

Processo n.º 11 / 2006

Recurso de Decisão Jurisdicional em Matéria Administrativa

Data da conferência: 18 de Abril de 2007

Recorrente: A

Recorrida: Secretária para a Administração e Justiça

Principais questões jurídicas:

- Inutilidade superveniente do recurso contencioso
- Pedido de indemnização cumulativo

SUMÁRIO

O recurso contencioso tem por finalidade a anulação de actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica, com vista à reintegração efectiva da ordem jurídica violada e à reposição da situação actual hipotética.

No caso de impossibilidade de reposição da situação actual hipotética, os prejuízos sofridos pelos particulares serão indemnizados através do pedido de indemnização cumulativo previsto no art.º 24.º, n.º 1, al. b) do CPAC.

Os casos previstos no art.º 87.º do CPAC não são os únicos que relevam para a extinção da instância do recurso contencioso por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, ao abrigo da al. e) do art.º 84.º do CPAC.

Verifica-se a inutilidade superveniente da lide do recurso contencioso quando se tornou impossível a reconstituição da situação actual hipotética, sem que tenha sido apresentado o pedido de indemnização cumulativo.

Se a impossibilidade de execução for originária que resulta da própria natureza do recurso contencioso, no sentido de não ser possível reconstituir a situação actual hipotética, já conhecida ainda no decurso do processo do recurso contencioso, não deve justificar, em princípio, o recurso ao mecanismo de fixação de indemnização previsto no art.º 184.º, n.º 4 do CPAC, próprio do processo executivo.

O Relator: Chu Kin

**Acórdão do Tribunal de Última Instância
da Região Administrativa Especial de Macau**

Recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa
N.º 11 / 2006

Recorrente: A

Recorrida: Secretária para a Administração e Justiça

1. Relatório

A recorrente interpôs recurso contencioso contra o despacho da Secretária para a Administração e Justiça que determinou, para além da instauração de procedimento disciplinar à recorrente, enquanto notária privada, a suspensão preventiva dessas funções por 90 dias e a transferência de todos os livros e documentos do seu cartório para o cartório de notário público substituto.

Por acórdão proferido no processo n.º 96/2005, foi julgado extinta a instância do recurso contencioso por inutilidade superveniente deste.

Deste acórdão vem a recorrente apresentar recurso jurisdicional para este Tribunal de Última Instância, formulando as seguintes conclusões das alegações:

“1. Estriba a recorrente o presente recurso jurisdicional na violação das normas do art.º 87.º e da al. e) do art.º 84.º, em virtude de errada aplicação das mesmas pelo duto acórdão recorrido;

2. O acórdão recorrido determinou a extinção da instância, por inutilidade superveniente da lide, numa situação em que se não verificava nenhum dos factores legalmente previstos determinativos dessa inutilidade superveniente;

3. Não são susceptíveis de aplicação ao caso dos autos as normas do art.º 87.º do CAPC que definem os casos admissíveis de inutilidade superveniente da lide;

4. A norma da al. a) do art.º 87.º não é aplicável, porque o legislador apenas quis consagrar o que aí se estabelece para os casos de cessação *ex nunc* de efeitos de acto administrativo contenciosamente impugnado por força de acto revogatório, é o que se impõe pela consideração dos elementos literal, histórico e comparado a utilizar na interpretação do referido preceito;

5. O silêncio legislativo no que respeito à cessação da eficácia de acto administrativo por caducidade, como o caso dos autos, não pode significar a existência de uma lacuna carecida de preenchimento normativo, dado que se comprova que o legislador quis, conscientemente, afastar a situação dos autos do âmbito de aplicação das normas do art.º 80.º;

6. O art.º 80.º não se aplica ao caso dos autos, quer considerando a sua dimensão positiva quer a sua dimensão negativa e, conseqüentemente, também não se aplica a norma da al. a) do art.º 87.º que estabelece a extinção da instância por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide;

7. Mas mesmo que se entendesse aplicável ao caso *sub judice*, a norma do n.º 1 do art.º 80.º, apenas poderia ser aplicada na sua dimensão positiva, no sentido de determinar o prosseguimento do recurso tendo em vista a obtenção de decisão final e nunca a extinção da instância;

8. O acórdão recorrido, ao impor o efeito de obrigar a recorrente a lançar mão da acção para a efectivação da responsabilidade civil da Administração e aí reiniciar a discussão da questão da ilegalidade do acto administrativo impugnado, atenta de forma gravosa contra os princípios da jurisdição da Administração, da protecção jurisdicional efectiva dos administrados e da celeridade e da economia processual;

9. A extinção da instância levaria a que o acto impugnado, por virtude do mero decurso do tempo (caducidade do acto em virtude do decurso dos 90 dias), ficasse isento de controlo jurisdicional e definitivamente estabilizado na ordem jurídica, apesar de poder enfermar de eventual ilegalidade e de não se poder imputar à recorrente qualquer negligência processual na sua impugnação;

