

Processo n.º 121/2014

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrentes: Secretário para os Transporte e Obras Públicas e A

Recorridos: B e C

Data da conferência: 4 de Novembro de 2015

Juízes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

**Assuntos:** - Rejeição liminar  
- Contra-interessado

## SUMÁRIO

1. A falta manifestamente indesculpável de identificação dos contra-interessados é uma das causas de rejeição liminar do recurso contencioso – art.º 46.º n.º 2, al. f) do CPAC.

2. Consideram-se contra-interessados pessoas que possam vir a ser directamente prejudicadas com o eventual provimento do recurso contencioso.

A Relatora,

Song Man Lei

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

**1. Relatório**

**B** e **C**, melhor identificados nos autos, interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho proferido pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 15 de Novembro de 2012, que rejeitou o recurso hierárquico necessário por si interposto, confirmando o despacho do Director dos Serviços de Selos, Obras Públicas e Transportes no sentido de suspensão do procedimento de licenciamento das obras de construção relativo ao processo n.º XXX/2004/L.

Por Acórdão proferido em 15 de Maio de 2014, o Tribunal de Segunda Instância decidiu julgar procedente o recurso, anulando o despacho impugnado.

Inconformado com a decisão, vem o **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** recorrer para o Tribunal de Última Instância, apresentando devidamente as alegações com a formulação das seguintes conclusões:

1.<sup>a</sup> - O douto acórdão recorrido, ao decidir anular o acto administrativo impugnado por violação do art.º 33.º do CPA e art.º 42.º do RGPU enferma de erro de julgamento, por errada aplicação dessas normas.

2.<sup>a</sup> - Com efeito, não andou bem o Tribunal *a quo* ao entender que

tinha já sido validamente tomada a decisão final que confere aos ora recorridos o direito a edificar, quando foi suspenso o procedimento.

3.<sup>a</sup> - Isto porque o acto final de licenciamento da obra e a consequente emissão da licença de construção ficaram sempre condicionados, entre outros requisitos técnicos aplicáveis, à decisão que viesse a ser proferida pelo Tribunal Judicial de Base, sobre a titularidade do terreno.

4.<sup>a</sup> - Por isso não se encontra no processo ofício a instar os requerentes, ora recorridos, a pedirem a emissão da licença de obra como é usual nestes procedimentos.

5.<sup>a</sup> - Ademais, os ora recorridos foram informados em 21 de Dezembro de 2006 que a licença de obra só seria emitida após a decisão judicial sobre a questão controvertida.

6.<sup>a</sup> - Uma vez detectada a questão prejudicial a Administração perde qualquer margem de discricionariedade e a decisão de suspender torna-se vinculada, tal como acontece no presente caso.

7.<sup>a</sup> - Nestas circunstâncias e visto que a decisão final sobre o procedimento de licenciamento depende da dita decisão judicial não se vislumbra que os ora recorridos tenham sido impedidos de exercerem o seu direito de construção, mediante a obtenção da respectiva licença de obra, nos termos do artigo 42.º do RGCU.

8.<sup>a</sup> - Assim, ao suspender o procedimento administrativo, como era seu dever, até que seja líquido o diferendo sobre a propriedade do terreno, a

Administração andou bem porque a decisão final do procedimento ainda não tinha sido tomada, fazendo correcta interpretação e aplicação do art.º 33.º do CPA e do artigo 42.º do RGCU.

Recorre também **A**, alegando a sua qualidade de contra-interessada no recurso contencioso e terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

I. Nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 151.º do CPAC e n.º 2, do artigo 585.º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável *ex vi* artigo 149.º, n.º 1 do CPAC, tem legitimidade para recorrer *a pessoa directa e efectivamente prejudicada pela decisão*;

II. A ora Recorrente é pessoa directa e efectivamente prejudicada pelo douto Acórdão de que ora se recorre, que julga procedente o Recurso Contencioso interposto pelos ora Recorridos, porquanto a ora Recorrente, não obstante nunca ter sido citada para contestar, é contra-interessada nos presentes autos de Recurso Contencioso.

III. A 1 de Março de 2004, a ora Requerente intentou juntamente com o seu marido **D** entretanto falecido, na qualidade de Autora, a Acção Ordinária que ainda corre os seus termos no 3.º Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base, sob o n.º CV3-04-0006-CAO contra, entre outros, os aí Réus **B** e sua mulher **C**, ora Recorridos;

IV. Na referida acção, a aí Autora, ora Recorrente, pediu que fosse declarado “... que os **AA**. *adquiriram por usucapião a propriedade do*

*prédio com [Endereço] descrito na Conservatória do Registo Predial de Macau sob o n.º XXXX, a fls. XXX do Livro BX*”, porquanto, entende existir posse pública, contínua, pacífica e de boa-fé, há mais de 15 anos, do referido prédio urbano, e sem oposição de ninguém;

