

**Processo nº 1163/2019**  
**Data do Acórdão: 22ABR2021**

**Assuntos:**

**Contrato administrativo**  
**Declaração negocial com valor de acto administrativo**  
**Actos administrativos juridicamente inexistentes**

**SUMÁRIO**

1. Dada a não equiparação da posição da Administração à do seu co-contratante particular no âmbito de contrato administrativo, resultante de a Administração estar ao serviço do interesse público e de o seu co-contratante pretender tão-somente realizar os seus interesses pessoais, a Administração pode praticar actos administrativos propriamente ditos relativos à execução do contrato administrativo, susceptíveis de impugnação graciosa e contenciosa nos termos previstos na lei geral.
2. O normativo do artº 67º/2 do Decreto-Lei nº 63/85/M, à luz do qual *se dentro do prazo de dez dias a contar do conhecimento da decisão, o adjudicatário não reclamar ou não formular reserva dos seus direitos, a decisão reputa-se aceite*, regulativo da execução dos contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços para os serviços públicos da Administração da RAEM, visa apenas regular as chamadas declarações negociais sem valor de acto administrativo, no âmbito da execução de contrato.

3. A inexistência jurídica de um acto administrativo fica reservada para as hipóteses extremamente graves, anómalas e radicais de desconformidade com a lei substantiva e de inobservância das regras procedimentais prescritas na lei quanto à forma, são nomeadamente a total ausência de forma, a ininteligibilidade do seu conteúdo, a impossibilidade do objecto, a insusceptibilidade de atribuir a conduta a uma entidade administrativa.
  
4. A não reacção atempada por parte do particular visado contra um acto administrativo juridicamente inexistente não implica a aceitação tácita, nem tem a virtualidade sanar os “vícios” sancionados pela doutrina com a inexistência jurídica dos actos.

O relator

Lai Kin Hong

## Processo nº 1163/2019

Acordam em conferência na Secção Cível e Administrativa no Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

### I

No âmbito dos autos da acção sobre contratos administrativos, intentada pela A, S.A. (posteriormente declarada falida e ora representada pelo administrador da falência), devidamente id. nos autos, contra a Região Especial Administrativa de Macau, aqui representada pelo Ministério Público, o Chefe do Executivo e o Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, registados sob o nº 219/13-CA, que correm os seus termos no Tribunal Administrativo, logo no saneamento e após a admissão do B Limitada a intervir como assistente, foi proferida a seguinte sentença, julgando, *inter alia*, procedente a excepção da ilegitimidade da Autora, e absolvendo os Réus dos pedidos:

**O B, Limitada**, na invocada qualidade do credor da falida A., vem apresentar o requerimento como assistente à A., nos termos dos art.ºs 276.º e ss. do C.P.C., depois da fase da apresentação dos articulados pelas partes.

Segundo os documentos constantes a fls. 328 a 332 e 571 a 621 dos autos, não parece que se surge alguma dúvida relativamente à titularidade do interesse jurídico do ora requerente, no eventual provimento da pretensão deduzida pela A. respeitante ao alegado incumprimento dos RRs do direito patrimonial da A. na execução do contrato administrativo, ao abrigo do art.º 276.º do C.P.C., *ex vi* do art.º 1.º do C.P.A.C..

Pelo que, é de deferir o pedido da requerida assistência do B, Limitada e por causa de intempestividade, decide-se deixar a considerar todos os alegados contantes no referido requerimento a fim de responder

a matéria excepcional dos RRs e o pedido reconvenicional formulada pela 1.<sup>a</sup> R. nas respectivas contestações, nos termos dos art.ºs 277.º, n.ºs 1 e 2, 278.º e 420.º do C.P.C., *ex vi* do art.º 1.º do C.P.A.C..

\*

**A, S.A. (A. Ltd.)**, ora A., melhor identificada nos autos, vem intentar a presente acção sobre contratos administrativos contra a **Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)**, a **Sua Excelência o Chefe do Executivo** e o **Exm.º Director da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego**, ora RRs, pedindo a condenação dos RRs para efectivar o pagamento das facturas emitidas do período entre 12/06/2012 e 31/05/2013 relativas ao valor da diferença entre o preço global calculado com base nos preços unitários inicialmente constantes do Contrato e preço global calculado com base nos preços unitários aplicáveis a partir de 12/06/2012, pelo despacho do 2.º R., no valor total de MOP39.960.050,75, e os juros moratórios devidos liquidados à data, bem como proceder à prática dos actos necessários para os devidos efeitos com o reconhecimento do direito de lhe pagar pelos serviços prestados nos termos do Contrato com base dos preços unitários definidos no referido despacho do 2.º R., com efeitos a partir de 12/06/2012.

\*

Nas contestações apresentadas, todos os RRs vêm deduzir a excepção peremptória da ilegitimidade da A. pela sua aceitação tácita da suspensão de ajustamento dos preços unitários e requerem a improcedência dos pedidos por incumprimento ou cumprimento defeituoso dos deveres pela A. na execução do contrato. O 2.º R. também deduz o pedido reconvenicional e o 3.º R. suscita outra excepção da ilegitimidade passiva pela preterição de litisconsórcio necessário.

\*

A A. vem refutar nas réplicas apresentadas todas as excepções deduzidas e requerer a rejeição liminar ou absolvição do pedido reconvenicional deduzido pelo 2.º R..

\*

Vemos, desde já, pronunciar sobre a invocada excepção dilatória da ilegitimidade passiva pela preterição de litisconsórcio necessário.

Efectivamente, a mesma questão foi colocada nos autos apensados e conhecida nos termos seguintes, aqui se cita:

“...Em seguimento do disposto no n.º 3 da Cláusula 6.ª do Contrato, entenderam o 2.º e 3.º Requerido incumbe à Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) dar indicação quanto ao cabimento da despesa e emitir o título de pagamento, para que o pagamento das facturas emitidas pela Requerente se torna efectivo. Deste modo, se justificaria a intervenção da DSF nos autos para a decisão produzir o seu efeito útil normal, ao abrigo do art.º 61.º do C.P.C., *ex vi* do art.º 1.º do C.P.A.C..

Não se vê qualquer razão para acolher o assim entendido dos Requeridos.

Estatui o art.º 61.º do C.P.C. o seguinte:

“Artigo 61.º

*(Litisconsórcio necessário)*

*1. Se a lei ou o negócio jurídico exigir a intervenção dos vários sujeitos da relação material controvertida, a falta de qualquer deles é motivo de ilegitimidade.*

*2. É igualmente necessária a intervenção de todos os sujeitos quando, pela própria natureza da relação jurídica, ela seja necessária para que a decisão a obter produza o seu efeito útil normal; a decisão produz o seu efeito útil normal sempre que, não vinculando embora os restantes sujeitos, possa regular definitivamente a situação concreta das partes relativamente ao pedido formulado.”*

Dá lugar o litisconsórcio necessário quando existe pluralidade de partes principais porque a lei ou o contrato o impõem.

Segundo o estipulado no n.º 3 da Cláusula 6.ª do Contrato em causa, cabe à DSF verificar e especificar à cabimentação orçamental da respectiva despesa antes de proceder ao pagamento mediante a passagem do título de pagamento.

Assim, da efectivação do pagamento depende necessariamente demais trâmites ou procedimentos administrativos, não vigorando manifestamente aqui o litisconsórcio necessário convencional ou legal, nem a função exercida pela DSF, ao abrigo do art.º 15.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, de 24 de Abril, se demonstra um papel significativo na regulação da relação jurídica controvertida dos Requerente e Requeridos, constituindo um obstáculo à sua definição e conduzindo a não produção do efeito útil normal da sentença a proferir, pela falta da sua intervenção no pleito.

Nesta conformidade, decide-se improceder a presente excepção invocada pelos Requeridos...”

Pelos mesmos fundamentos acima transcritos os quais aqui se podem aplicar e justificar a desnecessidade, isto é, nem por força da lei nem da estipulação contratual que manda a intervenção da DSF na resolução do dispute de natureza patrimonial proveniente da execução do contrato (vide art.º 61.º, n.º 1 do C.P.C.). Acresce que, na esteira de obter o efeito útil normal da sentença que venha a ser proferida, mesmo de conteúdo favorável, é imaterial para se configurar a função desempenhada pela DSF, por força do disposto do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, como um elemento imprescindível na regulação definitiva da situação concreta da A. e dos citados RRs da relação jurídica em controvérsia (vide art.º 61.º, n.º 2 do C.P.C.).

Nestes termos, é de improceder a presente excepção da ilegitimidade passiva.

\*

A 1.ª R. formula na contestação, nos termos do art.º 419.º, n.º 2 do C.P.C., um pedido reconventional contra a A. pelo ressarcimento dos danos e perdas sofridos que venham a ser liquidados em execução da sentença pelo facto que foi requerido pela A. junto do Tribunal Judicial da Base a declaração de falência e os serviços prestados ficaram interrompidos, mediante o exercício de sequestro a partir de 02/10/2013, por um período de 6 meses<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 58/2013 publicado no B.O. da RAEM, Número Extraordinário, II Série, de 02/10/2013, é mandado o seguinte: “...1. A Direcção dos

Estipula no art.º 218.º do C.P.C. que:

*“Artigo 218.º*

*(Admissibilidade da reconvenção)*

*1. O réu pode, em reconvenção, deduzir pedidos contra o autor.*

*2. A reconvenção é admissível nos seguintes casos:*

*a) Quando o pedido do réu emerge do facto jurídico que serve de fundamento à acção ou à defesa;*

*b) Quando o réu se propõe obter a compensação ou tornar efectivo o direito a benfeitorias ou despesas relativas à coisa cuja entrega lhe é pedida;*

*c) Quando o pedido do réu tende a conseguir, em seu benefício, o mesmo efeito jurídico que o autor se propõe obter.*

*3. Não é admissível a reconvenção, quando ao pedido do réu corresponda uma forma de processo diferente da que corresponde ao pedido do autor, salvo se a diferença provier do diverso valor dos pedidos ou o juiz autorizar, nos termos dos n.os 3 e 4 do artigo 65.º, com as necessárias adaptações.*

*4. A improcedência da acção e a absolvição do réu da instância não obstam à apreciação do pedido reconvenicional regularmente deduzido, salvo quando este seja dependente do formulado pelo autor.”*

Segundo os alegados constantes da contestação da 1.<sup>a</sup> R. e o referido despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, parece que o alegado direito de indemnização se baseia na interrupção dos serviços prestados pela A. subsequente ao requerimento de falência e ao sequestro exercido para garantir e continuar o serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros das secções II e V adjudicadas à A..

---

Serviços para os Assuntos de Tráfego, adiante designada por DSAT, toma, através de sequestro, a exploração da Sociedade, a partir de 2 de Outubro de 2013, nos termos da cláusula 19.<sup>a</sup> da Escritura de Contrato de Prestação do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros (secções II e V) à Região Administrativa Especial de Macau, celebrada entre a Região Administrativa Especial de Macau e a A, S.A..

2. A DSAT toma, através de sequestro, a exploração da Sociedade, por um prazo de seis meses, a contar da data referida no número anterior...”

