

Direito e Processo Administrativo

Acórdão de 10 de Janeiro de 2002 , Processo n.º 220/2001

Relator : Dr. Sebastião Póvoas

Assunto:

- **Notificações**
- **Imposto Complementar de Rendimentos**
- **Processo tributário**

SUMÁRIO

I. As notificações, e avisos, a enviar nos termos da lei fiscal devem ser remetidas para a residência, ou domicílio, indicados pelo contribuinte aquando da declaração apresentada no âmbito do respectivo imposto ou contribuição.

II. Presumem-se feitas no quinto dia posterior ao do registo postal, (ou no primeiro dia útil seguinte quando aquele o não seja) mesmo que a carta tenha sido devolvida.

III. A presunção pode ser ilidida pelo contribuinte se demonstrar que a notificação não foi enviada para a morada que fez constar do processo.

IV. É ao contribuinte que cumpre, em cada processo, manter a sua morada actualizada, irrelevando, salvo situações notórias, ou de conhecimento geral, as moradas constantes de outros elementos ao dispor da Administração fiscal.

Assunto:

- **Contencioso administrativo**
- **Despacho do relator que não admite ou retém o recurso**
- **Despacho do relator que rejeita liminarmente a petição inicial**
- **Reclamação do despacho do relator para a conferência**
- **Relator do processo**
- **Pressupostos processuais**
- **Patrocínio obrigatório**

SUMÁRIO

I. A norma do art.º 153.º, n.º 2, do CPAC é especial em relação à do art.º 15.º, n.º 2, do mesmo diploma, quando está em causa o despacho do relator que não admita ou retenha o recurso.

II. Mas já perante o despacho do relator que lhe rejeitou liminarmente a petição inicial, o recorrente apenas pode reclamar do mesmo para a conferência do cor-respondente Tribunal Colectivo, à luz do art.º 15.º, n.º 2, do CPAC, e só depois de proferido o competente acórdão sobre essa reclamação é que poderia eventualmente vir a impugnar esse acórdão da conferência por via de recurso ordinário para o Tribunal de Última Instância, se aquele despacho do relator reclamado saísse confirmado pela conferência (cfr. o art.º 620.º, n.º 3, do Código de Processo Civil de Macau, aplicável subsidiariamente por força do art.º 1.º do CPAC).

III. Em tese geral, o relator do processo é apenas o “porta-voz” do cor-respondente Tribunal Colectivo, pelo que sem a “última palavra” desse colégio, que pode confirmar ou infirmar a voz do relator, a questão por este decidida sozinho não pode ser submetida à apreciação do Tribunal de Última Instância, por não se ter esgotado ainda a via de “impugnação” em causa: a reclamação para a conferência.

IV. Os pressupostos processuais são condições mínimas consideradas indispensáveis para, à partida, garantir uma decisão idónea e uma decisão útil da causa.

V. É nomeadamente para evitar a nefasta perda de uma acção apenas por falhas meramente processuais é que o legislador exige o patrocínio obrigatório nos processos do contencioso administrativo (cfr. o art.º 4.º do CPAC).

Assunto:

- Documentos

SUMÁRIO

I. Se o Tribunal, após considerar os documentos apresentados pela parte como pertinentes e não desnecessárias, verificar que foram apresentados tardiamente, por não com o respectivo articulado, limita-se a apurar da culpa da parte na apresentação tardia, mantendo, contudo, os papéis nos autos.

II. Se se convencer, face ao alegado pelo apresentante e ao teor dos documentos, da impossibilidade de função em momento anterior, não o condena em multa.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia do acto administrativo**
- **Importação de mão de obra**
- **Vício de forma**

SUMÁRIO

I. A suspensão de eficácia do acto administrativo deve ser pedida em articulado autónomo, que não de formulada na petição inicial de recurso contencioso de anulação.

II. A apreciação dos pedidos relacionados com a importação de mão de obra tem uma grande margem de discricionariedade.

Tal não impede, contudo, a sindicabilidade do acto por erro nos pressupostos de facto, que mais não é do que uma modalidade de violação de lei.

III. É facto notório a existência em Macau de inúmeros trabalhadores sem habilitação específica que se encontram inscritos na bolsa de emprego.

IV. É razoável, e em sintonia com o interesse público, que a Administração da R.A.E.M. defenda o emprego dos trabalhadores locais e impeça a preterição da mão de obra residente, salvo se, para aquele cargo específico, se exigir uma especialização, ou uma certa qualificação, não disponível no mercado de trabalho local.

V. A fundamentação do acto administrativo basta-se com um enunciado de motivos que permitam ao cidadão comum aperceber-se das razões de facto e de direito que conduziram à decisão final.

Assunto:

- **Vício de forma**
- **Importação de mão de obra**
- **Poder discricionário**
- **Princípio do contraditório**

SUMÁRIO

I. O discurso justificativo do acto administrativo deve ser claro, congruente e suficiente, permitindo que o destinatário, como cidadão médio, conheça o “iter” cognoscitivo e valorativo da Administração e se aperceba das razões determinantes da decisão.

II. Os Despachos n.ºs 12/GM/88 de 1 de Fevereiro e 49/GM/88 de 16 de Maio conferem à Administração um poder discricionário na autorização da importação de mão-de-obra, embora com alguns momentos vinculados.

III. O princípio do contraditório supõe a dialética entre os duas partes e a sua preterição conduz à violação de lei.

Tal não ocorre quando o impetrante se dirige à Administração formulando um pedido preciso e a Administração despacha por forma perceptível e fundamentada.

IV. Se os pressupostos são de escolha discricionária e ocorrer um erro de facto sobre eles, há violação de lei por o órgão dar como verificados factos que não ocorreram.

Assunto:

- **Vício de forma**
- **Importação de mão de obra**
- **Poder discricionário**
- **Princípio do contraditório**

SUMÁRIO

I. O discurso justificativo do acto administrativo deve ser claro, congruente e suficiente, permitindo que o destinatário, como cidadão médio, conheça o “iter” cognoscitivo e valorativo da Administração e se aperceba das razões determinantes da decisão.

II. Os Despachos n.ºs 12/GM/88 de 1 de Fevereiro e 49/GM/88 de 16 de Maio conferem à Administração um poder discricionário na autorização da importação de mão-de-obra, embora com alguns momentos vinculados.

III. O princípio do contraditório supõe a dialética entre os duas partes e a sua preterição conduz à violação de lei.

Tal não ocorre quando o impetrante se dirige à Administração formulando um pedido preciso e a Administração despacha por forma perceptível e fundamentada.

IV. Se os pressupostos são de escolha discricionária e ocorrer um erro de facto sobre eles, há violação de lei por o órgão dar como verificados factos que não ocorreram.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC**

SUMÁRIO

Para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, há que verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, se não se estiver em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos termos do n.º 4 desse mesmo artigo, sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

Se se limitar a invocar meros danos conjecturais, não logrando assim provar a verificação do requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, de que a execução do acto administrativo “cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente...”, este tem que ver indeferida a sua pretensão.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC**

SUMÁRIO

Para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, há que verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, se não se estiver em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos termos do n.º 4 desse mesmo artigo, sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

Se se limitar a invocar meros danos conjecturais, não logrando assim provar a verificação do requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, de que a execução do acto administrativo “cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente...”, este tem que ver indeferida a sua pretensão.

Assunto:

- **Vício de forma**
- **Desvio de poder**
- **Importação de mão de obra**

SUMÁRIO

I. Só ocorre a falta, em absoluto, de forma legal quando a externalização do acto é feita preterindo as determinações legais essenciais – escrito ou acto solene – que não quando há um mero afastamento de formalidades não fulcrais.

Ali, ocorre um vício gerador de nulidade, mas se é apenas olvidada uma simples formalidade o vício acarreta a mera anulação do acto.

II. A externalização do acto administrativo deve ser por discurso claro, congruente e suficiente, permitindo que o destinatário, como cidadão médio, conheça o “iter” cognoscitivo e valorativo da Administração e se aperceba das razões determinantes da decisão.

III. Os Despachos n.ºs 12/GM/88 de 1 de Fevereiro e 49/GM/88 de 16 de Maio conferem à Administração um poder discricionário na autorização da importação de mão-de-obra, embora com alguns momentos vinculados.