V. Em 13/03/2012, na pendência da acção ordinária *supra* referida, e no âmbito do processo administrativo onde foi proferido o acto recorrido a que respeitam os presentes autos de Recurso Contencioso, a ora Recorrente requereu ao Exmo. Sr. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes se dignasse recusar licenciar quaisquer obras solicitadas pelos ora Recorridos que dissessem respeito ao prédio sito no [Endereço] até ao trânsito em julgado da decisão proferida na *supra* referida acção intentada pela ora Recorrente, ali Autora;

VI. Alegou a Recorrente nesse processo administrativo que quaisquer obras respeitantes ao referido prédio, devidamente autorizadas por aqueles Serviços, estariam a violar o direito de propriedade da Autora;

VII. Esse mesmo pedido veio reiterar os pedidos já anteriormente feitos através de requerimentos apresentados pela Recorrente e marido ao Exmo. Sr. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes em 29/01/2001 e 15/11/2006;

VIII. No seguimento dos requerimentos apresentados pela Recorrente e marido, e no âmbito do processo administrativo respectivo, veio a ser proferido, em 4 de Julho de 2012, o Despacho da Exma. Senhora Subdirectora da DSSOPT, enquanto Directora Substituta, determinando a “... *suspensão do procedimento de licenciamento da construção até decisão*”

*judicial transitada em julgado do litígio sobre a titularidade da propriedade do terreno.*”, tendo sido desse despacho interposto pelos ora Recorridos o competente Recurso Hierárquico Necessário para o Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas;

IX. Por despacho proferido em 15 de Novembro de 2012 exarado na Informação n.º XX/DJUDEP/2012, o Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas veio a rejeitar o Recurso Hierárquico Necessário e a confirmar o mesmo Despacho que havia determinado a suspensão do procedimento administrativo de licenciamento da obra em causa (cfr. fls. 34 segs. dos autos);

X. Esse Despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, que indeferiu o Recurso Hierárquico Necessário e manteve aquele Despacho que havia determinado a suspensão do procedimento de licenciamento das obras de construção, constitui o objecto do presente Recurso Contencioso, isto é, é este o acto recorrido;

XI. No âmbito dos presentes autos de Recurso Contencioso apenas a Entidade Recorrida foi citada para contestar;

XII. Em 15 de Maio de 2014, em Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância, foi proferido o duto Acórdão recorrido;

XIII. A ora Requerente nunca foi informada da existência destes autos de Recurso Contencioso n.º 21/2013, interposto pelos ora Recorridos, nem tão pouco foi citada nos termos do disposto no artigo 56.º do CPAC, como deveria ter sido;

XIV. Só depois de proferido o Acórdão recorrido é que a ora Recorrente veio a tomar conhecimento da existência dos presentes autos de Recurso Contencioso razão pela qual até esse momento não podia a Recorrente ter conhecimento dos mesmos e, assim, dizer o que lhe aprobelesse e agir em conformidade atempadamente;

XV. Nos presentes autos de Recurso Contencioso a ora Recorrente assume a qualidade de contra-interessada ao abrigo do disposto no art. 39.º do CPAC;

XVI. Dúvidas não restam que a ora Requerente deverá ser considerada como contra-interessada nestes autos de Recurso Contencioso n.º 21/2013, não só porque o acto recorrido foi motivado pelos vários requerimentos e pedidos da Recorrente no respectivo processo administrativo, mas também porque a Recorrente é directamente prejudicada pela procedência do mesmo pois fica claramente violado o direito de propriedade da Recorrente relativamente ao prédio sito no [Endereço], o qual se encontra presentemente em discussão nos Tribunais da RAEM;

XVII. O dever de identificação dos contra-interessados é um encargo da parte que apresenta o requerimento inicial nos termos da al. b), do n.º 1, do artigo 42.º do CPAC, e um “fundamento para a rejeição do recurso na sua falta, nos termos da al. f), do n.º 2, do artigo 46.º do CPAC;

XVIII. A omissão, por parte dos ora Recorridos, da indicação dos contra-interessados aquando da formulação da petição de Recurso Contencioso é, na opinião da ora Recorrente, indesculpável, uma vez que

os ali Recorrentes sabiam efectivamente da existência e da identidade dos contra-interessados nestes autos de Recurso Contencioso;

XIX. Nos presentes autos era evidente a existência de contra-interessados em virtude da Acção Ordinária intentada pela ora Recorrente juntamente com o seu marido D, entretanto falecido, contra, entre outros, os aí Réus, ora Recorridos, acção essa que ainda hoje corre os seus termos no 3.º Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base, sob o n.º CV3-04-0006-CAO;

XX. Os ora Recorridos, ao não cumprir com a obrigação legal de indicar a identidade dos contra-interessados e requerer a sua citação (artigo 42.º, n.º 1, al. b) do CPAC), impediram o juiz de notificar a ora Recorrente para contestar, nos termos dos artigos 56.º e 57.º do CPAC;

