

Processo nº 586/2018-A
Data do Acórdão: 12JUL2018

Assuntos:

Suspensão de eficácia de acto administrativo
Prejuízos de difícil reparação

SUMÁRIO

1. A lei exige que sejam de difícil reparação os prejuízos resultantes da execução imediata do acto suspendendo – artº 121º/1-a) do CPAC;
2. A dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência de uma eventual sentença de anulação;
3. Com a exigência desse requisito consistente nos previsíveis prejuízos de difícil reparação, a *mens legislatoris* é para acautelar as situações em que, uma vez consumada a execução do acto administrativo, ocorre a dificuldade de reconstituição hipotética da situação anteriormente existente e ainda aquelas em que, para ressarcimento dos prejuízos causados pela execução imediata, se revele difícil fixar a indemnização, por serem de difícil avaliação económica exacta, mesmo no âmbito ou por via dos meios judiciais a que se referem os artºs 24º/1-b) e 116º do CPAC;

4. Só se justifica o deferimento da suspensão de eficácia de um acto administrativo se houver fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado e da produção de prejuízos de difícil reparação, conseqüente da imediata execução do acto na pendência do contencioso de anulação, e não da execução do mesmo acto já consolidado na ordem jurídica;
5. Apesar de na pendência do contencioso de anulação, poder vir a ser despossado das mãos da requerente, o terreno não desaparece no mundo físico nem imediatamente aproveitado para outros fins;
6. Assim, se o contencioso de anulação vier a triunfar no sentido de não ficar caducada a concessão do terreno, a Administração terá de reconstruir o *status quo*; e
7. Para o efeito, basta fazer a reinvestir do requerente na titularidade da concessão. O que é possível e não difícil, desde que o terreno permaneça existente no mundo físico, não concedido a outrem ou ainda não aproveitado para outros fins.

O relator

Lai Kin Hong

Processo nº 586/2018-A

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

I – Relatório

Sociedade de Investimento Imobiliário Fong Keng Van, S. A., devidamente identificada nos autos, veio, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s., requerer a suspensão da eficácia do despacho, datado de 03MAIO2018, do Senhor Chefe do Executivo que declarou a caducidade de concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4.653m², situado em Macau, designado por lote 4 da zona A do empreendimento denominado «Fecho da Baía da Praia Grande».

Inconformada com o despacho veio interpor recurso contencioso de anulação e formulou o presente pedido de suspensão da eficácia mediante o requerimento a fls. 2 a 18 dos presentes autos, concluindo e pedindo:

4. conclusão

1. 本聲請之提起屬適時，貴院具有權限審理本聲請；
2. 聲請人為被本聲請所針對之批示所指之澳門半島蘇亞利斯博士大馬路及澳門商業大馬路之間「南灣湖計劃」A區4地段(該地段標示於澳門物業登記局編號22293)之承批人。
3. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四期副刊的第 203/GM/89號批示訂立的1991年07月30日的公證書作為憑證，當時的澳門政府以租賃方式將位於南灣及外港新填海區的多幅「南灣湖計劃」A、B、C及D區的地段批予南灣發展股份有限公司(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第

59/2016號案卷第18至第20頁)。

4. 透過公佈於1994年07月27日第三十期《澳門政府公報》第二組的第 92/SATOP/94號批示作為憑證，將一幅面積4,563平方米，稱為「南灣湖計劃」A區4地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予聲請人(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第52至第53頁)。
5. 該土地應按照經06月22日第134/92/M號訓令修訂的04月18日第69/91/M號訓令所核准的有關A區的詳細計劃及有關規章，用作興建一幢屬分層所有權制度，作商業、辦公室和停車場用途的樓宇。
6. 透過公佈於2006年08月21日第三十四期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止於1991年04月18日第十五期《澳門政府公報》第二組的第69/91/M號訓令所核准《南灣海灣重整計劃之細則章程》(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第56至第57頁)。
7. 其後，透過公佈於2007年05月23日第二十一期《澳門特別行政區公報》第二組的第52/2007號運輸工務司司長批示，批准更改該土地的用途，並修改其批給合同，將該土地改為用作興建一幢28層高，包括三層地庫及一層避火層的五星級酒店，土地的利用期限至2008年08月18日止，土地租賃的有效期至2016年07月30日(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第57B至第60頁)。
8. 於2008年04月15日，聲請人代表向土地工務運輸局提出該土地利用延長的申請(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第61頁)。
9. 聲請人於土地利用期至2008年08月18日屆滿之規定，已對該土地開展了工程，包括已完成該土地100%地樁基礎工程及95%地庫工程。
10. 自2008年起，聲請人之兩名股東“翡翠集團娛樂有限公司”及“翡翠酒店發展有限公司”因發展該土地不斷發生訴訟，包括但不限於以下訴訟卷宗：

