

Processo n° 790/2017
(Autos de Recurso Jurisdiccional)

Data: 7/Dezembro/2017

Assuntos: **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
Actos de execução

SUMÁRIO

São actos de execução aqueles que se limitam a concretizar ou desenvolver a estatuição autoritária contida em acto anterior e que executam.

Em cumprimento da ordem do Chefe do Executivo que mandou a DSSOPT para providenciar a desocupação das parcelas do terreno que são da propriedade da RAEM, aquela Direcção dos Serviços pratica um acto de execução ao ordenar à recorrente para desocupar o imóvel, tendo fixado prazo para o efeito.

Não obstante, em regra, não ser contenciosamente recorríveis os actos de mera execução, mas no caso sub judice, como foram assacados vícios próprios ao acto de execução, nomeadamente a falta de audiência prévia e a incompetência, pelo que o mesmo passa a ser recorrível nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do CPAC.

Só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos através de meios processuais legalmente previstos, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n° 790/2017
(Autos de recurso jurisdicional)

Data: 7/Dezembro/2017

Recorrente:

- Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança, S.A.

Recorrido:

- Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança, S.A., com sinais nos autos, requereu a suspensão de eficácia do acto do Senhor Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, de 25.5.2017.

Por sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, foi indeferido o pedido.

Inconformada, recorreu jurisdicionalmente para este TSI, em cujas alegações formulou as seguintes conclusões:

"1. Na sequência do pedido de suspensão de eficácia do acto do Senhor Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes notificado através do ofício n.º 369/6153.03/DSO/2017, de 25/05/2017 que ordenou a desocupação das parcelas demarcadas e

assinaladas por R1, R2, R3, R4, R5, R6 e R7 na Planta Cadastral n.º 514/1989, de 24 de Abril de 2017, foi ao mesmo negado provimento, por Sentença do Tribunal Administrativo de 27 de Julho de 2017.

2. Vem a douda Sentença em crise dizer que o acto recorrido não pode ser objecto de suspensão porque se trata de um acto de mera execução do acto praticado pelo Chefe do Executivo (CE) em 24 de Abril de 2017 mas este acto do CE não ordena a desocupação e não é uma decisão final.

Quanto ao conteúdo:

3. Em 24 de Abril de 2017, o Chefe do Executivo após o seguinte despacho na Proposta n.º 40/DSO/2017, de 17 de Fevereiro de 2017: "Concordo, conforme proposto pelo Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas", que, por sua vez, havia escrito, na mesma Proposta: "À consideração superior com a minha concordância com o parecer anexo."

4. O "parecer anexo" é o parecer do Assessor do STOP, o Dr. Carlos Rangel Fernandes, de 18 de Abril de 2017, anexo ao Of. 324/6153.03/DSO/2017, de 9 de Maio, notificado à Recorrente e anexo a estes autos, que tem a seguinte conclusão:

"Por tudo o exposto, somos de opinião que se deverá proceder da seguinte forma:

4) Notificar a "Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança S.A.", a "Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A.", a "Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada", para efeitos do artigo 93º e seguintes do CPA, da

intenção de declarar a extinção do procedimento de troca referente à "Fábrica de Panchões Iec Long", ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 103º do CPA, já que o seu objecto se mostra legalmente impossível face ao disposto no n.º 2 do artigo 86º da Lei n.º 10/2013;

5) Caso venha a ser declarada a extinção do procedimento referido no número anterior deve a "Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada" ser, de imediato, notificada para proceder ao pagamento da última prestação do prémio do Lote BT27 da Taipa, melhor identificado nos autos;

A DSSOPT deverá providenciar, de imediato, no sentido de manter desocupados e à disposição da RAEM os terrenos que são sua propriedade na zona denominada "Fábrica de Panchões Iec Long".

5. Ou seja, no ponto 1) da conclusão acima transcrita, a determinação que a ora Recorrente, juntamente com outras interessadas, seja ouvida, em audiência prévia, sobre a "intenção de declarar a extinção do procedimento de troca referente à Fábrica de Panchões Iec Long".

6. O ponto 2) nada tem a ver com a Recorrente.

7. O ponto 3) determina a DSSOPT para "manter desocupados e à disposição da RAEM" os terrenos o que é absolutamente diferente de determinar a Recorrente para desocupar os terrenos, sendo certo que a Recorrente desconhece a razão desta determinação.