10. A extinção da instância implicaria ainda que a Administração ficasse sem o critério de juridicidade que uma (eventual) sentença anulatória constitui sempre para a sua actuação futura;

11. O prosseguimento da instância tendente à obtenção de uma eventual sentença anulatória proporcionaria à recorrente a possibilidade de extrair mais rapidamente efeitos reparadores da sua esfera jurídica lesada através do mecanismo ressarcitório da execução de julgados, sem a necessidade de a obrigar a lançar mão da morosa acção sobre responsabilidade;

12. Nada obstará a que a recorrente pudesse obter uma indemnização no

âmbito da execução do julgado anulatório, pois que a indemnização pode aí ser fixada por acordo das partes ou pelo Tribunal;

13. Uma eventual sentença anulatória conferiria sempre à recorrente um título que lhe reconhecia a natureza ilícita da actuação da Administração com o acto recorrido, ficando a recorrente investida numa situação de vantagem, nomeadamente para lhe permitir accionar, posteriormente, se fosse esse o caso, o adequado pedido ressarcitório, através da acção de responsabilidade civil;

14. No caso dos autos, só o prosseguimento da instância é compaginável com o princípio da celeridade e da economia processual, uma vez que a extinção da instância, por inutilidade superveniente da lide, impõe o retardamento da satisfação dos direitos da recorrente, dado que faz duplicar os termos processuais a ela necessários;

15. Mesmo que essa reparação dos direitos da recorrente se não pudesse obter no âmbito da execução de julgados, ainda assim havia vantagem no prosseguimento da instância, dado que a acção de responsabilidade civil, para que o tribunal remeteria as partes, não funcionaria, nesse caso, como uma qualquer acção de responsabilidade civil, dado que com ela apenas se visaria completar a indagação que no processo de execução se entendeu não poder fazer, em ordem a fixar a indemnização a pagar;

16. A obtenção de uma sentença de não provimento teria também relevância em termos de economia processual, dado que, em face dessa sentença confirmativa da legalidade do acto impugnado, já a recorrente não teria que utilizar a acção de responsabilidade civil;

17. No caso dos autos, a extinção da instância implica a perda completa de 7

meses de actividade processual desenvolvida pelas partes e pelo Tribunal, sem qualquer proveito para ninguém;

18. Seria absolutamente ilógico, incoerente e injusto impor-se, por um lado, a interposição, no prazo de 30 dias, do recurso contencioso do referido acto e, depois, por outro lado, no fim do processo, vir o Tribunal dizer que afinal o recurso interposto se tornou inútil e que, por isso, tinha a recorrente de utilizar a acção de responsabilidade civil, e repetir-se toda a discussão sobre a legalidade do acto;

19. Não é verdade que o acto recorrido tenha sido «eliminado» e os seus efeitos «suprimidos» da ordem jurídica, razão por que, contrariamente ao que se afirma no acórdão recorrido, não é impossível a execução de um eventual acórdão anulatório ou da reconstituição da situação actual hipotética;

20. Para aferir da utilidade da lide deve partir-se sempre de um conceito amplo de execução de julgado administrativo ou de reconstituição natural da situação actual hipotética, no sentido de abranger o funcionamento do mecanismo ressarcitório através da fixação de uma indemnização de natureza substantiva, nos casos em que se verificam causas justificativas de inexecução;

21. No juízo justificativo do prosseguimento da instância, contrariamente ao referido no acórdão recorrido, não tem apenas relevância os efeitos directos, típicos do julgado anulatório e isto porque há outras pretensões que se dirigem ao cumprimento, por parte da Administração, de deveres nos quais ela fica constituída por efeito da anulação, onde se tem de incluir a pretensão reparatória de danos;

22. Contrariamente ao expendido no acórdão recorrido, sempre que resultem vantagens para o recorrente da anulação do acto, deve haver lugar ao prosseguimento da instância;

23. O princípio da protecção jurisdicional efectiva obriga a que se analise a utilidade do recurso pelas vantagens que da anulação do acto decorram para a recorrente e essas vantagens são inegáveis;

24. Contrariamente ao que se afirma no acórdão recorrido, não é verdade que «quer a reconstituição da situação actual hipotética, quer o ressarcimento dos prejuízos poderão e deverão resultar de eventual declaração de ilegalidade do acto de cassação definitiva da licença de notaria privada, cujo recurso, como se referiu, se encontra pendente».”

Pedindo o provimento do recurso e a revogação do acórdão recorrido, ordenando o prosseguimento da instância do recurso contencioso.

A recorrida apresentou as seguintes conclusões nas suas alegações:

“1. O acórdão recorrido não violou os artigos 80.º e 87.º do CPAC porque não os aplicou na sua decisão ou motivação.