Deste modo, não é satisfeito qualquer hipótese definida no n.º 2 do citado artigo para a sua admissibilidade, isto é, aparentemente o pedido da 1.ª R. não emerge do facto jurídico que serve de fundamento à acção (incumprimento contratual dos RRs) ou à sua defesa (aceitação sem reserva à suspensão dos preços unitários revistos ou cumprimento defeituoso da A.), nem a 1.ª R. pretende obter a compensação ou tornar efectivo o direito a benfeitorias ou despesas relativas à coisa cuja entrega lhe é pedida, ou tende a conseguir, em seu benefício, o mesmo efeito jurídico que a A. se propõe obter. Daí é de rejeitar o presente pedido da 1.ª R..

\*

Todos os RRs suscitam a excepção da ilegitimidade da A. pela aceitação à “suspensão” dos preços unitários revistos determinados através do despacho do 2.º R. datado de 12/06/2012 (vide art.ºs 23º a 52.º, 26.º a 86.º e 21.º a 42.º das contestações dos 1.ª R., 2.º R. e 3.º R., respectivamente).

Após análise de toda a matéria constante dos autos, não parece que haja factos relevantes cuja prova seja feita necessariamente através de audiência de julgamento. Pelo contrário, os presentes autos e os em anexo já fornecem todos os elementos necessários para o conhecimento da referida excepção.

Daí é de indeferir as testemunhas arroladas pela assistente a fls. 567 dos autos.

\*

Dos documentos constantes dos autos e dos autos em anexo bem como da confissão das partes resultam assente a seguinte factualidade pertinente:

1.º - Pela escritura pública outorgada aos 04/01/2011, foi celebrado entre a 1.ª R. e a A. o «Contrato do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros de Macau» para a prestação do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros de Macau das II e V Secções (adiante designada por “Contrato”), com efeitos a partir de 01/08/2011 até 31/07/2018 (vide fls. 32 a 51 dos autos de intimação para um comportamento deste Tribunal, atuando sob o

processo n.º 85/13-IC, em anexo, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

2.º - Pelo despacho de “concordância” do 2.º R. datado de 12/06/2012 e lançado sobre a proposta n.º 795/DGT/2012, foram revistos e ajustados os preços unitários do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros de Macau prestados pelas três adjudicatórias, entre os quais, a A., com efeitos a partir da aprovação da referida proposta (vide fls. 773 a 779 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

3.º - Por ofício com n.º de referência: 1207168/3351/DGT/2012, de 21/06/2012, foi a A. notificada do despacho acima mencionado (vide fls. 302 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

4.º - Pela instrução verbal dirigida ao Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, o 2.º R determinou a revisão do processo de ajustamento de tarifas, no sentido de assegurar a qualidade de serviços das três companhias, garantir a segurança dos passageiros e corresponder às exigências da população, vindo a respectiva informação ser divulgada através do “*website*” do Gabinete de Comunicação Social em 07/07/2012 (vide fls. 518 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

5.º - O Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas ordenou à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) para rever o procedimento relativo ao ajustamento das tarifas e supervisionar, o mais rápido possível, a concretização do plano de melhoramento dos serviços das adjudicatórias bem como o lançamento do sistema de avaliação, vindo a respectiva informação ser divulgada através do “*website*” do Gabinete de Comunicação Social em 04/07/2012 (vide fls. 520 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

6.º - Segundo a informação divulgada no “*website*” do Gabinete de Comunicação Social aos 12/07/2012, foi referido o seguinte: “O secretário para os Transportes e as Obras Públicas, C, indicou hoje (12 de Julho) que o governo está muito atento às opiniões da sociedade, relativamente ao aperfeiçoamento dos serviços das concessionárias de

transportes públicos de autocarros, considerando-as como importante referência quando é preciso elevar a qualidade de serviços das companhias e proceder a ajustamento de tarifas.

No final de uma ocasião pública, C disse à comunicação social que os serviços competentes estão a analisar e estudar as deficiências do processo de actualização das tarifas de serviços das companhias de autocarros.

E, o ajustamento agora previsto fica suspenso por algum tempo, até à conclusão e melhoria de todo o processo, acrescentou.

O mesmo responsável salientou que a participação da população é um elemento importante para a melhoria dos serviços em causa e que o governo vai acelerar o trabalho da criação do mecanismo de avaliação de serviços prestados pelas companhias de transportes de autocarros, acrescentou o secretário.

C referiu ainda que os representantes da Secretaria para os Transportes e Obras Públicas e da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, estarão presentes, amanhã, na reunião da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas da Assembleia Legislativa, para esclarecimentos detalhados sobre a situação do ajustamento das tarifas e o sistema de avaliação da qualidade dos serviços de transportes públicos de autocarros para posterior divulgação ao público.” (vide fls. 522 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

7.º - A A. foi informada verbalmente, através da DSAT, de que o pagamento dos novos preços unitários não seriam realizados atempadamente, pela “contestação social” que se fez sentir após a divulgação do ajustamento das tarifas.

8.º - Segundo a informação divulgada no “*website*” do Gabinete de Comunicação Social aos 17/07/2012, foi referido o seguinte: “O secretário para os Transportes e as Obras Públicas, C, disse, hoje (17 de Julho), que o governo compreende que a sociedade está atenta aos serviços que as companhias de autocarros oferecem, afirmando que não existe intenção de atrasar o processo de actualização das tarifas e que as

insuficiências a colmatar irão ser melhoradas o mais rápido possível no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados.

O mesmo responsável revelou ainda que a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) pretende trabalhar activamente com as três companhias de autocarros na melhoria dos serviços, tendo em conta que a actualização das tarifas depende dos trabalhos realizados para aumentar a qualidade oferecida à população.

Neste sentido o governo irá continuar a ouvir as opiniões da sociedade e de acordo com o conteúdo dos contratos pretende alterar o referido processo de ajustamento das tarifas e solicitar às companhias de autocarros para melhorar rapidamente o nível dos serviços, acrescentou C.” (vide fls. 524 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

9.º - Em 26/07/2012, realizou-se uma reunião do Conselho Consultivo do Trânsito, em que participaram as representantes das três adjudicatárias (vide fls. 537 a 544 dos autos do processo n.º 85/13-IC, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

10.º - Para os serviços prestados entre Junho de 2012 e Maio de 2013, foram emitidas as seguintes facturas pela A. à DSAT:

Secção	Período	Data de emissão da factura para os serviços prestados no período indicado	Data de emissão da factura para o pagamento da diferença**
II	06/2012	08/08/2012 (f. 304*)	20/11/2012 (f. 328*)
V	06/2012	08/08/2012 (f. 306*)	20/11/2012 (f. 328*)
II	07/2012	12/09/2012 (f. 308*)	20/11/2012 (f. 329*)
V	07/2012	12/09/2012 (f. 309*)	20/11/2012 (f. 329*)
II	08/2012	10/10/2012 (f. 310*)	20/11/2012 (f. 330*)
V	08/2012	10/10/2012 (f. 311*)	20/11/2012 (f. 330*)
II	09/2012	01/11/2012 (f. 312*)	20/11/2012 (f. 331*)
V	09/2012	01/11/2012 (f. 313*)	20/11/2012 (f. 331*)
II	10/2012	05/12/2013 (f. 314*)	31/12/2012 (f. 332*)
V	10/2012	05/12/2013 (f. 315*)	31/12/2012 (f. 332*)

II	11/2012	02/01/2013 (f. 316*)	31/12/2012 (f. 333*)
V	11/2012	02/01/2013 (f. 317*)	31/12/2012 (f. 333*)
II	12/2012	31/12/2012 (f. 318*)	31/12/2012 (f. 334*)
V	12/2012	31/12/2012 (f. 319*)	31/12/2012 (f. 334*)
II	01/2013	11/03/2013 (f. 321*)	05/06/2013 (f. 335*)
V	01/2013	11/03/2013 (f. 320*)	05/06/2013 (f. 336*)
II	02/2013	17/04/2013 (f. 322*)	05/06/2013 (f. 337*)
V	02/2013	17/04/2013 (f. 323*)	05/06/2013 (f. 338*)
II	03/2013	25/04/2013 (f. 325*)	05/06/2013 (f. 339*)
V	03/2013	25/04/2013 (f. 324*)	05/06/2013 (f. 340*)
II	04/2013	28/05/2013 (f. 326*)	05/06/2013 (f. 341*)
V	04/2013	28/05/2013 (f. 327*)	05/06/2013 (f. 342*)
II	05/2013	08/07/2013 (f. 25 dos autos)	08/07/2013 (f. 27 dos autos)
V	05/2013	08/07/2013 (f. 26 dos autos)	08/07/2013 (f. 28 dos autos)

\*\*diferença da quantia a pagar calculada entre os preços unitários originais e os revistos

\* autos do processo n.º 85/13-IC

11.º - Segundo a informação sobre a 1.ª reunião realizada aos 31/01/2013 e divulgada no “*website*” do Conselho Consultivo do Trânsito, foi referido o seguinte:

“DSAT apresenta ao CCT a actualização do preço de serviços dos autocarros

As duas comissões especializadas do Conselho Consultivo do Trânsito (adiante designado por CCT) convocaram uma reunião conjunta de trabalho, em que o director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) e vice-presidente do CCT, D, propôs aos vogais reiniciar-se o processo de actualização do preço da prestação de serviços de autocarros e auscultou as opiniões apresentadas pelos mesmos. Tendo em conta que as medidas adoptadas pela E e F atingiram os resultados esperados e satisfizeram as exigências do Governo, será reiniciado o referido processo.

D admitiu que a divulgação da actualização do preço da prestação de serviços de autocarros em Julho do ano passado foi polémica devido a falta de transparência no processo administrativo e insuficiência de esforços por parte da DSAT. Referiu ainda que tendo revisto o caso e auscultado as opiniões construtivas dos cidadãos, compreende as solicitações e expectativas por parte dos cidadãos, pelo que travou o processo administrativo da actualização e exigiu às três companhias de autocarros a apresentação de planos de melhoria dos serviços.

Passado mais de meio ano, concluiu-se que as companhias têm envidado esforços para implementar os seus planos de melhoria, designadamente, otimizar sucessivamente os equipamentos dos autocarros, adquirir novos equipamentos para os veículos, promover acções de formação para o pessoal, aumentar e ajustar a frequência dos autocarros e incrementar oportunamente o número de viaturas em circulação, tendo reduzido o tempo de espera nas paragens (sobretudo na Av. XX, Av. XX e Rua XX) durante a hora de ponta para facilitar os cidadãos. Por outro lado, as companhias concordaram que o ajustamento do preço da prestação dos seus serviços depende da qualidade dos mesmos (o reconhecimento desta estará sujeita à aprovação de um mecanismo de avaliação dos serviços).