8. É sobre este conteúdo que o STOP dá a sua concordância, é, conseqüentemente, sobre esta conclusão que o Despacho do CE recai,

deste parecer, apenas o ponto 1) respeita à Recorrente e esta conclusão não tem o conteúdo que o acto recorrido e a decisão recorrida afirmam ter, pelo que o despacho do CE de 24 de Abril de 2017 não consubstancia uma ordem de desocupação dirigida à Recorrente que pudesse ser executada pelo acto recorrido.

9. Ainda que se entendesse analisar o conteúdo da Proposta n.º 40/DSO/2017, sendo certo que não é sobre ela que recai o despacho do CE, do seu ponto 8.4, pode ler-se:

“8.4 Antes de tomada de decisão final, proceder-se conforme o disposto nos artigos 72º, 93º e 94º do CPA, ou seja:

8.4.1 Notificar Kong Tat Choi, a Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança S.A., a Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada, a Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A., a Propriedades Sub F, S.A., para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.1;

8.4.2 Notificar a concessionária Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada do Lote BT27, Taipa para se pronunciar sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.2;

8.4.3 Notificar por edital os ex-concessionários, herdeiros e interessados das parcelas R1 a R7 para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.3.”

10. O ponto 8.1 da Proposta respeita à nulidade do termo de compromisso, o ponto 8.2 ao pagamento da última prestação do prémio

do lote BT27 e o ponto 8.3 à execução do despejo das parcelas R1 a R7 mas apenas o ponto 8.1, como se pode ler do ponto 8.4.1.

11. Quanto ao proposto sobre o despejo e no ponto 8.3 (ainda que não tenha sido a solução acolhida), o despejo não é mandado notificar à Recorrente e os únicos editais que vêm a aparecer neste processo são os de 6 de Junho de 2017 (e não de 29 de Maio como consta da página 8 da decisão recorrida) no Jornal Tribuna de Macau e no Jornal Ou Mun, que transcrevem a decisão do Director da DSSOPT de que se recorreu e da qual se requereu a suspensão de eficácia em causa nestes autos.

12. Ou seja, até à presente data, não foi a Recorrente notificada (nem tem conhecimento) de qualquer acto praticado pelo Chefe do Executivo relativo à desocupação dos terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long.

13. A Recorrente alegou ainda, no pedido de suspensão de eficácia, que as sete (7) parcelas de terreno mencionadas no acto recorrido não têm correspondência nem são compatíveis com as seis (6) parcelas de terreno cuja rescisão e caducidade foi determinada pelo Despacho 59/86, de 28 de Fevereiro na mesma área da Fábrica e que o seu desapossamento contribui de forma significativa para o prejuízo de difícil reparação da Recorrente, jamais podendo estar em execução desse despacho.

14. Vem agora a decisão recorrida afirmar (v. pág. 10), tratar-se um acto de mera execução e que "não se mostra que estes já excedem o limite substantivo definido no despacho do CE de

24/04/2017”.

15. Ora, nem o despacho do Chefe do Executivo, nem o do STOP, nem o parecer do assessor do STOP, nem a Proposta n.º 40/DSO/2017, se debruçam sobre as áreas, descrições prediais ou situação jurídicas dos terrenos a desocupar (o que até faz sentido, pois não era esse o seu objectivo), pelo que não se vê como pode o conteúdo do acto recorrido conformar-se com os seus limites.

16. Ou seja, o despacho do CE não consubstancia uma ordem de desocupação e nada diz quanto à identificação, às áreas, às descrições prediais ou à situação jurídica dos terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long, pelo que, o acto recorrido não pode ser, ao contrário do que afirma a dita decisão recorrida, um acto de execução do despacho do CE pois não se encontra neste o conteúdo daquele.

Do momento processual:

17. É em sede de audiência de interessados, através do ofício 324/6153.03/DSO/2017, datado de 9 de Maio de 2017, que a Recorrente é notificada, pela primeira vez, da Proposta n.º 40/DSO/2017, de 17 de Fevereiro, do parecer do Assessor do STOP de 18 de Abril de 2017 e do Despacho do Chefe do Executivo de 24 de Abril de 2017.

18. Após a sua resposta, o acto subsequente de que a Recorrente vem a ser notificada é o ofício 369/6153.03/DSO/2017, de 25 de Maio de 2017, que contém o acto do Director da DSSOPT que foi objecto de recurso contencioso e cuja suspensão de eficácia está em

causa nestas autos ... e que ordenou a desocupação das parcelas demarcadas e assinaladas por R1, R2, R3, R4, R5, R6 e R7 na Planta Cadastral n.º 514/1989.

