

**Processo n.º 423/2021**  
**(Autos de recurso jurisdicional)**

Data: 29/Julho/2021

**Recorrente:**

- A

**Objecto do recurso:**

- Despacho que julgou incompetente o Tribunal Administrativo e determinou a remessa do processo para o Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base

**Acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:**

**I) RELATÓRIO**

A, com sinais nos autos (doravante designado por "recorrente"), inconformado com o despacho proferido pelo Juiz do Tribunal Administrativo que declarou incompetente para julgar o recurso contencioso por ele interposto e ordenou a remessa dos autos para o Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base, recorreu jurisdicionalmente para este TSI, tendo formulado as seguintes conclusões alegatórias:

"1. O presente Recurso é interposto da decisão judicial do Tribunal Administrativo, datada de 19 de Março de 2021, constante a fls. 101 a 103 verso, dos autos, que declara a incompetência do Tribunal Administrativo em razão da matéria para julgar o presente recurso contencioso administrativo e decidindo remeter o processo para o Juízo Civil do Tribunal Judicial de Base nos termos do artigo 33º, n.º 1 do CPC, ex vi o artigo 1º do CPAC.

2. Em 04 de Março de 2021, o Recorrente apresentou ao Tribunal Administrativo o recurso contencioso administrativo a fls. 2 a 61 dos autos do processo acima mais bem identificado, pedindo a DECLARAÇÃO DE NULIDADE E INEXISTÊNCIA JURÍDICA da deliberação de 29 de Maio de 2019 da B, adiante B, órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. A Irmandade da B é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, registada nos Serviços de Identificação sob o número 484 como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, provada por prova documental a fls. 66 a 100 dos autos – o certificado n.º 1712/DRA/2021 emitido em 09/03/2021 pelos Serviços de Identificação e passou a ser regulada pela Lei n.º 11/96/M, de 12 de Agosto.

3. O recurso contencioso administrativo, a fls. 2 a 61 dos autos é interposto da deliberação da B de 29 de Maio de 2019, este órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, exercendo o poder de autoridade, acolheu integralmente as conclusões do relatório final das averiguações sobre os factos ocorridos no Lar da Nossa Senhora da Misericórdia da B e elaborado pelos três advogados contratados ilegalmente pelo C por abuso de poder e violação de lei. Não houve notificação para audiência prévia nem instauração de processo disciplinar e a deliberação da Mesa Directora, de 29 de Maio de 2019, é juridicamente inexistente porque foi provado pelo Recorrente, por provas documentais que o relatório final das averiguações elaborado pelos três advogados contratados ilegalmente pelo C foi elaborado em 30 de Maio de 2019 e enviado por protocolo PMP datado de 4 de Junho de 2019 isto é, não existia à data da reunião da Mesa Directora da B de 29 de Maio de 2019 que diz o ter acolhido integralmente. Estes documentos foram expostos um ano depois da deliberação de 29 de Maio de 2019, para conhecimento e consulta dos Irmãos efectivos da B, cujo número ultrapassa os 300, no edifício da sede da B em 3

de Junho de 2020, isto é, antes da Assembleia Geral Extraordinária que se realizou em 19 de Junho de 2020, cfr. fls. 30 a 60.

4. Este relatório final das averiguações foi elaborado no dia 30 de Maio de 2019 por três advogados contratados ilegalmente pelo C e foi enviado por protocolo PMP através de carta de 4 de Junho de 2019, dirigida ao Provedor e Mesários da Mesa Directora da B e após o relatório final das averiguações não foi instaurado processo disciplinar.

Esta mesa deliberação de 29 de Maio de 2019 é NULA por abuso de poder e violação de lei, violou os números um e dois do artigo quadragésimo quinto e alínea d) do artigo quinquagésimo sexto do Compromisso e violou ainda o número dois do artigo quinquagésimo do Compromisso da B, violando assim, as alíneas d) e f) do n.º 2 do artigo 122º do CPA. A contratação dos três advogados foi feita pelo C, sem ter poder para esta contratação de advogados e após o relatório final das averiguações elaborado no dia 30 de Maio de 2019 e enviado à Mesa Directora da B em 4 de Junho de 2019 não foi instaurado processo disciplinar.

As conclusões deste relatório final de averiguações não condizem com a realidade dos factos e contém falsidades, afectando o bom nome e prestígio pessoal e profissional do ora Recorrente, conforme os factos descritos e provados no recurso contencioso administrativo apresentado pelo Recorrente.