Quanto à implementação dos planos da melhoria das três companhias dos autocarros, a E e F conseguiram um significativo melhoramento nos seus serviços, cujo nível se tem mantido estável, assim, tendo em consideração os resultados das análises dos dados relativos aos serviços, dos inquéritos sobre o grau de satisfação, dos contratos e de acordo com o princípio “governar segundo a lei”, a DSAT propõe que seja reiniciado o processo administrativo da actualização do preço da prestação de serviços dos autocarros da E e F. Quanto à A, o processo administrativo para tratar dos seus pedidos de ajustamento não será reiniciado, dado que tem ainda diversos processos em curso e os seus serviços não possuem o nível exigido. A DSAT salientou que vai reforçar os meios de fiscalização, auscultar as opiniões apresentadas pelos cidadãos para supervisionar a optimização dos serviços das companhias de autocarros....” (vide fls. 249 a 251 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

12.º - Por ofício com n.º de referência: 5.4.7.385 datado de

22/03/2013, a A. requereu junto do 2.º R. a aprovação do ajustamento das tarifas o mais rápido possível (vide fls. 258 a 259 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

13.º - Segundo a informação sobre a 4.ª reunião realizada aos 12/04/2013 e divulgada no “*website*” do Conselho Consultivo do Trânsito, foi referido o seguinte:

“O Governo reinicia o processo administrativo para a actualização do preço da prestação de serviços das duas companhias de autocarros

A Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (daqui em diante designada por DSAT) relatou ao Conselho Consultivo do Trânsito (doravante designado por CCT) a situação dos trabalhos de actualização do preço da prestação de serviços de autocarros; após analisada e estudada a matéria, tendo por base o princípio de tratar a actualização depois da melhoria dos serviços, o Governo inicia a actualização do preço da prestação de serviços da F, S.A.R.L. (de ora em diante designada, simplesmente, por F) e da E, S.A.R.L., (daqui em diante designada como SE), a referida actualização produz efeitos a partir de 1 de Janeiro do corrente ano, actualmente, o respectivo processo de financiamento está finalizado e será divulgado posteriormente.

As duas comissões especializadas do CCT realizaram uma reunião conjunta de trabalho, D, Director da DSAT e vice-presidente do CCT, apresentou, aos membros, os trabalhos prioritários recentemente realizados pela DSAT, incluindo nos quais, o andamento da actualização do preço da prestação de serviços de autocarros em 2012 e do plano de optimização dos serviços de táxis especiais. A DSAT demonstrou que, em finais do ano passado, o Governo depois de ter divulgado que reunia condições para reiniciar o procedimento administrativo da dotação financeira à actualização do preço da prestação de serviços de autocarros da F e SE, após auscultação e análise sintetizada das opiniões de diversos sectores sociais sobre a subsequente actualização do preço da prestação de serviços e os serviços em geral das empresas operadoras, sob o princípio de tratar a actualização depois da melhoria dos serviços, o Governo reiniciou o procedimento administrativo da dotação financeira à actualização do preço da prestação de serviços da F e da SE,

com efeitos a 1 de Janeiro do corrente ano, actualmente, o respectivo processo de financiamento está finalizado e será divulgado posteriormente.

... ..

A DSAT agradeceu a todos os membros as opiniões formuladas em relação à actualização do preço da prestação de serviços de autocarros, compreendendo as preocupações e as necessidades do público sobre os serviços de autocarros. Para tal, a DSAT envidará ainda mais esforços para a melhoria dos serviços de autocarros, nomeadamente, mediante a criação do regime de avaliação dos serviços de autocarros, quantificará, de forma padronizada, a qualidade dos serviços em geral das companhias operadoras, aumentando a transparência de supervisão e impulsionando a elevação da qualidade dos serviços de autocarros. Durante o processo, a DSAT continuará a manter a comunicação com o CCT e os sectores da sociedade, para aperfeiçoar conjuntamente os serviços de autocarros da RAEM....” (vide fls. 261 a 263 dos autos e [https://www.cctrans.gov.mo/pt/news\\_detail.aspx?a\\_id=50](https://www.cctrans.gov.mo/pt/news_detail.aspx?a_id=50) “website” do Conselho Consultivo do Trânsito, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

14.º - Pelos Despachos do Chefe do Executivo n.º 85/2013 e 86/2013, respectivamente, publicado no B.O. da RAEM, de 15/04/2013, I Série-Suplemento, foi autorizado o aumento das despesas relativas à taxa de serviço para a prestação do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros de Macau das secções I, IV e III, segundo o preço unitário da taxa de serviço aprovado (vide fls. 265 e 267 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

15.º - Pela decisão judicial proferida aos 04/12/2013 nos autos do processo n.º CV1-13-0002-CFI, correndo junto do Tribunal Judicial de Base da RAEM, foi declarada a falência da A. (vide fls. 328 a 332 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

\*\*\*

Para sustentar o direito do pagamento aos preços unitários revistos, com efeitos a partir de 12/06/2012, a A. refere-se que todas as facturas são emitidas com base na quilometragem aprovada pela DSAT, nos

termos dos art.ºs 1.º e 2.º do Contrato e art.º 11 do «Caderno de Encargos», significando por isto que a respectiva homologação é um “acto de conteúdo vinculativo” e o não pagamento pela 1.ª R. implica-se uma violação grave dos deveres contratuais e manifesta execução defeituosa do Contrato.

Segundo os alegados das partes nos articulados, não é manifestamente posta em causa o cômputo de quilometragem como índice do cálculo da quantia a pagar pelo adjudicante para os serviços prestados. A única divergência das partes reside na inexecução dos preços unitários revistos determinados no despacho do 2.º R. na proposta n.º 795/DGT/2012, os quais, no entender dos RRs, são suspensos por actos “verbais” subsequentes e tudo à consciência da A..

Estipula na Cláusula 7.ª do «Contrato do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros de Macau» o seguinte (vide fls. 32 a 51 dos autos do processo n.º 85/13-IC) :

“第七條 (各類服務單價的調整) :

一、自 2012 年起，各類服務的單價可按照下列公式調整：

$$P_c = P_o \times (0.294 \times A_c/A_o + 0.474 \times S_c/S_o + 0.232 \times F_c/F_o) ;$$

說明：

$P_c$ ——擬調整的單價；

$P_o$ ——判給單價；

$A_o$ ——2010 年度的澳門特別行政區綜合消費物價指數；

$A_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的澳門特別行政區綜合消費物價指數；

$S_o$ ——2010 年度的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬；

$S_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬(當  $S_c \leq S_o$ ，計算時以  $S_c = S_o$  代入公式)；

$F_o$ ——2010 年度的車用輕柴油平均定價；

$F_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的車用輕柴油平均定價；

其中， $A_o$ 、 $A_c$ 、 $S_o$ 、 $S_c$ 、 $F_o$  及  $F_c$  的數據以統計暨普查局公佈為準， $P_c$  以四捨五入方式計算精確至小數點後一位。

二、當擬調整的單價少於或等於判給單價(即  $P_c \leq P_o$ )時，所支付的單價按照判給單價計算。

三、每年最多可調整單價一次，且擬調整單價的一方須於該年 6 月 30 日前提出。

四、不論任何情況，僅在判給實體批准後方可執行本條所述擬調整的單價。”

Conforme o citado clausulado se afigura patente que o processo de ajustamento dos preços é matéria de discricionariedade da adjudicante. Embora que é prevista a fórmula fixando os índices para fazer o cálculo do ajustamento, a implementação fica dependente exclusivamente da aprovação da adjudicante e a adjudicatária só poderia requerer, no máximo, uma vez por ano. Deste modo, não se pode a A. deixa a admitir outros factores, tais como a qualidade e a segurança dos serviços prestados e o cumprimento rigoroso dos deveres das adjudicatárias, todos com vista a boa execução do Contrato (vide Cláusulas 1.<sup>a</sup> e 10.<sup>a</sup> do Contrato<sup>2</sup>), podem ser levados em consideração para a decisão de

---

<sup>2</sup> Rezam nas Cláusulas 1.<sup>a</sup> e 10.<sup>a</sup> do Contrato:

“第一條 (合同標的) :

一、承判公司必須透過本合同為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務——第二標段及第五標段。

二、承判公司必須按照本合同、招標案卷及其投標書的規定及條件提供上款所指的服務，並須遵守現行法例；招標案卷及承判公司的投標書為本合同的組成部分，並為一切法律致力視作在此覆述。

三、在履行合同期限內的一切工作、供應及服務，包括提供服務所需的資源，以及其整體的行政、營運、監控、清潔、車輛及設備的保養維修、辦公場地的安排及保養維修，以及其他根據承投規則的條款所述的工作、供應及服務，均視為合同標的。

四、承判公司必須在合同期限內提供一切為妥善履行合同標的服務的工作。

第十條 (承判公司的義務) :

獨一款、承判公司還必須履行下列義務：

a) 遵循公共利益原則，且須在提供服務期間，確保道路集體客運公共服務的正常運作；

b) 為使道路集體客運公共服務以有規律及有效率的方式運作，且具最高的舒適及安全性，在任何時候採取可行的最佳質量標準；

c) 在可預見的情況下，倘因承判公司的公司狀況，將影響服務的提供或服務的正常運作，承判公司須立即通知交通事務局；

d) 盡全力和認真地提供合同標的所有工作、供應及服務，並須絕對遵守職業道德、公正、獨立、盡責及積極的原則；

aprovação.

Consta na proposta n.º 795/DGT/2012, que faz parte integrante do acto de aprovação do 2.º R., ao abrigo do n.º 1 do art.º 115.º do C.P.A., o seguinte:

“...1.茲收到 F 有限公司(下稱 F)、E 有限公司(下稱 E)及 A 有限公司(下稱 A)信函，向「澳門道路集體客運公共服務」承判實體申請調整各服務類型的單價如下(見附件一)：

1.1F

.....

1.2A

.....

1.3E

.....

2.根據「為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務」合同(下稱合同)第七條，指出自 2012 年起，各公司可按照相關規定調整各類服務的單價(見附件二、三及四)：

*第七條 (各類服務單價的調整)：*

*一、自二零一二年起，各類服務的單價可按照下列公式調整：*

$$P_c = P_o \times (0.294 \times A_c/A_o + 0.474 \times S_c/S_o + 0.232 \times F_c/F_o) ;$$

*說明：*

*P<sub>c</sub>——擬調整的單價；*

- 
- e) 使其工作人員遵守有關的規則及規定；
  - f) 確保服務所涉人員對在有關工作中所獲悉的資料保密；
  - g) 遵從並配合由交通事務局所訂的監督工作；
  - h) 進行為評估服務的運作條件所需的一切測試；
  - i) 遵守所有適用於澳門特別行政區的現行法例，尤其是 7 月 6 日第 63/85/M 號法令、6 月 20 日第 50/88/M 號法令、第 3/2007 號法律《道路交通法》、經 4 月 28 日第 17/93/M 號法令核准的《道路交通規章》及 11 月 28 日第 57/94/M 號法令等，且還須遵守將來公佈的相關法例，以及公共行政機關的指引和規定，並應負責提供服務所需的一切行政手續及費用。”

$P_o$ ——判給單價；

$A_o$ ——二零一零年度的澳門特別行政區綜合消費物價指數；

$A_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的澳門特別行政區綜合消費物價指數；

$S_o$ ——二零一零年度的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬；

$S_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬(當  $S_c \leq S_o$ ，計算時以  $S_c = S_o$  代入公式)；

$F_o$ ——二零一零年度的車用輕柴油平均定價；

$F_c$ ——擬調整單價該年最新公佈的車用輕柴油平均定價；

其中， $A_o$ 、 $A_c$ 、 $S_o$ 、 $S_c$ 、 $F_o$  及  $F_c$  的數據以統計暨普查局公佈為準， $P_c$  以四捨五入方式計算精確至小數點後一位。

二、當擬調整的單價少於或等於判給單價(即  $P_c \leq P_o$ )時，所支付的單價按照判給單價計算。

三、每年最多可調整單價一次，且擬調整單價的一方須於該年六月三十日前提出。

四、不論任何情況，僅在判給實體批准後方可執行本條所述擬調整的單價。

3.按統計暨普查局 2010 年度資料(見附件五至七)：

$A_o$ ——104.25(二零一零年度的澳門特別行政區綜合消費物價指數)

$S_o$ ——10,940.00(二零一零年六月及十二月份的陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬之中位數)

$F_o$ ——10.49(二零一零年度的車用輕柴油平均定價)

4.根據統計暨普查局於 2012 年最新公佈的上述各項指數數字如下(見附件八至十)：

$A_c$ ——114.41(二零一二年二月份澳門特別行政區綜合消費物價指數)

$S_c$ ——14,550.00(二零一一年六月及十二月份陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬之中位數)

Fc—12.68(二零一一年第四季的車用輕柴油平均定價)

5.對比各項參數，錄得升幅如下：

... ..