IV. Se os pressupostos são de escolha discricionária e ocorrer um erro de facto sobre eles, há violação de lei por o órgão dar como verificados factos que não ocorreram.

V. O desvio de poder implica que o acto seja praticado no exercício de um poder discricionário.

VI. Quem alega desvio de poder embora não nominando o vício tem de invocar e provar os seus pressupostos, “maxime” que o motivo determinante da prática do acto é ilícito por prosseguir um fim diverso do fim legal.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia**
- **Acto negativo**
- **Acto executado**
- **Prejuízo de difícil reparação**

SUMÁRIO

I. É negativo, ou de conteúdo negativo, o acto administrativo que não altera uma situação jurídica, ficando os administrados, mau grado a sua prolação, na posição jurídica que detinham.

II. Não é possível suspender a eficácia do acto de conteúdo negativo.

III. O acto negativo pode ser puro ou aparentemente negativo.

Estes tem associados – ou acessórios – efeitos secundários ablativos de um bem jurídico já existente, podendo, nesta medida, ser suspensa a sua eficácia, já que modificou uma situação de facto e de direito pré-existente, que se constituía e mantivera na ordem jurídica.

IV. Não é possível suspender-se o acto negativo se o acto positivo simétrico não for vinculado, antes decorrendo do exercício de poderes discricionários, ou de liberdade optativa da Administração.

V. A suspensão de eficácia do acto já executado só é possível se o requerente alegar factos que permitam concluir pela utilidade relevante que para ele tem a suspensão, face aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

VI. O conceito de prejuízo de difícil reparação é indeterminado e tem de ser preenchido caso a caso pela jurisprudência mediante a apreciação do despacho, da argumentação da requerente e do autor do acto.

VII. Os prejuízos têm de resultar, imediata e adequadamente, da execução do acto, não serem meramente hipotéticos ou conjunturais e serem insusceptíveis de avaliação pecuniária.

VIII. Se se verifica que o requerente tem de contratar novos trabalhadores, eventualmente dar-lhes formação profissional e, talvez, numa primeira fase, garantir menor celeridade nos trabalhos a executar, sofre danos que são avaliáveis e quantificáveis e por conseguinte, insusceptíveis de preencherem o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do C.P.A.C.

Assunto:

- **Imposto Complementar de Rendimentos**
- **Escrita Comercial**
- **Exame à escrita**
- **Contribuintes do Grupo A**

SUMÁRIO

I. O Imposto Complementar de Rendimentos, como imposto parcelar, que é, destina-se a tributar o rendimento global das pessoas singulares e das pessoas colectivas.

II. O rendimento global das pessoas colectivas é o lucro anual resultante do sua actividade comercial ou industrial.

III. A tributação das contribuintes do grupo A baseia-se nos lucros - efectivamente – determinados através da sua contabilidade devidamente organizada.

IV. A escrita comercial, não tendo embora força probatória plena, gera uma presunção “tantum juris”.

V. A sua verdade só pode ser ilidida por exames ou auditorias que devem incidir sobre todos os seus livros.

VI. O exame à escrita deve ser precedido, obrigatoriamente de pedido de esclarecimentos ao contribuinte, seus contabilistas ou auditores, para que dissipem as dúvidas fundadas.

VII. No caso de tais esclarecimentos não surgirem, ou se revelarem, reconhecidamente, insuficientes, deve proceder-se o exame á escrita.

VIII. Só após esta diligência, e se se verificar da impossibilidade de apurar o rendimento tributável pelas regras do grupo A, é que a Administração Fiscal pode apurar o lucro tributável segundo regime do grupo B.

Assunto:

- **Imposto Complementar de Rendimentos**
- **Escrita Comercial**
- **Exame à escrita**
- **Contribuintes do Grupo A**

SUMÁRIO

I. O Imposto Complementar de Rendimentos, como imposto parcelar, que é, destina-se a tributar o rendimento global das pessoas singulares e das pessoas colectivas.

II. O rendimento global das pessoas colectivas é o lucro anual resultante do sua actividade comercial ou industrial.

III. A tributação das contribuintes do grupo A baseia-se nos lucros - efectivamente – determinados através da sua contabilidade devidamente organizada.

IV. A escrita comercial, não tendo embora força probatória plena, gera uma presunção “tantum juris”.

V. A sua verdade só pode ser ilidida por exames ou auditorias que devem incidir sobre todos os seus livros.

VI. O exame à escrita deve ser precedido, obrigatoriamente de pedido de esclarecimentos ao contribuinte, seus contabilistas ou auditores, para que dissipem as dúvidas fundadas.

VII. No caso de tais esclarecimentos não surgirem, ou se revelarem, reconhecidamente, insuficientes, deve proceder-se o exame á escrita.

VIII. Só após esta diligência, e se se verificar da impossibilidade de apurar o rendimento tributável pelas regras do grupo A, é que a Administração Fiscal pode apurar o lucro tributável segundo regime do grupo B.

Assunto:

- **Ordem de conhecimento dos vícios**
- **Erro sobre os pressupostos de facto**
- **Erro sobre os pressupostos de direito**
- **Violação de lei**
- **Vício de forma**
- **Processo disciplinar**

SUMÁRIO

I. O vício de violação de lei compreende o erro sobre os pressupostos de facto e o erro sobre os pressupostos de direito, além da violação de lei em sentido estrito.

II. No conhecimento dos vícios deve, em regra, dar-se prioridade à violação de lei sobre o vício de forma – na modalidade de falta de fundamentação bastante – assim se garantindo uma mais eficaz tutela dos interesses do recorrente.

III. Mau grado a liberdade probatória da Administração, deve analisar-se o processo disciplinar e ponderarem-se as provas aí produzidas sempre que seja imputado ao despacho punitivo erro sobre os pressupostos de facto.

IV. Então, no recurso, podem colher-se conclusões não coincidentes com as do autor do acto punitivo.

V. Os princípios da presunção de inocência e “in dubio pro reo” vigoram no processo disciplinar.

VI. A prova dos factos constitutivos da infracção cumpre ao titular do poder disciplinar.

VII. A adequação dos factos ao direito pode ser sindicada com base no erro, mas a aplicação da pena também se inclui na actividade discricionária da Administração e só sindicável por erro manifesto (ou grosseiro), isto é se a pena for desproporcionada ou injusta face à gravidade dos factos apurados.

VIII. A “justiça administrativa”, como discricionariedade imprópria, surge na graduação concreta da medida.

IX. O acto está fundamentado se contém uma exposição sucinta e clara das razões de facto e de direito e permite reconstituir o « iter » cognoscitivo do procedimento.

Assunto:

- **Título de autorização de residência**
- **Poder discricionário**

SUMÁRIO

I. A apreciação dos factos – índice elencados, a título exemplificativo, no artigo 20º do Decreto-Lei nº 55/95/M, de 31 de Outubro tem grande margem de discricionariedade, não impedindo a sua sindicabilidade por violação de lei – como o incumprimento dos princípios de justiça, imparcialidade, igualdade, proporcionalidade, erro grosseiro ou manifesto e erro sobre os pressupostos.

II. O facto-índice da alínea a) prende-se com a eventualidade de perturbação da tranquilidade social e com a inadaptação às elementares regras de cidadania.

III. As razões humanitárias, da alínea e), devem ser aferidas no quadro de valores da Lei Básica e da Declaração Universal dos Direitos do Homem variando, contudo, caso a caso em função da situação histórica ou de elementos políticos do lugar de origem.

IV. O facto-índice da alínea d) impõe, ao menos, uma situação de facto, com efectiva convivência e existência de laços afectivos.

Assunto:

- **Indicação dos vícios do acto administrativo**
- **Erro sobre os pressupostos de facto**
- **Título de residência temporária**
- **Liberdade probatória**

SUMÁRIO

I. Na impugnação judicial do acto administrativo cumpre ao recorrente alegar todos os factos integradores de vícios e proceder à respectiva subsunção jurídica.

II. De melhor técnica – e tudo a aconselha – é nominar os vícios imputados.

III. Porém, o Tribunal é livre de qualificar diversamente o vício arguido, só não podendo conhecer a invalidade cujos factos não integrem a causa de pedir.

