

**Proc. n° 720/2012**

(Suspensão de eficácia)

**Relator: Cândido de Pinho**

**Data do acórdão: 04 de Outubro de 2012**

**Descritores:**

*-Suspensão de eficácia*

*-Requisitos de procedência*

### **SUMÁRIO:**

I- A procedência da providência conservatória (quando o interessado pretende manter a situação pré-existente) prevista no art. 120º do CPAC depende, geralmente, da verificação *cumulativa*<sup>1</sup> dos requisitos vazados no art. 121º, um positivo (alínea a), do nº1), outros negativos (alíneas b) e c), do mesmo nº1).

II- A afirmação contida em I quanto à cumulação dos requisitos só cederá nos casos em que no caso concreto concorra alguma das exceções previstas nos nºs 2 a 4 do art. 121º ou do nº 1 do art. 129º, ambos do CPAC.

III- Na hipótese geral considerada em I, a falta de demonstração e prova do prejuízo a que alude a alínea a), do nº1, do art. 121º leva inexoravelmente à improcedência da pretensão.

---

<sup>1</sup> Neste sentido, entre outros, *Acs. do TUI de 2/06/2010, Proc. n° 13/2010 ou de 13/05/2009, Proc. n° 2/2009, TSI de 10/03/2011, Proc. n° 41/2011/A*

**Proc. N° 720/2012**

**Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM**

**I – Relatório**

**B**, com os demais sinais dos autos, requereu no T.A. a suspensão de eficácia do acto do **Vice-presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais**, datado de 14/06/2012, que lhe indefere a renovação da licença de publicidade n° 56/86/M e lhe determina a remoção de dois reclamos publicitários e respectivos suportes no prazo de 15 dias a contar da notificação.

Por sentença de 23 de Julho de 2012 foi a providência indeferida.

Dela vem agora interposto o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações o recorrente B concluiu o seguinte:

- “i. O objecto do presente recurso é a decisão feita pelo juiz a quo no (dia 23 de Julho de 2012, que entendeu que “... *dado que o não preenchimento pelo requerente do requisito estatuído no artigo 121., n.º 1, alínea a) do CPAC já é suficiente para fundamentar o indeferimento do respectivo requerimento de suspensão de eficácia do acto administrativo recorrido, não há necessidade de apreciar outras questões...*” e “...*indeferir o presente requerimento de*

*suspensão de eficácia...*”.

- ii. Salvo o devido respeito à supracitada decisão do juiz a quo, o recorrente entende que a decisão padece de vícios insanáveis e deve ser anulada.
- iii. O juiz a quo entende que o prejuízo indicado pelo recorrente não deve ser considerado difícil de reparar, mas o recorrente não está de acordo.
- iv. Primeiro, os fundamentos de facto apresentados pelo recorrente no seu pedido não são “...*conjecturas e receios pessoais...*”, mas são factos provados pelas provas documentais em anexo.
- v. De facto, desde o ano 1981, o recorrente tem gerido as “**C LOJAS**” situadas na Rua ....., n.º ...-..., rés-do-chão e ... andar ..., por 31 anos.
- vi. Por isso, as “**C LOJAS**” e as suas duas tabuletas servem de *landmark* para os cidadãos de Macau e os turistas, e estes, especialmente o recorrente, têm sentimentos profundos para as “**C LOJAS**” que dispõem de valor histórico importante e não substitutivo pelas outras lojas na vizinhança.
- vii. Depois de ter alugado as lojas nas “**C LOJAS**” à “**D COSMETIC COMPANY LIMITED**” no ano 2007, para evitar que a “**D COSMETIC COMPANY LIMITED**”, com “porta aberta”, substituir a sua imagem empresarial, o recorrente continuou a usar

as duas tabuletas que dispõem da licença n.º 56/86 e procedeu à sua renovação anual, com o objectivo de mostrar ao público estas duas tabuletas e manter a reputação comercial, a imagem e a sensação de presença da sua empresa.

