

Processo n.º 60/2019

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

Data da conferência: 3 de Julho de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Suspensão de eficácia de actos administrativos

- Prejuízo de difícil reparação

- Interesses de terceiro

SUMÁRIO

Na suspensão de eficácia de actos administrativos, o requerente não pode vir a defender os interesses de um terceiro, atento o disposto no art.º 33.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, pelo que tais prejuízos não relevam como integradores do requisito da al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do mesmo Código.

A Relatora,
Song Man Lei

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

1. Relatório

A (proprietário da empresa SURF HONG), melhor identificado nos autos, requereu junto ao Tribunal de Segunda Instância e nos termos dos art.ºs 120.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo Contencioso o procedimento de suspensão de eficácia do despacho do Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, de 14 de Dezembro de 2018, que lhe aplicou a multa de MOP\$4,098,000.00, por violação dos deveres contratuais previstos no Contrato de Prestação de Serviços de Gestão das Piscinas situadas em Macau afectas ao Instituto do Desporto.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi julgado improcedente o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo posto em causa.

Inconformado com a decisão, recorre A para este Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. Em 4 de Abril de 2019, o Tribunal Colectivo do TSI proferiu o acórdão que indeferiu o requerimento apresentado pelo recorrente de suspender a eficácia da decisão tomada pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em 14 de Dezembro de 2018 de aplicar ao recorrente a multa no valor de MOP\$4,098,000.00.

2. O recorrente entende que o acórdão recorrido enferma do vício de

violação do art.º 121.º n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso.

3. O recorrente concorda com o acórdão recorrido na parte onde se reconhece que o requerimento apresentado pelo recorrente reunia os requisitos previstos pelo art.º 121.º n.º 1, al.s b) e c) do CPAC, ou seja, a suspensão da eficácia do acto administrativo não determinaria grave lesão do interesse público e não resultaria de processos com fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso

4. No entanto, o recorrente não concorda com a parte do acórdão recorrido que diz que o recorrente indicou apenas que o bem da “SURF HONG” não é suficiente para pagar a multa do valor tão elevado, sem ter mencionado as situações patrimoniais e financeiras do recorrente enquanto pagamento; portanto, não há provas suficientes para sustentar a tese de que a medida da sanção da autoridade aqui em causa leve a prejuízos de difícil reparação ao requerente.

5. Eis porque nos termos do art.º 121.º n.º 1, al. a) do CPAC, os legisladores exigiram apenas que o requerente indicasse que caso o acto administrativo requerido não fosse suspenso, seria previsível razoavelmente prejuízo de difícil reparação, mas não estabeleceram que o requisito se mostrasse satisfeito apenas com provas certas que não deixem qualquer dúvida.

6. Além disso, segundo o acórdão recorrido, devia ser o recorrente que prova o facto negativo de que “o património do recorrente não é suficiente para pagar a multa”. Com a ausência de provas tais como testemunhas disponíveis e em um procedimento cautelar de suspensão de

eficácia sem diligências instrutórias, era difícil de realizar.

7. Portanto, o acórdão recorrido interpretou mal a disposição acima citada quando exigiu ao recorrente provar que nem o seu património privado era suficiente para pagar a multa em causa.

8. Na realidade, no requerimento apresentado ao tribunal recorrido, o recorrente já tinha indicado que ele era incapaz de pagar a multa do valor tão elevado.

9. O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura decidiu aplicar ao recorrente simultaneamente multas no valor total de MOP\$11,711,500.00; mesmo descontado o depósito bancário da Empresa “SURF HONG” de MOP\$716,414.32, o recorrente sempre precisaria de pagar a multa elevada de cerca de MOP\$11,000,000.00!

10. Já para não falar do facto de que a partir do anexo 8 da petição de suspensão de eficácia, se pode ver que desde sempre a grande maioria da soma mensal obtida em virtude das adjudicações dos serviços de gestão ou salvamento para todas as piscinas públicas, praias e instalações de actividades aquáticas de Macau, é destinada ao pagamento dos salários do pessoal trabalhador, sendo os lucros escassos, de longe insuficientes para pagar a multa de valor tão elevado.