IV. A grande margem de discricionariedade de apreciação do facto – - índice da alínea d) do artigo 20º do Decreto-Lei n.º55/95/M, de 31 de Outubro não impede a sindicabilidade do acto por erro sobre os pressupostos de facto, modalidade de violação de lei.

V. É judicialmente de presumir – por haver um muito alto grau de probabilidade – que há coabitação no casamento.

VI. A expressão “laços familiares” do alínea d) do artigo 20º do Decreto-Lei n.º55/95/M, impõe uma convivência efectiva – de facto – com presença de ligação afectiva.

Assunto:

- **Direitos fundamentais**
- **Princípio da proporcionalidade**
- **Princípio da justiça**
- **Erro sobre os pressupostos de facto**
- **Vício de forma**

SUMÁRIO

I. Os direitos apodados de 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”.

II. 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.

III. O princípio da proporcionalidade tem três dimensões: a adequação a necessidade e a proporcionalidade “stricto sensu”.

IV. O princípio da justiça prende-se com o acatamento das regras basilares que informam a consciência e o sentido jurídico da comunidade.

V. O erro sobre os pressupostos de facto é uma modalidade do vício de violação de lei.

VI. A externalização justificativa do acto deve esclarecer o homem médio dos seus motivos determinantes, em forma de discurso racional, suficiente e claro.

Assunto:

- **Processo disciplinar**
- **Liberdade probatória**
- **Acusação**

SUMÁRIO

I. A acusação em processo disciplinar deve conter, em cada artigo, um facto preciso e concreto imputado ao arguido.

II. Se for vaga, imprecisa e pouca clara, quanto à factualidade narrada, ou contiver juízos de valor e raciocínios conclusivos, não possibilita uma defesa eficaz o que equivale à falta de audiência do arguido.

III. Esta situação é geradora de nulidade insuprível do processo disciplinar, inquinando o acto punitivo.

IV. A liberdade probatória da Administração pode ser sindicada por erro sobre os pressupostos de facto, devendo, nesses casos, analisar-se o processo disciplinar e ponderar a prova aí produzida.

Assunto:

- **Competência**
- **Contencioso Administrativo**

SUMÁRIO

I. O contencioso administrativo respeita tão sómente aos litígios entre a Administração Pública e os particulares, que devam ser dirimidos pelos tribunais administrativos com aplicação das normas de direito administrativo material.

II. Não podem aí julgar-se, em via directa ou principal, recursos de actos que tenham por objecto questões de direito privado.

III. Só são sindicáveis, por essa via actos de gestão pública, ou seja os praticados no exercício de uma função pública, com aplicação de normas de direito público.

IV. Os Tribunais administrativos são incompetentes para a interpretação das cláusulas dos contratos, determinação do seu objecto e vontade dos outorgantes, nas compras e vendas celebradas ao abrigo da Lei nº4/83/M, de 11 de Junho e Decreto-Lei nº56/83/M, de 30 de Dezembro, já que se tratam de questões de direito privado.

Assunto:

- **Objecto da causa - conhecimento e decisão**
- **Recurso contencioso**
- **Irrecorribilidade do acto**
- **Caducidade do direito de recurso**
- **Contrato de empreitada de obras públicas**
- **Actos opinativos**
- **Acção sobre contratos administrativos**
- **Actos administrativos na execução do contrato administrativo**

SUMÁRIO

I. 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.

II. Embora tanto a questão da irrecorribilidade do acto como a da caducidade do direito ao recurso, a proceder, prejudique o conhecimento do objecto do recurso contencioso, dever-se-á apreciar, primeiro, da irrecorribilidade do acto, posto que não faz sentido indagar da caducidade do direito ao recurso, se o acto não for susceptível de recurso contencioso.

III. Contrato administrativo de empreitada de obras públicas é aquele através do qual um particular (“empregado”) assume a obrigação de realizar trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis, assumindo a organização administrativa contraente (“dono da obra”) a obrigação de pagar um preço como contrapartida dos trabalhos realizados pelo particular.

IV. Nem todas as declarações administrativas que incidem sobre um contrato administrativo revestem a natureza de actos administrativos, visto que nomeadamente algumas declarações administrativas referentes ao contrato são, ex lege, configuradas como declarações contratuais sem a força jurídica específica do acto administrativo. É o que se passa com os designados actos opinativos, sobre os quais dispõe outora o art.º 165.º, n.º 1, do antigo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho, e presentemente no art.º 173.º, n.º 1, do actual CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M.

V. Deste modo, querendo obter, no âmbito de um contrato administrativo, um efeito

jurídico que não tem força jurídica para impor, a Administração terá, no caso de discordância do contraente particular, de recorrer ao Tribunal Administrativo de Macau através de uma acção sobre o mesmo contrato, pedindo-lhe a determinação da produção desse efeito, acção esta que supõe uma intervenção constitutiva do órgão judicial (cfr. o art.º 113.º do CPAC e o art.º 30.º, n.º 2, alínea 3), sub-alínea III), da Lei de Bases da Organização Judiciária da R.A.E.M., conjugado com o art.º 36.º da mesma, interpretado a contrario sensu).

VI. Da mesma razão, o contraente particular, não dispondo em nenhum caso de poderes de autoridade sobre a Administração, terá de ver as suas pretensões no âmbito de um contrato administrativo que esbarrem numa discordância desta decididas também através da propositura de uma acção sobre o mesmo contrato para o Tribunal Administrativo de Macau, a fim de obter, por parte deste tribunal, a produção de um efeito jurídico que se imponha à Administração.

VII. Tratando-se de um litígio entre o contraente particular e a Administração acerca da determinação da obrigação pecuniária desta a favor daquele sob a égide de uma relação fundada num contrato administrativo entre ambos, e se não concordar com o ponto de vista da Administração, o contraente particular deverá submeter essa questão à acção sobre o mesmo contrato nos termos do art.º 113.º, n.º 1, do CPAC, em sede da qual o litígio será decidido em termos da justiça plena, e não interpor recurso contencioso do acto opinativo da Administração relativo àquela questão, porquanto o recurso contencioso assim intentado nunca irá resolver o litígio, uma vez que dado o princípio da jurisdição de mera legalidade, o tribunal do recurso contencioso não se poderá substituir à vontade da entidade recorrida na determinação da obrigação pecuniária em causa, como consequência necessária da eventual anulação do acto em recurso.

VIII. É claro que aquando da execução de um contrato administrativo celebrado com o contraente particular, a Administração pode praticar ainda actos administrativos propriamente ditos, e como tal impugnáveis em recurso contencioso, hipótese esta aliás também contemplada no art.º 113.º, n.º 2, do CPAC, sendo doutrinariamente três os principais poderes de autoridade de que a Administração beneficia na execução do contrato administrativo: o poder de fiscalização, o poder de modificação unilateral e o poder de aplicar sanções.

Assunto:

- **Objecto da causa - conhecimento e decisão**
- **Recurso contencioso**
- **Irrecorribilidade do acto**
- **Caducidade do direito de recurso**
- **Contrato de empreitada de obras públicas**
- **Actos opinativos**
- **Acção sobre contratos administrativos**
- **Actos administrativos na execução do contrato administrativo**

SUMÁRIO

I. 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.

II. Embora tanto a questão da irrecorribilidade do acto como a da caducidade do direito ao recurso, a proceder, prejudique o conhecimento do objecto do recurso contencioso, dever-se-á apreciar, primeiro, da irrecorribilidade do acto, posto que não faz sentido indagar da caducidade do direito ao recurso, se o acto não for susceptível de recurso contencioso.

III. Contrato administrativo de empreitada de obras públicas é aquele através do qual um particular (“empregado”) assume a obrigação de realizar trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis, assumindo a organização administrativa contraente (“dono da obra”) a obrigação de pagar um preço como contrapartida dos trabalhos realizados pelo particular.

IV. Nem todas as declarações administrativas que incidem sobre um contrato administrativo revestem a natureza de actos administrativos, visto que nomeadamente algumas declarações administrativas referentes ao contrato são, ex lege, configuradas como declarações contratuais sem a força jurídica específica do acto administrativo. É o que se passa com os designados actos opinativos, sobre os quais dispõe outora o art.º 165.º, n.º 1, do antigo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho, e presentemente no art.º 173.º, n.º 1, do actual CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M.