6.經核算後，各公司所提供的建議調升價，是按合同內規定作計算。

7.各公司向本局提交申請文件之日期如下：

F 入件日期：2012 年 3 月 29 日

E 入件日期：2012 年 4 月 2 日

A 入件日期：2012 年 3 月 28 日及 2012 年 4 月 20 日

8.其中，A 曾於 2012 年 3 月 28 日向本局提交的申請中，由於所取得的指數與合同規定不相符，故根據本局局長於 2012 年 4 月 16 日在第 537/DGT/2012 號建議書所作出之批示予以否決(見附件十一)，其後該公司於 2012 年 4 月 20 日所提交的申請，則符合合同之規定。

9.經向統計暨普查局諮詢，每月有關指數均會在翌月約 21-23 日期間公佈，按各巴士公司向本局提交申請文件之日期，均為當其時之最新公佈的指數數字；而其後統計暨普查局亦有公佈 3 月份及 4 月份的統計指數，其中陸路運輸業全職有薪酬僱員的平均薪酬(S)，及車用輕柴油平均定價(F)並未有最新數字，僅公佈 3 月份綜合消費物價指數為 115.39，及 4 月份綜合消費物價指數為 116.09，與 2 月份最字比較均有所上升。

10.就各申請所取得的數字，根據本局法律輔助處之意見，行政當局宜以承判公司提出請求時的最新數據為準考慮是否批准其調整單價的請求，又或最遲以該年 6 月 30 日前的最新數據為準另行提出調整單價的方案(見附件十二)。

11.在收到各公司申請文件後，各公司並未就對其更有利的更新後之指數向本局作出更新資料的申請，同時在合同內並沒有規定行政當局必須待至 6 月 30 日方作決定，故此，可考慮按各公司最後向本局入件且符合合同規定的指數作出分析。

12.每一標段於調整各類服務單價後，每年服務總價的新舊對比如下：

... ..

13.按照上述，各公司因是次調整所需而每年額外增加的服務費用如下：

... ..

14.因應在核實承判實體每月的發車數據時，需採集及比照多項資料記錄，包括由承判實體提供的班次報表、電子票款交易系統提供的路線行程記錄等，由於有關程序需時，按現時服務費之支付情況評估，預計每年有部份服務費用會順延至翌年支付，故擬在每年年度預留中先扣除部份金額並歸入翌年預算內，如此類推，在最後一年服務金額將包含上年度之扣除部份，整體所需增加的費用仍一樣，從而使預算金額更貼近實際開支。

15.基於上述，現向上級建議：

15.1 批准就 F 的服務費用作如下安排：

15.1.1 各服務類型的單價調整如下：

... ..

15.1.2 許可按第 15.1.1 所述之服務費單價，增加「為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務——第一標段及第四標段」的服務費用開支，增加的金額為\$474,802,162.10(澳門幣肆億柒仟肆佰捌拾萬零貳仟壹佰陸拾貳元壹角整)，並分段支付如下：

2012 年.....	\$39,430,533.10
2013 年.....	\$75,718,676.60
2014 年.....	\$77,483,580.40
2015 年.....	\$77,483,580.40
2016 年.....	\$77,483,580.40
2017 年.....	\$77,483,580.40
2018 年.....	\$49,718,630.80

15.2 批准就 A 的服務費用作如下安排：

15.2.1 各服務類型的單價調查如下：

	單價(澳門幣)					
	以小巴提供 日間路線服務	以中巴提供 日間路線服務	以大巴提供 日間路線服務	以小巴提供 深宵路線服務	以中巴提供 深宵路線服務	以大巴提供 深宵路線服務
第二標段	11.9	15.4	19.0	17.9	23.2	28.5
第五標段	12.9	16.7	20.6	19.3	25.1	30.9

15.2.2 許可按第 15.2.1 所述之服務費單價，增加「為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務——第二標段及第五標段」的服務費用開支，增加金額為\$332,933,723.70(澳門幣叁億叁仟貳佰玖拾叁萬叁仟柒佰貳拾叁元柒角整)，並分段支付如下：

2012 年.....	\$27,648,893.10
2013 年.....	\$53,094,326.40
2014 年.....	\$54,331,886.00
2015 年.....	\$54,331,886.00
2016 年.....	\$54,331,886.00
2017 年.....	\$54,331,886.00
2018 年.....	\$34,862,960.20

15.3 批准就 E 的服務費用作如下安排：

15.3.1 各服務類型的單價調整如下：

.....

15.3.2 許可按第 15.3.1 所述之服務費單價，增加「為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務——第三標段」的服務費用開支，增加金額為\$166,688,684.30(澳門幣壹億陸仟陸佰陸拾捌萬捌仟陸佰捌拾肆元叁角整)，並分段支付如下：

2012 年.....	\$13,842,868.10
2013 年.....	\$26,582,538.10
2014 年.....	\$27,202,142.50
2015 年.....	\$27,202,142.50
2016 年.....	\$27,202,142.50
2017 年.....	\$27,202,142.50
2018 年.....	\$17,454,708.10

15.4 鑑於上述費用涉及調整價格後之開支，經諮詢本局法律輔助處意見，根據經 5 月 15 日第 30/89/M 號法令修訂的 12 月 15 日第 122/84/M 號

法令第 12 條第 2 款 c)項規定，得免除簽署書面合同(見附件十三)。

15.5 批准 2012 年的負擔由登錄於本年度交通事務局運作預算內經濟分類「02.03.09.00.07 乘客集體運輸公共服務開支」帳目的撥款支付，2013 年至 2018 年的負擔將由登錄於該等年度澳門特別行政區財政預算的相應撥款支付；此外，若 2012 年至 2017 年各財政年度所訂金額錄得結餘，則相應的撥款轉至嗣後數年支付。(法律依據為按照經第 28/2009 號行政法規修改之第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第二十條「跨年度負擔」第五款「分段支付批示所載的負擔，如未於相應財政年度全部或部分支付，其相應的撥款轉至嗣後數年，直至批示所載最後的一個財政年度為止；但經行政長官以批示許可運用於其他有別於原定目的者除外。」。

15.6 批准上述各公司的最新單價由本建議書獲核准之日起執行。...

Conforme o teor transcrito, os preços unitários fixados nos respectivos contratos de concessão das três adjudicatárias são aumentados em resultado somente pelo acréscimo dos valores dos índices de referência. Neste sentido, a decisão do ajustamento dos preços unitários e a sua implementação, como se entende a A., não é sujeita à qualquer outra condição “suplementar”, designadamente, da melhoria da qualidade dos serviços.

Embora que consta do ofício de notificação da decisão de aprovação dirigida à A. uma instrução que: “...因應服務費用的調升，現行的公共巴士服務亦應作配合優化，現謹請貴公司向本局提交未來一年的服務優化計劃(相關開支由貴公司自行承擔)，包括詳列各項目名稱、具體操作安排、落實時程等，以回應公眾對提升本澳公交服務的殷切訴求...” (vide fls. 302 dos autos do processo n.º 85/13-IC), não é de considerar a indicada entrega pela A. do plano de melhoramento dos serviços do próximo ano fosse uma condição subjacente na ora decisão de aprovação do aumento dos preços unitários.

De facto, referiu o Senhor Secretário para os Transportes e as Obras Públicas só depois da divulgação do aumento dos preços que o melhoramento da qualidade de serviços das companhias é importante referência para proceder ao ajustamento de tarifas e até à conclusão e melhoria de todo o processo, ao ajustamento previsto fica suspenso e o governo iria acelerar o trabalho da criação do mecanismo de avaliação de serviços prestados pelas companhias de transportes de autocarros (vide fls. 522 dos autos).

Por outro lado, o 3.º R. admitiu-se numa reunião do Conselho Consultivo do Trânsito, realizado em 31/01/2013, que o processo administrativo da actualização foi travado e foram exigidas às três companhias de autocarros a apresentação de planos de melhoria dos serviços para o reinício, referindo ainda as companhias concordaram que o ajustamento do preço da prestação dos seus serviços depende da qualidade dos mesmos (o reconhecimento desta irá sujeita à aprovação de um mecanismo de avaliação dos serviços) (vide fls. 250 dos autos).

Pelo que, não se afigura adequado para os RRs invocarem “*a exceptio non adimpleti contractus*” ou “excepção de não cumprimento” consagrado no art.º 422.º do Código Civil como causa justificativa ao incumprimento dos novos preços revistos e da rejeição da pagamento das diferenças, pelo cumprimento defeituoso dos deveres contratuais da A., designadamente, pela má qualidade e pouca segurança dos serviços prestados, ou pela deficiência na gestão de operações e pessoal das adjudicatárias, os quais inequivocamente não foram considerados como elemento decisivo na decisão de aprovação.

Aliás, é prevista na Cláusula 14.ª do Contrato o regime sancionatório para o cumprimento defeituoso da adjudicatária.

Também não é de tipificar a situação como “*ius variandi*” ou modificação unilateral pela adjudicante na execução do Contrato, em exercício dos poderes de autoridade consagrado no art.º 167.º, alínea a) do C.P.A.<sup>3</sup>.

\*

Todavia, não se pode deixar de anotar que pouco depois da divulgação da revisão ou aumento dos preços para as três adjudicatárias, pela manifestação social de maneira oposta, o 2.º R. anunciou

---

<sup>3</sup> “...3 - A modificação unilateral, também conhecida por “*ius variandi*”, “*fait du prince*” ou “*factum principis*”, terá que respeitar o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro - *manter o objecto*, sob pena de se estar a *impôr* um outro ou diferente contrato; *manter o equilíbrio financeiro*, a fim de se evitar que novas prestações coloquem o particular numa situação de prejuízo e ruína financeira (é por essa razão que se permite que o contratante particular peça a revisão das cláusulas remuneratórias ou o pagamento de justa indemnização).

Esta modificação pode ser feita, igualmente, por acordo, através de *contrato adicional* ou de *suplemento ao contrato*....” (Vide «*Código do Procedimento Administrativo - Anotado e comentado*», José Manuel Santos Botelho, Américo Pires Esteves e José Cândido de Pinho, 4.ª Edição, Almedina, 2000, p. 925)

publicamente da revisão do processo de ajustamento de tarifas no sentido de assegurar a qualidade de serviços das três companhias, garantir a segurança dos passageiros e corresponder às exigências da população, tendo dirigido a instrução verbal ao Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas. Também foi divulgado que o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas ordenou à DSAT, em seguida, para rever o procedimento relativo ao ajustamento das tarifas e supervisionar a concretização do plano de melhoramento dos serviços das adjudicatárias, bem como o lançamento do sistema de avaliação.