5. Este relatório final das averiguações não existia à data da reunião da Mesa Directora da B de 29 de Maio de 2019 tendo o mesmo relatório final apenas sido enviado pelos três advogados contratados ilegalmente pelo C à Mesa Directora da B por protocolo PMP em 4 de Junho de 2019, esta deliberação de 29 de Maio de 2019 é Juridicamente inexistente, cfr. fls. 30 a 60.

6. A Mesa Directora da B na sua deliberação de 29 de Maio de 2019,

exercendo os poderes de autoridade, acolheu integralmente as conclusões deste relatório final das averiguações dos factos ocorridos no Lar da NSM da B elaborado pelos três advogados contratados ilegalmente, 6 dias antes de a mesma o ter recebido, além de que os três advogados foram contratados ilegalmente pelo C, sem ter poder para esta contratação, não foi feita procuração forense e não existe contrato de prestação de serviço por escrito, para a realização das referidas averiguações, em violação dos números um e dois do artigo quadragésimo quinto e alínea d) do artigo quinquagésimo sexto do Compromisso da B.

7. A Mesa Directora da B na sua deliberação de 29 de Maio de 2019 exerceu os poderes de autoridade, decidiu imputar o pagamento dos honorários dos três advogados contratados ilegalmente pelo C no montante de MOP180.300,00 (cento e oitenta mil e trezentas patacas) à Irmã D e decidiu notificar a mesma Irmã para pagamento desses mesmos honorários e a Mesa Directora da B na mesma deliberação de 29 de Maio de 2019 exercendo os poderes de autoridade, acolheu integralmente as conclusões do referido relatório final das averiguações elaborado no dia 30 de Maio de 2019 pelos três advogados contratados ilegalmente pelo C que contém conclusões falsas, afectando o bom nome e prestígio pessoal e profissional do ora Recorrente, conforme os factos e provas apresentadas pelo Recorrente, cfr. fls. 30 a 32.

8. O Recurso contencioso administrativo ora interposto, é tempestivo nos termos do n.º 1 do artigo 25º do CPAC pois “o direito de recurso de actos nulos ou juridicamente inexistentes não caduca, podendo ser exercido a todo o tempo” e nos termos dos nos 1 e 2 do artigo 123º do CPA,

“1- o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

2- A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.”

9. A Irmandade da B é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, conforme provado por prova documental, cfr. o certificado n.º 1712/DRA/2021 emitido em 9/3/2021 pelos Serviços de Identificação, junto do processo acima mais bem identificado a fls. 66 a 100 dos autos.

10. Os requisitos de declaração de utilidade pública administrativa estão previstos na Lei 11/96/M, esta Lei não exige delegação de poderes do governo para as associações e fundações privadas serem declaradas de utilidade pública administrativa, existem deveres a cumprir, ver artigo 11º da mesma Lei 11/96/M, e existem benefícios para os órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, ver artigo 10º da mesma Lei.

A Irmandade da B foi originalmente de criação pública, através da Portaria n.º 5:178 publicada no Boletim Oficial de 7 de Junho de 1952 e o seu estatuto foi totalmente alterado em 1989, e por força do artigo 13º da Lei 11/96/M, a Irmandade da B passou a ser reconhecida como órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, conforme provado pelo certificado 1712/DRA/2021 emitido em 9/3/2021 pelos Serviços de Identificação, cfr. fls. 67 a 100. A Irmandade da B originariamente foi de criação pública, em 7 de Junho de 1952, com a natureza antiga de corporação administrativa de utilidade pública administrativa ou da figura de instituição de utilidade pública administrativa face à alteração total do seu estatuto em 1989 e por força do artigo 13º da Lei 11/96/M, a Irmandade da B passou a ser reconhecida como órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa conforme provado no referido certificado passado pelos Serviços de Identificação e

até hoje continua a ser reconhecida como órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, conforme provado no referido certificado passado pelos Serviços de Identificação, gozando do benefício previsto no artigo 10º da Lei 11/96/M, cfr. fls. 66 a 100.

11. Segundo o artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária: “No âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.”

12. É a Lei de Bases da Organização Judiciária que determina a competência dos tribunais e o tribunal administrativo deve conhecer os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. É a Lei de Bases da Organização Judiciária que confirma que os órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa praticam actos administrativos, e não existem dois tipos de órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, segundo o artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização.

13. Na anotação ao artigo 2º, número 4, da obra de Mário Esteves de Oliveira, 2ª Edição, páginas 74 escreve-se o seguinte:

“(…) Por força deste n.º 4, o Código pode ser mandado aplicar também – total ou parcialmente, directa ou subsidiariamente – às instituições particulares de interesse público.