19. Não houve qualquer outra notificação da administração à Recorrente relativa a este assunto!

20. Para que o acto do Director da DSSOPT notificado à Recorrente pelo ofício n.º 369/6153.03/DSO/2017, de 25 de Maio de 2017 fosse um acto de execução do despacho do CE de 24 de Abril de 2017 (como afirma a decisão recorrida) seria necessário que este acto do CE fosse uma decisão final.

21. Ou seja, a confirmar-se a douda Sentença recorrida, a decisão final do Chefe do Executivo, datada de 24 de Abril de 2017, teria de ter sido tomada antes da proposta de decisão ter sido comunicada à ora Recorrente, o que só veio a acontecer por ofício de 9 de Maio de 2017.

22. O que para além de processualmente incorrecto, deixaria a Recorrente numa situação de desprotecção jurisdicional pois não teria do que recorrer.

23. Ou seja, era notificada do projecto de decisão em sede de audiência de interessados (em 9 de Maio de 2017) e só voltava a ser notificada do acto de execução, sem que lhe tivesse sido comunicada a decisão final para que dela possa recorrer!

24. Face ao que acima se expôs e aos elementos constantes dos autos, cremos estar perante uma das seguintes hipóteses:

(i) o acto recorrido não é um acto de mera execução mas

antes uma decisão final porque o seu conteúdo não corresponde ao despacho do Chefe do Executivo de 24/04/2017 - que, de acordo com a decisão recorrida, estaria a executar - mas, desde logo, porque é uma decisão administrativa, que não obedeceu à audiência prévia que foi determinada, tal como consta do pedido de suspensão de eficácia, como tal recorrível nos termos gerais;

(ii) de um acto de execução, por certo não foi legitimado por acto administrativo antecedente, já que foi praticado no momento processual imediatamente seguinte ao da audiência de interessados e não pode executar aquele que era apenas o projecto de decisão mas sobre o qual não foi tomada decisão final pelo órgão competente, recorrível nos termos do artigo 30º, n.º 2 do Código de Processo Administrativo Contencioso; ou

(iii) a admitir-se que o acto recorrido estaria a executar o despacho do Chefe do Executivo de 24/04/2017 - o que não se concebe da marcha do procedimento acima descrita - então, pela razões acima expostas, estaria ferido de ilegalidade porquanto a execução não corresponderia ao conteúdo do acto de 24/04/2017 ou, no mínimo, excederia largamente os limites do acto exequendo, recorrível nos termos do artigo 138º, n.ºs 3 e 4 do Código de Processo Administrativo Contencioso.

25. Em todas as hipóteses o acto é recorrível e susceptível de ver a sua eficácia suspensa.

26. Deve, por isso, o pedido de suspensão de eficácia formulado ser apreciado e deferido nos termos alegados.

Nestes termos, e nos mais de Direito aplicáveis que V. Exas. Doutamente suprirão, deverá ser dado provimento ao presente recurso por se verificarem preenchidos todos os requisitos do artigo 121º do CPAC e, em consequência, ser revogada a Sentença recorrida e ordenada a suspensão da eficácia do Despacho do Senhor Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes notificado através do ofício n.º 369/6153.03/DSO/2017, de 25/05/2017 que ordenou a desocupação das parcelas demarcadas e assinaladas por R1, R2, R3, R4, R5, R6 e R7 na Planta Cadastral n.º 514/1989, com as demais consequências legais.”

*

Devidamente notificado, contra-alegou o recorrido, pugnando pela negação de provimento ao recurso.

*

O Digno Magistrado do Ministério Público deu o seguinte duto parecer:

“Na douda sentença em escrutínio (vide. fls. 380 a 385 dos autos), a MM^a Juiz a quo julgou, ao abrigo da disposição na alínea c) do n.º 1 do art. 121º do CPAC, improcedente o pedido de suspensão de eficácia da ora recorrente no Requerimento Inicial (cfr. fls. 45 a 73 dos autos), argumentando que ao acto suspendendo falta a recorribilidade contenciosa, por se tratar dum acto de mera execução do despacho exarado pelo Exmo. Senhor Chefe

do Executivo na Proposta n.º40/DSO/2017 (doc. de fls. 87 a 93 dos autos).

Ora bem, o teor das alegações de fls. 389 a 409 dos autos demonstra nitidamente que a recorrente insistiu em o acto suspendendo não ser de mera execução do sobredito despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo, mas dotada da recorribilidade contenciosa.