V. Deste modo, querendo obter, no âmbito de um contrato administrativo, um efeito

jurídico que não tem força jurídica para impor, a Administração terá, no caso de discordância do contraente particular, de recorrer ao Tribunal Administrativo de Macau através de uma acção sobre o mesmo contrato, pedindo-lhe a determinação da produção desse efeito, acção esta que supõe uma intervenção constitutiva do órgão judicial (cfr. o art.º 113.º do CPAC e o art.º 30.º, n.º 2, alínea 3), sub-alínea III), da Lei de Bases da Organização Judiciária da R.A.E.M., conjugado com o art.º 36.º da mesma, interpretado a contrario sensu).

VI. Da mesma razão, o contraente particular, não dispondo em nenhum caso de poderes de autoridade sobre a Administração, terá de ver as suas pretensões no âmbito de um contrato administrativo que esbarrem numa discordância desta decididas também através da propositura de uma acção sobre o mesmo contrato para o Tribunal Administrativo de Macau, a fim de obter, por parte deste tribunal, a produção de um efeito jurídico que se imponha à Administração.

VII. Tratando-se de um litígio entre o contraente particular e a Administração acerca da determinação do quantum da obrigação de pagamento desta a favor daquele sob a égide de uma relação fundada num contrato administrativo entre ambos, e se não concordar com o ponto de vista da Administração, o contraente particular deverá submeter essa questão à acção sobre o mesmo contrato nos termos do art.º 113.º, n.º 1, do CPAC, em sede da qual o litígio será decidido em termos da justiça plena, e não interpor recurso contencioso do acto opinativo da Administração relativo ao montante da obrigação de pagamento, porquanto o recurso contencioso assim intentado nunca irá resolver o litígio, uma vez que dado o princípio da jurisdição de mera legalidade, o tribunal do recurso contencioso não se poderá substituir à vontade da entidade recorrida na fixação do “novo montante” da obrigação de pagamento, como consequência necessária da eventual anulação do acto em recurso.

VIII. É claro que aquando da execução de um contrato administrativo celebrado com o contraente particular, a Administração pode praticar ainda actos administrativos propriamente ditos, e como tal impugnáveis em recurso contencioso, hipótese esta aliás também contemplada no art.º 113.º, n.º 2, do CPAC, sendo doutrinariamente três os principais poderes de autoridade de que a Administração beneficia na execução do contrato administrativo: o poder de fiscalização, o poder de modificação unilateral e o poder de aplicar sanções.

Assunto:

- Âmbito de decisão da causa
- Comodato de equipamento escolar da Administração
- Condições de utilização do equipamento
- Causas de rescisão do comodato
- Reversão do equipamento à Administração
- Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de Julho
- Estatuto de instituições educativas particulares
- Encerramento compulsivo da escola
- Cancelamento do alvará da entidade titular da escola

SUMÁRIO

I. 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.

II. A degradação do equipamento social escolar da Administração então cedido em regime de comodato para funcionamento de uma escola particular sem fins lucrativos, sem reparação do mesmo em termos necessários pela comodatária entidade titular da escola, constitui uma das circunstâncias conducentes à rescisão do comodato e à subsequente e necessária reversão do equipamento à Administração, como o é o facto de a entidade titular da escola ter exercido nela a actividade educativa em condições gravemente deficientes, sendo sintoma directo disto a taxa muito baixa de frequência de alunos.

III. Se na fixação do clausulado nas condições de utilização do equipamento social escolar tenha sido realmente incorporado nele o regime legal do Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de Julho, definidor do estatuto de instituições educativas particulares que ministrem ensino não superior, no sentido de que a violação deste por parte do comodatário do equipamento acarretará a rescisão do comodato, então o reiterado incumprimento das condições de funcionamento da escola por parte da sua entidade titular poderá motivar tanto

o encerramento compulsivo da escola nos termos do art.º 20.º, n.º 5, do referido Decreto-Lei, como a rescisão do comodato do equipamento.

IV. Contudo, este fenómeno nada obsta a que a Administração decida autonomamente da “retomada” do equipamento escolar anteriormente cedido em comodato, sem tocar ainda nas hipóteses de cancelamento do alvará e/ou de encerramento compulsivo da escola.

Assunto:

- **Conclusões**
- **Forma legal**
- **Vício de forma**
- **Classificação de serviço**

SUMÁRIO

I. As conclusões são proposições sintéticas que devem enunciar, de forma abreviada o que foi desenvolvido no corpo do articulado e conterem os fundamentos com que se pretende obter o provimento.

II. Só ocorre em absoluto falta de forma legal – que fulmina o acto de nulidade – quando a sua externalização é feita preterindo formalidades essenciais impostas por lei expressa.

III. Na fundamentação “por relationem” o acto incorpora um parecer ou uma proposta – ou até vários que concordantemente, os antecederam – chamando a si os argumentos que justificam e motivam o acto impulsionador.

IV. A classificação de serviço de um funcionário integra o “genus” da discricionariedade imprópria, na modalidade de justiça administrativa.

V. Só pode ser sindicada judicialmente nos aspectos vinculados (competência, forma [como preterição de formalidade ou falta de fundamentação] e violação de lei [por erro nos pressupostos de facto eleitos pelo órgão decisor ou por adopção de critérios manifestamente, desacertados, inadequados, discriminatórios ou por erro grosseiro ou manifesto]).

Assunto:

- **Suspensão de eficácia do acto administrativo**
- **Prejuízo irreparável**
- **Ilegalidade na interposição do recurso**
- **Grave lesão de interesse público**

SUMÁRIO

I. A suspensão de eficácia do acto administrativo é uma medida interina – de natureza cautelar – que, no imediato, busca lograr que o recurso contencioso, de que é instrumental, tenha efeito suspensivo.

II. Tratando-se de acto impositivo de pena disciplinar a suspensão basta-se com a verificação dos dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do nº1 do artigo 121º do C.P.A.C..

III. Em princípio um prejuízo quantificável não é irreparável ou de difícil reparação.

Tratando-se, porém, de lucros cessantes afectados à subsistência do requerente e sua família pode haver irreparabilidade se tal impossibilitar a manutenção ou um drástico abaixamento do nível de vida.

IV. O requisito da alínea c) – fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso – supõe a inviabilidade manifesta (que se mostre notória ou evidente) do recurso contencioso.

V. Só a grave lesão do interesse público prosseguido pelo acto é que inviabiliza o pedido de suspensão da eficácia.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Acto administrativo meramente confirmativo**

SUMÁRIO

I. Para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, há que verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, se não se estiver em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos termos do n.º 4 desse mesmo artigo, sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

II. Como atento o disposto no art.º 31.º, n.º 1, do CPAC, é ilegal interpor recurso contencioso de um acto administrativo de natureza meramente confirmativa, o requerimento de suspensão de eficácia deste tipo de actos tem que ser indeferido, sem mais, por força do art.º 121.º, n.º 1, al. c), do CPAC, a contrario sensu.

Assunto:

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

SUMÁRIO

I. A causa de ineptidão da petição inicial da alínea b) do n.º 2 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.

II. 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.

III. 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”.

IV. 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.

V. 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.

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

VII. 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.

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

IX. 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.

X. 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.

XI. 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..

Assunto:

- Art.º 115.º, n.º 2, do CPA
- Art.º 263.º, n.º 4, do ETAPM

SUMÁRIO

I. O órgão administrativo, no cumprimento do seu dever de decisão imposto pelo art.º 11.º, n.º 1, al. a), do Código do Procedimento Administrativo de Macau, é livre de invocar quaisquer considerações ou fundamentos para sustentar a sua decisão, desde que o faça mediante um discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, sem obscuridade, contradição em si mesma ou insuficiência, sob pena da anulação do acto por vício de forma nos termos do art.º 115.º, n.º 2, do mesmo diploma legal.

II. A norma do n.º 4 do art.º 263.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau concede à Administração uma grande margem de discricionariedade, devendo a Administração preencher os conceitos vagos e indeterminados que o preceito enumera por forma exemplificativa.

Assunto:

- Erro sobre os pressupostos de facto
- Classificação de serviço
- Justiça administrativa
- Princípio da justiça
- Princípio da imparcialidade

SUMÁRIO

I. A classificação de serviço de um funcionário integra a discricionariedade imprópria, na modalidade de justiça administrativa.