A sujeição ao procedimento administrativo depende, porém, nestes casos, de lei expressa – e não de norma do próprio CPA. Por outro lado, não se restringe expressamente a (possibilidade de) extensão do Código aos casos em que tais

instituições exercem poderes de autoridade-embora a exigência tenha aqui também plena razão de ser.

Dúvida legítima é a de saber se, em relação àqueles actos destas instituições que, segundo o regime vigente de há décadas, já são actos administrativos (ver art.º 51º n.º 1, do ETAF), se aplica o Código ou se é necessário que venha uma disposição expressa dizê-lo agora, de novo.

Por nós, respondemos afoitamente no primeiro sentido. De outro modo, teríamos aqui, sem qualquer justificação, uma matéria ou sector jurídico-administrativo a viver num regime de excepção procedimental, sem garantia adequada de prossecução dos interesses da colectividade e de consideração dos interesses dos cidadãos abrangidos pela actuação destes entes ...” (cfr. anotação da obra de Mário Esteves de Oliveira, 2ª Edição, p. 74).

14. Em sede de doutrina local, no Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado por Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, os autores deixaram ainda a seguinte observação:

“(…) A segunda dúvida que se coloca é a de saber porque é que existe uma diversidade de regimes: nas concessionárias, o CPA aplica-se de forma imediata e nas demais instituições privadas de interesse público exige-se uma lei especial que assim o determine. Ora, defendendo-se que em ambos o caso é necessário o exercício de poderes de autoridade, não se compreende a não aplicação imediata também a estas entidades. Além disso, tal como acontece com as concessionárias, os actos administrativos das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa são recorríveis contenciosamente (v.g. art.º 9º, n.º 2, alínea c) e d) da Lei n.º 112/91 de 29/8). Ora, pela menos nestes casos não é necessário lei expressa a determinar a aplicação do CPA, sob pena de se tomarem decisões materialmente administrativas

sem sujeição a prévio procedimento ou mesmo sem respeito pelas normas materiais reguladoras da formação das decisões administrativas, com prejuízo para o interesse público e para os direitos dos particulares (...)" (cfr. a referida obra, p. 50).

Este entendimento é suportado e defendido tanto pela doutrina portuguesa como pela doutrina local que se debruçarem sobre o assunto.

15. Está provado por prova documental, cfr. o certificado n.º 1712/DRA/2021 emitido em 9/3/2021 pelos Serviços de Identificação a fls. 66 a 100 dos autos, que a Irmandade da B ou B é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, registada nos Serviços de Identificação sob o número 484 como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa e passou a ser regulada pela Lei n.º 11/96/M, de 12 de Agosto.

16. Na mesma doutrina local referida no n.º 14) diz-se "(...) o CPA aplica-se de forma imediata e nas demais instituições privadas de interesse público exige-se uma lei especial que assim o determine. Ora, defendendo-se que em ambos o caso é necessário o exercício de poderes de autoridade, não se compreende a não aplicação imediata também a estas entidades. Além disso, tal como acontece com as concessionárias, os actos administrativos das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa são recorríveis contenciosamente (v.g. art.º 9º, n.º 2, alínea c) e d) da Lei n.º 112/91 de 29/8). Ora, pelo menos nestes casos não é necessária lei expressa a determinar a aplicação do CPA, sob pena de se tomarem decisões materialmente administrativas sem sujeição a prévio procedimento ou mesmo sem respeito pelas normas materiais reguladoras da formação das decisões administrativas, com prejuízo para o interesse público e para os direitos dos particulares (...)" (cfr. a referida obra, p. 50).

17. Assim, a Mesa Directora da Irmandade da B como órgão de pessoa



colectiva de utilidade pública administrativa, exerceu os poderes de autoridade, praticando um acto administrativo – formação duma decisão administrativa – como aconteceu na deliberação da Mesa Directora da B de 29 de Maio de 2019, (cfr. doc. 1, a fls. 30 a 32 junto ao Recurso Contencioso Administrativo apresentado a este Tribunal em 04/03/2021 – entrada n.º TA556/2021) a fls. 2 a 61 dos autos, estando sujeita ao CPA, basta ter exercido os poderes de autoridade e não exige o exercício do poder público.

Este entendimento é suportado e defendido tanto pela doutrina portuguesa como pela doutrina local que se debruçou sobre o assunto.

18. Resulta do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária que “No âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.”

