就的合議庭裁判書草稿中所載明，我不獲同事們認同，因為我認為《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定是指「房屋津貼」只容許向「為購置自住房屋」取得了貸款而仍須分期還款的公共行政工作人員發放。

被證實的是在 1992 年，上訴人為購置居所的第一次按揭貸款所剩之餘額為港幣 9,000 元時，辦理了第二次與該購置完全無關的貸款，因此，我不認為作為本上訴標的批示應受到指責，該批示在訴願階段中確認了根據《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項要求「眾上訴人返還自 2001 年起對其（不當）發放的房屋津貼」的前決定。

事實上，也考慮上述第 203 條第 1 款的行文，當中引用「表二」規定了房屋津貼的金額為澳

門幣 1,000 元，「如所繳付之租金低於表二所載之金額，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼」，因此，我認為必須認定立法者有意限制向那些「以居住原因」作出花費的公共行政工作人員發放該津貼。

本卷宗中的情況並非如此 —— 雖然我認為有關事宜在修訂《澳門公共行政工作人員通則》時須重新審查（尤其釐清解釋給予津貼的各種情況）—— 裁定上訴理由不成立。

**José M. Dias Azedo**（司徒民正）