II. Só pode ser sindicada judicialmente nos aspectos vinculados (competência, forma como preterição de formalidade ou falta de fundamentação) e violação de lei [por erro nos pressupostos de facto eleitos pelo órgão decisor ou por adopção de critérios manifestamente, desacertados, inadequados, discriminatórios ou por erro grosseiro ou manifesto] .

III. Ao classificar um funcionário, o órgão dispõe de ampla liberdade de valoração dos elementos de que dispõe, embora com vinculação aos princípios da justiça e da proporcionalidade.

IV. O Tribunal pode averiguar se esses limites foram ultrapassados ou violados mas não substituir-se à Administração, valorando ou reponderando juízos que competem àquela.

V. No Direito Público, onde o erro no acto administrativo não é sempre um vício de vontade mas na sua origem está uma falsa determinação psicológica do autor do acto, que é valorada juridicamente como causa de imperfeição de qualquer dos elementos do acto.

VI. O erro sobre os pressupostos de facto traduz uma situação de não coincidência entre a previsão legal e a situação de facto em que o acto se fundou.

Ocorre quando o órgão dá como verificados factos que, na realidade, não ocorreram.

VII. É uma modalidade de violação de lei, sem embargo da sua autonomia no âmbito da actividade discricionária.

VIII. O respectivo “onus probandi” é do arguente salvo se beneficiar de presunção que obrigue a entidade autora do acto à contraprova.

Trata-se de um erro-vício, por se situar no momento de formação do vontade, classificação que se adopta para o contrapor ao erro-obstáculo, situado na formulação da mesma vontade.

IX. Se é certo que o erro sobre os pressupostos de facto é autonomizável da violação de lei nos actos praticados no exercício de um poder discricionário, só o é como “nomen juris” pois que esse vício só pode ocorrer nos momentos vinculados não deixando, por isso, de o considerar como tal, se se tratar de acto totalmente vinculado.

X. O princípio da justiça é também o reflexo de uma postura ética na actuação administrativa.

Há um imperativo moral a respeitar o que pressupõe a justiça, a imparcialidade, a isenção e a transparência.

XI. O princípio da justiça obriga a Administração a pautar a sua actividade por critérios de valor, com prevalência os direitos fundamentais.

XII. O princípio da imparcialidade significa que a Administração deve agir sempre por forma isenta na determinação da prevalência do interesse público, sendo equidistante perante todos os cidadãos, não privilegiando nem discriminando ninguém.

Acórdão de 27 de Junho de 2002 , Processo n.º 229/2001-A

Relator : Dr. Sebastião Póvoas

Assunto:

- Apoio judiciário

SUMÁRIO

O pedido de concessão de apoio judiciário deve ser liminarmente indeferido por falta de causa de pedir quando o requerente omite, em absoluto, o fim a que se destina, “maxime” explicitando-o nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 41/91/M de 9 de Agosto.

Assunto:

- **Recurso de revisão**
- **Instrução do recurso**
- **Indeferimento imediato**

SUMÁRIO

Se o requerimento de interposição de recurso de revisão não for instruído da certidão do teor da decisão a rever ao contrário do que exige o art.º 171.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, o mesmo tem que indeferido imediatamente nos termos do 172.º, n.º 2, do mesmo Código (cfr. também o preceituado no art.º 660.º, n.º 2, primeira parte, do Código de Processo Civil de Macau, ex vi dos art.ºs 148.º e 149.º, n.º 3, daquele mesmo Código).

Assunto:

- Recurso contencioso remetido pelo Supremo Tribunal Administrativo Português após o dia 20 de Dezembro de 1999

SUMÁRIO

I. Com a mudança do Estatuto Político de Macau no dia 20 de Dezembro de 1999, o Tribunal de Segunda Instância não pode, por ser incompetente, e sob pena de acarretar uma ilegalidade reforçada superveniente ao art.º 8.º da Lei Básica da R.A.E.M., tomar conhecimento de um recurso contencioso outrora interposto de um acto praticado pelo então Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do Território de Macau, remetido para a jurisdição de Macau somente após a aquela Data pelo Supremo Tribunal Administrativo da República Portuguesa ao abrigo do art.º 34.º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Organização Judiciária do então Território de Macau), densificado pelo Decreto do Presidente da República Portuguesa n.º 118-A/99, que declarou, com efeitos a partir do Primeiro de Junho de 1999, a então plenitude e exclusividade da jurisdição dos tribunais de Macau, mesmo que essa Lei n.º 112/91 e esse Decreto n.º 118-A/99 devam ser considerados como parte de todo o bloco de normas jurídicas processuais aplicáveis ao recurso contencioso em questão a título de lei antiga competente ao tempo da instauração do mesmo segundo as regras básicas da aplicação da lei no tempo.

II. Situação de incompetência esta que é distinta da prevista na al. 2) do n.º 2 do art.º 70.º da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Organização Judiciária da R.A.E.M.), posto que nesta última hipótese, os processos pendentes nela referidos já teriam estado, antes do 20 de Dezembro de 1999, sob a jurisdição do então Tribunal Superior de Justiça de Macau, em nome próprio desse mesmo Tribunal como um dos órgãos judiciais da própria Organização Judiciária de Macau.

III. Entretanto, o aludido não conhecimento daquele recurso não prejudique os eventuais efeitos a resultar da aplicação, mutatis mutandis, do disposto no art.º 4.º, n.º 1, da L.P.T.A., nem tão-pouco, em alternativa, ponha em causa a possibilidade de o recorrente vir a impugnar contenciosamente o mesmo acto em questão, num outro processo a fazer interpor directamente para o Tribunal de Segunda Instância, com arguição, sempre ainda tempestiva, exclusivamente de vício ou vícios que possam conduzir à declaração da nulidade ou da inexistência jurídica do mesmo acto, nos termos das disposições aplicáveis do CPAC,

precisamente por causa do “princípio da continuidade de produção de efeitos de actos administrativos” consagrado em termos gerais no art.º 6.º da Lei de Reunificação, pois nessa altura, o Tribunal de Segunda Instância iria decidir em nome próprio e por conta da R.A.E.M., e já não em nome do Supremo Tribunal Administrativo Português e por conta do Estado Português.

Assunto:

- **Contrato além do quadro**
- **Intenção de não renovação**
- **Acto contenciosamente não impugnável**
- **Rejeição do recurso por falta do objecto**

SUMÁRIO

A vontade manifestada pela Administração no sentido de não renovação de um contrato além do quadro anteriormente celebrado com um interessado particular não é contenciosamente impugnável, pelo que interposto o recurso contencioso do acto do qual consta essa vontade, há que rejeitá-lo por falta do objecto.

Assunto:

- Despacho homologatório da lista classificativa dos candidatos
- Exclusão do candidato
- Acto horizontalmente definitivo
- Impugnação contenciosa directa
- Recurso hierárquico facultativo
- Art.º 68.º do ETAPM
- Rejeição do recurso contencioso
- Extemporaneidade

SUMÁRIO

I. O despacho homologatório da lista classificativa final dos candidatos de um concurso público aberto pela Administração, na parte que implica a exclusão de algum deles, é um acto horizontal ou materialmente definitivo para o excluído, com directa, imediata e efectiva lesão na sua esfera jurídica, e põe termo ao procedimento a ele respeitante no concurso.

II. Assim sendo, o mesmo despacho é impugnável desde logo contenciosamente para o tribunal competente dentro do prazo legal fixado para o efeito, sem necessidade de se esperar pela decisão a dar ao recurso hierárquico previsto no art.º 68.º do ETAPM que dispõe, em geral, que os concorrentes podem interpor recurso, com efeito suspensivo, da lista de classificação final no prazo de 10 dias úteis a contar da data da publicação da lista.

III. Daí decorre que o recurso aludido no art.º 68.º do ETAPM só pode assumir a natureza de recurso hierárquico facultativo independentemente do efeito suspensivo a ele atribuído pelo mesmo preceito, por o acto de exclusão a impugnar ser susceptível de recurso contencioso.