- (1) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-08-0055-CEO號卷宗及其附件，事由:查封已作抵押之房地產，本查封僅針對因租賃批地而產生之權利；
 - (2) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-08-0055-CEO-A號卷宗及其附件，事由:假扣押，本假扣押因租賃批地而產生之權利而實施；
 - (3) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-08-0079-CAO號卷宗；
 - (4) 澳門初級法院第一民事法庭第CV1-08-0061-CAO號卷宗；
 - (5) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-08-0061-CAO號卷宗及其附件；
 - (6) 澳門初級法院第二民事法庭第CV2-08-0067-CAO號卷宗及其附件。
11. 除此之外，上述訴訟更對該土地構成各種無法單方面解除的負擔，尤其是於澳門物業登記局登記日期為2009年07月13日登錄編號為69081C曾作出之查封登記，以及登記日期為2008年09月24日之登錄編號為32145F曾作出之假扣押登記。
12. 為處理延長該土地利用期的申請，於2008年09月23日，土地工務運輸局土地管理廳作出了第063/DSODEP/2008號報告書(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第62至第64頁)，當時該局有意給予36個月利用期予聲請人完成對該土地的利用，但正是由於上述訴訟及查封，土地工務運輸局透過第139/1386.02/DSODEP/2009號公函通知聲請人，對聲請人提出延長該土地利用期之請求的評估工作將暫停，直至通過應得的判決為止(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第76頁)。
13. 及後，因發展該土地包括但不限於以下訴訟卷宗:
- (1) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-09-0074-CAO號卷宗；
 - (2) 澳門初級法院第二民事法庭第CV2-09-0092-CAO號卷宗及其附件；
 - (3) 澳門初級法院第二民事法庭第CV2-09-0191-CPE號卷宗；
 - (4) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-10-0012-CAO號卷宗；
 - (5) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-10-0032-CAO號卷宗；
 - (6) 澳門初級法院第三民事法庭第CV3-10-0034-CAO號卷宗；

- (7) 澳門初級法院第一民事法庭第CV1-10-0035-CAO號卷宗；
 - (8) 澳門初級法院第二民事法庭第CV2-10-0042-CAO號卷宗；
 - (9) 澳門初級法院第二民事法庭第CV2-10-0047 -CAO號卷宗。
14. 上述訴訟及相關保全措施亦曾登錄於聲請人之商業登記上，於澳門商業及動產登記局之登錄編號分別為AP.55/05092008、AP.20/23092008、AP.24/14102008、AP.23/19112009、AP.40/10122009及AP.46/22052012(見司法上訴起訴狀附件2)。
 15. 該土地標示於物業登記局B8K冊第79頁第22293號，而批給所衍生的權利以聲請人的名義登錄於F20K冊第86頁第4299號，該土地現設有意定抵押及收益用途之指定，並以中國工商銀行(澳門)股份有限公司的名義分別登錄於第1XXXX7C號及第3XXXXF號。
 16. 於2015年04月24日，聲請人向土地工務運輸局申請該土地的利用期續期及發出工程准照，聲請人當時是具備充足條件於該土地的租賃期屆滿前完成施工及臨時批給合同的全部義務。
 17. 運輸工務司司長直至於2016年06月29日才作出批示，否決聲請人上述延長該土地利用期至2016年07月29日的申請。
 18. 於2016年07月份，聲請人針對上述行政行為分別向運輸工務司司長 閣下及尊敬的中級法院法官 閣下提起聲明異議和司法上訴，司法上訴至今仍然待決。
 19. 除卻應有的尊重外，聲請人對於行政長官單純以“土地利用始終沒有完成”便作出宣告該土地的租賃批給失效表示不同意。
 20. 須特別強調的是，聲請人為滿足該土地的臨時批給合同條款，尤其是土地利用期至2008年08月18日屆滿之規定，已對該土地開展了工程，包括已完成該土地100%地樁基礎工程及95%地庫工程。
 21. 自2008年起，聲請人之兩名股東“翡翠集團娛樂有限公司”及“翡翠酒店 發展有限公司”因發展該土地不斷發生訴訟。
 22. 聲請人認為，由土地的商業活動衍生的爭議是無可避免，而且此等爭議亦非聲請人所願見；至少在訴訟結束前，聲請人是無