XXI. Os contra-interessados actuam em situação de litisconsórcio necessário passivo com a Entidade Recorrida, pelo que a sua ausência gera a ilegitimidade passiva desta e a sua consequente absolvição da instância;

XXII. A ora Recorrente devia ter sido citada nos presentes autos para contestar, na qualidade de contra-interessada, o recurso contencioso nos termos dos artigos 56.º e 57.º do CPAC;

XXIII. A Recorrente não foi citada para contestar nem nunca foi citada ou informada em qualquer fase do processo a que respeitam os presentes autos e por essa razão, ora Recorrente viu-se impossibilitada de defender a sua posição jurídica subjectiva merecedora de tutela contenciosa;



XXIV. Os contra-interessados têm de ser chamados a intervir no processo, através da sua citação, pelo simples facto de a procedência do Recurso Contencioso interposto ser susceptível de lesar a sua posição jurídica subjectiva;

XXV. O “*Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva dos Administrados*” deveria ter servido de fundamento à intervenção da contra-interessada nos presentes autos de Recurso Contencioso;

XXVI. Nos termos da al. a), do artigo 141.º do CPC, que se aplica subsidiariamente de acordo com o artigo 1.º do CPAC, há falta de citação “quando o acto tenha sido completamente omitido”;

XXVII. A falta de citação do réu, estando necessariamente incluídos neste conceito os contra-interessados, acarreta a nulidade de todo o processado posterior à petição inicial, neste caso em concreto a Petição de Recurso Contencioso dos ora Recorridos – al. a), do artigo 140.º do CPC;

XXVIII. Tendo, somente, a Entidade Recorrida sido citada nos presentes autos de Recurso Contencioso, a falta de citação de um dos réus, em caso de litisconsórcio necessário, gera a anulação de “*tudo o que se tenha processado depois das citações*” – artigo 143.º, al. a) do CPC;

XXIX. Não restam dúvidas que a falta da citação da ora Recorrente, na qualidade de contra-interessada, gera uma nulidade processual, de conhecimento oficioso (artigo 152.º, n.º 1 do CPC), cuja consequência é a anulação de todo o processado posterior à citação da Entidade Recorrida, e que ora se invoca para todos os efeitos legais;

XXX. Deverá ser dado provimento ao presente Recurso e, em consequência, ser revogado o duto Acórdão recorrido por falta de citação da ora Recorrente, na qualidade de contra-interessada, o que gera uma nulidade processual cuja consequência é a anulação de todo o processado posterior à citação da Entidade Recorrida;

XXXI. Deverá a ora Recorrente ser citada, na qualidade de contra-interessada, para vir tomar integral conhecimento dos presentes autos, nomeadamente, da sustentação do pedido dos Recorridos na sua petição inicial de Recurso Contencioso, e para vir contestar esse mesmo pedido apresentando, ao lado da Entidade Recorrida, as suas razões de facto e de direito que sustentam a sua posição.

XXXII. O Acórdão recorrido violou o disposto nos arts. 140.º, al. a), 141.º, al. a), 143.º, al. a), 152.º, n.º 1 do CPC, e bem assim os artigos 39.º, 42.º, n.º 1, al. b), 56.º e 57.º do CPAC.

Ainda que assim não se entenda,

XXXIII. A falta da intervenção da ora Recorrente nos presentes autos de Recurso Contencioso na qualidade de contra-interessada e como tal, como parte demandada em situação de *liticonsórcio necessário passivo* com a entidade recorrida (art. 67.º do CPC), é cominada com a ilegitimidade passiva, a qual é de conhecimento oficioso nos termos do disposto no art. 414.º do CPC, e por isso deveria a Entidade Recorrida ser absolvida da instância nos termos do disposto no art. 412.º, n.º 2 do CPC;

XXXIV. O Duto Acórdão recorrido violou o disposto nos arts. 39.º e

al. b), do n.º 1, do artigo 42.º do CPAC, e bem assim o art. 67.º, 412.º, n.º 2 e 414.º do CPC.