- viii. Mas o juiz a quo entende que “...*para um centro comercial que está em funcionamento, como é que a simples remoção das tabuletas no exterior teria levado outrem a considerar que o respectivo estabelecimento comercial estava encerrado? É impossível as pessoas que chegam à porta do estabelecimento comercial entenderem que está o mesmo já encerrado quando, de facto, vêm que a porta está aberta e as lojas estão em funcionamento, apesar de não se encontrarem penduradas as respectivas tabuletas. A perda de apenas duas tabuletas não obsta à frequência dos clientes, nem a que os vendedores que, pretendendo arrendar estabelecimentos, visitaram o referido espaço comercial, saibam da sua existência...*”, tal entendimento é obviamente não aplicável.
- ix. Por isso, se o recorrente removesse as duas tabuletas que dispõem de licença administrativa legal, os cidadãos não sabiam que as “C LOJAS” só alugou as lojas à “D COSMETIC COMPANY LIMITED”, mas entendiam que as “C LOJAS” já faliram por causa da falta de factores exteriores suficientes para identificar as “C LOJAS”!
- x. Além disso, de acordo com a situação de negócio no mercado, no

início, os arrendatários potenciais só consideram os factores exteriores das lojas, tais como a aparência, a localização e a reputação comercial;

- xi. Na falta das duas tabuletas com o conteúdo de “**C LOJAS**”, os arrendatários potenciais também entendem que as “C LOJAS” já faliram, causando o recorrente a perder oportunidades de alugar as lojas.
- xii. Com base nisso, a execução directa do objecto do presente recurso durante a pendência do recurso contencioso causará o público a pensar que as “C LOJAS” falem e em consequência, serão prejudicados o ambiente de negócio e a reputação comercial que o recorrente dedicou-se a estabelecer por muitos anos;
- xiii. Para o recorrente, ele perderá não só o ambiente de negócio e a reputação comercial acima referidos, mas também um grupo (o número é incalculável) de cidadãos e turistas que têm apoiado as “C LOJAS” por mais de 30 anos e que têm certo sentido e valor para as “C LOJAS”.
- xiv. Pode-se ver que o prejuízo sofrido pelo recorrente devido à execução directa do objecto do presente recurso não pode ser quantificado, calculado ou estimado em dinheiro, e a perda do ambiente de negócio, da reputação comercial e dos clientes não é reparável. Mesmo que seja dado provimento ao presente recurso contencioso, o prejuízo do recorrente não pode ser reparado por

compensação pecuniária através da execução da sentença ou acção de indemnização.

- xv. Ademais, o juiz *a quo* entende que o recorrente “...*bem pode dar a conhecer a substância e o funcionamento do respectivo centro comercial através de difundir publicidades...*”.
- xvi. É de mencionar que actualmente todas as lojas das “C LOJAS” são alugadas à “D COSMETIC COMPANY LIMITED”, mesmo que o recorrente publicasse diariamente anúncios nos jornais, sítios da internet ou televisões, os anúncios podem conter, na melhor das hipóteses, as “C LOJAS” e a sua localização, e as pessoas que podem ver os respectivos anúncios são os espectadores que por acaso folheiam os referidos suportes e médias, e o seu efeito, o sentido, e a imagem e a reputação comercial a ser estabelecida são muito diferentes dos da publicidade fora das lojas.
- xvii. Em fim, é de sublinhar que para uma loja, a oportunidade de negócio, a competitividade do mercado e o movimento são muito importantes, sem estes factores, ninguém vai alugar uma loja e a loja será encerrada.
- xviii. Pode-se ver que a execução directa do respectivo acto administrativo afectará gravemente a reputação comercial e a fonte de clientes das “C LOJAS”, causará as “C LOJAS” a perder a competitividade e finalmente falir. As “C LOJAS” são situadas no centro de Macau, onde o movimento de pessoas é grande, pelo que

para o recorrente, ou seja o empresário das “C LOJAS”, o prejuízo é difícil de reparar, não pode ser medido em dinheiro, é grave e irreversível, e mesmo que seja dado provimento ao recurso contencioso, o prejuízo do recorrente não será reparado através da execução da sentença ou acção de indemnização.