法讓該土地的發展繼續進行，在漫長的司法訴訟過程中，各種不可控制和不可預知的因素，耗費了聲請人大量時間，這導致該土地即使完成地樁基礎工程和地庫工程亦無法為建築物的上蓋進行施工。

23. 可以肯定的是，該土地所衍生的爭議是聲請人無法控制及可以避免的；而無對該土地進行利用並非聲請人的責任，更為重要的是，行政當局當時都認為因為由於出現司法爭訟導致不能對該土地的利用期續期作出決定。
24. 直至2015年04月，聲請人之兩名股東“翡翠集團娛樂有限公司”及“翡翠 酒店發展有限公司”才達成和解，並獲法院宣告解除對該土地之所有假扣押及查封等訴訟措施。
25. 在該土地租賃期屆滿，即2016年07月30日之前，聲請人於2015年03月19日向土地工務運輸局遞交申請(T-4473)，請求許可對該土地按原核准的計劃復工，並發出工程准照。
26. 在解決全部訴訟後，於2015年04月24日，聲請人立即向土地工務運輸局申請利用期續期及發出工程准照，當時距該土地之租賃期尚餘1年3個月，而聲請人於有關申請書中亦已明確及清楚表達絕對有把握在期限內按原核准的工程計劃完成施工，以完成土地臨時批給合同之全部義務，尤其但不限於提供了由承建商發出的建築/建造工程項目清單、建築貸款文件、聲請人與承建商簽署的承建酒店工程項目合同，當中已清楚列明完工期必定在2016年06月29日前完成(見澳門特別行政區政府土地委員會2016年第59/2016號案卷第104至第105頁)。
27. 由於聲請人已向中國工商銀行(澳門)股份有限公司備取貸款港幣貳拾叁億肆仟萬圓整(HK2,340,000,000.00)，在已籌備足夠的融資可在最快的速度完成有關建築工程，而且，根據聲請人所委託之於土地工務運輸局註冊編號為2878/2006工程師任惠漢IAM WAI HON的專業分析(見司法上訴起訴狀附件4)亦指出有關對該土地利用的施工期為332天，換而言之，聲請人完全足夠於2016年06月29日前完成該土地的利用。
28. 再者，反觀修改原批給批示、刊登於2007年05月23日第21期《澳門特別行政區公報》第二組的第52/2007號運輸工務司司長批

示，當時給予的利用期(至2008年08月18日)亦只有不足1年3個月。由此可見1年3個月屬一個合理及足夠的期間以讓聲請人完成該土地的利用，即自2015年04月24日起至2016年07月29日期間內，確實地、合理地及具備充足條件地在利用期間內完成該土地上蓋的施工。