No Requerimento, a recorrente declarou propositadamente requerer a suspensão de eficácia «do acto do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, notificado à Requerente em 29 de Maio de 2017, através do ofício n.º 369/6143.03/DSO/2017, de 25 de Maio de 2017, assinado pelo Chefe do Departamento de Gestão de Solos da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (“DSSOPT”) ...», juntando o documento de fls. 32 a 33 como prova do acto suspendendo.

Sem embargo do elevado respeito pela melhor opinião em sentido contrário, o contexto subjacente do acto suspendendo deixa-nos a impressão de que o pedido da suspensão de eficácia da recorrente não merecerá o deferimento, sendo insubsistente.

*

Ensina a prudente doutrina (Freitas do Amaral: *Direito Administrativo*, vol. III, Lisboa 1989, pp. 280 a 284): na determinação do sentido e alcance do qualquer

acto administrativo, devem ter-se em conta, além de outros elementos, o seu texto da decisão, incluindo os respectivos fundamentos, e os elementos constantes do correlativo procedimento administrativo.

Em esteira, podemos inferir que o despacho de «同意，按運輸司司長意見辦理» preferido pelo Exmo. Sr. Chefe do Executivo em 24/04/2017 deve ser interpretado em articulação e coerência com o Parecer do Exmo. Sr. STOP, o Parecer subscrito pelo assessor Carlos Rangel Fernandes, e ainda a Proposta n.º40/DSO/2017 (docs. de fls. 87 a 93 e 94 a 97v dos autos).

O que nos leva a colher, em primeiro lugar, que aquele despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017 adoptou a 3ª proposta sugerida no Parecer do ilustre assessor, traduzida em «A DSSOPT deverá providenciar, de imediato, no sentido de manter desocupados e à disposição da RAEM os terrenos que são sua propriedade na zona denominada "**Fábrica de Panchões Iec Long**".»

O acolhimento da dita 3ª proposta faz com que no apontado despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017 contenha em si uma «ordem», ordenando a DSSOPT a tomar providências imediatas para se manter desocupados e à disposição da RAEM os terrenos que são sua propriedade na zona denominada "**Fábrica de Panchões Iec**

Long”.

De outro lado, a Proposta n.º 40/DSO/2017 e o Parecer do assessor conduzem-nos a ter por inquestionável que o mencionado despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017 delimita e identifica os terrenos que deveriam ser desocupados pela recorrente.

Considerando os argumentos descritos nos arts. 2º e 3º da contestação, parece-nos certo que o Director da DSSOPT não praticou nenhum acto administrativo para determinar a desocupação dos terrenos, e a única providência tomada em cumprimento da sobredita «ordem» consiste em enviar à recorrente o ofício n.º 369/6153.03/DSO/2017 como instrumento de notificação (doc. de fls. 32 a 33 dos autos).

Adverte penetrantemente o alto TUI (aresto no Processo n.º 7/2015): O mesmo despacho do Chefe do Executivo, na parte em que diz que a desocupação não dá direito a indemnização, não configura uma estatuição autoritária, por não caber à Administração a definição do direito nos seus litígios com os particulares, não constituindo, assim, um acto administrativo recorrível. Trata-se de mero acto opinativo.

Em obediência à citada jurisprudência, afigura-se-nos que o ofício supra aludido não incorpora qualquer acto administrativo, pois, as informações constantes do

dito ofício que não tenham assento no despacho do Exmo. Sr. Chefe do Executivo não tem virtude de acto administrativo.

Chegando aqui, concluímos que na nossa modesta opinião, o Director da DSSOPT não praticou qualquer acto administrativo para executar o despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017, mas só mandou enviar o ofício n.º 369/6143.03/DSO/2017 à recorrente.

Bem as jurisprudências firmemente consolidadas asseveram que quaisquer notificações de acto administrativo, mesmo contenham erros ou deficiências, não afectam a validade do correspondente acto, e nunca podem ser objecto de recurso contencioso.

Sendo assim, e nos termos das disposições nas alíneas b) do n.º 2 do art. 46º e c) do n.º 1 do art. 121º do CPAC, inclinamos a eixar de entender que se verificam, no caso sub judice, fortes indícios da ilegalidade do recurso contencioso.

Na mera hipótese de o ofício n.º 369/6143.03/DSO/2017 incorporar em si acto praticado pelo Director da DSSOPT para executar o despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017, não podemos deixar de subscrever e basta-nos subscrever a posição preconizada pela MMª Juiz a quo na douta sentença em

crise.