IV. O recurso contencioso deve ser rejeitado, se for interposto extemporaneamente.

Assunto:

- **Recurso contencioso**
- **Vícios do acto respeitantes à violação da Constituição da República Portuguesa**
- **Ordem de conhecimento dos vícios**
- **Audiência prévia do arguido no processo disciplinar**
- **Nulidade insuprível do art.º 298.º, n.º 1, do ETAPM**

SUMÁRIO

I. Dada a alteração superveniente do Estatuto Político de Macau ocorrida na Data de Transferência de Poderes em 20 de Dezembro de 1999, o Tribunal de Segunda Instância não pode conhecer dos vícios invocados em recurso contencioso de um acto administrativo anterior que respeitem à violação da Constituição da República Portuguesa, por obediência ao espírito da norma do art.º 70.º, n.º 2, al. 3), da Lei de Bases da Organização Judiciária da R.A.E.M..

II. De entre os vícios arguidos no recurso contencioso, é de conhecer primeiro, segundo o prudente critério do tribunal, daqueles cuja procedência determine mais estável ou eficaz tutela dos interesses alegadamente ofendidos, ou seja, daqueles vícios cuja procedência impeça a renovação do acto.

III. Omitida a audiência pessoal do arguido de um processo disciplinar após a realização das diligências de prova complementares na fase de instrução do processo e antes da elaboração do relatório pelo instrutor, e enquanto o arguido chegou a apresentar tempestivamente a sua resposta escrita à acusação então contra ele formulada, é de anular todo o processado anterior do processo a partir do momento em que se preteriu tal audiência prévia do arguido, por se tratar, nestas precisas circunstâncias, de uma nulidade insuprível nos termos do art.º 298.º, n.º 1, parte inicial, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, interpretado em necessária conjugação com os seus art.ºs 329.º, n.ºs 1 e 3, e 334.º, n.º 4.

Assunto:

- **Indeferimento de recurso hierárquico**
- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Acto de conteúdo negativo com vertente positiva**
- **Acto com natureza de sanção disciplinar**

SUMÁRIO

O despacho de indeferimento do recurso hierárquico de uma decisão de aplicação de multa disciplinar, tem materialmente natureza de sanção disciplinar, por, através dele, a Administração ter decidido como que em última palavra da sanção disciplinar a aplicar à interessada recorrente (cfr. o disposto nos art.ºs 318.º, 321.º, 341.º, n.º 3, do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau).

Como do referido despacho de indeferimento resultou definitiva a decisão de aplicação de multa disciplinar, há que reconhecer que apesar do seu conteúdo negativo por estar a negar a pretensão da interessada no requerimento do recurso hierárquico, tal despacho apresenta realmente uma vertente positiva, que consiste precisamente na imposição da multa disciplinar em causa à interessada punida.

Assunto:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Art.º 120.º do CPAC**
- **Acto positivo**
- **Acto negativo**
- **Indeferimento do pedido de fixação de residência**
- **Autorização de permanência**
- **Autorização de residência**

SUMÁRIO

I. Por força do disposto no art.º 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

II. Um acto positivo é aquele que, grosso modo, impõe um encargo ou um ónus a um interessado, enquanto o acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado.

III. O despacho de indeferimento do pedido de fixação de residência em Macau formulado por um interessado particular que não tinha direito de residência é um acto com conteúdo negativo sem vertente positiva, já que o tal indeferimento não implica nenhuma alteração negativa – a título de imposição de encargo ou de ónus – à esfera jurídica do requerente.

IV. A autorização de permanência dada pelo Serviço de Migração de Macau é bem diferente da autorização de residência ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14/95/M, já que após autorizado que fique o pedido de fixação de residência é que se passará o competente “título de residência” (cfr. o teor dos art.ºs 6.º e 7.º do mesmo diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 22/97/M).

Assunto:

- **Tempestividade do recurso**
- **Natureza do prazo do recurso contencioso**
- **Legitimidade**
- **Interesse em agir**

SUMÁRIO

I. Parece hoje não haver grandes dúvidas quanto à natureza substantiva do prazo de recurso contencioso, afastada que foi a teoria monista do recurso e segundo a qual o recurso contencioso mais não era do que uma fase de um processo administrativo unitário.

II. A legitimidade processual é uma posição das partes em relação ao objecto do processo, posição tal que justifica que elas possam ocupar-se em juízo desse objecto.

III. O recorrente há-de ter um interesse na anulação ou declaração de nulidade do acto, isto é, tem de mostrar que da procedência do seu pedido resulta para ele uma utilidade que se traduza numa vantagem que tanto pode ser de ordem material como moral.

IV. O recorrente deve ser o titular de um interesse directo, pessoal e legítimo.

V. No recurso contencioso releva, para apreciação da legitimidade do recorrente, o interesse deste no processo, uma vez que a sua situação de interessado se reconduz à circunstância de poder ou esperar obter um benefício com a destruição dos efeitos do acto recorrido.

VI. Julgando verificada a excepção de ilegitimidade do recorrente, tal impede o conhecimento do mérito do recurso concretizado na identificação de eventuais vícios que afectassem o acto recorrido, tal como resulta do art. 63º do CPAC.

Assunto:

- **Bilhete de identidade de cidadão estrangeiro**
- **Natureza do bilhete de identidade**
- **Direito de residência para cidadãos oriundos da RPC**
- **Violação de lei**
- **Fundamentação do acto**

SUMÁRIO

I. O bilhete de identidade (emitido pelas autoridades portuguesas) era um título de identificação civil, emitido pelos serviços de identificação civil, válido em todo o território português e que constituía documento bastante para prova da identidade do seu titular perante quaisquer autoridades ou repartições.

II. O bilhete de identidade era, antes de mais, um documento identificador seguro do seu titular e, nessa medida, dele constavam vários elementos, elementos estes que não são constantes, enquanto requisitos que dele devam constar, o que varia de acordo com a opção legislativa em certo momento histórico, ou de acordo com a própria mudança física ou jurídica da situação do seu titular.

III. No caso de actualização dos diversos elementos de identificação, mesmo durante o prazo de validade do título, todas as alterações deviam ser obrigatoriamente averbadas e, aquando da renovação, havia que fazer prova dos necessários elementos, nomeadamente da residência do cidadão estrangeiro.

IV. A emissão de um BICE não confere ao seu titular a qualidade de residente, no sentido da titularidade de um estatuto jurídico definitivo face ao ordenamento interno e apto a sobreviver às contingências decorrentes do preenchimento dos requisitos de validade da sua renovação.

V. O direito à residência traduz-se no direito de residir sem obstáculos num país ou numa região, sair e regressar sem ser repatriado ou forçado a deixar o território.

VI. Eram nulos os bilhetes de identidade cujo prazo de validade tivesse expirado, devendo ser apreendidos por todas as autoridades ou repartições públicas perante as quais viessem a ser exibidos e remetidos à secção ou à subsecção que os tivesse emitido.

VII. O DL 6/92/M, no seu artigo 26º, nº3 permitia a emissão de BIR a portadores de BICE, após despacho do Governador a estabelecer a data em que se devia encerrar o

processo de substituição de documentos, mediante requerimento a ser formulado no prazo de 2 anos e que findava em 31/5/97, desde que provassem a ausência do Território.

VIII. A prova da residência dos cidadãos chineses (para efeitos de emissão de BIRM) depende do atestado de residência e salvo-conduto singular, nos termos do n.º 3 do artigo 25º do Decreto-Lei no.55/95/M, parecendo inexistir qualquer possibilidade de emissão de certificado de residência a favor de quem não seja titular do referido salvo-conduto.

IX. Consistindo o vício de violação de lei na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis, tal vício não deixa de existir igualmente quando sejam infringidos os princípios gerais e que limitam e condicionam a actividade administrativa, mesmo em sede de discricionariedade administrativa.

X. A fundamentação do acto administrativo há-de ser expressa; deve ser de facto e direito, não só indicando as regras jurídicas que impõem ou permitem a decisão e em que medida é que os factos se subsumem ou não às previsões normativas; deve ser clara, coerente, completa e sucinta, isto é, de forma a que se possa compreender, não se torne obscura, constitua um pressuposto lógico da decisão, não seja contraditória e seja bastante para explicar o resultado a que se chega.