A Lei de Bases da Organização judiciária foi aprovada pela RAEM, sendo, portanto, posterior à lei 11/96/M de 12 de Agosto. Esta Lei de Bases da Organização Judiciária confirma, portanto, que os órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa praticam actos administrativos sem necessidade de intervenção do poder público e não existem dois tipos de órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa nos termos do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária.

19. Tanto a doutrina portuguesa como a doutrina local, entendem que os actos das instituições particulares de interesse público, “segundo o regime vigente de há décadas, já são actos administrativos”. Estes actos são recorríveis nos termos do

disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária.

20. É a Lei de Bases da Organização Judiciária, que determina as competências dos tribunais. Nos termos do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária, não há dúvida que “compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.” Pois não existem dois tipos de órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

21. Nestes termos, está provado que a Mesa Directora da B é um órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, o Tribunal Administrativo é competente para julgar o presente recurso contencioso administrativo, nos termos do disposto julgar o presente recurso contencioso administrativo, nos termos do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5), da Lei de Bases da Organização Judiciária que diz “No âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.”

Nestes termos, e nos mais em Direito consentidos que V. Exas. doutamente suprirão, requer-se que:

a) Seja revogada a decisão judicial do Tribunal Administrativo, proferida a fls. 101 a 103, verso, dos autos, por violação do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5) da Lei de Bases da Organização Judiciária e seja declarado competente o Tribunal Administrativo em razão da matéria para julgar o presente recurso contencioso apresentado em 4/03/2021 – entrada n.º TA556/2021, a fls. 2 a

61 dos autos.

b) Seja revogada a decisão judicial do Tribunal Administrativo proferida a fls. 101 a 103 verso dos autos por violação do artigo 24º, n.º 1, alínea b) do CPAC e seja declarado competente o Tribunal Administrativo em razão da matéria para julgar o presente recurso contencioso, no pedido indemnizatório cumulado, porque a B tem a qualidade de instituição de utilidade pública.”

\*

Ao recurso não respondeu a recorrida.

\*

Corridos os vistos, cumpre decidir.

\*\*\*

## **II) FUNDAMENTAÇÃO**

Pelo Tribunal Administrativo foi proferida a seguinte sentença:

“O ora Recorrente vem instaurar o processo de recurso contencioso administrativo, contra a Mesa Directora da Irmandade da B, pedindo a declaração da nulidade da deliberação de 29/5/2019, tomada por esta, no sentido de “*acolher integralmente as conclusões do referido relatório final*” que fora elaborado no fim das averiguações no âmbito do processo disciplinar desencadeado contra Irmã Dr.<sup>a</sup> D.

\*

Importa ver que contra a decisão final aplicada no referido processo disciplinar, a Dr.<sup>a</sup> D tinha interposto um outro recurso contencioso dirigido à Irmandade da B ou B, que correu os seus termos neste Tribunal no processo do Recurso Contencioso Administrativo n.º 2957/20-ADM, e que terminou, em primeira instância,

com a declaração judicial da incompetência em razão da matéria.

Resumidamente, podemos trazer à colação o raciocínio vertido naquela anterior decisão nos seguintes termos:

- A norma da competência do Tribunal Administrativo (o artigo 30.º, n.º 2, alínea 1), subalínea (5)) prevista na Lei de Bases de Organização Judiciária aplica-se à impugnação contenciosa interposta dos actos administrativos praticados pelos órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

- As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, por definição dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 11/96/M, são originariamente as entidades privadas que prossigam fins não lucrativos de interesse geral e que colaborem com a Administração Pública na prossecução desses fins, e reconhecidas como tal mediante a declaração da Administração.

- Trata-se das entidades privadas, uma vez que não integram a Administração Pública, sendo de criação particular no exercício de direitos privados e no âmbito da autonomia privada.

- Tendo uma natureza privada, estas entidades, por regra, não praticam o acto administrativo, porque só se encontram autorizadas a actuar com o instrumento ao dispor de um qualquer sujeito como personalidade de direito privado, dentro do âmbito da sua capacidade jurídica. Aliás, nem o acto de reconhecimento da utilidade pública administrativa confere-lhes a natureza pública, conforme o entendimento pacífico na doutrina portuguesa.

- A prática do acto administrativo que envolva o exercício do poder público por uma entidade privada depende, unicamente, da existência da “delegação de poderes públicos” nesta entidade.

- No caso concreto da B, trata-se de uma entidade privada que fora constituída por iniciativa dos particulares, em conformidade com o procedimento previsto no direito civil. E inexistente nenhum acto de delegação, seja legal ou administrativa (ou cuja prova não se encontra nos autos) que possibilita a esta entidade exercer alguns poderes públicos na prossecução dos seus fins estatutários.