Contra-alegando os recorridos **B e C**, apresentando as seguintes conclusões:

- Em relação ao recurso do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

1.<sup>a</sup> - O Ac. recorrido não enferma de erro de julgamento por erro de interpretação e aplicação das normas dos artigos 33.º do CPA e 42.º do RGCU;

2.<sup>a</sup> - O argumento invocado, de que “o acto final de licenciamento da obra e a consequente emissão da licença de construção ficaram sempre condicionados, entre outros requisitos técnicos aplicáveis, à decisão que viesse a ser proferida pelo Tribunal Judicial de Base, sobre a titularidade do terreno”, encontra-se precludido, uma vez que deveria ter sido suscitada a nulidade do acórdão, por falta de pronúncia sobre questão relevante, em termos de matéria de excepção, alegada na Contestação, o que não sucedeu;

3.<sup>a</sup> - Sem conceder, o argumento é improcedente ainda porque não está em causa nos presentes autos a alegada condição suspensiva, mas, antes, o acto administrativo que decidiu suspender o procedimento de licenciamento da construção com fundamento «de a emissão da licença de construção estar dependente da resolução de uma questão prejudicial»;

4.<sup>a</sup> - A Recorrente não indica quaisquer razões para contrariar o entendimento do Tribunal recorrido no que respeita ao distinguo que faz entre “licenciamento de obra” e “licença de obra”;

5.<sup>a</sup> - A fase constitutiva do procedimento de licenciamento de obra conclui-se com a prolação do último dos despachos que aprova os projectos de arquitectura e de obra;

6.<sup>a</sup> - A aprovação do projecto de arquitectura tem uma dimensão constitutiva que se traduz na autorização de edificar, isto é, de criar na esfera jurídica do interessado uma faculdade que até aí não existia;

7.<sup>a</sup> - A decisão de aprovação do projecto de arquitectura afirma que a obra em causa está conformidade com todos os aspectos e critérios que a lei estabelece para a sua aprovação e que, por isso mesmo, a obra está em condições de ser executada;

8.<sup>a</sup> - A licença de obra é apenas documento ou título que patenteia ou evidencia o direito de construir, não sendo mais do que um acto complementar e meramente integrativo da eficácia da decisão que aprovou o projecto de obra;

9.<sup>a</sup> - Aprovado o projecto de arquitectura e de obra, e requerida a respectiva licença de obras, a Administração está vinculada à emissão desta, só não o devendo fazer situações referidas nos artigos 42.º e ss. do RGCU, onde se não incluem os casos que, nos termos do artigo 33.º do CPA, permitem a suspensão do procedimento administrativo;

10.<sup>a</sup> - A licença de obra visa apenas e tão-só garantir a execução da

obra logo após a aprovação do respectivo projecto, a identificação dos responsáveis pela direcção e execução da mesma e ainda o pagamento da taxa devida;

11.<sup>a</sup> - O acto conclusivo do procedimento de licenciamento é o acto que aprova o projecte de arquitectura e de obra e não a licença de obra, que não é um acto administrativo;

12.<sup>a</sup> - In casu, o anteprojecto (projecto de arquitectura) e o projecto de obra de construção (projectos de especialidades) foram aprovados entre os anos de 2004 e 2006, concretamente em 23 de Agosto de 2006, o que permitiu que os Recorridos tivessem requerido, pela 1.<sup>a</sup> vez, a emissão da licença de obra, em 13 de Outubro de 2006;

13.<sup>a</sup> - O projecto de arquitectura de obra de construção foi aprovado em momento anterior ao da informação n.º XXXXX/DURDEP/2006, de 21 de Dezembro de 2006;

14.<sup>a</sup> - Quando foi praticado o acto que suspendeu o procedimento aqui em causa e que foi confirmado pela decisão da ora Recorrente, já há muito que havia sido tomada validamente a decisão final do procedimento de licenciamento dos presentes autos;

15.<sup>a</sup> - O despacho subscrito por substituto do Exmo. Director, de 6/12/2006, não constitui um acto administrativo e não veio submeter a emissão da licença de obra a qualquer condição suspensiva;

16.<sup>a</sup> - Seria um contra-senso afirmar aí a existência de uma decisão que estabelece uma condição suspensiva e ter a Administração praticado,

posteriormente a isso, actos com sentido contrário a essa condição;

17.<sup>a</sup> - Se existisse a prejudicialidade invocada pela Recorrente então ela já existia, desde Abril de 2006, altura em que a DSSOPT teve conhecimento da disputa relativamente ao direito de propriedade sobre uma parcela do terreno objecto do projecto de obra;

18.<sup>a</sup> - Existindo a relação de prejudicialidade nessa altura, tinha o Director da DSSOPT, por força do princípio da legalidade, concretamente, por exigência da norma do artigo 33.º do CPA, o dever de suspender o procedimento administrativo aqui em causa, sendo que, no momento, em que o fez já não existiam os pressupostos legais para tanto;

19.<sup>a</sup> - Admitir que a Administração pudesse, nesta fase, tomar outras decisões, nomeadamente de suspender a emissão da licença com fundamento na prejudicialidade da questão relativa à propriedade, seria agir fora dos pressupostos legalmente definidos violar direito validamente constituído na esfera jurídica dos ora Recorridos e pôr em causa manifestamente o sentido que o legislador quis atribuir às normas relativas à emissão de licença de obra;

20.<sup>a</sup> - No caso dos presentes autos, a Administração, para além de não poder já suspender o procedimento de licenciamento de obra, estava constituída no dever de emitir a licença de obra;

21.<sup>a</sup> - Não procede nenhuma das razões invocadas pela Recorrente contra o Ac. recorrido.