Obviamente foi subsequente a isto a A. informada pela DSAT de que os novos preços unitários não seriam implementados atempadamente.

É esclarecido, na informação divulgada no “*website*” do Gabinete de Comunicação Social em 12/07/2012, respeitante à palavra dada pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas numa ocasião pública, da atitude e das medidas mais concretas que a adjudicante veio a avançar-se (vide fls. 522 dos autos): “...que o governo está muito atento às opiniões da sociedade, relativamente ao aperfeiçoamento dos serviços das concessionárias de transportes públicos de autocarros, considerando-as como importante referência quando é preciso elevar a qualidade de serviços das companhias e proceder a ajustamento de tarifas... que os serviços competentes estão a analisar e estudar as deficiências do processo de actualização das tarifas de serviços das companhias de autocarros...E, o ajustamento agora previsto fica suspenso por algum tempo, até à conclusão e melhoria de todo o processo...”

Deste modo, ao lado de suspender a implementação dos preços ajustados, a revisão tem por objecto a introdução como uma referência decisiva no processo do ajustamento dos preços a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas adjudicatárias.

Como se refere atrás, a introdução deste factor no processo de ajustamento não mostra ser violadora aos estipulados no Contrato ou desrazoável, nem fazendo um erro manifesto em desrespeito pelo exercício do poder discricionário<sup>4</sup> gozado pela adjudicante na execução

---

<sup>4</sup> Vide acórdãos do Tribunal de Última Instância dos processos n.º 13/2014, de 09/04/2014, n.º 30/2013,

do Contrato.

É provado nos autos que foram realizadas reuniões posteriormente entre a DSAT e os representantes das três adjudicatárias e todas as três adjudicatárias conseguiram diligenciar-se para tratarem o assunto, como é referido numa informação divulgada no “*website*” do Conselho Consultivo do Trânsito relativa à reunião realizada em 31/01/2013: “...D admitiu que a divulgação da actualização do preço da prestação de serviços de autocarros em Julho do ano passado foi polémica devido a falta de transparência no processo administrativo e insuficiência de esforços por parte da DSAT. Referiu ainda que tendo revisto o caso e auscultado as opiniões construtivas dos cidadãos, compreende as solicitações e expectativas por parte dos cidadãos, pelo que travou o processo administrativo da actualização e exigiu às três companhias de autocarros a apresentação de planos de melhoria dos serviços...Passado mais de meio ano, concluiu-se que as companhias têm envidado esforços para implementar os seus planos de melhoria, designadamente, otimizar sucessivamente os equipamentos dos autocarros, adquirir novos equipamentos para os veículos, promover acções de formação para o pessoal, aumentar e ajustar a frequência dos autocarros e incrementar oportunamente o número de viaturas em circulação, tendo reduzido o tempo de espera nas paragens (sobretudo na Av. XX, Av. XX e Rua XX) durante a hora de ponta para facilitar os cidadãos. Por outro lado, as companhias concordaram que o ajustamento do preço da prestação dos seus serviços depende da qualidade dos mesmos (o reconhecimento desta estará sujeita à aprovação de um mecanismo de avaliação dos serviços)...”

Ao lado disto, registou-se que a A. nunca emitiu facturas baseando unicamente dos preços unitários revistos na proposta n.º 795/DGT/2012 e são sempre em dois conjuntos, um baseando aos preços unitários fixados no Contrato e o outro sobre a diferença entre os preços unitários fixados e os revistos conforme a quilometragem aprovada pela DSAT, uma vez por volta de cada seis meses.

Acresce que no requerimento dirigido ao 2.º R. de 22/03/2013 (vide

---

de 31/07/2013 e n.º 32/2013, 31/07/2013 e do Tribunal de Segunda Instância dos processos n.º 220/2003, de 29/04/2004 e n.º 97/2003, de 01/07/2004.

fls. 258 a 259 e verso dos autos), a A. referiu o seguinte:

“...就閣下於 2012 年 6 月 21 日對調升服務費之批示，我司曾於 2012 年 11 月 16 日致函閣下，祈請批准發放服務費調整差額，款項生效日期為 2012 年 6 月 12 日。可惜，相關款項至今仍未獲得支付。

最近，我司欣然看到澳門特區政府對巴士服務費調整問題採取積極取態及行動，然而，最終只有兩家巴士服務營運商(F 和 E)獲得批准調整服務費，對此非常失望。從合同條款以及服務質量提升的角度而言，我司早前提交的調整服務費申請，委實應獲批准通過。

自啟運之初以來，A 為了有效提升各方面的服務質素，作出了巨大的努力；其中每十萬公里的交通意外率由 2011 年 6.84 降至 2012 年的 4.43，下降 35%。與此同時，每十萬乘客人次的投訴率亦由 2011 年 20.5 減至 2012 年的 7.7，下降 63%。然而，我司並未因此而放慢步伐，並充分明白提升服務質素是一項持續進行的改革項目，為此，我司已計劃了一系列的改善方案，定於 2013 年內落實執行。

... ..

在目前的困難苦況之下，A 要在澳門繼續維持正常營運著實非常艱鉅。若仍無法舒緩財政困難，其衍生的首要大害，是我司將無法繼續實施優化計劃，並將由於無法提供優厚薪酬，從而失去僱員忠誠度。

我司一直以來秉持誠懇的態度，以巨大決心作出辛勤努力，全力改善提升服務質素。藉此，懇祈長官閣下能盡快批覆服務費用調整。閣下的鼎力協助，不僅能緩解 A 的燃眉之急，同時亦能締造政府、市民及營運商的三贏局面，推動澳門公交邁上另一台階。...” (sublinhado nosso)

Conforme os expostos, não é difícil de concluir a A. participava activamente no processo de revisão dos preços e teve conhecimento de todas as medidas bem como as decisões da adjudicante — a suspensão da decisão originária de aprovação dos preços revistos, a alteração do processo de ajustamentos dos preços em causa cujo reinício seria dependente da aprovação do melhoramento da qualidade dos serviços (não é simplesmente a apresentação do plano de melhoramento), e as novas decisões de ajustamento dos preços unitários para as outras duas adjudicatárias com efeitos produzidos só a partir de 01/01/2013.

Reza no art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, por força da alínea i) da Cláusula 10.ª do Contrato, que:

“Artigo 67.º

(Aceitação do acto)

1. *O cumprimento ou acatamento pelo adjudicatário de qualquer decisão tomada pelo adjudicante ou pelos seus agentes não se considera aceitação tácita da decisão acatada.*

2. *Todavia, se dentro do prazo de dez dias a contar do conhecimento da decisão, o adjudicatário não reclamar ou não formular reserva dos seus direitos, a decisão reputa-se aceite.”*

Não obstante que falta do comprovativo documental da decisão da suspensão dos preços revistos e da revisão do processo de ajustamento dos 2.º e 3.º RRs, ou seja, não é revestida de forma escrita, nem a prova da respectiva notificação por via postal, não é menos verdade que a ora decisão existe, tendo penetrado nas todas as medidas providenciadas quer pelos 2.º e 3.º RRs, quer pelo Senhor Secretário para os Transportes e as Obras Públicas ou DSAT, e todas as adjudicatárias tomaram conhecimento (vide art.ºs 2.º, n.º 6 e 121.º do C.P.A.) ou, pelo menos, na reunião do Conselho Consultivo do Trânsito realizada em 26/07/2012, da suspensão da implementação dos preços revistos e da revisão do respectivo processo de ajustamento das tarifas pela aprovada avaliação da qualidade dos serviços.

Senão como se pode explicar os comportamentos posteriores do lado da adjudicante e das adjudicatárias, incluindo a A., tudo desconforme à implementação da decisão originária de aprovação dos preços revistos e em conformidade ao princípio de “*tratar a actualização depois da melhoria dos serviços*” do Governo ?

Não conseguiu a A. justificar a não dedução de impugnação ou reclamação contra qualquer medida diligenciada ou solicitada, quer pelos 2.º e 3.º RRs, quer pelo Senhor Secretário para os Transportes e as Obras Públicas ou DSAT, tudo no sentido de suspender os preços revistos e de reiniciar o processo de ajustamento das tarifas em causa, até mesmo requereu de novo a aprovação para o ajustamento. Pelo que, é de considerar se verifica, *in casu*, a aceitação sem reserva da A. e faltá-la da legitimidade, nos termos do art.º 67.º, n.º 2 do D.L. n.º

63/85/M, de 6 de Julho, conjugado com o art.º 34.º do C.P.A.C.<sup>5</sup>.

Pelos expostos, decide-se proceder a excepção peremptória da falta da legitimidade da A. e absolver-se os RRs dos pedidos, por força nos termos dos art.ºs 412.º, n.º 3, 415.º e 429.º, n.º 1, alínea b) do C.P.C., *ex vi* do art.º 99.º n.ºs 1 e 2 do C.P.A.C..

\*\*\*

### **Decisão:**

Por tudo o que fica expendido e justificado, o Tribunal julga-se nos termos seguintes:

- improceder a excepção dilatória do litisconsórcio necessário deduzida pelo 3.º R.;

- rejeitar o pedido reconvenicional formulada pela 1.ª R. e absolver a A. da instância; e

- proceder a excepção peremptória da ilegitimidade da A. e absolver os RRs dos pedidos.

Custas a cargo da A. na parte vencida, e sem custas para a 1.ª R. por ficar subjectivamente isenta.

Registe, notifique e D.N..

Notificados e inconformados com a sentença, vieram a Autora e o Assistente interpor recurso jurisdicional dela para este Tribunal de Segunda Instância.

Na sua motivação a Autora concluiu pedindo:

1. O “contrato de prestação do serviço público de transportes coletivos rodoviários de passageiros - seções II e V, celebrado a 4

---

<sup>5</sup> Vide «*Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*», José Cândido de Pinho, 2.ª Edição, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2015, p.71 a 72, e «*Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso, Volume I, ( Artigos 1.º a 96.º)* », José Cândido de Pinho, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2018, p.259.

de janeiro de 2011 entre a RAEM e a A, S.A., assume a natureza de um contrato administrativo, na medida em que (i) tem um fim de imediata utilidade pública, visando obter a colaboração de um ente particular no desempenho de atribuições administrativas, e (ii) está enquadrado por norma própria de direito público;

2. Qualquer que seja o critério que se utilize para qualificar a natureza jurídica do acto de aprovação da revisão dos preços do Contrato praticado pelo Chefe do Executivo da RAEM, seja um critério teleológico ou um critério assente na fonte que habilita a prática de tal acto - a conclusão a que chega, sem qualquer margem para dúvidas, é a de que tal acto configura uma declaração negociai;
3. Enquanto declaração negocial, tal acto é obviamente insusceptível de ser objeto de uma posterior decisão de revogação (seja ela por inconveniência ou invalidade), uma vez que este é um mecanismo que está reservado, dentro de certos limites, aos actos administrativos (cfr. artigos 129.º e 130.º do CPA); ele só poderia ser revogado pelo seu autor, como determina o artigo 227.º, n.º 2 do Código Civil de Macau, “mediante declaração que ao mesmo tempo, ou antes dela, chegue ao poder do proponente ou dele seja conhecida”,
4. Não tendo sido emitida tempestivamente tal declaração revogatória, o acordo resultante da fusão das duas declarações de vontade, a proposta de revisão de preços da A, S.A. e a sua aceitação pela RAEM, consolidou-se na ordem jurídica, passando a vincular ambas as partes no decurso futuro da execução do contrato;
5. Neste quadro, as posteriores declarações do Chefe do Executivo da RAEM em que este eventualmente anunciou a sua pretensão de suspender os efeitos do acordo alcançado quanto à revisão dos preços não tem qualquer relevância jurídica, uma vez que nenhuma das partes num contrato pode, unilateralmente, extinguir ou modificar as obrigações por si contratualmente assumidas (cfr. artigo 400.º, n.º 1 do Código Civil de Macau);
6. Ainda que assim não se entenda;
  - a) A pretensa instrução verbal do Chefe do Executivo dirigida ao