29. 另一方面，於2015年05月14日，聲請人更獲發該土地規劃條件圖。
30. 儘管眾多客觀的有力證據證明聲請人有能力及具條件如期完成該土地的利用，但對於聲請人提出的上述申請，土地工務運輸局城市建設廳與土地管理廳未有互相協調及適時跟進，且互相推諉，導致申請遲遲未獲審批。
31. 循上所見，按照“適當因果關係原則”，聲請人未能如期完成施工，實屬根本完全不可歸責於聲請人的情況下發生，且未能如期完成施工的責任完全可歸咎於土地工務運輸局不作為而直接所致。
32. 由此所見，倘若當時土地工務運輸局能夠適時處理及批准聲請人對該土地按照原定的工程計劃重新進行工程，聲請人完全具備充足的客觀條件在租賃批地期限屆滿前完成該土地的利用，如此，就不會出現所謂的“土地利用始終沒有完成”，亦不會出現因此而導致租賃期間經過而被行政長官宣告土地失效情況。
33. 聲請人認為不能將未能如期完成施工的責任歸咎於聲請人。明顯地，如行政當局對聲請人之利用期續期作適時跟進，在餘下的1年3個月的利用土地期間將可以在租賃批給期屆滿前完成。
34. 另外，值得提及的是，南灣發展股份有限公司為了「南灣海灣重整計劃」進行填海、封閉工程，投入了巨額的經費，亦肩負了十多項特別負擔，包括填海封閉工程、建造具有生態系平衡的人工湖、1200萬噸挖泥工程，且南灣發展股份有限公司須承擔各區域整體系統一體化的工作，包括設置各類供應措施，例如電力、自來水及電訊網絡、由上游(媽閣)至下游(皇朝)的排污廢物處理系統、綠化整治、行人通道、興建長達兩里半公路貫通五個區域等，還有統籌建設各區域的地上及地下停車場網絡，提供澳門土地供應及公共設施的建設，此無疑是對澳門公

共利益獻出了巨大貢獻。

35. 誠然，該土地的利用是上述計劃其中一個及重要的項目延伸，聲請人在租賃期沒有任何延長且極希望一切工作按計劃如期完成發展，已完成土地100%樁基礎工程及95%地庫工程；惟礙於土地工務運輸局對聲請人的申請未有按法定期間審批致未能發展，顯然責任並不在於聲請人。
36. 此外更不能忽視的是，聲請人亦已按照要求支付該土地之全部溢價金。
37. 基於此，倘由於土地工務運輸局的不合理拖延致使聲請人在土地批給合同有效期內客觀上完全不能對上述地段有效及全面地履行利用，聲請人的合理期盼遭受損害，且亦對澳門公共利益造成了實際的、嚴重的、難以彌補的損失。
38. 正如終審法院於2001年4月25日在第6/2001號案所作的合議庭裁判中指出：“可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，而如屬“損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，以及“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”，則同樣應視為難以彌補的損失。”
39. 聲請人於本案中，完全是由於土地工務運輸局內部部門間的相互推諉致使聲請人的申請遲遲未獲審批；更為荒謬的是，該局遲延審批所導致不必要的時間虛耗，卻被該局包裝成為時間不足夠之理由，最終行政長官因此理否決了聲請人的申請。繼而出現所謂的“土地利用始終沒有完成”，以及行政長官以租賃期間經過而宣告失效。
40. 及後，聲請人經土地工務運輸局公函及刊登於《澳門特別行政區公報》獲悉，隨著行政長官宣告該土地失效的批示，將導致該土地上的任何形式改善物在無責任或負擔下歸還澳門特別行政區，且聲請人無權收取任何賠償，該土地將納入國家私產。
41. 可以說，一切的責任可歸咎於土地工務運輸局對聲請人的申請未有按法定期間審批所致，而根據“適當因果關係”，其亦是造成行政長官宣告該土地失效的唯一原因。