11. Dos factos acima referidos já se pode prever razoavelmente que se não for suspensa a eficácia do acto administrativo que é o objecto da petição, o recorrente irá cair em falência e a empresa enfrentará o encerramento!

12. Se o acto administrativo ora recorrido não for suspenso, o

recorrente entrará em falência por não conseguir pagar a multa elevada, a “SURF HONG” vai encerrar, todos os empregados serão despedidos, a autorização da contratação dos TNR será cancelada, de um momento para o outro haverá mais de 100 novos desempregados na sociedade, os contratos de serviços já adjudicados serão resolvidos, as piscinas públicas, praias e instalações de actividades aquáticas às quais o recorrente presta serviços de salvamento serão obrigadas a suspender a abertura, o renome do recorrente e a fama comercial serão gravemente prejudicados e completamente destruídos; os esforços do recorrente durante a metade da vida serão arruinados em um instante e não serão restabelecidos. Sem qualquer dúvida isso causará prejuízos de difícil reparação para o recorrente.

13. Portanto, na opinião do recorrente, os factos apresentados por ele próprio já reúnem os requisitos previstos pelo art.º 121.º n.º 1, al. a) do CPAC; o acórdão recorrido violou o art.º 121.º n.º 1 do CPAC, pelo que deve ser anulado.

14. Ao mesmo tempo, como estão satisfeitos todos os requisitos previstos pelo art.º 121.º n.º 1 do CPAC, deve-se deferir a suspensão da eficácia do despacho proferido pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em 14 de Dezembro de 2018, de “aplicar ao adjudicatário a multa de MOP\$4,098,000.00”.

Contra-alegou a entidade recorrida, entendendo que se deve julgar improcedente o recurso, por não se verificar a imputada violação do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer,

opinando pelo não provimento do recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumpre decidir.

2. Os Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera provados os seguintes factos com interesse para a decisão:

1. Aos 23 de Janeiro de 2019, o requerente recebeu, com a assinatura aposta, a notificação n.º 0054/DGED-Of/2019 emitida pelo Instituto do Desporto do Governo da RAEM (vd. os documentos 1 a 3 na petição de recurso contencioso), indicando que segundo os despachos proferidos pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em 14 de Dezembro de 2018, como a Empresa “SURF HONG” tinha violado os deveres contratuais previstos no “Contrato Notarial de Prestação de Serviços de Gestão das Piscinas situadas em Macau afectas ao Instituto do Desporto” em relação à Piscina Dr. Sun Iat Sen, foi decidido aplicar-lhe a multa de MOP\$4.098.000,00.

2. Do despacho acima mencionado o requerente interpôs recurso contencioso ao TSI em 2 de Fevereiro de 2019.

3. No mesmo dia de 14 de Dezembro de 2018, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura proferiu um outro despacho, no qual indicou que como a Empresa “SURF HONG” tinha violado os deveres contratuais previstos no “Contrato Notarial de Prestação de Serviços de Gestão das

Piscinas situadas nas Ilhas afectas ao Instituto do Desporto”, foi decidido aplicar-lhe a multa de MOP\$7.613.500,00 (cf. o anexo 1).

4. Neste momento o bem da “SURF HONG” conta-se apenas MOP\$716.414,32 (cf. os anexos 2 e 3).

5. O requerente explora actividades de salvamento em Macau desde os anos 1970 e em 2002 fundou a “SURF HONG”; neste momento tem como ramos de actividade da empresa a prestação de serviços a companhias (excepto a locação de máquinas e equipamentos), venda a retalho de artigos desportivos, gestão de piscinas, comércio, serviços de limpeza, gestão de instalações balneares e prestação de serviços de salvamento (cf. o anexo 4).

6. Até ao 4.º trimestre de 2018, o requerente contratou na totalidade 57 trabalhadores locais e 48 trabalhadores não residentes (cf. o anexo 5).

7. Em 29 de Março de 2018, o Fundo do Desporto da RAEM celebrou com o requerente o “Contrato Notarial de Prestação de Serviços de Gestão das Piscinas situadas em Macau afectas ao Instituto do Desporto” (adiante designado por “o contrato notarial”), para a prestação dos serviços de gestão na Piscina Estoril e na Piscina Dr. Sun Iat Sen afectas ao Instituto do Desporto, sendo o período de serviços de 1 de Janeiro de 2018 a 28 de Fevereiro de 2019 (cf. o documento 2 (p.13) na petição de recurso contencioso).