2. O acórdão recorrido julgou extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide socorrendo-se, exclusivamente, da norma da al. e) do art.º 84.º do CPAC e dos princípios gerais do direito processual, não perdendo de vista o disposto no art.º 229.º, al. e), do Código de Processo Civil, com quem o Código de Processo Administrativo Contencioso mantém uma relação de subsidiariedade.

3. Não foi pelo acórdão recorrido violado o princípio da juridicidade da Administração porque a impossibilidade superveniente da lide, prevista na al. e) do art.º 87.º do CPAC, constitui uma excepção expressamente consagrada na lei a esse princípio.

4. Ou seja, existem situações, como a dos presentes autos, que o legislador

sacrifica o princípio da juridicidade em benefício de outros princípios, como o da economia processual, por se mostrar impossível, por falência do objecto do processo, a execução da decisão.

5. Não violou o acórdão recorrido o princípio da economia processual porque, não se tendo pronunciado sobre o mérito da lide, absteve-se de decidir num caso em que o objecto do processo era impossível (a anulação de um acto que já não produz efeitos e que caducou há meses atrás), num caso em que se colocam dúvidas sobre a procedência de um eventual pedido indemnizatório (porque a actividade do notário privado não é remunerada, nos termos do art.º 13.º do Estatuto do Notário Privado) e num caso em que a pretensão indemnizatória é um efeito indirecto de um eventual acórdão anulatório.

6. Acresce que o escopo do presente processo é o de anular um acto (que não seja impossível de executar!) e não o de testar o eventual sucesso, ou adiantar a instrução (com a declaração de ilicitude) de (eventuais) acções futuras, conforme pretende a recorrente.

7. Deverá improceder a alegada violação do princípio da celeridade processual por parte do acórdão recorrido porque a celeridade processual que a recorrente pretende não é para os presentes autos, mas sim para facilitar um (eventual) processo futuro (porque ficaria já demonstrada a ilicitude do acto não tendo que o fazer no futuro).

8. A verdade é que o acórdão recorrido em nada veio alongar qualquer fase ou acto processual nos presentes autos. Pelo contrário, é de notar e de louvar a brevidade com que se desenvolveu todo o processo, pelo que nos parece inatacável, na presente lide, o princípio da celeridade processual. Da mesma forma, não nos

parece que o princípio da celeridade processual pretenda proteger (eventuais) processos futuros.

9. O acórdão recorrido valorou adequadamente os princípios da economia e celeridade processuais e, após se ter certificado que existem meios processuais próprios e mais adequados para a satisfação dos desígnios da recorrente (a obtenção de uma indemnização), recorreu ao mecanismo de extinção de instância que o legislador previra para situações como as dos autos.

10. Também não violou o duto acórdão recorrido o princípio da tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos particulares em face da Administração porque o recurso contencioso de anulação de um acto não é meio idóneo para a pretensão da recorrente de pedir a efectivação da responsabilidade da Administração, que é o verdadeiro efeito que a recorrente pretende, conforme afirma ao longo de todas as suas alegações de recurso. O meio idóneo seria, pelo contrário, a interposição de uma acção cujo objecto fosse, directamente, a petição de uma indemnização.

11. Aliás, se a recorrente tivesse pretendido obter a cessação de efeitos do acto administrativo recorrido e se pretendesse a protecção do princípio da tutela jurisdicional efectiva, teria recorrido a procedimentos preventivos para acautelar os seus interesses, designadamente pugnando pela suspensão do acto administrativo que a suspendeu preventivamente, logo após a sua notificação.

12. Todavia, a recorrente, apesar de saber que se encontrava perante um acto que caducaria 90 dias após a sua notificação, nos termos da lei, e que muito provavelmente não se renovaria, como aconteceu, dados os prazos curtos legalmente impostos para a conclusão do procedimento disciplinar, optou por interpor recurso contencioso desse acto!

13. Ao interpor recurso, a recorrente sabia que, por força dos prazos existentes para as diferentes fases do processo administrativo contencioso, nunca iria retirar da anulação do acto quaisquer efeitos úteis porque quando viesse a ser proferida o acto já teria caducado. Pelo que a única (eventual) possibilidade de ressarcimento para a recorrente prejudicada seria a indemnização pela prática de um acto administrativo que persistiria na ordem jurídica (caducado, todavia), mas que não teria sido anulado (por impossibilidade superveniente que resulta da sua caducidade).

14. Acresce que a acção de anulação não é um meio processual destinado a tutelar jurisdicionalmente, de forma efectiva, o interesse legalmente protegido da recorrente a uma indemnização. Pelo que se o acórdão recorrido se pronunciasse sobre o mérito da causa não estaria também a oferecer à recorrente uma tutela jurisdicional efectiva porque o seu interesse numa indemnização não seria satisfeito com uma decisão nos presentes autos.