- Por outro lado, o acto recorrido – a sanção disciplinar de repreensão registada com base nas normas estatutárias (no artigo quinquagésimo do COMPROMISSO DA IRMANDADE DA B), criadas pelos associados particulares, sendo de natureza meramente civilística, não conferem, nem podem conferir o poder público à mesma instituição.

Nestes termos, concluiu o Tribunal Administrativo que *“a pena de repreensão registada aplicada nos autos não pode ser objecto de impugnação contenciosa, por falta da natureza administrativa.”*, pronunciando-se pela sua incompetência para dirimir o litígio.

\*

O que se discute neste processo é acerca de um outro incidente que tenha alegadamente surgido anteriormente à tomada daquela deliberação disciplinar. É inevitável que tal questão da competência aparece novamente, cuja apreciação aqui se impõe antes da dos outros pressupostos processuais.

Para o efeito, o Recorrente, na antecipação da defesa, alegou que o Tribunal Administrativo é competente em razão da matéria, já que a B fora reconhecida como uma corporação administrativa de utilidade pública em 23/7/1938, pelas Portarias do Governador da Colónia, com o novo estatuto aprovado pela Portaria n.º 5:178, publicada no Boletim Oficial de Macau, n.º 23, de 7/6/1952.

Portanto, em seu entender, trata-se de uma entidade pública, de criação

pública mediante acto legislativo, que tem poderes delegados pelo Governo para prosseguir os fins estatutários.

Com o devido respeito, consideramos que os novos argumentos trazidos aqui não puderam invalidar as nossas anteriores considerações.

Em primeiro lugar, ainda que não fosse bem nítida a natureza da antiga figura da corporação administrativa de utilidade pública ou da figura de instituição de utilidade pública na designação usada no posterior estatuto de 2/8/1989, a mesma passou a ficar sujeita ao mesmo regime da pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, com a entrada em vigor da Lei n.º 11/96/M, de 12 de Agosto e por força do seu artigo 9.º, que é, por definição, uma entidade privada (associação e fundação) que não integra a Administração Pública.

A nosso ver, a intervenção do poder público na constituição da pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, como já mencionámos anteriormente, é interessante num outro plano, a fim de saber se existia ou não um acto de delegação legal que possibilitava a esta entidade privada exercer os poderes públicos na prossecução dos seus fins estatutários

Mas de resto, tal intervenção não altera essencialmente a natureza jurídica privada daquela entidade por ser “associação” ou “fundação” nos termos do direito privado, de acordo com a definição dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 11/96/M.

Quanto à intervenção do poder público invocada no caso em apreço – a Portaria n.º 5:178, de 7 de Junho de 1952 que tivesse aprovado o novo estatuto da B – independentemente da natureza do poder que fora pela mesma atribuído à entidade, parece-nos que este diploma emanado pelo Governador da Colónia, por várias razões históricas, não podia estar em vigor, pese embora nunca ter sido expressamente revogada.

E à parte disso, a conclusão das normas estatutárias actualmente vigentes, totalmente alteradas em 1989 face à versão anterior de 1952, seguiu um procedimento completamente diverso, – certificadas por escritura devidamente lavrada no Cartório Notarial de Macau e publicadas no Boletim Oficial – jamais com a intervenção administrativa na respectiva aprovação, o que nos se afigura legítimo face às novas exigências da Lei n.º 11/96/M.

Naturalmente, as actuais normas estatutárias de natureza de direito privado não poderiam conferir o poder público – as penas disciplinares aí fixadas têm apenas uma raiz convencional e voluntarista, limitando-se a regular uma relação interna entre a associação e os associados da mesma instituição.

Assim sendo, não procede o fundamento vertido na respectiva petição inicial, no sentido de justificar a competência material deste Tribunal.

