

Processo n.º 33/2009.

Recurso jurisdiccional em matéria administrativa.

Recorrente: A.

Recorrido: Chefe do Executivo.

Assunto: Suspensão da eficácia do acto. Prejuízo de difícil reparação.

Data da Sessão: 4 de Novembro de 2009.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Sam Hou Fai e Chu Kin.

SUMÁRIO:

I – Os três requisitos previstos nas alíneas do n.º 1 do art. 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, tendentes ao decretamento da suspensão da eficácia de acto administrativo, são de verificação cumulativa.

II – O requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do mesmo diploma (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) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto tenha a natureza de sanção disciplinar.

III – O requisito do *prejuízo de difícil reparação* pressupõe a alegação de factos concretos donde resulte o mencionado prejuízo, não bastando a alegações de considerações genéricas e conclusivas que não permitam ao tribunal apurar se aquele

requisito se verifica.

IV – Para o efeito referido na conclusão anterior não basta alegar que a desocupação de um terreno conduzirá ao encerramento da empresa, sem explicar de que empresa se trata, qual a sua actividade e locais onde a mesma se exerce, dimensão, número de trabalhadores, situação económico-financeira, sendo essencial esclarecer porque é que não é possível adquirir ou usufruir de outro espaço alternativo para continuação da actividade empresarial.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

I – Relatório

A requereu a suspensão da eficácia do despacho do **Chefe do Executivo**, de 28 de Maio de 2009, que ordenou a desocupação de um terreno sito em Coloane, junto ao entroncamento entre a Estrada de Hac Sá e a Avenida de Luís de Camões, para ficar na posse da Região Administrativa Especial de Macau.

Por acórdão de 17 de Setembro de 2009, o **Tribunal de Segunda Instância**, (TSI) indeferiu o requerido.

Inconformada, interpõe **A**, recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância (TUI)**.

Termina a respectiva alegação com a formulação das seguintes conclusões úteis:

- O douto Tribunal recorrido entendeu que os factos aduzidos pela Recorrente no seu requerimento inicial dos autos, e que transcreve no douto Acórdão, a saber, *“A não se decretar a providência requerida de suspensão de eficácia, à Requerente restará apenas*

uma eventual indemnização correspondente aos custos do encerramento da sua empresa, do seu endividamento e da ruptura financeira e social da empresa (...)”, seriam eles mesmos manifestamente insuficientes para suportar a alegação do “prejuízo de difícil reparação”, pressuposto fundamental para o deferimento da providência requerida, e que a falta de alegação de matéria fáctica por parte da ora Recorrente no seu requerimento inicial tornaria assim inviável poder falar-se *in casu* de “prejuízo de difícil reparação”, com a inerente constatação de não verificação do referido “prejuízo de difícil reparação”, pressuposto previsto na alínea a), n.º 1 do transcrito art. 121.º, e conseqüente inevitável decisão de indeferimento da pretensão apresentada;

- Julga a Recorrente que o douto Tribunal *a quo* entendeu mal, porquanto o por si alegado nos artigos 39.º, 42.º, 48.º e 55.º da sua petição inicial dos autos, a saber, a) *a Requerente poderá até já ter fechado as portas da respectiva empresa*; b) *não ter pago aos credores*; c) *não ter pago aos trabalhadores*; d) *pode demorar anos até que sejam reparados todos os danos da Requerente*; e) *ter de se socorrer do endividamento privado para fazer face às conseqüências da execução do acto suspendendo*; e d) *a ora Requerente terá que reconsiderar a sua estratégia de investimento e a paralisação de todo o processo produtivo, por um período de tempo longo*, consubstancia e se traduz em verdadeiros factos relevantes para alcançar uma decisão favorável do douto Tribunal, no sentido de se considerar provado o requisito do “prejuízo de difícil reparação”, sendo matéria fáctica relevante e atendível, que deveria necessariamente ser levada à sede de produção de prova testemunhal, ou seja, a audiência de julgamento, onde tais questões seriam

convenientemente explicitadas e comprovadas pelas 5 testemunhas arroladas pela Recorrente, e onde seriam concertiza devidamente esclarecidas pelas mesmas todos os relevantes factos necessários ao deferimento da providência requerida;

- O douto Acórdão recorrido, ao julgar não se encontrarem alegados pela Recorrente no seu requerimento inicial dos autos, os factos necessários à prova do “prejuízo de difícil reparação”, fez uma errada aplicação de lei processual, violando o disposto nos arts. 123º, nº 3 do Código de Processo Administrativo Contencioso, e 329º, nº 1 do Código de Processo Civil, e inquinando a decisão com a nulidade insanável prevista no art. 571º, nº 1 alínea d) do Código de Processo Civil;

A entidade recorrida defende a improcedência do recurso.