- Em relação ao recurso interposto por A

1.<sup>a</sup> - O douto Tribunal recorrido proferiu despacho de admissão do presente recurso, não verificando a Recorrente as condições necessárias para tal, pelo que considera enfermar o mesmo de vício de violação de lei por violação das normas dos artigos 39.º e 151.º/1 do CPAC e 585.º/1 do CPC;

2.<sup>a</sup> - Nos termos do artigo 594.º/1 do CPC esta decisão só pode ser impugnada na alegação dos ora Recorridos, o que aqui faz para todos os efeitos legais, requerendo a revogação do referido despacho e do indeferimento do recurso;

3.<sup>a</sup> - Os argumentos expendidos pela Recorrente não levam em consideração os dados normativos do ordenamento jurídico-administrativo, assim como o facto de o efeito que aquela pretende evitar, a constituição do direito de construir na esfera jurídica dos Recorridos, já se encontrar definitivamente estabilizado na ordem jurídica;

4.<sup>a</sup> - Os recorridos reconhecem a qualidade intrínseca das posições doutrinárias e jurisprudenciais citadas, não aceitam é a aplicação que a Recorrente pretende fazer delas à questão que traz à apreciação da mais alta instância jurisdicional;

5.<sup>a</sup> - Para se saber se alguém deve ser considerado como contra-interessado importa olhar o acto administrativo, objecto de impugnação, e ver quais os efeitos que o mesmo produz e quais os interesses tocados pela operatividade do mesmo;

6.<sup>a</sup> - Contra-interessado é aquele a quem o provimento de um recurso

possa directamente prejudicar, sito é, aquele que seja titular de um interesse directo e pessoal na manutenção do acto administrativo, objecto de impugnação;

7.<sup>a</sup> - O mesmo critério ou fundamento que define a legitimidade para interpor recurso contencioso demarca também a qualidade de contra-interessado;

8.<sup>a</sup> - A figura do contra-interessado encontra-se também nos procedimentos administrativos de primeiro e segundo graus, cumprindo aí poderes muito relevantes em termos de contribuir para a melhor decisão administrativa, do ponto de vista da prossecução do interesse público como do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos;

9.<sup>a</sup> - O que é típico dos procedimentos de licenciamento de obra é que a Administração Pública se pronuncie sobre se uma determinada obra projectada se conforma ou não com todos os aspectos e critérios que a lei estabelece para a sua aprovação, ponderando, nomeadamente, as características exteriores do edifício, a sua inserção no ambiente urbano, a sua conformidade com planos de urbanização e respectivos regulamentos e outros instrumentos de disciplina urbanística, e que conclua sobre se a obra pode ou não ser executada;

10.<sup>a</sup> - Nestes procedimentos administrativos, como em qualquer outros, os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos susceptíveis de serem afectados com esse procedimento podem requerer a sua intervenção no mesmo, a fim de carream para ele os subsídios e elementos que permitam ao órgão decisor tomar a melhor



decisão do ponto de visto do interesse público e do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares;

11.<sup>a</sup> - No procedimento administrativo de que emergiram os presentes autos, a Recorrente limitou-se a pedir que o órgão competente se recusasse a licenciar quaisquer obras que dissessem respeito ao prédio aqui em apreço, em virtude de se encontrar pendente acção cível em que a Recorrente reclama a propriedade de uma parte desse terreno com base na usucapião;

12.<sup>a</sup> - A Recorrente, limitando-se a pedir que não sejam licenciadas as obras apenas com esse fundamento, não trouxe para o procedimento qualquer exigência relativa a interesses próprios que tivesse que ver com o exercício dos poderes dispositivos dos órgãos administrativos relativos à aprovação de projectos de obra;

13.<sup>a</sup> - A Recorrente, nesse procedimento, nunca verdadeiramente assumiu a posição de contra-interessado, nem exerceu os poderes que lhe são próprios, como também a Administração nunca, em momento algum, a considerou como contra-interessada;

14.<sup>a</sup> - A Recorrente limita-se a trazer ao conhecimento do órgão administrativo competente a existência de um conflito de direito privado entre ela (e o seu falecido marido) e os ora Recorridos, que compete em exclusivo aos tribunais decidir, mas nada trouxe que correspondesse ao exercício dos poderes dispositivos que a lei conferiu a esses órgãos, nomeadamente interesse ou posição jurídica subjectiva sua que estes tivessem de ponderar e que, consequentemente, pudesse ser beneficiado ou

afectado;

15.<sup>a</sup> - Os poderes dispositivos exercidos pelos órgãos administrativos competentes não afectaram qualquer posição jurídica subjectiva da Recorrente que lhe permita vir sustentar a manutenção do acto administrativo praticado;