Quanto ao pedido indemnizatório pelos danos morais, este Tribunal já se pronunciou, na decisão anterior, o seguinte:

*“Por fim e face ao exposto acima, o pedido indemnizatório cumulado (no sentido de que a Ré seja condenada a pagar uma indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais, no montante de MOP800,000.00, causados pela deliberação impugnada) neste recurso contencioso – nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do CPAC, deverá também naturalmente cair pela falta da competência deste Tribunal, por duas razões:*

*Primeiro, como atrás referidos, inexitem as relações jurídicas controvertidas de natureza administrativa, exigida no disposto do artigo 30.º, n.º 1 da Lei de Bases de Organização Judiciária, ou seja, não foi no decurso da actuação administrativa nasceram os danos alegadamente sofridos pela ora Recorrente;*

*Segundo, o conhecimento do pedido indemnizatório é apenas admissível*

*quando estão em causa os prejuízos causados pela Região Administrativa Especial de Macau, ou pelos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes ao abrigo do n.º 2, alínea 3), subalínea (4) do mesmo artigo. Na lógica destas normas, não tendo a B a qualidade de entidade pública, nem os seus trabalhadores agentes administrativos, a sua actuação eventualmente danosa não implicará a intervenção do Tribunal Administrativo na apreciação do pedido formulado, quer na acção judícia autonomamente intentada, quer cumulada no processo de recurso contencioso.”*

Por enquanto, não se vê motivo para alterar as considerações aí expostas.

\*

Nestes termos expostos, decide-se este Tribunal:

- declarar incompetente em razão da matéria para julgar o presente recurso contencioso;

- remeter o processo para o Juízo Civil do Tribunal Judicial de Base, nos termos do art.º 33.º, n.º 1 do CPC, *ex vi*, art.º 1.º do CPAC.

\*

Registe e notifique.”

\*

Aberta vista ao Ministério Público, foi emitido pelo Digno Procurador-Adjunto o seguinte douto parecer:

*“Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço (vide. fls. 118 a 150 dos autos), o recorrente solicitou a despacho da sentença em questão e que o Tribunal Administrativo seria declarado competente para julgar o recurso contencioso e o pedido de indemnização cumulado.*



\*

*Nos termos da subalínea (5) da alínea 1) do n.º 1 do art. 30.º da Lei n.º 9/1999, o Tribunal Administrativo é competente para conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.*

*Antes de mais, convém sublinhar que o art. 30.º é, por função, uma norma de competência, no sentido de que o art. 30.º se limite a atribuir ao Tribunal Administrativo a competência para conhecer dos recursos contenciosos aí contemplados, não visando nem podendo definir ou delimitar actos administrativos ou em matéria administrativa.*

*Logicamente e de modo geral, a competência conferida ao Tribunal Administrativo pelo art. 30.º tem como pressuposto inultrapassável que a actuação das entidades aí referidas constitui substancialmente acto administrativo ou em matéria administrativa.*

*Ensina a sensata doutrina (Lino Ribeiro, José Cândido de pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, p.561): Existem actos que não são praticados por órgãos administrativos mas a lei considera como tais. As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e as empresas concessionárias são pessoas colectivas privadas que não integram a*

*Administração Pública, mas a lei pressupõe que podem praticar actos administrativos (cfr. art. 9.º, n.º 1, alíneas c) e d) da Lei n.º 112/91, de 29/8). Quer dizer, estas duas espécies de instituições particulares de interesse público, quando no uso do poder administrativo conferido por lei, podem praticar actos administrativos, apesar de não serem órgãos da Administração.*

*O que nos cauciona a inferir que a prática de actos administrativos por instituições particulares de interesse público pressupõe cumulativamente que elas são dotadas do poder administrativo por lei, sob pena da usurpação da função pública e da conseqüente inexistência jurídica.*

*Com todo o respeito pela opinião diferente, a segurança e tutela de direitos e liberdades individuais aconselham-nos a entender que a criação por entidade pública de instituições particulares de interesse público não é berço nem tem inerência da atribuição do poder administrativo, e muito menos a mera intervenção daquela na constituição destas, a atribuição do poder administrativo a quaisquer instituições particulares de interesse público carece da consagração ou estipulação expressas.*

*Convém também assinalar que simplificando diversificadas figuras jurídicas, o n.º 1 do art. 13.º da Lei n.º 11/96/M prevê, de molde imperativo e categórico,*

*que as corporações administrativas e as outras pessoas colectivas que à data da publicação desta lei tenham sido consideradas de utilidade pública administrativa, de utilidade pública, de utilidade imperial ou de idêntica natureza ficam sujeitas ao que nela se dispõe.*

\*

*No caso sub judice, importa, acima de tudo, realçar que de acordo com a definição constante do Artigo Primeiro do seu Compromisso na redacção publicada no então BOM n.º 45 da II Série de 05/11/1997, a B vem ser, estatuariamente, uma instituição de utilidade pública, de forma associativa (doc. de fls. 94 dos autos).*

*Devido à sua definição supra referida e por força da determinação legal no n.º 1 do art. 13.º da Lei n.º 11/96/M, a B é, no actual ordenamento jurídico da RAEM, necessariamente uma associação privada de utilidade pública administrativa.*