Por mera cautela e, sobretudo, para os efeitos consignados no n.º 3 do art. 159º do CPAC, basta-nos mencionar que à luz das jurisprudências recentemente consolidadas, os actos administrativos pelos quais foram determinadas desocupações de terrenos do domínio públicos não provocam prejuízos de difícil reparação.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”

Corridos os vistos, cumpre decidir.

II) FUNDAMENTAÇÃO

A sentença recorrida deu por assente a seguinte matéria de facto:

Através da proposta n.º 40/DSO/2017, de 17/02/2017, foi de parecer relativamente ao assunto de cumprimento global do Despacho do Chefe do Executivo n.º 85/CE/2016 de 13 de Julho sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long na Taipa, com o teor seguinte:

“.....

3. Pelo Despacho n.º 59/86 de 15 de Março, foi declarada a rescisão da

concessão por arrendamento das parcelas R1, R3, R4, R6 e R7 do terreno da fábrica de panchões, com as áreas de 10 606 m², 2 270 m², 2 091 m², 105 m² e 31 m² respectivamente, e a caducidade da concessão por arrendamento das parcelas R2 com a área de 1889 m², bem como ordenado o despejo das referidas parcelas. Para além disso, pelo Despacho n.º 159/SATOP/93 de 24 de Novembro, foi declarada a rescisão da concessão por arrendamento da parcela R5 do terreno da fábrica de panchões com a área de 981 m² e ordenado o seu despejo. Para dar seguimento dos ambos despachos, foram feitos os seguintes trabalhos (anexo 3):

3.1 Elaboração de uma lista com a situação jurídica de todas as parcelas do terreno da fábrica de panchões e análise da viabilidade de recuperação das parcelas do terreno do Estado, concedidas por arrendamento e aforamento (Proposta n.º 405/DSODEP/2016 de 15 de Setembro);

3.2 Relatório de vistoria ao local em 13 de Outubro de 2016, com a conclusão de que estão reunidas as condições mínimas para recuperar todas as parcelas do terreno do Estado (Proposta n.º 435/DSO/2016 de 19 de Outubro);

3.3 Actualização parcial de dados da situação jurídica das parcelas do terreno da fábrica de panchões e proposta da notificação dos ex-concessionários, herdeiros, e interessados das parcelas R1 a R7 para efeito da audiência prévia nos termos dos artigos 93.º e 94.º do CPA sobre a execução de despejo (Proposta n.º 483/DSO/2016 de 6 de Dezembro).

4. Dando resposta ao despacho do 9 de Dezembro de 2016, exarado sobre a Proposta n.º 483/DSO/2016 de 6 de Dezembro, informa-se de que, de acordo com a vistoria ao local em 13 de Outubro de 2016, não foi encontrado qualquer indício de ocupação das parcelas R1 a R7, nem sabemos o paradeiro dos ex-concessionários e herdeiros.

.....

8. Pelo exposto, e tendo em consideração os n.ºs 3 a 5 desta proposta e com base nas fundamentações jurídicas tecidas pelo DJU, propõe-se o seguinte:

8.1 Declarar a nulidade do termo de compromisso outorgado em 10 de Janeiro de 2001, pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e pela Sociedade da Baía de Nossa Senhora da Esperança, bem como visado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e aprovado pelo Chefe do Executivo, para a permuta de terrenos da fábrica de panchões, por força do n.º 2 do artigo 123.º do CPA, e com base no informado nos n.ºs 45, 70 e 72 da Informação n.º 4/DJUDEP/2017 de 13 de Janeiro, e os seguintes actos subsequentes:

8.1.1 A permuta do terreno da fábrica de panchões pelo terreno da Baía de Nossa Senhora da Esperança;

8.1.2 Despacho do anterior Chefe do Executivo, de 1 de Março de 2002, que autorizou o pedido da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança de divisão do terreno a conceder em duas parcelas, uma com a área de 99.000 m² e outra com 53.073 m², sendo a primeira concedida a favor da sociedade Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A. para construção de um complexo hoteleiro (vide anexo 5 do anexo 4A);

8.1.3 O aditamento ao Termo de Compromisso de 10 de Janeiro de 2001, outorgado em Julho de 2006, entre o Governo da RAEM, representado pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, no qual são introduzidas alterações aos condicionalismos urbanísticos constantes daquele termo de compromisso, e que foi visado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e aprovado pelo Chefe do Executivo (vide anexo 4 do anexo 4A).