- xix. Por isso, o recorrente entende que o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo reúne completamente os requisitos constitutivos previstos pelo art.º 121.º, n.º 1, al. a) do Código do Processo Administrativo Contencioso.
- xx. Por outro lado, desde a autorização de uso das referidas duas tabuletas em 1986 até agora, não ocorreu qualquer acidente e o recorrente comprou seguro contra acidentes para as tabuletas (com o prazo do seguro até 4 de Março de 2013), pelo que durante a pendência do respectivo recurso contencioso, a manutenção das supracitadas duas tabuletas não causará prejuízo para o interesse público, e verificam-se os requisitos constitutivos de suspensão de eficácia de actos administrativos previstos pelo art.º 121.º, n.º 1, al. b) e n.º 4 do Código do Processo Administrativo Contencioso.
- xxi. Além disso, de acordo com os factos importantes reconhecidos pelo juiz a quo, o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo foi tempestivamente apresentado, e depois de ser admitido pelo tribunal a quo, interpôs-se recurso contencioso, verificando-se ao mesmo tempo os requisitos constitutivos de suspensão de eficácia

de actos administrativos previstos pelo art.º 121.º, n.º 1, al. c) do Código do Processo Administrativo Contencioso.

xxii. Pelos expostos, o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo apresentado pelo recorrente reúne completamente os requisitos constitutivos de suspensão de eficácia de actos administrativos previstos pelo art.º 121.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, e o juiz *a quo* não considerou na sua decisão os fundamentos de facto citados na presente petição de recurso, pelo que existe erro notório no reconhecimento do facto e em consequência, o objecto do presente recurso padece do vício de erro no pressuposto de aplicação e na interpretação da lei, e deve-se revogar o objecto do presente recurso.

### **Pedidos**

Pelos expostos, em caso de omissão, pede-se ao Exm.º Sr. Juiz para indicar e corrigir os erros segundo as disposições legais, admitir os pedidos, julgar procedente o recurso e:

1.) Anular a decisão do tribunal *a quo* (ou seja o objecto do presente recurso); e deve o Exm.º Sr. Juiz do tribunal de recurso ordenar a suspensão do exercício da competência por parte do vice-presidente do Conselho de Administração do IACM lhe delegada através do despacho n.º 01/PCA/2012 proferido pelo presidente do Conselho de Administração no dia 3 de Janeiro de 2012, bem como a suspensão de eficácia dos dois actos administrativos de “não aprovar a renovação da

licença n.º 56/86” e de “ordenar o recorrente a remover a publicidade sem licença válida junto com o seu suporte publicitário” feitos no dia 14 de Junho de 2012, até o trânsito em julgado da sentença; e

2.) Proceder ao respectivo processo judicial.

Solicita-se que faça a justiça!”

\*

Não houve alegações de resposta por parte da entidade recorrida.

\*

O digno Magistrado do MP opinou no sentido do improvimento do recurso em termos que aqui damos por reproduzidos para todos os legais efeitos (cfr. fls. 78/81).

\*

Cumprido decidir.

\*\*\*

## **II – Os Factos**

A sentença recorrida deu por assente a seguinte factualidade:

“A. O requerente B (B), titular da licença de publicidade de carácter permanente, n.º 56/86, foi autorizado a colocar duas tabuletas

luminosas de publicidade em que se escrevem “LOJAS C” nos prédios sitos na Rua ....., n.ºs ... a ... (.....街...號至...號...) (cfr. fls. 39 e 40 do processo administrativo).

- B. No dia 5 de Março de 2010, respeitante ao facto de que a *D Cosmetic Company Ltd.* (D化妝品有限公司) expôs ao público o material de publicidade “D” sem a devida licença administrativa emitida pelo IACM, veio este instaurar o processo administrativo n.º 170/DFAA/SAL/2010 (cfr. fls 41 a 42v do processo administrativo, cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido).
- C. No dia 27 de Janeiro de 2012, o adjunto-técnico do IACM elaborou o relatório n.º 213/DLA/SAL/2012, em que afirmou (cfr. fls. 38 a 40 do processo administrativo, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido):

*“No decurso do processo administrativo n.º 170/DFAA/SAL/2010, a infractora D Cosmetic Co. Ltd. indicou na sua impugnação que, ao material de publicidade ‘D’ pendurado nos prédios situados na Rua ....., n.ºs ... a ..., já foi concedida a licença n.º 56/86.*

...