42. 而事實上，對於聲請人在本案中的損失，包括但不限於已經與承建商簽署承建酒店工程項目合同、已完成土地100%樁基礎工程及95%地庫工程，以及向行政當局支付的該土地全部溢價金。
43. 由此所見，聲請人在案中的確遭受到龐大的損失，而該等損失，包括已完成的工程，以及該土地的溢價金等皆可以從相應的行政當局卷宗核實，所以，有關損失並非空洞籠統。
44. 該土地一直以來是「南灣湖海灣計劃」的申延，因此，如今該土地由於行政長官宣告失效的批示導致原計劃的發展將會完全落空。
45. 除此之外，倘若尊敬的法官 閣下不認同上述見解，考慮到現在聲請人面對的是行政長官宣告該土地失效情況。眾所周知，宣告該土地失效之後，該土地上的任何形式改善物也會在無責任或負擔下歸還予澳門特別行政區政府該土地將被納入國家私產。
46. 上述情況的結果無疑是不可逆轉，而參照終審法院一向所認定的“損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難”，以及“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”，本案無疑屬於此情況。
47. 終審法院於2009年11月4日在第33/2009號案中所作的合議庭裁判的一貫見解：“即使因執行一項行政行為而使利害關係人遭受損失，如在相關之訴訟中成功獲得撤銷行為，可以在判決之執行中得到損害賠償。如果這一途徑不足夠，還可以提起賠償之訴，以便就損失追討賠償。因此，只有當損失是難以彌補的，即通過所談到的訴訟手段仍不能滿足時，法律才允許中止行為之效力”
48. 誠如是，本案中，雖然聲請人曾經作出的支出和付出等皆十分重要，但聲請人最為關注的焦點並不是行政當局損害賠償問題，而是倘若行政長官宣告該土地失效之批示正式生效，該土地必須按程序將收歸國有；且可預見當該土地收歸國有之後，聲請人將失去該土地的利用及發展權利，除了上述金錢上可計量之損失之外，還有其他不能單純透過損害賠償等法律途徑或訴訟手段獲得滿足的損失。例如該土地的發展權利、亦由於聲

請人與承建商簽署了工程項目合同，作為合同立約一方的誠實信用原則。

49. 綜上而言，聲請人在本案中的損失都是不可逆轉，且不能簡單透過損害賠償等手段要求彌補，完全合符《行政訴訟法典》第121條第1款a)項所規定“難以彌補的損失”的概念。
50. 此外，上述又提到該土地的利用是「南灣海灣重整計劃」其中一個及重要的項目延伸，換而言之，該土地的發展連繫着澳門重大的公共利益、國際化城市的發展、世界級旅遊休閒中心的形象。
51. 事實證明，由於土地工務運輸局遲緩審批聲請人的申請，已嚴重地拖垮該土地的發展進度，甚至亦給予了所謂“土地利用始終沒有完成”一個令人難以接受的藉口，並實質導致行政長官卻基於土地利用沒有完成而宣告批給失效。這無疑嚴重地侵害了聲請人秉持妥善發展該土地，以及「南灣海灣重整計劃」的理念，窒礙了聲請人置力為澳門市民服務、為澳門經濟發展作良好貢獻的理想宏願。更重要的是，實質上損害了聲請人為澳門公共利益所作的貢獻。
52. 在上述前提之下，無疑中止行政長官宣告該土地失效之行政行為效力並不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；相反，讓該行為之效力繼續生效，才會嚴重侵害聲請人之權利，並立即導致該土地未能被恰當發展，嚴重損害着澳門廣大市民的切身公益。
53. 因此，本聲請合符《行政訴訟法典》第121條第1款b)項之規定。
54. 此外，由於卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法，因此，本聲請提出的保全程序是有依據的，合符《行政訴訟法典》第121條第1款c)項之規定。
55. 最後，倘若尊敬的法官閣下不認為本案已具備《行政訴訟法典》第121條第1款本案b)項所指之要件，但考慮到事實上案中情況已合符同一條文的其餘要件，且循上述提及的事實狀況所見，立即執行行政長官宣告失效之批示會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，而該損失屬不可逆轉。因此，按照《行政

程序法典》第121條第4款的規定，批准本聲請。

56. 綜上所述，懇請尊敬的法官 閣下根據《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款及第4款之規定，批准中止尊敬的澳門特別行政區行政長官 閣下於2018年05月03日作出的，宣告該土地失效之批示。

5.請求

基於上述原因，懇請尊敬的法官 閣下裁定批准聲請人的保全措施申請，中止尊敬的澳門特別行政區行政長官 閣下於2018年05月03日作出的宣告該土地失效之批示。

Citada a entidade requerida, veio contestar pugnando pelo indeferimento do pedido.

O Dign^o Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, no qual opinou no sentido de indeferimento da requerida suspensão.