*Note-se que o recorrente não indica preceito legal ou regulamentar ou concessão administrativa que atribuía poderes públicos à B. E, a nossa indagação deixa-nos a impressão de que não se divisa qualquer título que tenha dotado a mesma de poderes públicos. Além disso, sufragamos a posição do MMº Juiz a quo, no sentido de a Portaria n.º 5:178 de 07/06/1952 deixa do vigor na RAEM.*

*Nesta linha de vista, e com todo o respeito pela*

*nobre missão assumida espontaneamente pela B (art. 4.º do referido Compromisso), afigura-se-nos que a competência disciplinar consagrada no art. 51.º desse Compromisso não é administrativa, por isso, a deliberação aludida no art. 1.º da petição não tem virtude de acto administrativo.*

*Do supra exposto resulta ainda que, segundo nos parece, o litígio entre o recorrente e a B não se emerge ou situa nas relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras, sendo pois privada a relação jurídica subjacente ao litígio entre ambas as partes.*

*Nestes termos, entendemos tranquilamente que é imaculado o despacho recorrido, no qual o MMº Juiz a quo declarou a incompetência em razão da matéria do Tribunal Administrativo para julgar o recurso contencioso e o pedido de indemnização cumulado na petição.*

*\*\*\**

*Por todo o expendido acima, propendemos pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.”*

*\**

*Ouvida a douta opinião do Ministério Público e analisada a sentença de primeira instância que antecede, somos a entender que não merece reparo a decisão proferida pelo Tribunal Administrativo sobre a questão de incompetência.*

*Efectivamente, não basta ser uma pessoa colectiva*

de utilidade pública administrativa para que o Tribunal Administrativo passe a ser competente para apreciar a validade das decisões emanadas por seus órgãos, antes é necessário que o acto recorrido seja praticado no exercício do poder administrativo.

Como prevê o ponto V) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 30.º da Lei n.º 9/1999, *"No âmbito do contencioso administrativo, e sem prejuízo da competência do Tribunal de Segunda Instância, compete ao Tribunal Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por órgãos de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa."* - sublinhado nosso

Como observam Lino Ribeiro e Cândido de Pinho<sup>1</sup>, *"Existem actos que não são praticados por órgãos administrativos mas que a lei considera como tais. As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e as empresas concessionárias são pessoas colectivas privadas que não integram a Administração Pública, mas a lei pressupõe que podem praticar actos administrativos. Quer dizer, estas duas espécies de instituições particulares de interesse público, quando no uso do poder administrativo conferido por lei, podem praticar actos administrativos, apesar de não serem órgãos da Administração."* - sublinhado nosso

---

<sup>1</sup> Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, pág. 561

Mais entendem os mesmos autores que *"Só é materialmente administrativo o acto que for praticado no exercício de um poder público para o desempenho duma actividade de gestão pública."*<sup>2</sup>

Para o Professor Freitas do Amaral <sup>3</sup>, acto administrativo *"é o acto jurídico unilateral praticado por um órgão da Administração no exercício do poder administrativo a que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto."*

No caso dos autos, embora o acto seja praticado pelo órgão de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa (Mesa Directora), a verdade é que aquele acto não decorre do exercício do poder de autoridade.

Em boa verdade, trata-se de um acto praticado no desempenho duma actividade de gestão privada, actividade essa regulada por normas de direito civil, pelo que as questões suscitadas entre as partes, por integrarem o âmbito de direito privado, estão fora da jurisdição administrativa.

Termos em que, por não estar preenchido o disposto no artigo 30.º da Lei n.º 9/1999, há-de confirmar a sentença recorrida na parte em que decidiu pela incompetência do Tribunal Administrativo.

\*

---

<sup>2</sup> Obra citada, pág. 562

<sup>3</sup> Direito Administrativo, Volume III, 1989, pág. 66

Mais se determinou na sentença recorrida a remessa dos autos ao Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base.

Estatui o n.º 1 do artigo 33.º do Código de Processo Civil, aplicável por força do disposto no artigo 1.º do CPAC que *"A verificação da incompetência implica a remessa do processo para o tribunal competente, considerando-se neste caso a petição apresentada na data do primeiro registo de apresentação."*

A nosso modesto ver, julgamos que não deve haver lugar a remessa dos autos ao Juízo Cível, por ser um acto totalmente inútil. Senão vejamos.

É interposto recurso contencioso da deliberação emitida pela Mesa Directora da Irmandade da B.