Assunto:

- **Pena de demissão**
- **Ordem de conhecimento dos vícios do acto recorrido**
- **Violação de lei**
- **Erro sobre os pressupostos de facto e de direito**
- **Inviabilização da relação funcional**
- **Fundamentação do acto**

SUMÁRIO

I. Ressalvando sempre situações específicas, deve ser apreciado prioritariamente o vício de violação de lei, em relação ao vício de forma, na medida em que a falta de fundamentação não determine o esclarecimento quanto ao erro nos pressupostos de facto e de direito.

II. O vício de violação de lei consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis e, muito embora tal vício ocorra normalmente no exercício de poderes vinculados, o certo é que não deixa de se verificar no exercício de poderes discricionários quando sejam infringidos os princípios gerais que limitam ou condicionam de forma genérica a discricionariedade administrativa.

III. A ideia falsa sobre os pressupostos de facto em que se funda a decisão traduzem violação de lei.

IV. No processo disciplinar vigora o princípio da culpa, que, assim, se apresenta como um pressuposto subjectivo da infracção disciplinar.

V. Ao decidir, sem autorização, conduzir a lancha, afastando-se do local de vigilância que lhe estava afecto, o canal marítimo Taipa-Coloane, o recorrente comprometeu a segurança pública numa dupla vertente de fiscalização de clandestinos e de trânsito ilegal de mercadorias, violando os deveres de obediência, zelo, aprumo e assiduidade do EMFSM (Estatuto Militarizado das Forças de Segurança de Macau).

VI. A pena de demissão não é de aplicação automática, só podendo ser cominada se os factos revelarem um carácter censurável susceptível de inviabilizar a manutenção da relação funcional.

VII. O preenchimento da cláusula geral de «inviabilidade da manutenção da relação funcional», constante do n.º 1 do art. 238º do EMFSM, constitui tarefa da Administração, a

concretizar por juízos de prognose efectuados com grande margem de liberdade administrativa, a qual não é sindicável pelo tribunal, salvo caso de erro grosseiro ou palmar, ou seja, em que a pena fixada se revele, em concreto, manifestamente injusta ou desproporcionada.

VIII. Os factos que implicam a inviabilidade de manutenção da relação funcional para efeito de aplicação de pena disciplinar expulsiva, são todos aqueles cuja gravidade implique para o desempenho da função prejuízo tal que irremediavelmente comprometa o interesse público prosseguido com esse desempenho e a finalidade concreta que ele se propõe e por isso exige a ablação do elemento que lhe deu causa, sendo meramente exemplificativa a enunciação que deles se faz no n.º 2 do art. 238.º do EMFSM.

IX. Assim, não se deve manter a relação funcional sempre que os factos cometidos pelo arguido, avaliados e considerados no seu contexto, comprometam, designadamente, a eficiência, a confiança, o prestígio e a idoneidade que deva merecer a acção da Administração.

X. A proporcionalidade de uma pena disciplinar, enquanto conceito jurídico administrativo, na medida em que corresponda a uma ideia de variação correlativa de duas grandezas, há-de traduzir os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público prosseguido pelo órgão decisor e os respectivos custos, medidos pelo inerente sacrifício dos particulares.

XI. A fundamentação, ao servir para enunciar as razões de facto e de direito que levaram o autor do acto a praticá-lo com certo conteúdo, encobre duas exigências de natureza diferente: a exigência de o órgão administrativo justificar a decisão, identificando a situação real ocorrida, subsumindo-a na previsão legal e tirando a respectiva consequência e uma outra exigência, nas decisões discricionárias, de motivar a decisão, ou seja, explicar a escolha da medida adoptada, de forma a compreender-se quais foram os interesses e os factores considerados na opção tomada.

Assunto:

- **Concretização do despacho recorrido; ratificação-sanação do acto**
- **Apreciação da matéria de facto**
- **Ó nus da prova**
- **Pressupostos que determinaram a fixação da residência em Macau da recorrente**
- **Vício de falta de fundamentação**
- **Da violação de lei por erro nos pressupostos de facto**
- **Preenchimento do conceito "laços familiares" para efeitos do disposto na al. d) do artigo 20º do DL 55/95/M de 31 de Outubro**

SUMÁRIO

I. Para que seja possível a ratificação-sanação do acto quanto à sua insuficiente fundamentação as razões de facto e de direito não lhe podem ser estranhas e entende--se que a fundamentação posterior só é admitida quando declarada dentro do prazo de interposição do recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.

II. Pese embora o facto de não valer no processo administrativo um ónus da prova subjectivo ou formal, o que implica que o juiz só pudesse considerar os factos alegados e provados por cada uma das partes interessadas, o certo é que há sempre um ónus de prova objectivo, na medida em que se pressupõe uma repartição adequada dos encargos de alegação, isto é, de modo a repartir os riscos da falta de prova, desfavorecendo quem não veja provados os factos em que assenta a posição por si sustentada no processo.

III. Pode falar-se, mesmo em sede do recurso de anulação, de um ónus da prova, a cargo de quem alega os factos, no entendimento de que há-de caber à Administração o ónus da prova da verificação dos pressupostos legais (vinculativos) da sua actuação, designadamente se agressiva (positiva e desfavorável); em contrapartida, caberá ao administrado apresentar prova bastante da ilegitimidade do acto, quando se mostrem verificados esses pressupostos.

IV. Não é fácil demarcar a linha divisória entre o campo da vida privada familiar que goza da reserva da intimidade e o domínio mais ou menos aberto à publicidade, podendo a esfera privada simples, íntima, ter de ceder perante o interesse ou bens públicos.

V. Embora se deva conhecer preferentemente do vício de violação de lei em relação ao vício de forma, ressalvando sempre situações específicas – v.g. situações que possam dar

lugar à renovação do processo administrativo – , tal ordem pode inverter-se quando a falta de fundamentação ajude ao esclarecimento quanto ao erro nos pressupostos de facto e de direito.

VI. A fundamentação, ao servir para enunciar as razões de facto e de direito que levaram o autor do acto a praticá-lo com certo conteúdo, encobre duas exigências de natureza diferente: a exigência de o órgão administrativo justificar a decisão, identificando a situação real ocorrida, subsumindo-a na previsão legal e tirando a respectiva consequência e uma outra exigência, nas decisões discricionárias, de motivar a decisão, ou seja, explicar a escolha da medida adoptada, de forma a compreender-se quais foram os interesses e os factores considerados na opção tomada.

VII. A doutrina e a jurisprudência vêm entendendo não ser necessária a indicação numerada ou específica das normas pertinentes, bastando a indicação do quadro legal cognoscível por um destinatário normal, de forma a que este se aperceba das razões jurídicas da decisão.

VIII. Consistindo o vício de violação de lei na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis, tal vício não deixa de existir igualmente quando sejam infringidos os princípios gerais e que limitam e condicionam a actividade administrativa, mesmo em sede de discricionariedade administrativa.

IX. Os requisitos exemplificativamente elencados no artigo 20º do DL 55/95/M de 31 de Outubro constituem meros factos-índice ou condicionantes mínimas de ponderação, não implicando que a autorização seja necessariamente concedida a quem tenha laços familiares com residentes em Macau.

X. Nas situações de renovação de autorização de residência, primitivamente concedida a uma interessada para se juntar à família, no caso ao cônjuge, não é difícil descortinar que o requisito respeitante aos "laços familiares", para efeitos do disposto na al. d) do artigo 20º do DL 55/95/M de 31 de Outubro, se prenda com uma aproximação de pessoas e partilha de vida, não bastando apenas a relação jurídico-formal derivada do casamento, mas uma relação efectiva e afectiva de plena integração na família, pelo que cessando a vida em comum, deixa de se verificar o pressuposto justificativo da renovação do título temporário de residência.

Assunto:

- Operações de comércio externo
- Regime de importação
- Processo sancionatório
- Acto punitivo
- Princípio do contraditório ou da audiência
- Vício de forma
- Fundamentação do acto

SUMÁRIO

I. As operações de comércio externo são reguladas em Macau, pelo D.L. n.º 66/95/M, de 18 de Dezembro, à data da instauração do procedimento no caso em análise, ainda sem as alterações posteriormente introduzidas pelo D.L. n.º 59/98, de 21 de Dezembro.