16.<sup>a</sup> - No procedimento administrativo aqui em referência, foram praticados, fundamentalmente, dois actos administrativos: um, que aprovou os projectos de obra e que fez inscrever na esfera jurídica dos ora Recorridos o direito de construir e, outro, o acto que ordenou a suspensão do procedimento, ao abrigo do artigo 33.º do CPA;

17.<sup>a</sup> - O primeiro acto referido encontra-se definitivamente estabilizado na ordem jurídica, não tendo sido impugnado, sendo este o acto que a Recorrente pretendia evitar com os seus requerimentos, quando pediu ao órgão competente que recusasse o licenciamento de qualquer obra no referido terreno;

18.<sup>a</sup> - O segundo visa apenas retardar a emissão da licença de construção, que é apenas um acto instrumental integrativo de eficácia, tal como judiciosamente sustentou o tribunal recorrido;

19.<sup>a</sup> - A Recorrente já não pode alcançar aquilo que pretendia evitar com os seus requerimentos e que era que não fosse conferido aos ora Recorridos o direito de construir na referida parcela, direito já que se encontra consolidado na ordem jurídica;

20.<sup>a</sup> - O acto administrativo contenciosamente recorrido e anulado

pelo Tribunal recorrido não deu origem a qualquer direito ou interesse legalmente protegidos para a ora Recorrida;

21.<sup>a</sup> - Do Ac. recorrido, como dos actos de execução que a Administração venha a praticar em execução de julgado não decorre, para os ora Recorridos, o efeito que a Recorrente pretende evitar, que é o licenciamento das obras projectadas, dado que tal efeito decorreu já do acto que aprovou o projecto de obras e que se encontra definitivamente estabilizado na ordem jurídica;

22.<sup>a</sup> - A lide não foi configurada pelos ora Recorridos, em termos de envolver necessariamente a ora Recorrida;

23.<sup>a</sup> - A Recorrida em parte nenhuma das suas alegações demonstrou em que termos o provimento do recurso a pode directa e imediatamente prejudicar;

24.<sup>a</sup> - A Recorrente não deve ser considerada contra-interessada e que, por isso mesmo, não deve ser admitido o presente recurso jurisdicional;

25.<sup>a</sup> - A Recorrente não tinha que ser informada dos referidos autos, nem muito menos citada, nos termos do artigo 56.º do CPAC, para além de que a mesma teve conhecimento da interposição do recurso hierárquico necessário, de que emergiu o acto contenciosamente recorrido;

26.<sup>a</sup> - Não houve qualquer omissão por parte dos ora Recorridos na identificação da ora Recorrente na sua p.i. muito menos esta se deve qualificar como “indesculpável”;

27.<sup>a</sup> - A Recorrente não se assumiu como contra-interessada nos procedimentos administrativos de que emergiu o acto contenciosamente recorrido, não impugnou os actos que pretendia evitar, nem os diferentes órgãos administrativos a trataram como tal;

28.<sup>a</sup> - É de estranhar que se afirme que os Recorridos cometeram uma irregularidade indesculpável na falta de indicação da Recorrente como contra-interessada e se verifique, simultaneamente, que os órgãos administrativos competentes para a decisão do processo administrativo de 1.º grau, o STOP, o Exmo. Procurador junto do TS1 e a composição de julgamento de recurso não tenham detectado essa irregularidade processual, que é de conhecimento oficioso;

29.<sup>a</sup> - Do procedimento administrativo e dos documentos que o constituem não resulta que a Recorrente fosse contra-interessada;

30.<sup>a</sup> - Sem conceder, mesmo que se considere que a Recorrente deveria ter sido considerada como contra-interessada, o recurso da Recorrente revela-se completamente inútil para as suas pretensões, pois que o que ela pretendia no procedimento era que a obra não fosse licenciada, sendo que já há encontra licenciada;

31.<sup>a</sup> - Sem conceder, mesmo que se considere que a Recorrente deveria ter sido identificada como contra-interessada e que a sua falta implicou a ilegitimidade passiva da entidade recorrida, a consequência daí adveniente nunca poderá ser a da absolvição da instância da entidade recorrida, uma vez que consequência não se conforma com os princípios pro accione e da tutela jurisdicional efectiva, coma a inexistência de

indesculpabilidade na falta de indicação da Recorrente como contra-interessada, bem como com relevância dos interesses que a Recorrente pretende tutelar com este seu recurso;

32.<sup>a</sup> - Pelo que conclui não serem procedentes os fundamentos invocados para o pedido impetrado de anulação do douto Ac. recorrido.

Por despacho da Juíza Relatora do processo, foi decidido admitir o recurso interposto pela recorrente A.

O Exmo. Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o douto parecer, entendendo que merece provimento o recurso interposto por A.

Foram corridos os vistos.