8.2 Ordenar a concessionária Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly Limitada, do lote BT27, Taipa, para o pagamento da última prestação do prémio em dívida, no valor de 14 157 052,00 patacas, sob pena de não lhe ser restituído o valor de 77 000 000,00 patacas a que tem direito, por força do alegado no n.º 74 da Informação n.º 4/DJUDEP/2017 de 13 de Janeiro;

8.3 Executar o despejo das parcelas R1 a R7 do terreno da fábrica de panchões, em cumprimento dos Despachos n.º 59/86 de 15 de Março e n.º 159/SATOP/93 de 24 de Novembro;

8.4 Antes de tomada de decisão final, proceder-se conforme o disposto nos artigos 72.º, 93.º e 94.º do CPA, ou seja:

8.4.1 Notificar Kong Tat Choi, a Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança, S.A., a Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly Limitada, a Sociedade Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A. e a Propriedades Sub F, S.A. para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.1;

8.4.2 Notificar a concessionária Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly Limitada do lote BT27, Taipa para se pronunciar sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.2;

8.4.3 Notificar por edital os ex-concessionários, herdeiros e interessados das parcelas R1 a R7 para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.3.

... ..” (cfr. fls. 87 a 97 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

Em 13/03/2017, o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu o seguinte despacho

sobre a proposta acima mencionada: “À consideração superior c/ a minha concordância c/ o parecer anexo.” (cfr. fls. 87 dos autos).

O respectivo parecer foi elaborado pelo assessor do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas relativa à proposta n.º 40/DSO/2017, donde consta a conclusão seguinte:

“.....

Por todo o exposto, somos de opinião que se deverá proceder da seguinte forma:

1) Notificar a “**Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança S.A.**”, a “**Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A.**”, a “**Sociedade de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada**”, para efeitos do artigo 93.º e seguintes do CPA, da intenção de declarar a extinção do procedimento de troca referente à “**Fábrica de Panchões Iec Long**”, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do CPA, já que o seu objecto se mostra legalmente impossível face ao disposto no n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013;

2) Caso venha a ser declarada a extinção do procedimento referido no número anterior deve a “**Sociedade de Investimento e Fomento Predial Samtoly, Limitada**” ser, de imediato, notificada para proceder ao pagamento da última prestação do prémio do Lote BT27 da Taipa, melhor identificado nos autos;

3) A DSSOPT deverá providenciar, de imediato no sentido de manter desocupados e à disposição da RAEM os terrenos que são sua propriedade na zona denominada “**Fábrica de Panchões Iec Long**”.

.....” (cfr. fls. 97 e verso dos autos).

Em 24/04/2017, o Senhor Chefe do Executivo emitiu

o seguinte despacho sobre a proposta n.º 40/DSO/2017: “同意，按運輸司司長意見處理” (cfr. fls. 87 dos autos).

Através do ofício com n.º de referência: 324/6153.03/DSO/2017 de 09/05/2017, foi a requerente notificada para se pronunciar por escrito, no prazo de 10 dias, sobre a intenção de declarar a extinção do procedimento de troca referente à “Fábrica de Panchões Iec Long”, ao abrigo do disposto da alínea b) do n.º 2 do art.º 103.º do CPA, com fundamento que o objecto se mostra legalmente impossível face ao disposto no n.º 2 do art.º 86.º da Lei n.º 10/2013 (cfr. fls. 86 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

Através do ofício com n.º de referência: 369/6153.03/DSO/2017 de 25/05/2017, foi a requerente notificada pela entidade requerida, subscrito pelo Chefe do Departamento de Gestão de Solos, do seguinte:

“.....

No uso das competências delegadas pelo Despacho n.º 20/SOTDIR/2016 publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) n.º 51, II Série, de 22 de Dezembro de 2016, comunica-se a V. Ex.^a, na qualidade de interessada do processo referenciado em epígrafe, o seguinte:

1. Pelo Despacho n.º 59/86, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 11 de 15 de Março de 1986 e pelo Despacho n.º 159/SATOP/93, publicado no *Boletim Oficial* de Macau n.º 47, II Série, de 24 de Novembro de 1993, foi declarada a rescisão e a caducidade da concessão bem como a reversão das parcelas de terreno

mencionadas em epígrafe.