*Nos termos acima expostos, e à luz do preceituado nos artigos 72.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo, sugiro que seja notificado, por via de carta, o titular da licença n.º 56/86”, B (B), da abertura do respectivo processo e para apresentar ao IACM*

*audiência escrita (sic) relativa aos respectivos assuntos, no prazo de 10 dias a contar do dia seguinte ao da recepção da notificação.*

...”

- D. Em 2 de Fevereiro de 2012, o vice-presidente do conselho de administração do IACM deu a sua concordância às propostas formuladas no supracitado relatório (cfr. fls. 38 dos autos).
- E. Em 10 de Fevereiro de 2012, o requerente recebeu o ofício n.º 01789/355-AI/DLA/SAL/2012 do IACM, ficando notificado da referida decisão (cfr. fls. 36 e 36v do processo administrativo).
- F. Em 20 de Fevereiro de 2012, o requerente apresentou alegações escritas (cfr. fls. 4 e 25 a 26v do processo administrativo).
- G. Em 14 de Junho de 2012, o vice-presidente do conselho de administração do IACM reconheceu os fundamentos de facto e de direito invocados no relatório n.º 1878R/DLA/SAL/2012, decidindo: 1) não conceder renovação à licença n.º 56/86; 2) concordar com a proposta de acompanhamento subsequente prestada pelo relatório - mandar remover a publicidade não licenciada e dos seus suportes (cfr. fls. 3 a 12 do processo administrativo, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).
- H. Em 21 de Junho de 2012, o requerente recebeu o ofício n.º 10873/2898R-AI/DLA/SAL/2012 do IACM, ficando notificado da mencionada decisão (cfr. o n.º 3 do requerimento, assim como as fls.

1 e 2 do processo administrativo).

- I. Em 6 de Julho de 2012, o requerente, representado pelo seu mandatário judicial, intentou perante este Tribunal o presente procedimento conservatório da suspensão de eficácia”.

\*\*\*

### **III – O Direito**

A sentença recorrida considerou que os eventuais danos provocados pelos actos ou teriam sido alegados de forma conjectural, não passando de meros receios pessoais, ou não seriam irreparáveis. Circunstância que, por isso mesmo, impediria o preenchimento do requisito da alínea a), do nº1 do art. 121º do CPAC.

No recurso para este TSI, o recorrente, inconformado, insiste na existência de prejuízos, que considera serem inquantificáveis.

Parece-nos, no entanto, que o recorrente não tem a menor razão.

Vale a pena transcrever o art. 121º do CPAC:

*“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.”*

No caso concreto, estamos perante uma providência conservatória (o interessado pretende manter a situação pré-existente), cuja procedência depende, geralmente, da verificação *cumulativa*<sup>2</sup> dos requisitos vazados no art. 121º, um positivo (alínea a), do nº1), outros negativos (alíneas b) e

---

<sup>2</sup> Neste sentido, entre outros, *Acs. do TUI de 2/06/2010, Proc. n.º 13/2010 ou de 13/05/2009, Proc. n.º 2/2009, TSI de 10/03/2011, Proc. n.º 41/2011/A*

c), do mesmo nº1).

A afirmação acabada de fazer quanto à cumulação dos requisitos só cederá nos casos em que no caso concreto concorra alguma das excepções previstas nos nºs 2 a 4 do art. 121º ou do nº 1 do art. 129º, ambos do CPAC. Porém, na situação dos autos, além de não ser caso para apelar ao art. 129º, também não estamos seguramente perante a situação do nº2, nem a do nº3. Por outro lado, o nº4 do art. 121º igualmente não merece ser aqui convocado, na medida em que ele parte do pressuposto da existência de um grave prejuízo para o interesse público - o mesmo é dizer, da falta de prova do requisito da alínea b), por parte do requerente -, ainda que desproporcionadamente inferior ao que para o requerente resultaria da não suspensão, i.e., da imediata execução do acto. Em face de tais circunstâncias, continua a impor-se-nos a indagação acerca da existência conjunta dos apontados requisitos.

De modo que, e tal como na sentença sob exame foi afirmado, bastará a falta de algum deles, para que a providência não possa já ser decretada. Ora, foi devido à falta do requisito da alínea a) do nº1, do art. 121º que a sentença sob escrutínio fez ruir o pedido. E acertadamente o fez.