8. Além disso, o requerente é também adjudicatário dos contratos de prestação de serviços de gestão ou salvamento para todas as piscinas públicas, praias e instalações de actividades aquáticas de Macau, e celebrou os seguintes contratos notariais:

(1) Em 28 de Dezembro de 2017, o Fundo do Desporto da RAEM celebrou com o requerente o contrato notarial para a prestação dos “Serviços de nadador-salvador nas piscinas situadas na Taipa afectas ao Instituto do Desporto”, a fim de prestar serviços na Piscina do Carmo e na Piscina Olímpica do Centro Desportivo Olímpico, afectas ao Instituto do Desporto (cf. o documento 5 na petição de recurso contencioso), sendo o período de serviços de 16 de Outubro de 2017 a 15 de Outubro de 2019;

(2) Em 28 de Dezembro de 2017, o Fundo do Desporto da RAEM celebrou com o requerente o contrato notarial para a prestação dos “Serviços de nadador-salvador nas piscinas situadas em Macau afectas ao Instituto do Desporto”, a fim de prestar serviços na Piscina do Centro Desportivo do Colégio D. Bosco e na Piscina do Centro Desportivo Tamagnini Barbosa, afectas ao Instituto do Desporto (cf. o documento 6 na petição de recurso contencioso), sendo o período de serviços de 16 de Outubro de 2017 a 15 de Outubro de 2019;

(3) Em 29 de Março de 2018, o Fundo do Desporto da RAEM celebrou com o requerente o contrato notarial para a prestação dos “Serviços de gestão para as instalações de Gaivotas a Pedais no Anim’Arte NAM VAN”, a fim de prestar serviços de gestão das instalações de Gaivotas a Pedais no espaço Anim’Arte NAM VAN afectas ao Instituto do Desporto (cf. o documento 7 na petição de recurso contencioso), sendo o período de serviços de 1 de Janeiro de 2018 a 30 de Junho de 2020;

(4) A RAEM celebrou com o requerente o contrato notarial de “Prestação de serviços de gestão e salvamento nas praias de Hac Sá e de Cheoc Van para a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de

Água”, a fim de prestar serviços de gestão e salvamento nas praias de Hac Sá e de Cheoc Van, afectadas à Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (cf. o anexo 6), sendo o período de serviços de 1 de Maio de 2017 a 30 de Abril de 2020;

(5) A Universidade de Macau da RAEM celebrou com o requerente o contrato notarial de “Prestação de serviços de nadador-salvador e de manutenção da piscina da Universidade de Macau”, a fim de prestar serviços de manutenção e de nadador-salvador na piscina da Universidade de Macau (cf. o anexo 7), sendo o período de serviços de 1 de Julho de 2018 a 30 de Junho de 2020.

9. Apesar de o requerente ser o adjudicatário dos contratos de prestação de serviços de gestão ou salvamento para todas as piscinas públicas, praias e instalações de actividades aquáticas de Macau, a grande maioria da soma mensal obtida em virtude da adjudicação é destinada ao pagamento dos salários do pessoal trabalhador (cf. o anexo 8); não é de longe capaz de pagar a multa de valor tão elevado.

3. O Direito

A questão suscitada pelo recorrente prende-se apenas com a verificação, ou não, do requisito para a suspensão de eficácia previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

Ora, regula o art.º 121.º do CPAC a legitimidade e os requisitos para a suspensão de eficácia.

Como se sabe, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º

1 do art.º 121.º para a suspensão de eficácia de actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

O acórdão ora recorrido entende não verificado o requisito referido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º, pelo que decidiu julgar improcedente o pedido de suspensão de eficácia.

E sustenta o recorrente o contrário.

Para que possa ser decretada a suspensão de eficácia do acto administrativo, é exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º que “A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso”.

Analisada a situação ora em apreciação, afigura-se-nos que o acórdão recorrido não merece censura.

O requisito indicado na al. a) refere-se ao prejuízo de difícil reparação, causado pela execução do acto administrativo.