15. E, é certo, uma eventual “facilitação” de processos futuros não pode ser entendida como “tutela jurisdicional efectiva” do interesse da recorrente face à Administração porque, como bem decidiu o acórdão recorrido, “não podendo este meio processual ser utilizado para obter uma mera declaração de ilegalidade do acto impugnado com vista a alcançar, em ulterior acção, o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis”. Até porque os efeitos que se pretendem são reflexos e indirectos.

16. Por fim, relativamente à pretendida obtenção de indemnização na fase de “execução de julgados”, parece-nos que não é procedente para efeitos de atacar o duto acórdão recorrido. Caso contrário, o legislador não teria previsto a causa de extinção da instância fundada na impossibilidade superveniente da lide na fase

“declarativa” do processo administrativo contencioso porque estaria, assim, a frustrar a expectativa da recorrente a uma indemnização em sede de execução de julgados, como pretende a recorrente, precisamente por a execução ser “impossível”.

17. O que nos parece, é que o legislador pretende que quando é previsível, como acontece nos presentes autos, que uma eventual anulação do acto seja de impossível execução, a recorrente deva socorrer-se, de imediato, de uma acção em que peticione a responsabilidade civil da Administração em vez de se socorrer da anulação do acto.

18. Por outro lado, a indemnização em sede de execução de julgados deve ser reservada para os casos em que tendo um acto sido anulado por decisão judicial, mas que não seja possível a sua execução, o particular pretenda uma indemnização substitutiva.

19. Ora, essa indemnização substitutiva só será de admitir, salvo o devido respeito por opinião contrária, nos casos em que o tribunal não tenha entendido, na fase “declarativa”, que exista uma impossibilidade superveniente da lide: por não ter sido alegada pela Administração ou por, tendo sido alegada, não se ter demonstrado a impossibilidade prática, técnica ou jurídica.

20. Mas, quando a impossibilidade seja “evidente” na fase “declarativa”, deverá o tribunal, em obediência ao plasmado na al. e) do art.º 84.º do CPAC, extinguir a instância porque será de impossível execução uma eventual decisão anulatória. O legislador pretende, portanto, que nesses casos o particular avance, caso pretenda, com a responsabilização civil da Administração por ser, de acordo com o princípio da tutela jurisdicional efectiva, o meio adequado à protecção dos

seus intentos indemnizatórios.”

Entendendo que o recurso deve ser julgado improcedente, mantendo-se na íntegra o acórdão recorrido.

O Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seguinte parecer:

“Inconformando com o douto Acórdão proferido pelo TSI que decidiu julgar extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide, do seu recurso contencioso interposto do despacho da Senhora Secretária para a Administração e Justiça que, por sua vez, determinou, entre outras coisas, a suspensão preventiva, por 90 dias, das suas funções como notária privada, com efeito a partir de 28 de Março de 2005, vem A interpor o recurso para este Tribunal de Última Instância, imputando a violação das normas dos art.ºs 87.º e 84.º al. e) do CPAC bem como dos princípios da juridicidade da Administração, da celeridade e economia processuais e da tutela judicial efectiva dos direitos dos particulares em face da Administração.

Vejamos se lhe assiste razão.

Começa a recorrente por alegar expressamente que o fundamental motivo de sua contrariedade com o douto Acórdão ora posto em causa se prende com o facto de o mesmo ter determinado a extinção da instância, por inutilidade supervenientes da lide, numa situação em que se não verificava nenhum dos factores legalmente previstos determinativos da impossibilidade ou inutilidade supervenientes da lide, invocando a disposição nos art.ºs 87.º e 84.º al. e) do CPAC.

Da leitura que fizemos das alegações apresentadas pela recorrente, parece-nos poder tirar a conclusão de que, no seu entendimento, a extinção da

instância por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide só pode ser declarada nos casos mencionado no art.º 87.º do CPAC, ou seja, as situações em que é permitida a determinação da extinção da instância por aquele motivo estão taxativamente previstas nas duas alíneas desta norma.

Salvo o devido respeito, achamos que não é sustentável este entendimento.

Na verdade, a disposição legal contida no art.º 87.º do CPAC nem foi invocada pelo Tribunal recorrido para fundamentar a sua decisão, já que as mesmas não são aplicáveis no caso *sub judice*.

Como se pode ler nesta norma, o que aí estão previstos são casos especiais de impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide que possam ocorrer no processo administrativo contencioso, pois se referem à revogação do acto recorrido e à prática de acto expresso ou ao seu conhecimento posterior à interposição do recurso de indeferimento tácito.

No entanto, pode haver ainda outras situações em que as circunstâncias verificadas no caso concreto tornem impossível ou façam perder utilidade a lide recursório.

Nestes casos e face à impossibilidade e inutilidade no prosseguimento e na continuação do processo, deve ser julgada extinta a instância.