A Exm.^a **Procuradora-Adjunta** emitiu parecer em que se pronuncia pela improcedência do recurso, por não terem sido alegados factos integradores do requisito do prejuízo de difícil reparação, entendendo ainda não haver omissão de pronúncia ao não terem sido inquiridas testemunhas, por o procedimento preventivo de suspensão de eficácia não prever a produção de prova testemunhal, além que sempre seria inútil esta produção de prova, já que a requerente não alegou os factos bastantes para demonstrar a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia.

II - Os Factos

a) A requerente alega ter comprado o terreno dos autos, que terá 2722 m², de acordo com a Direcção de Serviços de Cartografia e Cadastro.

b) Em 28 de Maio de 2009, o Chefe do Executivo proferiu despacho de concordância com a Informação n.º XXXX/XXXXXX/XXXX, de 08 de Maio de 2009, constante do processo n.º X/XX-XXXX/X, como consta do ofício n.º XXXXX/XXXXXX/XXXX, de 19 de Junho de 2009, cujo teor é o seguinte:

“Jaime Roberto Carion, Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), faz saber aos supracitados representantes da sociedade ocupante do terreno do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), situado na ilha de Coloane, junto ao entroncamento entre a Estrada de Hác Sá e a Avenida de Luís de Camões (demarcado e tracejado na planta 1 em anexo), o seguinte:

1. Tendo a DSSOPT, no exercício dos poderes de fiscalização conferidos pela alínea b) do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho, verificado que no limite do referido terreno, no troço confinante com a Estrada de Hác Sá, foi instalado um tapume, e que a encosta no terreno foi escavada e nivelada e que foram arrancadas árvores, alterando-se desta forma a topologia do local, sem que tenha sido emitida pela DSSOPT a competente licença, bem como tendo verificado que no terreno foram depositados contentores, madeiras, armaduras, equipamentos e demais materiais de construção, sem que

tenha sido atribuída à sociedade licença de ocupação temporária, nos termos dos artigos 69.º a 75.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras). Por isso, foi instaurado o procedimento administrativo n.º X/XX/XXXX/X, de desocupação e restituição do terreno à posse da RAEM.

2. De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial (CRP), de 30/4/2009, sobre o aludido terreno, demarcado e tracejado na planta 1 em anexo, não se encontra registado a favor de particular, pessoa singular ou pessoa colectiva, direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente de concessão, por aforamento ou por arrendamento, pelo que o mesmo considera-se do domínio do Estado, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da RAEM.

3. Com efeito, a ocupação de terreno propriedade de Estado por particular, pessoa singular ou pessoa colectiva, que não disponha de um título formal - contrato de concessão ou licença de ocupação temporária - que autorize a sua posse determina que o mesmo (terreno) seja entregue, livre e desocupado, ao governo da RAEM, órgão responsável pela gestão, use e desenvolvimento dos solos e recursos naturais, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da RAEM, cabendo ao Chefe do Executivo praticar o respectivo acto - ordem de desocupação e restituição do terreno, ao abrigo do disposto na alínea o) do artigo 41.º da Lei de Terras.

4. Tendo sido realizada, no seguimento de notificação por edital, assinado pelo Director da DSSOPT, e publicado nos jornais em línguas chinesa e portuguesa de

21/4/2009, a audiência escrita de interessados, prevista nos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, não foram carreados para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração do sentido da decisão de ordenar a desocupação do aludido terreno.

5. Com efeito, a sociedade interessada não dispõe de título formal de aquisição de qualquer direito, de propriedade perfeita ou outro, que confira poderes de gozo e de disposição sobre a totalidade ou parte do referido terreno, nem mesmo de um título jurídico precário - licença de ocupação temporária - que legitime a posse do mesmo.