O Tribunal é competente em razão da nacionalidade, da matéria e da hierarquia.

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Para além da questão prévia de susceptibilidade de suspensão do acto administrativo em causa, inexistem excepções ou outras questões prévias que obstam ao conhecimento do mérito do presente recurso.

Passemos então a debruçar-nos sobre esta única questão prévia.

A propósito da suspensão de eficácia de actos administrativos, o CPAC diz no seu artº 120º que:

A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:

a) Tenham conteúdo positivo;

b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente.

Assim, é de averiguar se o acto em causa tem conteúdo meramente negativo, pois a ser assim, o acto em causa não se mostra logo susceptível de ser objecto do pedido de suspensão de eficácia.

Portanto, temos de nos debruçar sobre esta questão primeiro.

Tradicionalmente falando, a suspensão de eficácia tem uma função conservatória ou cautelar, admitida no âmbito dos processos do contencioso administrativo, que visa obter provisoriamente a paralisação dos efeitos ou da execução de um acto administrativo.

Assim, o acto administrativo cuja suspensão se requer tem de ter, por natureza, conteúdo positivo, pois de outro modo, a ser decretada a suspensão, em nada alteraria a realidade preexistente, deixando o requerente precisamente na mesma situação em que se encontra.

In casu, trata-se de um despacho que declarou a caducidade da concessão de um terreno.

A propósito da natureza do acto num caso congénere, este TSI chegou a pronunciar-se, no Acórdão tirado em 07ABR2016, no

processo nº 1074/2015-A, nos termos seguintes:

.....

2 – *Da natureza do acto*

É sabido que só é suspensível a eficácia de actos de conteúdo positivo ou, quando de conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva.

Verdade que, normalmente, um acto de não renovação ou que declara a caducidade se limita a uma mera constatação de facto, a uma mera enunciação de uma realidade previamente prevista, a uma simples expressão do reconhecimento de uma situação já verificada: o decurso do tempo (ou verificação duma condição resolutive). Nesse sentido, habitualmente, o acto que declara a caducidade é acto negativo, porque não inovador¹, porque não introduz alteração no “status” do interessado.

Contudo, algumas declarações de caducidade acabam por representar alguma interferência na esfera dos seus destinatários, na medida em que alteram o seu “status quo ante” ou que “obrigam” a uma alteração material e jurídica da situação daqueles. Isso é aqui particularmente visível, em virtude de a execução do acto implicar a desocupação do terreno concedido de todos e quaisquer haveres, máquinas, utensílios e veículos que ali estivessem e que pertencessem à requerente. A desocupação corta cerce qualquer expectativa jurídica, mais ou menos fundada, de levar a cabo a actividade para a qual o terreno foi concessionado.

É por esta razão que o acto administrativo em causa apresenta, quanto a nós, uma imediata repercussão negativa na esfera da requerente, circunstância que, por caber no âmbito de previsão da alínea b), do art. 120º do CPAC, permite a formulação do pedido e obriga à apreciação dos requisitos de procedibilidade.

Subscrevemos a tese vertida nesse Acórdão.

¹ **Lino Ribeiro e C. Pinho**, *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Fundação Macau e SAFP, pág. 741).

Portanto o acto da cuja eficácia que a requerente pretende ver suspensa é integrável no elenco dos actos susceptíveis de suspensão.

Avancemos.

Sem vistos – artº 129º/2 do CPAC, cumpre apreciar e decidir as questões de fundo.

II – Fundamentação

De acordo com os elementos constantes dos autos e do processo instrutor, podem ser seleccionados os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- Por despacho, datado de 03MAIO2018, do Senhor Chefe do Executivo que declarou a caducidade de concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4.653m², situado em Macau, designado por lote 4 da zona A do empreendimento denominado «Fecho da Baía da Praia Grande»;
- Inconformada com esse despacho do Chefe do Executivo, a concessionária, ora requerente, veio interpor recurso contencioso de anulação para este TSI, onde o recurso foi registado, autuado e distribuído sob o nº 586/2018; e
- No momento da interposição desse recurso contencioso de anulação, a requerente requereu, em separado, a suspensão de eficácia desse despacho.