Secretário para os Transportes e Obras públicas...,” determinando a revisão do processo de ajustamento de tarifas, no sentido de assegurar a qualidade de serviços das três companhias, garantir a segurança dos passageiros e corresponder às exigências da população para suspensão dos efeitos do seu próprio, ou,

- b) A pretensa ordem do Secretário para os Transportes e Obras Públicas dirigida Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) para rever o procedimento relativo ao ajustamento das tarifas e supervisionar, o mais rápido possível, a concretização do plano de melhoramento dos serviços das adjudicatárias bem como o lançamento do sistema de avaliação e que o ajustamento agora previsto fica suspenso por algum tempo, até à conclusão e melhoria de todo o processo,
7. não produzem quaisquer efeitos jurídicos, porque são actos juridicamente inexistentes, e,
  8. quando assim não se entenda, os actos são nulos nos termos do artigo 122º nº 1 do CPA.
  9. Isto porque, o pretense acto de suspensão dos efeitos do acto do Chefe do Executivo, de 12/06/2012, extraído de notícias publicadas em websites, não reúne os elementos essenciais de um acto administrativo.
  10. Desconhece-se quem é o seu autor, se está titulado e onde, qual a data em que foi praticado e ao abrigo de que poderes de autoridade, qual o seu conteúdo e o sentido da decisão, quais os seus motivos, os seus pressupostos, qual a sua fundamentação de direito.
  11. Não constando do inédito meio de prova usado pelo Tribunal *a quo*, os websites de notícias, aqueles requisitos de existência do pretense acto de suspensão dos efeitos do acto do Chefe do Executivo de 12/06/2012, tal pretense acto é juridicamente inexistente.
  12. O acto também seria nulo por carência absoluta de forma legal nos termos do artigo nº 122º nº 2 alínea f) do CPA, uma vez que no caso concreto a cláusula 22.1.2 do Caderno de Encargos que prevê a notificação obrigatória das decisões da administração através da

entrega do texto da decisão a notificar, o que pressupõe que os actos que a Administração pratique no âmbito do contrato terão que ser praticados por escrito e não de forma oral.

13. O acto também seria anulável por:

- a) Erro de direito porquanto o acto de aprovação da revisão de preços não configura um acto administrativo, sendo insusceptível de ser objeto de uma posterior decisão de revogação, uma vez que este é um mecanismo que está reservado, dentro de certos limites, aos actos administrativos (cfr. artigos 129.º e 130.º do CPA).
- b) Erro nos pressupostos de facto (qualidade dos serviços etc.), porquanto, para além da ilegalidade dos pressupostos do acto em que o pretendo o autor partiu para decidir, uma vez que em parte alguma do contrato estão previstos critérios para a revisão dos preços, também não há prova da existência, da efectiva verificação desses pressupostos, resultando aqueles de meras opiniões políticas de responsáveis da Administração apenas com bases empíricas não suportadas em nenhum estudo fundamentado e contraditado.
- c) Falta de fundamentação porquanto, o pretendo acto não tem os requisitos mínimos do artigo 115º do CPA.

14. Por fim, ainda que se entenda que existe um acto administrativo, que por mero dever de patrocínio se coloca, o mesmo é ineficaz perante à Autora porque esta nunca foi notificada do respectivo acto.

15. Pelo que nunca seria aplicado o nº 2 do artigo 67 do DL nº 63/85/M, im procedendo assim, qualquer aceitação tácita.

16. Tal retira-se da cláusula 22ª do Caderno de Encargos onde prevê que as notificações das decisões da entidade adjudicante são sempre feitas pessoalmente ou por via postal, sendo que “A notificação pessoal é feita mediante entrega do texto da decisão a notificar, em duplicado, devolvendo o adjudicatário um dos exemplares como recibo.

## **PEDIDO**

Nestes termos e nos melhores de direito sempre com o duto suprimento de V. Exa. requer-se a procedência do presente recurso jurisdicional, revogando-se a decisão recorrida com todas e ulteriores consequências legais.

Por sua vez o Assistente formulou as seguintes conclusões e pedidos:

- A) A sentença recorrida julgou procedente a excepção de ilegitimidade activa, por entender que a Recorrente aceitou o acto (oral) de suspensão do despacho do senhor Chefe do executivo que havia aprovado a revisão dos preços unitários.
- B) Não foi proferido qualquer acto suspensivo, nos termos que se encontram na fundamentação da sentença recorrida.
- C) Os actos administrativos têm de cumprir os requisitos constantes dos artigos 112.º e 113.º do CPA.
- D) Não se encontra prova, nos autos, da existência de um tal acto ter sido praticado, mesmo que na forma oral.
- E) A ter sido praticado na forma oral, o acto é inexistente, pois que a lei exige forma escrita.
- F) O suposto acto em causa não tem autor, não faz menção a delegação ou subdelegação de poderes, não identifica o destinatário ou destinatários, não enuncia os factos ou actos que lhe deram origem, quando relevantes, não tem fundamentação.
- G) O suposto acto suspensivo não tem qualquer aparência com um acto ou decisão administrativa, não podendo querer ser o que não é.
- H) O suposto acto suspensivo nunca foi notificado à Recorrente, quando o tinha de ser, quer por força da lei - artigo 68.º do CPA - quer por força do contrato - cláusula 22.ª do Caderno de Encargos - o que o torna ineficaz.

- I) Nunca a Recorrente aceitou um acto inexistente e ineficaz ou com ele se conformou, não sendo lícito extrair da falta de reclamação, no prazo estipulado no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, contra um acto inexistente e ineficaz, a consequência da irremediável perda de direitos.
- J) Tratando-se de um contrato administrativo, pode a Administração modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, mas sempre sem por em causa o equilíbrio financeiro do contrato, conforme resulta da alínea a) do artigo 167.º do CPA.
- K) Ao invocar uma suspensão/revogação de um acto negocial de aceitação de uma proposta contratual, os Réus causam a total ruptura do equilíbrio financeiro do contrato, o que conduziu à falência da Recorrente a prejuízos irreparáveis aos seus credores.

**Termos em que deve o presente recurso ser julgado procedente e por consequência ser revogada a sentença recorrida, determinando-se a continuação dos autos.**

Pelos Réus foram apresentadas contra-alegações, pugnando todos pela improcedência dos recursos.

Subidos os autos a esta segunda instância e devidamente tramitados, foram liminarmente admitidos os recursos pelo relator do processo.

Foram colhidos os vistos, cumpre conhecer.

## II

Antes de mais, é de salientar a doutrina do saudoso Prof. José Alberto dos Reis de que *“quando as partes põem ao tribunal determinada questão, socorrem-se, a cada passo, de várias razões ou fundamentos para fazer valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe*

*apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão” (in Código de Processo Civil Anotado, Volume V – Artigos 658.º a 720.º (Reimpressão), Coimbra Editora, 1984, pág. 143).*

Conforme resulta do disposto nos artºs 563º/2, 567º e 589º/3 do CPC, *ex vi* do artº 149º/1 do CPAC, são as conclusões do recurso que delimitam o seu objecto, salvas as questões cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras e as que sejam de conhecimento oficioso.

*In casu*, não houve questões de conhecimento oficioso.

Antes de identificar as questões que nos cabem apreciar, convém recapitular a seguir as vicissitudes que precedem e ao longo dos acontecimentos e o contexto em que foram suscitadas as questões colocadas pelos recorrentes.

- Por força do «Contrato do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros de Macau» (adiante simplesmente designado por Contrato) celebrado entre a 1ª Ré RAEM e a Autora A, mediante o qual esta se obrigou a prestar serviços de transporte público rodoviário de passageiros, com efeitos a partir de 01AGO2011 até a 31JUL2018;
- O contrato consagra um regime de preços unitários para o pagamento dos vários tipos de serviços prestados pela Autora, estando também prevista a possibilidade de tais preços unitários serem revistos, mediante proposta da adjudicatária, ora Autora e aprovação da entidade adjudicante;

- Pelo despacho datado de 12JUN2012 do Chefe do Executivo, o ora 2º Réu, foram revistos e aprovados os preços unitários dos serviços a prestar pela Autora no âmbito do contrato, com efeitos a partir da primeira rota de autocarro do dia 12JUN2012;
- Desse despacho foi notificado à Autora por ofício datado de 21JUN2012;
- Pela instrução verbal dirigida ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, adiante simplesmente designado por STOP, o Chefe do Executivo, o ora 2º Réu determinou que se suspendesse o pagamento dos novos preços unitários e que se realizasse a revisão do processo de ajustamento de tarifas, a fim de assegurar a boa qualidade de serviços das três concessionárias, incluindo a Autora, garantir a segurança dos passageiros e fazer a qualidade de serviços corresponder às exigências da população;
- O STOP deu ordem à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, o ora 3º Réu, adiante simplesmente designado por DSAT, para rever o procedimento de ajustamento das tarifas e supervisionar, o mais rápido possível, a concretização do plano de melhoramento dos serviços das adjudicatárias, bem como o lançamento do sistema de avaliação, e que se suspendesse os pagamentos dos novos preços unitários, enquanto não tiverem sido alcançados estes objectivos;
- No final de uma ocasião pública, o STOP disse à comunicação social que os novos preços unitários não seriam praticados e suspensos por algum tempo, até à

conclusão e melhoria de todo o processo de ajustamento das tarifas;

- Houve reuniões em que participaram as três adjudicatárias, incluindo a ora Autora e onde foram tratados os assuntos sobre o processo de ajustamento das tarifas e a supervisão, o mais rápido possível, da concretização do plano de melhoramento dos serviços das adjudicatárias, bem como o lançamento do sistema de avaliação da qualidade de serviços;
- Após o que, foi reiniciado o processo administrativo para ajustamento das tarifas, em relação às duas outras adjudicatárias, mas não incluindo a ora Autora, com fundamento de que os serviços por esta prestados ainda não possuem o nível exigido;
- Com fundamento na violação grave dos deveres contratuais e manifesta execução defeituosa do Contrato, a Autora veio intentar a presente acção pedindo, *inter alia*, a condenação da RAEM, a ora 1ª Ré, a proceder ao pagamento das facturas emitidas desde o dia 12JUN2012 até 31MAIO2013, no âmbito dos serviços prestados por ela prestados ao abrigo do Contrato, relativas ao valor das diferença entre o preço global calculado com base nos preços unitários inicialmente constantes do Contrato e o preço global calculado com base nos preços unitários aplicáveis a partir de 12JUN2012, por força do despacho do 2º Réu, Chefe do Executivo, no valor total de MOP\$39.960.050,75.