6. A escritura de papel de seda ou “Sá Chi Kai” que a sociedade alegou possuir não constitui, nos termos da lei, título formal de aquisição da propriedade privada do terreno em causa.

7. Assim, fica a sociedade ocupante notificada de que S. Ex.ª o Chefe do Executivo, . por despacho de 28/5/2009, exarado sobre a informação n.º XXXX/XXXXXX/XXXX, de 8 de Maio de 2009, constante do processo n.º X/XX/XXXX/X, ordena que proceda, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data da presente notificação, à desocupação do identificado terreno, removendo os materiais e equipamentos nele depositados, bem como proceder à entrega do terreno ao governo da RAEM

8. Nos termos do artigo 139.º do CPA, notifica-se ainda que em caso de

incumprimento da ordem de desocupação referida no número anterior a DSSOPT, em conjunto com outros Serviços públicos e com a colaboração do Corpo de Polícia de Segurança Pública, procederá, a partir do termo do prazo acima referido, a execução dos trabalhos de desocupação do terreno em causa, as expensas da sociedade ocupante, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no artigo 191.º da Lei de Terras.

9. Os materiais e equipamentos deixados no terreno serão depositados no local indicado (demarcado na planta 2 em anexo), à guarda de um depositário a nomear pela Administração.

10. Findo o prazo de 15 (quinze) dias a contar da data do depósito, e caso os bens não tenham sido reclamados, consideram-se os mesmos abandonados e perdidos a favor do governo da RAEM, por força da aplicação analógica do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 6/93/M, de 15 de Fevereiro.

11. Do despacho do Chefe do Executivo, de 28 de Maio de 2009, cabe recurso contencioso a interpor no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da presente notificação, para o Tribunal de Segunda Instância da Região Administrativa Especial de Macau nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, e da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, republicada no Boletim Oficial da RAEM, n.º 44, I Série, de 1 de Novembro de 2004.

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em Macau aos 19 de Junho de 2009.

O Director dos Serviços

Jaime Roberto Carion”

Este é o acto cuja suspensão de eficácia se requer.

III – O Direito

1. As questões a apreciar

O Acórdão recorrido entendeu que, para que a providência cautelar de suspensão de eficácia de actos administrativos pudesse ser decretada, seria necessária a verificação cumulativa dos três requisitos previstos no art. 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC). E que, não tendo a requerente alegado factos donde decorresse que a execução do acto lhe causaria previsivelmente prejuízo de difícil reparação, a providência estava condenada ao insucesso e assim decidiu, indeferindo a mesma.

A requerente recorre, entendendo que alegou oportunamente factos que integram o mencionado requisito “que a execução do acto lhe causaria previsivelmente prejuízo de

difícil reparação”.

É esta a questão a apreciar.

2. Verificação cumulativa dos requisitos

No sistema administrativo de Macau e nos semelhantes, designados de *administração executiva*, “Os actos administrativos são executórios logo que eficazes” (n.º 1 do art. 136.º do Código de Procedimento Administrativo) (CPA).

Por isso, a Administração não precisa de recorrer aos tribunais para executar os actos administrativos. Dispõe o n.º 2 do art. 136.º do CPA que “O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei”.

Por outro lado, a interposição de recurso contencioso de anulação do acto administrativo não tem, em regra, efeito suspensivo do acto (embora haja casos expressamente previstos na lei, em que o tem).

No caso dos autos, a interposição do recurso contencioso de anulação não suspende a execução do acto.

Não obstante, a lei prevê, como providência cautelar, a suspensão da eficácia dos actos administrativos, estatuidos o art. 121.º do CPAC:

“Artigo 121.º
(Legitimidade e requisitos)”

1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

a) 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;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea *a)* do número anterior.

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea *a)* do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea *b*) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.

5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto”.

É manifesto que os três requisitos previstos nas alíneas do n.º 1 são de verificação cumulativa, pelo que basta a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas hipóteses previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.¹

Mais rigorosamente, o requisito da alínea *a*), que é o que está em causa (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 de anulação) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto tenha a natureza de sanção disciplinar, o que não é o caso.

¹ Neste sentido, para legislação semelhante, ao tempo, à de Macau, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2000, p. 176.