Então apreciemos a verificação ou não dos requisitos exigidos no

artº 121º/1 do CPAC para o deferimento da requerida suspensão.

Para o deferimento da tal providência, a lei exige a verificação cumulativa dos seguintes requisitos – artº121º/1-a), b) e c) do CPAC:

a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

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

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

Sendo de verificação cumulativa que é, a inverificação de qualquer deles implica logo o indeferimento da suspensão.

Comecemos então pelos requisitos exigidos nas alíneas b) e c), que nos se afiguram ser de fácil apreciação, tendo em conta a especificidade do caso, a matéria de facto assente, assim como os elementos constantes nos autos.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), não cremos que a não execução imediata, apenas num curto período de tempo correspondente ao tempo da pendência do recurso contencioso de anulação, do despacho cuja eficácia ora se requer, possa causar imediatamente lesão do interesse público de tal maneira grave que frustrará de todo em todo o fim concretamente prosseguido por este despacho, pois, pelo menos, de acordo com os elementos existentes quer nos presentes autos quer no Processo nº 586/2018, não temos presente a existência de um projecto concreto de

reaproveitamento do terreno a ser implementado imediatamente com vista à prossecução de interesses públicos eminentes.

Em relação à inexistência dos fortes indícios da ilegalidade do recurso, podemos dizer que existem sim fortes indícios da legalidade do recurso, tendo em conta os vícios imputados ao acto ora suspendendo no recurso contencioso de anulação e a manifesta legitimidade da requerente para reagir contenciosamente contra o acto administrativo que representa a última palavra da Administração.

Então resta analisar a verificação ou não do requisito exigido na alínea a), ou seja, se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso.

A lei exige que sejam de difícil reparação os prejuízos resultantes da execução imediata do acto suspendendo.

A dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência de uma eventual sentença de anulação – Vieira de Andrade, *in* A Justiça Administrativa, 2ª ed. pág. 168.

Com a exigência desse requisito consistente nos previsíveis prejuízos de difícil reparação, a *mens legislatoris* é para acautelar as situações em que, uma vez consumada a execução do acto administrativo, ocorre a dificuldade de reconstituição hipotética da situação anteriormente existente e ainda aquelas em que, para ressarcimento dos prejuízos causados pela execução imediata, se

revele difícil fixar a indemnização, por serem de difícil avaliação económica exacta, mesmo no âmbito ou por via dos meios judiciais a que se referem os artºs 24º/1-b) e 116º do CPAC.

E para convencer o Tribunal de que, segundo o decurso normal das coisas e pela experiência comum, os alegados prejuízos sejam a consequência adequada, típica, provável da execução imediata, é preciso que o requerente da suspensão de eficácia alegue e demonstre factos concretos e bem determinados em que assentam tais prejuízos.

Da extensa matéria alegada pela requerente, grande parte é manifestamente impertinente à apreciação do presente pedido de suspensão de eficácia, pois pelo seu teor deve ser fundamentos para rogar a pretendida anulação do acto recorrido, e não para fundamentar o presente pedido.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito exigido no artº 121º/1-a) do CPAC, a requerente alega como prejuízos de difícil reparação, em síntese, o seguinte que:

- Perda do grande valor de dinheiro para custear as despesas já realizadas para a execução das obras com vista à viabilização do empreendimento de Fecho da Baía da Praia Grande;
- Perda do valor de dinheiro correspondente ao prémio da concessão do terreno que requerente já pagou;
- Perda sem qualquer compensação a favor do Estado das benfeitorias entretanto já realizadas no terreno;
- Perda da credibilidade e da fidelidade da requerente

perante os empreiteiros que contratou para o aproveitamento do terreno; e

- Impossibilidade da participação da requerente no empreendimento de Fecho da Baía da Praia Grande, de modo a inviabilizar e prejudicar a sua grande vontade de contribuir para o desenvolvimento económico de Macau.