Parece-nos que, ao estabelecer o regime de extinção da instância por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, o legislador prevê expressamente os casos em que se deve considerar verificado aquele incidente (art.º 87.º do CPAC), sem prejuízo de uma clausula geral sobre a situação (art.º 84.º al. e) do CPAC), aberta para demais hipóteses em que surjam também motivos para se concluir pela impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide.

Tem sido este entendimento uniforme na jurisprudência dos tribunais de Macau.

Assim sendo, não se pode imputar a violação do disposto no art.º 87.º do CPAC, que nem sequer foi invocado pelo Tribunal recorrido para sustentar a sua decisão.

Concluído pela possibilidade de julgar extinta a instância por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, fora dos casos previstos no art.º 87.º, com invocação da disposição contida na al. e) do art.º 84.º do CPAC, vamos ver se a situação concreta verificada nos presentes autos pode ser enquadrada na previsão desta última norma.

Parece-nos que a resposta deve ser positiva.

Constata-se no caso vertente que após a interposição do recurso contencioso da decisão que está em causa nos presentes autos e na dependência deste recurso, a entidade recorrida veio a aplicar à recorrente, por despacho proferido em 24-6-2005 e no âmbito do mesmo processo disciplinar, a pena de cessação da licença de notário privado, decisão esta que foi também contenciosamente impugnada num recurso autónomo, autuado como sendo processo n.º 121/2005.

E sendo aquela decisão de suspensão preventiva das funções como notária privada com efeito a partir de 28 de Março de 2005 e não tendo sido requerida a suspensão da eficácia do acto, decorreu já aquele prazo de 90 dias.

Em virtude da ocorrência destes dois factos (a tomada da decisão final no processo disciplinar e pelos mesmos factos imputados que determinou a cessação da licença e o decurso do prazo fixado de suspensão preventiva das funções),

concordamos com o entendimento do Magistrado do Ministério Público contido no seu parecer dado no recurso contencioso no sentido de considerar que “a eventual decisão anulatória nunca iria a tempo de evitar os efeitos jurídicos produzidos pelo acto, tornando-se, pois, inútil e ineficaz para a recorrente”, que foi também acolhido pelo Tribunal recorrido.

Admite-se a possibilidade de o prosseguimento da instância tendente à obtenção de uma eventual sentença anulatória proporcionar à recorrente um mecanismo mais rápido de obter a reparação da lesão na sua esfera jurídica, ou seja, o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis, que parece ser o único motivo que a levou a interpor o recurso contencioso, o que resulta das alegações da própria recorrente que afirmou que interpôs o recurso “justamente porque não queria arcar com as consequências resultantes da não interposição de recurso contencioso quando viesse, se fosse esse o caso, a pedia a efectivação da responsabilidade da Administração pelos prejuízos decorrentes desse acto ilegal, na sua perspectiva”.

No entanto, tratam-se dos eventuais efeitos secundários, indirectos, ou reflexos, e não efeitos directos típicos do julgado anulatório.

Ora, o recurso contencioso tem por objecto a declaração de invalidade ou anulação do acto recorrido e a sua utilidade correlaciona-se com a possibilidade de, em execução de sentença, se efectuar a reconstituição natural da situação actual hipotética, mediante a supressão dos efeitos jurídicos do acto anulado.

Como se sabe, tem sido controvertida a jurisprudência portuguesa na solução perfilhada sobre a questão aqui discutida, tendo-se formado duas correntes: uma vai no sentido de que, para avaliar da utilidade da lide se devem relevar apenas os

efeitos directos típicos da sentença anulatória e sempre que esses efeitos não sejam já alcançáveis, mormente pela reconstituição da situação actual hipotética em execução de sentença, a lide não tem ou perde utilidade; e a outra considera que a utilidade da lide é uma utilidade jurídica, pelo que a lide se mantém útil enquanto o recorrente puder retirar, em resultado da anulação do acto, uma qualquer vantagem juridicamente relevante, como por exemplo, para satisfação de pretensão do recorrente de ser indemnizado.

É aquela primeira solução que tem sido seguida na jurisprudência de Macau (cfr. Ac.s do TSJ, de 3-2-2000, proc. n.º 1183; de 6-4-2000, proc. n.º 1170 e de 1-2-2001, proc. n.º 1125).

A segunda solução, que é a corrente mais recente, tem como suporte o entendimento de que o recurso contencioso é o meio processualmente adequado para assegurar a tutela judicial dos direitos de natureza administrativa, pelo que a sua subsistência e o seu prosseguimento se justifica sempre que o mesmo puder conduzir à tutela efectiva desses direitos (cfr. Ac. do STJ, de 2-2-2005, proc. n.º 01036/04).