## **2. Factos**

Nos autos foram apurados os seguintes factos com pertinência para a decisão:

- Em 01MAR2004, A e D, intentaram contra os ora recorridos B e C, entre outros, uma acção ordinária no TJB, pedindo que, com fundamento na invocada aquisição por usucapião, eles mesmos fossem declarados proprietários do prédio com [Endereço];

- Em 31DEZ2004, os ora recorridos B e C formularam ao Director da DSSOPT o pedido da aprovação do projecto de arquitectura da obra de

construção a realizar em Macau, num terreno consistente nas duas parcelas situadas na [Endereço], instruído com os elementos a que se refere o artº 19º/2 a 6 do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), nomeadamente a certidão do registo civil do qual consta que os ora recorridos são proprietários daquelas duas parcelas de terreno;

- Para o efeito, apresentaram em fases sucessivas e nos termos prescritos nos artºs 19º e s.s. do RGCU o projecto de arquitectura e os projectos de especialidade, assim como as rectificações que a DSSOPT fez depender a aprovação dos respectivos projectos;

- Todos os projectos, o de arquitectura e os de especialidade, foram aprovados dentro dos prazos legais estabelecidos no artº 40º do RGCU;

- Em 13OUT2006, os ora recorridos solicitaram à DSSOPT a emissão de licença de obra;

- A licença não foi emitida;

- E posteriormente voltaram a formular, em 09JAN2007, 13JUN2007, 13AGO2007, 13AGO2008, 25FEV2011, o mesmo pedido da emissão de licença de obra;

- Nenhuma licença foi emitida;

- Ao abrigo do disposto nos artºs 93º e 94º do CPA e com fundamento na verificação de um conflito de natureza privada relativo à propriedade do prédio em causa e na existência de um litígio referente à titularidade do direito de propriedade sobre o mesmo prédio, a DSSOPT

notificou, por ofício datado de 14SET2011, os recorridos para se pronunciarem sobre a provável suspensão do procedimento de licenciamento da obra;

- Cumprido o contraditório, por despacho da Senhora Subdirectora, enquanto Directora Substituta, da DSSOPT, proferido em 04JUN2012, foi determinada a suspensão do procedimento de licenciamento da obra em causa;

- Inconformados, os ora recorridos vieram interpor recurso hierárquico necessário para o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas;

- Por despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferido em 15NOV2012, foi “*rejeitado*” o recurso hierárquico necessário e “*confirmado*” o despacho do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes que determinou a suspensão do procedimento de licenciamento das obras de construção nº XXX/2004/L.

### **3. Direito**

Vamos começar pela apreciação do recurso interposto por A, pois o seu provimento prejudicará o conhecimento do recurso do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Na tese da recorrente, os recorridos não cumpriram a obrigação legal de indicar a identidade dos contra-interessados e requerer a sua citação, o

que implica uma situação de falta de citação dos contra-interessados, acarretando a nulidade de todo o processado posterior à petição inicial, ou seja, posterior à petição do recurso contencioso dos ora Recorridos, que é de conhecimento oficioso (artigo 152.º, n.º 1 do CPC), cuja consequência é a anulação de todo o processado posterior à citação da entidade recorrida.

Vejamos se assiste razão à recorrente.

Nos termos do art.º 39.º do CPAC, tem legitimidade para intervir no processo como contra-interessado as pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar.

Por outras palavras, consideram-se contra-interessados pessoas que possam vir a ser directamente prejudicadas com o eventual provimento do recurso contencioso.

E ao abrigo do disposto no art.º 46.º n.º 2, al. f) do CPAC, “o recurso é, ainda, liminarmente rejeitado quando seja manifesta a verificação de circunstâncias que obstem ao seu prosseguimento, designadamente: ...f) O erro na identificação do autor do acto recorrido ou a falta de identificação dos contra-interessados, quando o erro ou a falta sejam manifestamente indesculpáveis; ...”.

Daí decorre que a falta manifestamente indesculpável de identificação dos contra-interessados é uma das causas de rejeição liminar do recurso contencioso.



A primeira questão prende-se com a qualidade de contra-interessada invocada pela recorrente A.