Pelo saneador-sentença ora recorrido, o Tribunal *a quo* julgou procedente a excepção peremptória de ilegitimidade da Autora e

absolveu os Réus dos pedidos.

Essencialmente falando, os fundamentos que levaram o Tribunal a *quo* a julgar procedente a ilegitimidade activa da Autora foram a falta da reacção atempada contra as decisões que mandaram suspender os pagamentos segundo as tarifas revistas e aprovadas pelo Chefe do Executivo e a consolidação dessas decisões na ordem jurídica, nos termos prescritos no artº 67º do Decreto-Lei nº 63/85/M de 6JUL, que reza:

*1. O cumprimento ou acatamento pelo adjudicatário de qualquer decisão tomada pelo adjudicante ou pelos seus agentes não se considera aceitação tácita da decisão acatada.*

*2. Todavia, se dentro do prazo de dez dias a contar do conhecimento da decisão, o adjudicatário não reclamar ou não formular reserva dos seus direitos, a decisão reputa-se aceite.*

Ao que parece, foi a não reacção atempada, reputada como a aceitação tácita por parte da ora Autora das tais “decisões” que determinaram a suspensão dos pagamentos dos novos preços unitários aprovados e a sujeição da efectivação dos pagamentos ao melhoramento da qualidade de serviços, que deixou consolidadas na ordem jurídica aquelas decisões e que retirou à Autora a legitimidade de vir ao Tribunal reivindicar o seu direito aos pagamentos segundo as tarifas revistas e aprovadas por despacho do Chefe do Executivo datado de 12JUN2012.

Face ao fecho da acção nos termos assim decididos no saneador, a Autora, inconformada, veio defender, a título principal, que configurando uma declaração negocial e portanto insusceptível de revogação posterior sem que se tivesse verificado a situação a que se refere o artº 227º/2 do CC, o acto de aprovação da revisão dos

preços já se consolidou na ordem jurídica, passando a vincular ambas as partes no decurso futuro da execução do contrato, e a título subsidiário, que a instrução verbal do Chefe do Executivo e a ordem do STOP que determinaram a revisão do processo de ajustamento de tarifas são juridicamente inexistentes, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos, e ainda subsidiariamente, que os actos são nulos, por não reunirem os elementos essenciais de um acto administrativo e/ou carecerem em absoluto da forma legal, mais ainda subsidiariamente que, são anuláveis por erro de direito e erro nos pressupostos de facto e por falta de fundamentação, ou pelo menos, são actos ineficazes por os mesmos actos nunca foram notificados à Autora nos termos prescritos quer na lei quer no contrato.

Por sua vez, o Assistente B veio defender a inexistência jurídica dos actos orais que determinaram a suspensão da execução do despacho do Chefe do Executivo que havia aprovado a revisão dos preços unitários, por carecerem em absoluto de todos os elementos essenciais de um acto administrativo, e subsidiariamente, a ineficácia dos actos por não terem sido notificados à Autora quer nos termos do artº 68º do CPA quer nos da cláusula 22ª do Caderno de Encargos.

Coincidentemente, quer a Autora, a título subsidiário, quer o Assistente, a título principal, encaram como verdadeiros actos administrativos os actos verbais do Chefe do Executivo e do STOP que determinaram a suspensão da execução do despacho do Chefe do Executivo que aprovou a revisão das tarifas, e defendem a sua inexistência jurídica por carecerem em absoluto de todos os elementos essenciais de um acto administrativo.

Inteirados do que se passou e do enquadramento das questões suscitadas, vamos começar por apurar, tendo em conta o seu

objecto, a qualidade e os poderes dos seus autores e em que contexto foram tomadas, quê natureza jurídica devem ter revestido as tais decisões verbais que determinaram a suspensão dos pagamentos.

E depois de apurada a natureza jurídica das tais decisões, iremos averiguar se as decisões, proferidas nos termos descritos na matéria de facto tida por assente na 1ª instância, poderiam ser consideradas válidas e juridicamente existentes, a fim de afinal ajuizar se a falta da reclamação atempada nos termos prescritos no citado artº 67º do Decreto-Lei nº 63/85/M de 6JUL, implica a aceitação táctica delas por parte da Autora e a consolidação do decidido na ordem jurídica, e em consequência conduz à ilegitimidade activa da Autora de vir aos Tribunais para exercer o seu direito aos pagamentos de acordo com as tarifas revistas e aprovadas pelo Chefe do Executivo datado de 12JUN2012.

Então começemos pela análise da natureza jurídica dessas decisões verbais, proferidas pelo Chefe do Executivo, o ora 2º Réu, e pelo STOP.

Ora, se o ajustamento das tarifas for algo já previsto no Contrato celebrado entre a RAEM e a ora Autora, a suspensão da execução do despacho do Chefe do Executivo datado de 12JUN2012 que aprovou as novas tarifas deve ser tida por algo determinado fora dos termos e condições previstas no contrato.

Ou seja, se a revisão dos preços unitários e a aprovação das tarifas devem sujeitar-se ao princípio de aplicação da regra *pacta sunt servanda*, a suspensão da execução do despacho que tem por objecto a revisão dos preços unitários e a aprovação das tarifas já se traduz numa manifestação do exercício de um poder de autoridade pública contratual da Administração, concretamente

consistente no poder de praticar actos administrativos, propriamente ditos, relativos à execução do contrato administrativo, com vista à prossecução de interesses públicos.

A propósito da habilitação e legitimação da Administração para a prática de actos administrativos relativos à execução do contrato administrativo celebrado com particulares, fora dos termos e condições previstas no contrato, Pedro Gonçalves ensina que:

*..... o contrato administrativo, enquanto instrumento da actuação administrativa, está dotado de um regime jurídico que pretende naturalmente vocacioná-lo como instrumento adequado à prossecução dos interesses públicos a cargo da Administração; efectivamente, colocar a Administração (rectius, o interesse público) dependente do princípio pacta sunt servanda seria perigoso para o interesse público e revelaria apenas o interesse de homenagear um princípio cujo carácter regulativo faz sobretudo sentido nas relações jurídicas entre cidadãos.*

*É exactamente por isso que, primeiro a doutrina e a jurisprudência, e depois o legislador, vieram a reconhecer que a posição da Administração contratante não pode ser equiparada à do particular com quem contrata: há uma diferença de monta, que resulta de a Administração estar ao serviço do interesse público e de o seu co-contratante pretender tão-somente realizar os seus interesses pessoais.*

*O regime jurídico específico do contrato administrativo vai, deste modo, ser modelado de modo a incorporar e traduzir aquela diferença real, extra-contratual, entre Administração e particular; essa especificidade do regime irá traduzir-se essencialmente num princípio de não-aplicação da regra pacta sunt servanda à Administração, isto é, no reconhecimento de que a Administração pode introduzir alterações no regime substantivo do contrato administrativo, sem que para isso necessite do consentimento do seu co-contratante (ou seja, as alterações introduzem-se sem necessidade de um contrato adicional,*

*modificativo ou substitutivo), que podem mesmo traduzir-se na extinção unilateral da relação jurídica fundada no contrato fora dos termos e condições previstas.*

*Para se explicar este traço específico da instituição contrato administrativo fala-se em autoridade pública contratual da Administração, conceito que acaba por representar o diferente posicionamento jurídico das partes contratuais: a Administração traz para o contrato a sua posição relativa de partida, isto é, a posição supra-ordenada em relação ao particular; é, abrigada nessa posição, que pode praticar actos administrativos relativos à execução do contrato administrativo, que são justamente os actos de autoridade através dos quais vai exercendo a sua autoridade pública contratual.*

*Portanto, pelo menos algumas das declarações contratuais da Administração - não todas, como se verá a propósito dos designados actos opinativos - têm o valor jurídico de acto administrativo (portanto, declarações de autoridade) e não de declarações paritárias de vontade contratual, que o contraente particular pode aceitar ou não; nestes termos e em regra, o contraente particular assume, com a celebração do contrato, a obrigação (colocando-se em estado de sujeição) de acatar as declarações da Administração que se destinam a influir na vida do contrato.*

*É exactamente isso que se traduz na designada executividade das declarações administrativas contratuais com valor de acto administrativo: essas declarações impõem-se ao co-contratante, que, se as considerar ilegais, fica com o ónus de as impugnar na via contenciosa; a mais disso, para se eximir da obrigação de as acatar, terá de pedir a suspensão da sua eficácia.*

- *in* Contrato Administrativo (A instituição contratual como forma de actuação da Administração Pública), pág. 33 e 34, SAFF, 1997.

De acordo com a matéria de facto assente, temos presente que a suspensão dos pagamentos dos novos preços unitários às três

concessionárias, incluindo a aqui Autora, foi determinada por causa da reacção negativa por parte da população sobre a falta da transparência no procedimento dos ajustamentos das tarifas, e dos termos, reputados por desrazoáveis pela população, em que foram revistos preços unitários e aprovadas as novas tarifas dos serviços de transportes públicos rodoviários a prestar pelas concessionárias.

E a Administração acabou por ceder perante a pressão da opinião pública e no âmbito da execução dos contratos administrativos celebrados com as três concessionárias, decidir, em vez de emitir declarações paritárias de vontade contratual, exercer a sua autoridade pública contratual, ordenando suspender temporariamente a execução do despacho do Chefe do Executivo que aprovou as novas tarifas, a fim de rever primeiro todo o procedimento da revisão dos preços unitários, mediante a introdução nele de critérios objectivos capazes de avaliar a qualidade de serviços a prestar pelas concessionárias e fazer sujeitar a actualização dos preços unitários ao melhoramento da qualidade de serviços, ao aumento do grau de segurança dos passageiros e à elevação do grau de frequência das rotas de autocarros, nomeadamente nas horas de ponta e nas rotas onde os serviços são mais procurados.

Na esteira do douto ensinamento de Pedro Gonçalves, a prossecução dos interesses públicos confere à Administração a dita autoridade pública contratual que a habilita e legitima a praticar verdadeiros actos administrativos, ou declarações negociais com valor de acto administrativo, relativos à execução do contrato administrativo, sem que para isso necessite do consentimento do contratante particular, sem prejuízo, naturalmente, dos meios graciosos e contenciosos ao dispor do particular para defender os seus interesses pessoais e particulares.

Na esteira desse ensinamento doutrinário, entendemos que, atento ao seu teor, ao seu objectivo, à qualidade e aos poderes dos seus autores, aqueles actos verbais, emanados do Chefe do Executivo e do STOP, determinantes da suspensão da execução do despacho do Chefe do Executivo que aprovou as novas tarifas, têm o valor jurídico de um acto administrativo e devem revestir a forma legal prescrita para os actos administrativos.

Assim sendo, não se mostra aplicável *in casu* o invocado artº 67º do Decreto-Lei nº 63/85/M, à luz do qual *se dentro do prazo de dez dias a contar do conhecimento da decisão, o adjudicatário não reclamar ou não formular reserva dos seus direitos, a decisão reputa-se aceite*, uma vez que, visando apenas regular as chamadas declarações negociais paritárias de vontade contratual sem valor de acto administrativo, no âmbito da execução de contrato, esta norma, inserida no regime legal dos contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços para os serviços públicos da Administração da RAEM, não tem a autoridade de derrogar o regime geral da impugnabilidade contenciosa dos actos administrativos.