No entanto, mesmo assim considerando e tomando em conta o princípio da tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos particulares em face da Administração, invocado pela recorrente e consagrado no art.º 2.º do CPAC, parece-nos que, no caso vertente, não é de mandar prosseguir o recurso contencioso em causa, face à vicissitude posterior verificada no processo disciplinar, mormente a tomada da decisão final que determinou a cessação da licença concedida à recorrente como notória privada, bem como a interposição do recurso contencioso desta decisão.

Tal como opina o Magistrado do Ministério Público no seu parecer dado no

recurso contencioso, tanto a reconstituição natural da situação actual hipotética como o ressarcimento dos prejuízos indemnizáveis poderão e deverão resultar da eventual declaração, no respectivo recurso contencioso já interposto, de ilegalidade do acto de cessação definitiva da licença.

Concluindo, entendemos que, com a decisão ora recorrida, não foi posto em crise o disposto na al. e) do art.º 84.º do CPAC nem violado o princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Invoca ainda a recorrente a violação dos princípios da juridicidade da Administração, da celeridade e economia processuais.

Desde logo, não se vê como pode haver lugar à violação do princípio da juridicidade.

No Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, de Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, pág. 58, este princípio é referido como uma formulação segundo a qual o comportamento da Administração está sujeito ao Direito no sentido amplo de que “o conceito de lei que serve de base ao comportamento da Administração alargou-se a todo o bloco de legalidade, constituído por todas as fontes de Direito Administrativo...”.

Na perspectiva da recorrente, “a extinção da instância levaria a que o acto impugnado ficasse isento de controlo jurisdicional e definitivamente estabelecido na ordem jurídica” e “implicaria ainda que a Administração ficasse sem o critério de juridicidade que uma (eventual) sentença anulatória constitui sempre para a sua actuação futura”.

No entanto, esta argumentação não pode nem deve ser invocada para pôr em

causa o Acórdão recorrida que determinou a extinção da instância, já que a decisão foi tomada com base legal, prevendo o legislador expressamente a possibilidade de no recurso contencioso declarar extinta a instância da lide.

Quanto aos princípios da celeridade e economia processuais, sabe-se que o processo há-de ser, tanto quanto possível, em função do seu objectivo, eficiente e célere, devendo evitar-se trâmites desnecessários ou excessivamente complicados, comportamentos dilatatórios e decisões inúteis.

Naturalmente, o que se importa aqui é a economia e celeridade dentro do próprio processo que está em causa, tendo em conta o objectivo do processo, não sendo exigida a economia nem a celeridade fora deste âmbito, para outros processos pendentes ou futuros.

No caso vertente, invoca a recorrente a “economia de tempo e de meios”, que seria obtida com o prosseguimento do recurso contencioso, para ver reparados os danos causados pelo acto administrativo.

No entanto, trata-se dum objectivo impossível de atingir nos presentes autos, mas sim através de outros meios, tal como reconhece a própria recorrente.

E tanto “o meio complementar de execução de julgados” como “a acção de responsabilidade civil”, ambos indicados pela recorrente como meios para ver ressarcidos os prejuízos, ficam fora do âmbito dos presentes autos.

Daí que, evidentemente, não se verifica a violação dos princípios da celeridade e economia processuais.

Pelo exposto, parece-nos ser de negar provimento ao presente recurso.”

Foram apostos vistos pelos juízes-adjuntos.

2. Fundamentos

2.1 Foram dados como provados os seguintes factos pelo Tribunal de Segunda Instância:

1. Por força do despacho de 22 de Março de 2005 da Senhora Secretária para a Administração e Justiça da RAEM, exarado nomeadamente sobre a informação n.º 5/DSAJ/DIC/2005, de 21 de Março de 2005, foi determinada a instauração de processo disciplinar inclusivamente contra a notária privada A (ora recorrente), com suspensão preventiva das funções da mesma por 90 dias, com efeitos a partir de 28 de Março de 2005;

2. Inconformada, a arguida interpôs, em 25 de Abril de 2005, recurso contencioso da mesma decisão administrativa;

3. Entrementes, e na pendência dessa impugnação contenciosa ora em questão no presente processo n.º 96/2005 deste TSI, aquela entidade recorrida veio a aplicar à mesma arguida, por despacho proferido em 24 de Junho de 2005 e no âmbito do referido processo disciplinar, a pena de cassação da licença de notário privado, despacho esse que veio a ser também objecto de recurso contencioso autónomo, ulteriormente interposto pela mesma visada para este TSI, autuado como sendo processo n.º 212/2005.

2.2 Extinção da instância por inutilidade superveniente da lide

A recorrente insurge contra a decisão do acórdão recorrido que julgou extinta a instância do recurso contencioso por inutilidade superveniente da lide, invocando a insusceptibilidade de aplicação do art.º 87.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC) e os correlacionados art.ºs 79.º e 80.º do mesmo Código, e, no pressuposto de ser aplicável o referido art.º 80.º, a violação dos princípios da juridicidade da Administração, da protecção jurisdiccional efectiva dos administrados e da economia processual, pugnando a continuação da instância sobretudo para facilitar o eventual pedido indemnizatório contra a Administração.