2. Nestas circunstâncias, nos termos do n.º 1 do artigo n.º 179.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras», por despacho do Chefe do Executivo de 24 de Abril de 2017 exarado sobre a Proposta n.º 40/DSO/2017 de 17 de Fevereiro, são ordenados os ex-concessionários, seus herdeiros e outros interessados para desocuparem as parcelas demarcadas e assinaladas por R1, R2, R3, R4, R5, R6 e R7 na Planta Cadastral n.º 514/1989, de 13 de Setembro de 2016, no prazo de 60 dias a contar da recepção do presente ofício. As benfeitorias por qualquer forma incorporadas são revertidas para a RAEM, livre de quaisquer ónus ou encargos, sem direito a qualquer indemnização.

3. Esta Direcção de Serviços deve ser notificada por escrito após a conclusão da desocupação acima referida, a fim de proceder à respectiva vistoria de recepção.

4. Em caso de incumprimento da ordem que lhe é transmitida através do presente ofício, nos termos do n.º 2 do artigo n.º 179.º da «Lei de terras» e do artigo n.º 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto «Regulamento Geral da Construção Urbana», esta Direcção de Serviços, em conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração das Forças de Segurança de Macau, procederá, a partir do termo do referido prazo de 60 dias, à execução coerciva dos referidos trabalhos de despejo, devendo as respectivas despesas ser da responsabilidade de ex-concessionários, seus herdeiros e outros interessados.

5. Os objectos, materiais e equipamentos abandonados no terreno serão tratados de acordo com o artigo n.º 210.º da «Lei de terras».

... ..” (cfr. fls. 32 a 37 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

A mesma notificação foi publicada nos jornais

português e chinês em 29/05/2017 (cfr. fls. 271 e 272 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

Em resposta ao requerimento datado de 07/06/2017, foi a requerente notificada através do ofício com n.º de referência: 419/6153.03/DSO/2017 de 12/06/2017, que o ofício com n.º de referência: 369/6153.03/DSO/2017 serve para lhe notificar o despacho executório do Senhor Chefe do Executivo de 24/04/2017 (cfr. fls. 85 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

Em 28/06/2017, a requerente vem intentar os presentes autos de suspensão da eficácia do acto administrativo (cfr. fls. 2 dos autos).

*

A sentença recorrida entende que o acto praticado pelo recorrido é um acto de execução da ordem de desocupação proferida pelo Chefe do Executivo e, em consequência, por não ser um acto contenciosamente recorrível, verificados não estão todos os pressupostos de que depende o decretamento da providência requerida.

Insurge-se a recorrente contra tal entendimento. Vejamos.

Em primeiro lugar, ao contrário do que entende o recorrido, tendo ele praticado, em 25.5.2017, um acto administrativo, não deixa de ter legitimidade passiva, uma vez que, segundo o disposto no artigo 37.º do CPAC, a

legitimidade passiva é conferida ao órgão que tenha praticado o acto.

Em segundo lugar, a questão que se coloca é saber se o acto praticado pelo Director dos Serviços de Obras Públicas e Transportes é um mero acto de execução e contenciosamente recorrível.

Ora bem, por despacho de Sua Ex.^a o Chefe do Executivo, de 24.4.2017, que concordou com o despacho do Secretário para as Obras Públicas e Transportes, foi decidido, entre outros, notificar a recorrente da intenção de declarar a extinção do procedimento de permuta referente à "Fábrica de Panchões Iec Long", para efeitos do artigo 93.º e seguintes do CPA.

E no mesmo acto, concordou que a DSSOPT providenciasse a imediata desocupação e disposição a favor da RAEM dos terrenos que eram sua propriedade na "Fábrica de Panchões Iec Long".

Preceitua-se no artigo 30.º do CPAC:

"1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, os actos de mera execução ou aplicação de actos administrativos não são recorríveis.

2. São recorríveis os actos previstos no n.º 2 do artigo anterior e nos n.ºs 3 e 4 do artigo 138.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como aqueles que não tenham sido legitimados por acto administrativo prévio nos termos do n.º 1 do artigo 138-º do Código do

Procedimento Administrativo."

Como observa José Cândido de Pinho, "a abrangência do artigo mostra-nos que os actos que se seguem a actos administrativos anteriores ou que deles são consequência não são inovadores, nada tiram ou acrescentam aos actos de que dependem. São actos inertes nesse sentido, sem vida própria, sem lesividade autónoma e cuja ilegalidade, quase sempre, deriva da ilegalidade genética do acto administrativo anterior que visam executar ou aplicar. Estão nesta linha, geralmente, as operações materiais"¹.

E também defendem Viriato de Lima e Álvaro Dantas que "os actos de execução se limitam a concretizar ou desenvolver a estatuição autoritária contida em acto anterior e que executam"².