Então, resta saber se a falta de impugnação desses actos verbais determinantes da suspensão dos pagamentos dos novos preços unitários implica a aceitação dos actos e a perda da legitimidade activa, por parte da ora Autora, de exercitar judicialmente o invocado direito aos pagamentos dos novos preços unitários.

Para ambos os recorrentes, pela forma como foram praticados, são juridicamente inexistentes os tais actos verbais, determinantes da suspensão do pagamento dos novos preços unitários aprovados.

E portanto, na óptica dos recorrentes, a não impugnação atempada ou mesmo a aceitação dita tácita não relevam para todos os efeitos jurídicos.

Como se sabe, a inexistência jurídica é uma figura criada pela doutrina e hoje em dia comumente aceite na jurisprudência, não obstante a sua ainda não regulação expressa no nosso CPA.

Tradicionalmente falando, a inexistência jurídica de um acto administrativo fica reservada para as hipóteses extremamente graves, anómalas e radicais de desconformidade com a lei substantiva e de inobservância das regras procedimentais prescritas na lei quanto à forma, são nomeadamente a total ausência de forma, a ininteligibilidade do seu conteúdo, a impossibilidade do objecto, a insusceptibilidade de atribuir a conduta a uma entidade administrativa.

Falando de inexistência jurídica de um acto administrativo, enquanto sanção jurídica para a grave violação da lei substantiva ou para a grave inobservância das regras procedimentais prescritas na lei quanto à forma de acto, é preciso que o acto em causa possa configurar-se um aparente acto administrativo, ou seja, ser voluntário e praticado por um órgão administrativo no exercício de um poder público, ter por objecto a produção de efeitos jurídicos num caso concreto e ter como fim a prossecução de interesses públicos a cargo do órgão que o praticou.

*In casu*, tendo em conta o contexto em que foram praticados os tais actos verbais, assim como a qualidade dos seus autores, não temos dúvida de que podem ser configuráveis como actos administrativos os tais actos, não obstante verbais, consistentes nas ordens determinantes da suspensão dos pagamentos de acordo as tarifas aprovadas pelo despacho do Chefe do Executivo.

Então podemos avançar para analisar a validade ou até a própria existência jurídica desses actos verbais, configuráveis como actos administrativos pelo seu conteúdo, pelo seu objectivo, e pela qualidade e pelos poderes dos seus autores.

De acordo com a matéria de facto tida por assente na 1ª instância, tanto a instrução-decisão do Chefe do Executivo dirigida ao STOP para suspender os pagamentos, como a ordem emanada à DSAT pelo STOP em cumprimento daquela instrução-decisão, carecem de todos os elementos essenciais quanto à forma e não revestem minimamente a forma legal, nos termos exigidos nos artºs 112º e 113º do CPA, que têm a seguinte redacção:

#### **Artigo 112.º**

##### **(Forma dos actos)**

1. Os actos administrativos devem ser praticados por escrito, desde que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do acto.
2. A forma escrita só é obrigatória para os actos dos órgãos colegiais quando a lei expressamente a determinar, mas esses actos devem ser sempre consignados em acta, sem o que não produzem efeitos.

#### **Artigo 113.º**

##### **(Menções obrigatórias)**

1. Sem prejuízo de outras referências especialmente exigidas, devem sempre constar do acto:
  - a) A indicação da autoridade que o praticou;
  - b) A menção da delegação ou subdelegação de poderes, quando exista;

- c) A identificação adequada do destinatário ou destinatários;
  - d) A enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem, quando relevantes;
  - e) A fundamentação, quando exigível;
  - f) O conteúdo ou o sentido da decisão e o respectivo objecto;
  - g) A data em que é praticado;
  - h) A assinatura do autor do acto ou do presidente do órgão colegial de que emane.
2. Todas as menções exigidas pelo número anterior devem ser enunciadas de forma clara, precisa e completa de modo a poderem determinar-se inequivocamente o seu sentido e alcance e os efeitos jurídicos do acto administrativo.
3. A publicação no Boletim Oficial de Macau dos diplomas de delegação de competências do Governador nos Secretários-Adjuntos dispensa a menção referida na alínea b) do n.º 1.

Indubitavelmente, as ora detectadas falta absoluta de todos os elementos essenciais quanto à forma e inobservância total da forma legal ferem a ordem jurídica de tal modo grave que não justifica senão uma sanção mais severa do que a invalidade do acto, que para nós é justamente a doutrinariamente preconizada inexistência jurídica.

Sendo juridicamente inexistentes, os tais actos não têm a potencialidade de produzir quaisquer efeitos jurídicos, mesmo putativos.

E logica e naturalmente, a não impugnação atempada por parte da Autora das decisões, juridicamente inexistentes, que determinaram a suspensão dos pagamentos segundo as novas tarifas aprovadas

pelo Chefe do Executivo, nunca pode ser tida por aceitação tácita por parte da Autora, ora recorrente, daqueles actos, nem tem a virtualidade de lhe privar a legitimidade de invocar o despacho do Chefe do Executivo, como causa de pedir, e formular os pedidos nos termos peticionados na petição inicial, dada a natureza mais do que insanável dos actos juridicamente inexistentes.

Antes de terminar, cabe tecer duas notas.

A primeira é: mesmo que se não aceitasse a extrema qualificação como juridicamente inexistentes daquelas decisões que determinaram a suspensão dos pagamentos segundo as novas tarifas aprovadas pelo Chefe do Executivo, mas sim como actos nulos, a solução não deixaria de ser a mesma, pois enquanto actos nulos, para além de não terem podido produzir quaisquer efeitos jurídicos, nunca se poderiam sanar, estariam a todo o tempo sujeitos à impugnação e poderiam ser declarados nulos *ex officio* por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal. Portanto, nunca caduca o direito de reagir por parte do particular visado contra a tal invalidade por via de acção ou por via contenciosa.

E a segunda nota é que, *in casu*, o incumprimento do dever de fundamentação, imposto pelos art<sup>os</sup> 113/1-e) e 114<sup>o</sup>/1-a) do CPA, nas tais decisões, simplesmente verbais e reportadas na *media*, que determinaram a suspensão dos pagamentos segundo as novas tarifas aprovadas pelo Chefe do Executivo, deve ser gerador da nulidade, e não da mera anulabilidade, uma vez que, se tratando de actos negatórios ou restritivos dos direitos, já reconhecidos à Autora A, aos pagamentos segundo as novas tarifas, a fundamentação deles não pode deixar de assumir uma natureza própria de elemento essencial de actos administrativos a que se refere o art<sup>o</sup> 122<sup>o</sup>/1, primeira parte, do CPA. Portanto, a

inércia por parte do visado e o simples decurso do prazo geral legalmente concebido para a impugnação contenciosa de actos anuláveis não têm a virtualidade de impedir o visado de invocar essa invalidade nos tribunais.

Procedendo assim os recursos nessa parte, fica prejudicado o conhecimento de todas as restantes questões colocadas.

É portanto de revogar o saneador-sentença ora recorrido, na parte que julgou procedente a excepção da ilegitimidade activa da Autora e absolveu os Réus dos pedidos, e determinar a baixa dos autos à 1ª instância para a prosseguimento da sua tramitação.

Em conclusão:

1. Dada a não equiparação da posição da Administração à do seu co-contratante particular no âmbito de contrato administrativo, resultante de a Administração estar ao serviço do interesse público e de o seu co-contratante pretender tão-somente realizar os seus interesses pessoais, a Administração pode praticar actos administrativos propriamente ditos relativos à execução do contrato administrativo, susceptíveis de impugnação graciosa e contenciosa nos termos previstos na lei geral.
2. O normativo do artº 67º/2 do Decreto-Lei nº 63/85/M, à luz do qual *se dentro do prazo de dez dias a contar do conhecimento da decisão, o adjudicatário não reclamar ou não formular reserva dos seus direitos, a decisão reputa-se aceite*, regulativo da execução dos contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços para os serviços públicos da Administração da RAEM, visa apenas regular as chamadas declarações negociais sem valor de acto administrativo, no

âmbito da execução de contrato.

3. A inexistência jurídica de um acto administrativo fica reservada para as hipóteses extremamente graves, anómalas e radicais de desconformidade com a lei substantiva e de inobservância das regras procedimentais prescritas na lei quanto à forma, são nomeadamente a total ausência de forma, a ininteligibilidade do seu conteúdo, a impossibilidade do objecto, a insusceptibilidade de atribuir a conduta a uma entidade administrativa.
4. A não reacção atempada por parte do particular visado contra um acto administrativo juridicamente inexistente não implica a aceitação tácita, nem tem a virtualidade sanar os “vícios” sancionados pela doutrina com a inexistência jurídica dos actos.

Tudo visto, resta decidir.

### III

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conferência conceder provimento aos recursos interpostos pela Autora e pelo Assistente:

- Revogando o saneador-sentença na parte que julgou procedente a excepção de ilegitimidade activa da Autora;
- Em substituição, julgando improcedente a excepção de ilegitimidade activa da Autora;
- Não tomar conhecimento das restantes questões suscitadas em ambos os recursos por terem sido

prejudicadas; e

- Determinar a baixa dos autos à 1ª instância para o prosseguimento da sua tramitação.

Sem custas pelos recorridos por isenção subjectiva – artº 2º/1-b) do RCT.

Registe e notifique.

RAEM, 22ABR2021

---

Lai Kin Hong

---

Fong Man Chong

---

Ho Wai Neng

(Com declaração de voto vencido em anexo).

卷宗編號：1163/2019

### 落敗聲明

在尊重不同意見下，本人認為應駁回原告提出的上訴，維持原審決定，理由如下：

特區與三間巴士公司(當中包括原告)所簽訂的行政合同是為直接公益提供服務之合同(contrato de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública)，而非公共事業特許合同(contrato de concessão de serviços públicos)。兩者的分別在於後者獲特許批給經營公共交通運輸服務，向使用服務者收取相關車費，並自負盈虧；而前者雖然向特區市民提供公共交通運輸服務並收取車費，然而所收取的車費並不歸彼等所有，有關車費為特區所有。特區其後根據所提供的服務向彼等支付費用。

倘政府在公共事業特許合同中基於公眾利益命令承批人中止有關服務收費，那有關行為毫無疑問是一行使公權力的行政行為，因為政府透過公權力直接介入/干預相關公司的運作。

然而在提供服務或貨物的雙務合同中，任何合同方均可認為另一方的履行有瑕疵或存在不履行的情況而要求減少己方的給付或甚至不給付(見民法典第 422 條 1 款的規定)。這一權能並不源於公權力，其存在於所有提供服務或貨物的雙務合同中，不論是私法合同或行政合同。

因此，在本個案中，當特區政府認為原告提供的公共運輸服務未如理想而要求暫停執行已批准的服務費提價，不應理解為一行政行為。有關行為是為了更好地執行相關行政合同而作出的法律意思表

示，和其他私法雙務合同主體所享有的權能相同，並不存在公權力的行使。

終審法院於 2021 年 02 月 10 日在卷宗編號 198/2020 作出的裁判中指出，特區政府在公共工程承攬合同中不批准工程延期申請的決定不是一個行使公權力的行政行為，相關權能源於工程承攬合同本身，其他私法承攬合同同樣存在相同的權能。

綜上所述，本人認為原審決定是正確的，應予以維持。

\*

法官

---

何偉寧

2021 年 04 月 22 日