Segundo o art.º 84.º, al. e) do CPAC, a instância do recurso contencioso extingue-se, entre outras causas, com a impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide.

E no art.º 87.º do CPAC estão previstos dois casos, que não deixam de ser especiais dado a natureza do recurso contencioso, conducentes à extinção da instância por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, um relacionado com a revogação do acto recorrido e outro com a prática de acto expreso no caso de indeferimento tácito.

A recorrente sustenta que não é aplicável o art.º 87.º ao caso em apreço. Mas a verdade é que nem foi invocado este artigo, nem os art.ºs 79.º e 80.º do mesmo Código para os quais aquele remete, na fundamentação do acórdão recorrido, como a própria recorrente o reconhece.

Na realidade, o acto recorrido, ou seja, a suspensão preventiva por 90 dias das funções de notário privado exercidas pela recorrente, caducaria no fim deste prazo. A Administração não chegou a praticar qualquer acto que revogou aquela decisão. Naturalmente não é aplicável o art.º 87.º, al. a) do CPAC, especialmente prescrito para o caso de revogação do acto recorrido.

Por outro lado, é de notar que os casos previstos no art.º 87.º do CPAC não são os únicos que relevam para a extinção da instância do recurso contencioso por impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide, ao abrigo da al. e) do art.º 84.º do CPAC, ou seja, haverá outras causas susceptíveis de produzir o mesmo efeito.

A impossibilidade ou inutilidade da lide implica que não é possível atingir o resultado visado.

O objectivo do recurso contencioso consiste na reposição da situação actual hipotética (art.º 174.º, n.º 3 do CPAC). Está em causa o acto que determinou a suspensão provisória das funções de notário privado com o prazo de execução já totalmente decorrido ainda na fase dos articulados do recurso contencioso, é impossível eliminar os efeitos do acto que suspendeu as funções de notário privado da recorrente naquele período e reconstituir a situação actual hipotética, caso o acto fosse anulado. E na ausência do pedido de indemnização previsto no art.º 24.º, n.º 1, al. b) do CPAC, torna-se inútil continuar o presente recurso contencioso.

Com a hipotética aplicação do art.º 80.º, n.º 1 do CPAC para fundamentar o acórdão recorrido invocada pela recorrente, esta considera ainda que aquele violou

vários princípios jurídicos.

Como o da juridicidade da Administração, pois o acto recorrido ficaria isento de controlo jurisdicional por extinção da instância, com a impossibilidade de formular um critério performativo para a actuação da Administração.

É o caso do princípio da protecção jurisdicional efectiva dos administrados, porque a sentença anulatória permite à recorrente extrair rapidamente efeitos reparadores dos seus direitos lesados através do mecanismo ressarcitório da execução de julgados, sem necessidade de recorrer à morosa acção sobre responsabilidade.

E ainda o princípio da economia processual, no sentido de a recorrente poder ver reparados os seus danos já na fase de execução de julgados em seguida do recurso contencioso, nos termos do art.º 185.º, n.º 4 do CPAC.

Ora, parece que o objectivo final da recorrente seja o de conseguir indemnização dos seus prejuízos caso o acto recorrido for anulado e o meio processual mais expedito será, para a recorrente, o recurso contencioso seguido do processo executivo com a arbitragem da indemnização nesta última fase. A decisão de extinção da instância frustraria a expectativa da recorrente, em violação dos referidos princípios.

No entanto, isso não passa mais que um equívoco da recorrente.

Como um meio fundamental do contencioso administrativo previsto no Código de Processo Administrativo Contencioso, o recurso contencioso é rico de especialidades que o diferenciam dos outros meios processuais.

O recurso contencioso tem por finalidade a anulação de actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica, com vista à reintegração efectiva da ordem jurídica violada e à reposição da situação actual hipotética (art.ºs 20.º e 174.º, n.º 3 do CPAC). No caso de impossibilidade de reposição da situação actual hipotética, os prejuízos sofridos pelos particulares serão indemnizados.

O CPAC actualmente vigente estabelece o esquema de recurso contencioso mais completo que facilita a protecção efectiva dos interesses particulares, em comparação com as leis de contencioso administrativo anteriores, ao permitir cumular o pedido de indemnização de perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso contencioso (art.º 24.º, n.º 1, al. b) do CPAC), ou seja, impossível de serem ressarcidos mediante o cumprimento da sentença.

Por isso, deixa de ter interesse falar do efeito mediato ou lateral do juízo de ilegalidade de acto recorrido no recurso contencioso no sentido de facilitar a futura acção de indemnização contra a Administração. Agora é expressamente permitido formular mesmo o pedido de indemnização, em cumulação com outros pedidos do recurso contencioso, seja qual for o tribunal competente para este meio.