Mas o artigo apresenta excepções, entre outras, são recorríveis aqueles actos ou operações de execução que excedam os limites do acto exequendo, ou os actos ou operações de execução arguidos de ilegalidade e não sendo essa ilegalidade consequência da ilegalidade do acto exequendo.

No caso vertente, feita a análise das peças elaboradas pelos subalternos, somos a concluir que o Chefe do Executivo acabou por concordar, por despacho de

¹ José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 101

² Viriato Lima e Álvaro Dantas, Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ, 2015, pág. 118

24.4.2017, a proposta apresentada pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, no sentido de ordenar à DSSOPT para providenciar a desocupação das parcelas do terreno que são da propriedade da RAEM na zona denominada "Fábrica de Panchões Iec Long", para os mesmos serem revertidos à RAEM, uma vez que, segundo se refere na proposta, a concessão por arrendamento das parcelas R1 a R7 do terreno em causa já tinha sido declarada rescindida.

Em cumprimento daquela ordem do Chefe do Executivo, o recorrido procedeu à notificação da recorrente e de outros interessados, por ofício de 25.5.2017 e por edital publicado em jornais, tendo ordenado aos mesmos para desocuparem as referidas parcelas do terreno em causa, no prazo de 60 dias.

Melhor dizendo, o Chefe do Executivo limitou-se a ordenar à DSSOPT para providenciar a desocupação, e para dar cumprimento a essa ordem, o recorrido ordenou à recorrente para desocupar o imóvel, tendo fixado prazo para o efeito.

Nestes termos, dúvidas de maior não restam de que o acto praticado pelo recorrido mais não seja do que um acto de execução, na medida em que este veio dar cumprimento ao estatuído no acto administrativo anterior prolatado pelo Chefe do Executivo.

Não obstante, em regra, não ser contenciosamente

recorríveis os actos de mera execução, mas no caso sub judice, como foram assacados vícios próprios ao acto de execução, nomeadamente a falta de audiência prévia e a incompetência, pelo que o mesmo passa a ser recorrível nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do CPAC

Assim sendo, andou mal a decisão recorrida ao qualificar o acto sob escrutínio como irrecorrível, devendo considerar-se verificado o pressuposto previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

*

Passemos agora a analisar se está verificado o pressuposto previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Salvo o devido respeito por melhor opinião, cremos que o pedido da recorrente também não pode proceder, por verificado não estar o pressuposto de 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 (artigo 121.º, n.º 1, alínea a) do CPAC).

Como se refere no Acórdão de 14 de Novembro de 2009, no Processo n.º 33/2009, do TUI: *“Mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for*

suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto”.

Por outro lado, decidiu-se ainda no Acórdão de 4 de Fevereiro de 2016, no Processo n.º 4/2016, também do TUI, o seguinte: “Só que, como dissemos, se o recurso contencioso vier a ser procedente, seja em execução de sentença, seja em acção judicial autónoma, pode a requerente vir a pedir indemnização pelos prejuízos sofridos, mesmo que a situação não possa ser revertida, isto é, mesmo que não possa continuar como titular da concessão por arrendamento do terreno dos autos. Nem se diga que será impossível calcular o montante exacto dos lucros cessantes, danos emergentes e quaisquer outros prejuízos que venha a sofrer. De duas, nesse caso, ou acorda com a Administração num montante indemnizatório ou, não sendo o caso, instaura acção judicial em que terá oportunidade de contabilizar os prejuízos e serão decididos pelo Tribunal, que não pode escusar-se a fazê-lo, ainda que tenha alguma complexidade tal cômputo. Mas isso não significa que os prejuízos sejam de difícil reparação, para efeitos do disposto no artigo 121.º, n.º 1, alínea a), do CPAC. É possível estabelecer critérios

para determinar a rentabilidade da construção e os lucros que o empreendedor teria se tivesse podido concluir a exploração.”

Atento os fundamentos citados naqueles dois doutos Acórdãos, com os quais concordamos na íntegra, não pode deixar de improceder o pedido de suspensão de eficácia ora requerida, por falta de verificação cumulativa dos requisitos legais.

Aqui chegados, há-de negar provimento ao recurso.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça em 8 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 7 de Dezembro de 2017

(Relator)
Tong Hio Fong

(Primeiro Juiz-Adjunto)
Lai Kin Hong

Mai Man Ieng

(Segundo Juiz-Adjunto)
Ho Wai Neng