Trata-se duma designação que cabe aos que “tenham interesse directo e pessoal em que não se dê provimento à acção (não é necessária a titularidade de uma posição jurídica substantiva própria), em regra, particulares nos processos dirigidos contra a Administração”.<sup>1</sup>

E são contra-interessados “pessoas a quem a procedência da acção pode prejudicar ou que têm interesse na manutenção da situação contra a qual se insurge o autor”, estendendo-se a “todos aqueles que, por terem visto ou poderem vir a ver a respectiva situação jurídica definida pelo acto administrativo praticado ou a praticar, têm o direito de não ser deixados à margem do processo em que se discute a questão da subsistência ou da introdução na ordem jurídica do acto que lhes diz respeito. Trata-se, pois, de assegurar que o processo não corra à revelia das pessoas em cuja esfera jurídica ele se propõe introduzir efeitos”.<sup>2</sup>

No caso em apreciação, constata-se nos autos que está ainda pendente no Tribunal Judicial de Base uma acção ordinária intentada pela recorrente A e por D, já falecido, contra os recorridos B e C, entre outros, em que aqueles pediram que fossem declarados proprietários do prédio com [Endereço], uma das parcelas do terreno sobre o qual pretendiam, e continuam a pretender, os recorridos a emissão de licença de obras de

---

<sup>1</sup> José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.<sup>a</sup> edição, p. 287

<sup>2</sup> Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, 2010, p. 263.

construção, na qualidade dos proprietários do terreno inscritos como tal no respectivo registo predial.

Tendo em conta a pendência da referida acção cível sobre a propriedade do prédio em causa, afigura-se que a ora recorrente A era efectivamente contra-interessada, tendo interesse directo na manutenção do acto administrativo impugnado, a quem o provimento do recurso poderia directamente prejudicar, pois se o recurso contencioso fosse procedente, determinando-se a cessação da suspensão da emissão de licença de obras de construção, poderiam os recorridos construir no terreno de que a recorrente reivindica ser proprietária.

Resta ver se a falta de identificação dos contra-interessados, efectivamente verificada nos presentes autos, é manifestamente indesculpável aos recorridos.

Para que haja lugar à rejeição liminar do recurso, a falta cometida tem que ser de tal modo ostensivo que se não possa conceder qualquer margem de desculpabilidade ao recorrente.

E ainda a propósito do erro na identificação do acto recorrido e com a citação de jurisprudência de Macau e de Portugal, entende-se que deve ser considerado *manifestamente indesculpável* “o erro grosseiro, escandaloso, crasso, notório, aquele que em que uma pessoa diligente e medianamente atinada não deveria cair se colocada na posição do recorrente”, bem como “o erro que *«for de tamanha evidência que só tenha*

*sido possível por extremo descuido ou hostilidade perante o regime legal» ” .<sup>3</sup>*

Alega a recorrente que a omissão, por parte dos ora recorridos, da indicação dos contra-interessados aquando da formulação da petição do recurso contencioso é indesculpável, uma vez que os ali recorrentes sabiam efectivamente da existência e da identidade dos contra-interessados nestes autos de recurso contencioso, em virtude da Acção Ordinária intentada pela ora recorrente juntamente com o seu marido, entretanto falecido, contra os ora recorridos, entre outros.

Ora, decorre dos elementos constantes dos autos que a mencionada acção de reivindicação foi intentada em 1 de Março de 2004, data muito anterior à interposição do recurso contencioso, e os ora recorridos tomaram conhecimento da pretensão da recorrente, tendo até sido notificados, no respectivo processo administrativo com vista ao licenciamento da obra e em 21 de Dezembro de 2006, para esclarecer “a existência de acção judicial intentada por A e marido D” e informados que “o pedido de emissão de licença de obras só poderá ser apreciado após o parecer que vier a ser emitido pelo Tribunal Judicial de base” (cfr. fls. 6 dos autos, artigo 23.º da petição do recurso contencioso).

Por ofício datado de 14 de Setembro de 2011 e com fundamento na verificação de um conflito de natureza privada relativo à propriedade do prédio em causa e na existência de um litígio referente à titularidade do

---

<sup>3</sup> José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Administrativo Contencioso, 2013, p. 131 e 132.

direito de propriedade sobre o mesmo prédio, os recorridos foram notificados para se pronunciarem sobre a provável suspensão do procedimento de licenciamento da obra, o que chegou a ser determinada.

Daí que foi sempre de conhecimento dos recorridos a pretensão da recorrente bem como a pendência da acção judicial, que determinou a suspensão do procedimento de licenciamento da obra.

Neste circunstancialismo do caso concreto, deveriam ter os ora recorridos indicado e identificado, na petição do recurso contencioso, a recorrente como contra-interessada, sendo de considerar manifestamente indesculpável a respectiva omissão.

Concluindo, afigura-se-nos verificada a circunstância prevista na al. f) do n.º 2 do art.º 46.º do CPAC, pelo que devia ter o recurso contencioso sido liminarmente rejeitado, podendo e devendo sê-lo a todo o tempo enquanto não houver ainda decisão final transitada em julgado.

Merece assim provimento o recurso interposto por A, que prejudica o conhecimento do recurso do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

#### **4. Decisão**

Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao presente recurso jurisdicional e em rejeitar o recurso contencioso.

Custas pelos recorridos, nas duas instâncias, com taxas de justiça fixadas em 5 e 3 UC, respectivamente, no TSI e no TUI.

Macau, 4 de Novembro de 2015

Juízes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Vítor Manuel Carvalho Coelho