Antes de mais, é de relembrar que só se justifica o deferimento da suspensão de eficácia de um acto administrativo se houver fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado e da produção de prejuízos de difícil reparação, consequente da imediata execução do acto recorrido na pendência do contencioso de anulação, e não da execução do acto já consolidado na ordem jurídica.

Pois a providência de suspensão de eficácia visa justamente a acautelar a utilidade efectiva da decisão definitiva do contencioso de anulação, favorável ao recorrente.

Ora, *in casu*, os ditos prejuízos de difícil reparação alegados pela requerente são prejuízos consequentes da execução da declaração da caducidade da concessão do terreno, quando consolidada na ordem jurídica.

Na verdade, tal como frisámos *supra* quando tratamos do requisito do artº 121º/1-b) do CPAC, de acordo com os elementos existentes quer nos presentes autos quer no Processo nº 586/2018, não foi alegada quer pela requerente quer pela Administração a existência de um projecto concreto de reaproveitamento do terreno a ser implementado imediatamente.

Nem temos presente qualquer decisão por parte da Administração

sobre o destino a dar ao terreno em causa, quer por virtude do exercício das nossas funções quer por via do conhecimento de factos notórios.

Por isso mesmo, apesar de na pendência do contencioso de anulação, poder vir a ser despossado das mãos da requerente, o terreno não desaparece no mundo físico nem imediatamente aproveitado para outros fins.

Assim, se o contencioso de anulação vier a triunfar no sentido de não ficar caducada a concessão do terreno, a Administração terá de reconstruir o *status quo*.

Para o efeito, basta fazer reinvestir a ora requerente na titularidade da concessão.

O que é possível e não difícil, desde que o terreno permaneça existente no mundo físico, não concedido a outrem ou ainda não aproveitado para outros fins.

Portanto, não podemos senão julgar não verificado o requisito a que se refere o artº 121º/1-a) do CPAC e conseqüentemente indeferir a requerida suspensão da eficácia do acto em causa.

Em conclusão:

8. A lei exige que sejam de difícil reparação os prejuízos resultantes da execução imediata do acto suspendendo – artº 121º/1-a) do CPAC;
9. A dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo prognose relativo a danos prováveis, tendo em

conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência de uma eventual sentença de anulação;

10. Com a exigência desse requisito consistente nos previsíveis prejuízos de difícil reparação, a *mens legislatoris* é para acautelar as situações em que, uma vez consumada a execução do acto administrativo, ocorre a dificuldade de reconstituição hipotética da situação anteriormente existente e ainda aquelas em que, para ressarcimento dos prejuízos causados pela execução imediata, se revele difícil fixar a indemnização, por serem de difícil avaliação económica exacta, mesmo no âmbito ou por via dos meios judiciais a que se referem os artºs 24º/1-b) e 116º do CPAC;
11. Só se justifica o deferimento da suspensão de eficácia de um acto administrativo se houver fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado e da produção de prejuízos de difícil reparação, conseqüente da imediata execução do acto na pendência do contencioso de anulação, e não da execução do mesmo acto já consolidado na ordem jurídica;
12. Apesar de na pendência do contencioso de anulação, poder vir a ser despossado das mãos da requerente, o terreno não desaparece no mundo físico nem imediatamente aproveitado para outros fins;
13. Assim, se o contencioso de anulação vier a triunfar no sentido de não ficar caducada a concessão do terreno, a Administração terá de reconstruir o *status quo*; e
14. Para o efeito, basta fazer a reinvestir do requerente na

titularidade da concessão. O que é possível e não difícil, desde que o terreno permaneça existente no mundo físico, não concedido a outrem ou ainda não aproveitado para outros fins.

Tudo visto, resta decidir.

III – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão da eficácia do despacho, datado de 03MAIO2018, do Senhor Chefe do Executivo que declarou a caducidade de concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4.653m², situado em Macau, designado por lote 4 da zona A do empreendimento denominado «Fecho da Baía da Praia Grande».

Custas a cargo da requerente, com taxa de justiça fixada em 6UC.

Registe e notifique.

RAEM, 12JUL2018

Lai Kin Hong

Mai Man Ieng

Fong Man Chong

Ho Wai Neng