Desde logo, há que ver em que consiste o previsível prejuízo de difícil reparação, exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

Ora, tal como entende este Tribunal de Última Instância, o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado, em certas situações, de difícil reparação para o requerente, tais como os casos “em

que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis”, os prejuízos “decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres” bem como consistentes “na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”.¹

E “a dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo de *prognose* relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”²

Por outro lado, as jurisprudências têm entendido que cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não bastando alegar a existência de prejuízos, não ficando tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente.

Voltamos ao caso concreto.

Na óptica do recorrente, com a impossibilidade de pagar a multa aplicada de valor elevado, a não suspensão de eficácia do acto administrativo em causa implicará a sua falência, a cessação de actividades

¹ Ac. do TUI, de 25-4-2001, Proc. n.º 6/2001.

² José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p. 176.

da “SURF HONG”, o despedimento de todos os trabalhadores contratados, o cancelamento da autorização da contratação dos TNR, a aparência súbita de mais de 100 desempregados na sociedade, a resolução dos contratos de serviços já adjudicados, o encerramento obrigatório de piscinas públicas, praias e instalações de actividades aquáticas, nas quais o recorrente presta serviços, a quebra da sua reputação e do prestígio comercial da “SURF HONG”, até o arruinamento num instante de todo o que ele tem ganho ao longo da vida; o que constitui para si prejuízos de difícil reparação.

Alega ainda o recorrente que o acórdão recorrido interpretou mal a disposição legal ao dizer que ele deve provar a sua incapacidade financeira para pagar a multa em causa.

Vejamos.

Desde logo, constata-se nos autos que, na petição do recurso contencioso e para demonstrar a verificação do requisito da al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, alegou o recorrente que, com o património que ele e a “SURF HONG” possuíam, não era possível pagar a multa, o que determinaria a sua falência e a cessação de actividades da “SURF HONG”, tendo apresentado documentos comprovativos relativos ao balanço das contas bancárias da “SURF HONG”.

Neste contexto, e considerando que, exercendo o recorrente a sua actividade comercial em nome individual (*empresário individual*), todas as obrigações resultantes do exercício do comércio pagam-se com o património da empresa, e na sua insuficiência, com os bens próprios do empresário, nos termos do disposto no art.º 82.º do CCOM, pelo que o recorrente deve alegar e provar a incapacidade financeira da empresa e

pessoal, no que lhe diz respeito, o que não foi feito.

Não se nos afigura que mereça censura a consideração feita no acórdão recorrido, pois efectivamente o recorrente não apresentou prova quanto à sua situação financeira.

É de frisar que deve o recorrente suportar, com o seu património, a multa aplicada, daí que deve demonstrar a sua própria incapacidade para pagar a multa.

Não se releva a dificuldade da prova do património invocada pelo recorrente, podendo ele juntar aos autos documentos comprovativos do seu património, tal como fez em relação ao património da “SURF HONG”.

Não tendo feito a prova da sua incapacidade de pagar, improcede o pressuposto da invocação dos prejuízos de difícil reparação acima mencionados.

Por outro lado, e relativamente aos interesses alheios, tais como dos trabalhadores, é de dizer que não cabe ao recorrente defendê-los, nomeadamente nos presentes autos.

“Os prejuízos de que fala a lei são prejuízos do próprio requerente ou relativos a interesses seus, que possa vir a defender no recurso contencioso. Estes últimos, serão o caso dos interesses em que um residente de Macau pode atuar como actor popular: os relativos à saúde pública, a habitação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território, a qualidade de vida e, em geral, qualquer bem do domínio público (artigo 36.º, n.º 1 do CPAC).

O requerente não pode vir a defender os interesses de um terceiro,

atento o disposto no artigo 33.º do CPAC, pelo que tais prejuízos não relevam como integradores do requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC”.³

Concluindo, não merece censura o acórdão recorrido que julgou não verificado o requisito previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, pelo que se deve julgar improcedente o recurso.

4. Decisão

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça fixada em 6 UC.

Macau, 3 de Julho de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Chan Tsz King

³ Cfr. Ac. Do Tribunal de Última Instância, de 28 de Outubro de 2011, Proc. n.º 56/2011.