3. Prejuízos de difícil reparação

A requerente da providência teria, pois, de ter alegado danos, patrimoniais ou não patrimoniais. Mas não basta. Não se pode paralisar a actividade da Administração se o requerente não alegar e provar sumariamente que a execução do acto lhe causa prejuízo de difícil reparação, o que se compreende perfeitamente.

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.

Percorrendo o requerimento em que a ora recorrente requereu a providência cautelar, alega esta, apenas, com utilidade, o seguinte:

“38.º

Ou seja, não sendo previsível que o recurso contencioso de anulação esteja decidido num curto espaço de tempo antes da decisão de anulação do acto administrativa em causa, quando este vier a ser decidido não terá já qualquer utilidade,

39.º

Pois, nesse caso a Requerente poderá até já ter fechado as portas da respectiva empresa, não ter pago aos credores, aos trabalhadores, enfim, uma situação irreversível”.

“41.º

A não se decretar a providência requerida de suspensão de eficácia, à Requerente restará apenas uma eventual indemnização correspondente aos custos do encerramento da sua empresa, do seu endividamento e da ruptura financeira e social da empresa, sendo que esta solução não afasta a existência de uma situação de facto consumado, e a total inutilidade da sentença que vier a ser proferida em sede de recurso contencioso de anulação, já que através deste se visa obter a título principal a anulação do despacho suspendendo e a condenação da Administração à abstenção da prática de actos de execução indevida e ilegal.

42.º

Por outro lado, pode demorar anos até que sejam reparados todos os danos da Requerente, o que constitui prejuízo irreparável, ou pelo menos, de difícil reparação”.

“48.º

Ao invés, os danos que resultam da sua recusa são evidentes, designadamente no que respeita a conformação da situação de facto e de direito da ora Requerente, que se prendem com o facto de ter de se socorrer do endividamento privado para fazer face às consequências da execução do acto suspendendo, para além de se ver forçada a recorrer a

um meio judicial para poder acautelar o funcionamento da empresa que pretende manter”.

Pois bem, não se detecta a alegação de nenhum facto que integre prejuízo, para a requerente, da execução do acto e, muito menos, um prejuízo de difícil reparação.

Na verdade, a requerente limita-se a fazer considerações genéricas e conclusivas (e até tão nebulosas), sem fornecer ao Tribunal nenhum facto concreto.

As considerações que faz – tão genéricas – poderiam aplicar-se a qualquer situação em que uma empresa ocupasse um terreno. Tanto poderiam aplicar-se a uma empresa industrial, como comercial, como de prestação de serviços. A uma grande ou a uma pequena empresa, com muitos ou poucos trabalhadores.

Lendo-se o requerimento inicial, ficamos sem sequer saber a que actividade se dedica ou dedicava a requerente (se é que se dedicava a alguma actividade!), se tem muitos (quantos?) ou poucos trabalhadores (1 ou 1000?), se exerce a sua actividade em apenas um local (o terreno dos autos) ou se tem vários locais onde se processa a sua actividade, qual a sua facturação, se tem lucros ou prejuízos, se dispõe de meios financeiros para custear a sua actividade corrente ou se necessita de crédito bancário (e quanto?, durante quanto tempo?, para financiar o quê?).

Posto isto, como é que a requente pretende que o Tribunal possa considerar que a

desocupação do terreno lhe vai causar prejuízos de difícil reparação – como seria o caso da cessação total da actividade empresarial – se não alega sequer em quantos locais a mesma se exerce, nem o que faz no terreno, nem fornece ao Tribunal nenhum elemento concreto sobre a empresa?

Aliás, mesmo que a sua actividade se exercesse apenas no terreno dos autos, a sua desocupação não seria sinónimo de paralisação de actividade empresarial, desde que tivesse - como é suposto ter uma empresa - meios para adquirir ou para usufruir outro espaço físico alternativo onde aquela pudesse continuar a ser exercida.

Na falta de factos concretos, estava condenada ao insucesso a providência solicitada.

Está prejudicado o conhecimento da questão atinente à falta de produção de prova testemunhal, já que esta seria sempre inútil, na falta de alegação de factos que aquela visasse comprovar. E, portanto, independentemente da questão de saber se no procedimento cautelar em causa é possível a inquirição de testemunhas.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 8 UC.

Macau, 03 de Novembro de 2009.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) - Sam Hou Fai - Chu Kin

A Magistrada do Ministério Público
presente na conferência: Song Man Lei