Com efeito, a remoção da placa publicitária “C LOJAS”, por si só, não é causa de prejuízos, muito menos na dimensão brutal que o recorrente invoca. Se o centro comercial se anuncia sob aquela designação desde 1981, certamente que aquela “marca” foi já interiorizada pela população que a ele acorre para efectuar as suas compras. O simples facto de o centro

comercial estar aberto ao público e com as lojas em pleno funcionamento manifesta, desde logo, a ideia de que nada pode constituir obstáculo a que o negócio a retalho ali se realize, independentemente da natureza das lojas existentes no seu interior e do nome do giro. Isto é, o público consumidor não tem motivo para pensar que o centro comercial está encerrado se, pelo contrário, tudo no seu interior decorre normalmente como é facilmente constatável *in loco*. Portanto, não nos parece, tal como a sentença asseverou, que a este nível se verifique algum prejuízo.

Não acompanhamos, assim, o recorrente no argumento que aduz a respeito da ideia de que o público pode ser levado a pensar que o centro comercial “C lojas” faliu, o que representaria um dano à sua imagem empresarial ou à sua reputação comercial. Com efeito, a falência implica na prática um encerramento do espaço comercial, e essa situação não é aquela que se verifica no local. Quer isto dizer, pois, que seguramente ninguém irá pensar num tal quadro de falência.

E quanto à imagem, reputação ou até mesmo ao ambiente de negócio, do mesmo modo somos a pensar que os clientes e potenciais consumidores não terão razões para crer que algo de grave teria acontecido com afectação de tais atributos comerciais. Com efeito, num território onde a actividade económica se caracteriza pelo seu elevado dinamismo, o mais natural é que o local onde funciona “hoje” um estabelecimento comercial dê lugar “amanhã” a um diferente espaço dirigido a outro tipo de consumidores. O público habitual não estranhará esta eliminação da informação publicitária, nem terá motivo para pensar que isso se deve a

falência de “C lojas”, porque essa é, precisamente, característica do forte empreendedorismo local, sendo até levado a crer que por detrás da alteração estará muito provavelmente uma boa oportunidade de negócio por parte do empreendedor e titular da licença.

E se isto se afirma do cliente que conhece o espaço comercial em causa por dele ser utente habitual, por exemplo, por maioria de razão o mesmo se haverá de dizer do consumidor esporádico/acidental ou do turista que àquelas bandas ocorre por qualquer motivo. Não será por não estar afixada a publicidade à loja que ele deixará de penetrar no respectivo espaço comercial, desde que se aperceba do objecto mercantil e que este possa satisfazer as suas necessidades enquanto consumidor. Pode, inclusive, dizer-se que neste segundo caso, mais a informação publicitária se apresenta com um efeito de menor importância, se os potenciais clientes não têm padrão comparativo com a anterior situação.

Ora, sendo isto assim, não nos parece que objectivamente estejamos perante um caso notório de perda de clientela por parte das lojas “C”, nomeadamente da loja “D”, com reflexos materiais negativos na esfera do recorrente. E a falta de demonstração ou prova deste requisito (nº1, al.a)) leva inexoravelmente à improcedência da pretensão.

Mas, ainda que tal fosse demonstrável - e tal não foi demonstrado pelo recorrente - não cremos estar perante um cenário catastrofista de tal ordem que os prejuízos houvessem de ser desmedidos e incomensuráveis, que não pudessem ser avaliáveis ou reparáveis, tal como o ajuizou o T.A. Uma

simples análise contabilística haveria de mostrar a dimensão das perdas comerciais e revelar a sua reparabilidade indemnizatória.

Desta maneira, entendemos que o recorrente não conseguiu demonstrar o requisito em análise. E por assim ser, andou bem a sentença recorrida em julgar improcedente o pedido.

\*\*\*

#### **IV- Decidindo**

Nos termos expostos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça em 6 U.C.

TSI, 04 / 10 / 2012

Presente  
Vitor Manuel Carvalho Coelho

(Relator)  
José Cândido de Pinho

(Primeiro Juiz-Adjunto)  
Lai Kin Hong

(Segundo Juiz-Adjunto)  
João A. G. Gil de Oliveira