Conforme o previsto no artigo 17.º do Compromisso da Irmandade da B, publicado no Boletim Oficial n.º 45, em 5.11.1997, são órgãos da Irmandade, a Assembleia Geral, a Mesa Directora e o Conselho Fiscal.

E é verdade que, segundo a alínea i) do n.º 3 do artigo 38.º do mesmo Compromisso, compete à Mesa Directora, entre outras competências, aplicar as sanções previstas nas alíneas a) e b) do artigo 50.º, como é o caso dos autos.

Entretanto, dispõe a alínea h) do artigo 34.º do mesmo diploma legal que compete à Assembleia Geral, como órgão soberano da Irmandade, julgar os recursos para ela interpostos das deliberações da Mesa Directora.

Atentas as disposições acima descritas, dúvidas de

maior não restam de que, mesmo no âmbito do regime de direito privado, o recurso interposto da deliberação da Mesa Directora não pode proceder, na medida em que compete à Assembleia Geral apreciar primeiramente o tal recurso e, só no caso de este vier a ser julgado improcedente, é que pode a questão ser colocada à jurisdição civil, e neste caso já não é contra a deliberação da Mesa Directora, mas sim a da Assembleia Geral.

Isto posto, por a Irmandade da B não se ter pronunciado em primeiro lugar, pelo seu órgão deliberativo, constituído pela universalidade dos associados, sobre o recurso interposto pelo recorrente, este não deixará de improceder, daí que a remessa ao Juízo Cível é totalmente inútil.

Sendo assim, há-de revogar esta parte da sentença em que determinou a remessa dos autos ao Juízo Cível.

\*

Foi suscitada na pendência do recurso a questão de saber se o recorrente teria direito a renunciar aos restantes dias do prazo para apresentação das alegações do recurso.

Salvo o devido respeito por melhor opinião, julgamos que a tal renúncia não é válida.

Decidiu-se no despacho em que foi admitido o recurso que este segue os termos previstos nos artigos 148.º,



149.º, n.º 1, 151.º, 154.º e 155.º do CPAC.

E estipula o artigo 154.º do mesmo Código que o prazo de apresentação das alegações é de 30 dias contado, para o recorrente, da notificação do despacho de admissão do recurso e, para todos os recorridos, do termo do prazo do recorrente.

De acordo com tal disposição legal, o prazo para alegações do recorrido sucede ao prazo para alegações da parte recorrente. Mais precisamente, o prazo para alegações da parte recorrida começa a contar a partir do primeiro dia seguinte ao último dia do prazo para a apresentação de alegações pela parte recorrente.

Daí que, mesmo que a parte recorrente tenha renunciado aos restantes dias, essa renúncia não é válida, ou não produz efeito em relação à parte recorrida, porque o prazo para esta apresentar alegações continua a ser de 30 dias contados do termo do prazo do recorrente, sob pena de o direito da parte recorrida ser prejudicado.

Custas pelo incidente, a cargo do recorrente, em 1 U.C.

\*

Foi ainda levantada a questão de saber se, tendo o recorrente interposto recurso contencioso da deliberação da Mesa Directora da Irmandade da B, a própria Irmandade como pessoa colectiva tem direito a intervir nos autos.

Prevê o artigo 37.º do CPAC que "*Considera-se como entidade recorrida o órgão que tenha praticado o acto, ou que, por alteração legislativa ou regulamentar, lhe tenha sucedido na respectiva competência.*"

Ora bem, por que o recurso interposto foi configurado pelo recorrente como recurso contencioso de acto administrativo, não há dúvidas de que a entidade recorrida é o próprio órgão, neste caso a Mesa Directora.

Isto mostra que a Irmandade da B não tem legitimidade passiva no processo, não gozando, assim, do direito de resposta.

Isto posto, desentranhe as respostas apresentadas por aquela pessoa colectiva a fls. 162 a 165 e 186 a 192.

Custas pelo desentranhamento, em 1 U.C., a cargo desta, mas está isenta face ao disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime das Custas nos Tribunais.

\*\*\*

### **III) DECISÃO**

Face ao acima exposto, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida na parte em que determinou a remessa dos autos ao Juízo Cível, mantendo a restante parte nos seus precisos termos.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça em 4 U.C.

Custas pelo incidente, a cargo do recorrente, em 1

U.C.

Registe e notifique.

\*\*\*

RAEM, 29 de Julho de 2021

---

Tong Hio Fong

---

Mai Man Ieng

---

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

---

Lai Kin Hong