A cumulação do pedido de indemnização não implica necessariamente a morosidade do processo, antes ir ao encontro do princípio de economia processual.

Assim, perante a existência de perdas e danos impossíveis de serem reparados mediante a execução da sentença, deve-se julgar extinto o recurso contencioso se não for apresentado pedido de indemnização nos termos do art.º 24.º, n.º 1, al. b) do CPAC.

Se a intenção da recorrente fosse pedir indemnização à Administração por suspensão provisória das funções de notário privado pretensamente ilegal, ela podia cumular o pedido de indemnização no recurso contencioso ou ampliar o pedido inicialmente apresentado com o pedido de indemnização, nos termos dos art.ºs 216.º e 217.º do Código de Processo Civil, aplicáveis por força do art.º 1.º do CPAC, logo que seja suscitada ou se torne patente a questão da extinção da instância por inutilidade superveniente da lide resultada da caducidade dos efeitos do acto recorrido.

O que não pode fazer é, em lugar de utilizar o mecanismo de apresentar formalmente o pedido de indemnização ainda no processo em que corre o recurso contencioso, insistir na continuação deste que já não tem utilidade, com o pretexto de poder servir da sentença anulatória como pressuposto para a futura acção de indemnização. Sendo assim, é desde já posto em causa o interesse processual da recorrente no recurso contencioso.

Nem se pode invocar a possibilidade de fixação de indemnização na execução de julgados ao abrigo do art.º 184.º, n.º 4 do CPAC.

Segundo esta norma:

“4. Quando o tribunal declare a existência de causa legítima de inexecução, o interessado pode pedir, até ao trânsito em julgado da decisão, a fixação de indemnização.”

Trata-se de um meio ao dispor de autor do recurso contencioso para ver ressarcidos os seus prejuízos causados por acto ilegal mediante indemnização que não podem ser reparados com a execução da sentença de provimento por existência

de causa legítima de inexecução, isto é, a impossibilidade absoluta e definitiva de execução ou o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da decisão (art.º 175.º, n.º 1 do CPAC).

Só que esta possibilidade de pedir indemnização no processo executivo também não pode legitimar a continuação do recurso contencioso, supostamente já sem utilidade, com base na previsão normativa deste meio.

A causa legítima de inexecução relaciona-se com a exigibilidade da execução da sentença. Se a impossibilidade de execução for originária que resulta da própria natureza do recurso contencioso, no sentido de não ser possível reconstituir a situação actual hipotética, já conhecida ainda no decurso do processo do recurso contencioso, não deve justificar, em princípio, o recurso ao referido expediente próprio do processo executivo. Na realidade, é uma questão que deve ser resolvida na fase declarativa, como no recurso contencioso mediante pedido cumulativo de indemnização ou na acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual.

Finalmente, também é desprovido de fundamento afirmar que a extinção da instância do contencioso administrativo significa a ausência do controlo jurisdicional das actividades administrativas, com a impossibilidade de formular um critério performativo para estas.

Está ultrapassada a ideia de que o recurso contencioso constituía um processo objectivo que visava assegurar a legalidade das actividades administrativas.

Nos termos do nosso CPAC, o recurso contencioso tem a função essencial de

garantir os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares face à Administração.

Na qualidade de interessado particular directo, a recorrente tem legitimidade para interpor e continuar o presente recurso contencioso a fim de obter protecção judicial dos seus direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido (art.º 33.º, al. a) do CPAC). É o interesse individual da própria recorrente que lhe confere a legitimidade activa, em contraste com os interesses públicos, difusos ou colectivos invocáveis por Ministério Público, titulares do direito de acção popular e certas pessoas colectivas (al.s b) a d) do mesmo artigo).

Se a intenção da recorrente de continuar o presente recurso contencioso fosse para assegurar a juridicidade da Administração, então seriam questionáveis a sua legitimidade activa e, mais uma vez, o seu interesse processual.

Julgar extinta a instância o recurso contencioso em causa não determina a perda da protecção dos direitos da recorrente, pois nos termos do princípio da tutela jurisdicional efectiva definido pelo art.º 2.º do CPAC, haverá sempre um ou mais meios processuais destinados à sua protecção. Poderá recorrer, desde já, à acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual.

Aliás, não perderia utilidade o presente recurso contencioso se fossem pedida a suspensão de eficácia do acto recorrido ou deduzido o pedido cumulativo de indemnização.

Assim, deve ser mantida a decisão recorrida que julgou extinta a instância do

recurso contencioso.

3. Decisão

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

Custas pela recorrente com a taxa de justiça fixada em 4UC.

Aos 18 de Abril de 2007.

Juízes : Chu Kin

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Sam Hou Fai

A Procuradora-Adjunta

presente na conferência: Song Man Lei