II. Nos termos do n.º 2 do artigo 9º daquele diploma, "é exigida licença de exportação ou importação para toda e qualquer operação de exportação doméstica ou de importação, com mercadorias ou produtos sujeitos a autorização prévia constantes dos Anexos A e B ao presente diploma (...)". Toda e qualquer operação de exportação ou de importação de produtos ou mercadorias não referidos aquele n.º 2 é passível de realização através de declaração, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, não constando do citado diploma, regulador das operações de comércio externo, qualquer sanção para quem não apresente esta última declaração, ao contrário do que passou a acontecer com as alterações posteriormente introduzidas pelo DL 58/98/M de 21/Dez.(art. 37º;nº4).

III. O acto em apreciação – aplicação de uma multa por importação de mercadoria não licenciada - traduz-se, enquanto acto impositivo, num acto punitivo ou sancionatório, isto é aquele que impõe uma sanção a alguém.

IV. Em contencioso administrativo do ilícito penal administrativo aplicam-se com as devidas adaptações os princípios e regras do direito e processo penal em tudo o que respeite às garantias de defesa.

V. Na medida em que se vise infligir um mal a alguém, em sede do procedimento administrativo, devem-lhe ser aplicadas, sempre que não se disponha o contrário, as regras ligadas aos pressupostos da punição (v.g., o princípio nulla poena sine lege, a proibição da analogia classificatória e o princípio nulla poena sine culpa").

VI. *Conduzir um processo no sentido de punir uma conduta por importação de moldes de discos compactos quando se vem a provar que não é dessa mercadoria que se trata, antes de uma realidade diversa, ainda que com ela conexiada, e concluir que, também porque esta conduta é punida, se mantém a condenação anterior, sem que sobre a nova caracterização o interessado tenha sido ouvido, afigura-se atentatório do princípio fundamental do direito processual penal e do procedimento administrativo e que se traduz no princípio do contraditório ou da audiência.*

VII. *Se no âmbito do recurso hierárquico podiam ser feitas diligências e se se classifica diferentemente uma dada peça, então, impunha-se que sobre esses factos fosse ouvido o interessado.*

VIII. *Os vícios do acto devem ser conhecidos pela ordem indicada no artigo 74º, n.º 2 e 3 do CPAC. Assim, deve conhecer-se primeiramente do vício de forma, quando desta forma se tutelam melhor os direitos de defesa do interessado, dado que a falta de audiência e de defesa, em processo sancionatório, constitui nulidade insuprível, por preterição de uma formalidade procedimental essencial.*

IX. *A preterição do direito de audiência do interessado traduz-se num vício de forma que leva à anulação do acto.*

X. *Analisado o despacho em apreço, que impôs à recorrente sanções, embora se perceba o alcance da punição e a sua motivação – que se tratava de matéria sujeita a importação sob licença – fica-se sem saber se o foi por se tratar desta ou daquela mercadoria, ou se tal era indiferente, por ambas estarem sujeitas a condicionamento e a sua importação não licenciada sujeita a multa, na certeza de que o despacho primário se reportava a uma realidade diferente daquela que veio a ser apurada.*

Assunto:

- **Processo disciplinar**
- **Convoção para mais grave da pena inicialmente imputada**
- **Audiência prévia no procedimento administrativo sancionatório**
- **Direito de defesa**
- **Princípio do contraditório**
- **Anulação do acto por vício de forma**

SUMÁRIO

Sempre que depois de deduzida a acusação disciplinar e antes da tomada de qualquer decisão final no processo disciplinar, se venha a constatar qualquer possibilidade de aplicação de alguma pena disciplinar diferente, e em especial, mais gravosa, da indicada na acusação inicial, deve ser feita, em prol do princípio do contraditório e do direito da defesa, a audição do arguido para este poder pronunciar-se sobre a aplicabilidade da pena “nova” em causa, aplicando-se, assim, a regra geral da audiência prévia do interessado particular antes da decisão final em procedimento administrativo mormente sancionatório, vigente em qualquer procedimento administrativo de que o processo disciplinar faz parte, e como tal prevista quer no art.º 89.º, n.º 1, do anterior Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho, quer no art.º 93.º, n.º 1, do actual Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

Preterido o direito de defesa do arguido acerca da possibilidade da aplicação de uma pena mais gravosa e diferente da inicialmente imputada na acusação disciplinar contra ele deduzida, é de anular, por esse vício de forma, o acto que o puniu a final com a dita pena mais gravosa.

Assunto:

- **Negação de provimento ao recurso**
- **Rejeição do recurso contencioso**

SUMÁRIO

“Negar provimento ao recurso jurisdicional” não significa necessariamente que o tribunal ad quem decisor tenha concordado com a fundamentação e/ou a decisão do tribunal a quo.

Rejeitado por decisão tomada pelo tribunal em último grau de jurisdição, com fundamento na ilegitimidade passiva da entidade recorrida por falta de citação de um contra-interessado, o recurso contencioso de anulação jamais existe no mundo jurídico, pelo que o recorrente não pode vir pretender fazer renascer a instância do mesmo recurso, através do pedido ao tribunal de citação daquele contra-interessado, omitida anteriormente.

Assunto:

- **Ó nus da prova**
- **Decreto-Lei n.º 66/95/M e seus art.ºs 33.º, n.º 3, 44.º, n.º 1, al. a) e n.º 5**
- **Fiscalização das operações de comércio externo**
- **Erro nos pressupostos de facto**
- **Anulação do acto**

SUMÁRIO

I. As regras gerais do direito probatório, especialmente no que toca ao ónus de prova, encontravam-se afloradas mormente nos art.ºs 341.º, 342.º, 344.º, 346.º e 347.º do Código Civil de 1966, homólogos aos art.ºs 334.º, 335.º, 337.º, 339.º e 340.º do actual Código Civil de Macau.

II. O art.º 33.º, n.º 3, do dito Decreto-Lei n.º 66/95/M, de 18 de Dezembro, ao dispor que “Todas as unidades fabris produtoras de mercadorias exportadas do Território, para as quais seja solicitada a emissão de documentos certificativos da origem de Macau, têm de dispor obrigatoriamente de registos apropriados de produção, matérias-primas e produtos subsidiários, <<stocks>> e vendas dos produtos nelas produzidos, de modo a poderem comprovar, sempre que necessário, perante a DSE, que os mesmos respeitam as regras de origem”, não está a autorizar legalmente a inversão do ónus de prova.

III. De facto, este preceito só tem por escopo único facilitar as acções de fiscalização pela Direcção dos Serviços de Economia (DSE), do cumprimento das normas definidas pelo referido Decreto-Lei para as operações de comércio externo.

IV. Foi por isso que o legislador desse diploma impôs, através da legiferação do aludido art.º 33.º, n.º 3, uma obrigação, a toda a unidade fabril produtora aí referida, de disponibilização ou apresentação imediata dos registos em causa, e cominou a violação desta obrigação com a aplicação da multa prevista no subsequente art.º 44.º, n.º 5, porquanto a não disponibilização ou apresentação imediata dos registos ou documentos em questão não significa necessariamente que os produtos não tenham respeitado as regras de origem.

V. Aliás, a parte final da mesma norma do n.º 3 do art.º 33.º do Decreto-Lei nem contradiz a regra geral do ónus de prova prevista no art.º 342.º do Código Civil de 1966, homólogo ao art.º 335.º do Código Civil de Macau, já que precisamente toda a unidade fabril produtora em causa, se bem que não fique obrigada a provar a sua inocência, tem o

direito de, em caso tido por ela própria como necessário, contraprovar a prova oferecida pela DSE, ou mesmo provar a sua inocência nomeadamente através da apresentação de documentos ou registos referidos naquela norma, a fim de afastar qualquer suspeita ou acusação, o que obviamente não afasta o dever de a DSE reunir prova positiva de qualquer infracção às regras da origem por parte de toda a unidade fabril produtora sob sua fiscalização.

VI. Deste modo, o ter a consideração como provados, de factos com base nos quais foi tomada a decisão de imposição da multa prevista no art.º 44.º, n.º 1, al. a), do referido Decreto-Lei n.º 66/95/M, sido feita com inversão, não legal, da regra do ónus da prova positiva dos elementos constitutivos da infracção aí prevista, conduz à figura do erro nos pressupostos de facto como uma forma de vício de violação da lei que possibilita a anulação do acto administrativo punitivo que dele padeceu.