

**Processo n.º 218/2006**

**Data do acórdão: 2006-07-20**

(Recurso contencioso – reclamação do despacho do relator para conferência)

**Assuntos:**

- acção popular
- recurso contencioso
- legitimidade
- interesses difusos
- interesses de facto
- residente de Macau
- art.º 33.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Administrativo Contencioso
- interesse directo
- interesse legítimo
- art.º 36.º do Código de Processo Administrativo Contencioso

## **S U M Á R I O**

**1.** Caso o particular não tenha interesse directo nem legítimo no provimento do recurso contencioso de um acto administrativo alegadamente lesivo dos seus invocados “direitos e interesses legalmente protegidos”, a única saída para ele poder interpor, como parte legítima, esse almejado recurso será a alínea b) do n.º 1 do art.º 33.º, conjugada com

o art.º 36.º, ambos do Código de Processo Administrativo Contencioso, e já não a alínea a) do n.º 1 desse art.º 33.º.

**2.** O particular não tem interesse directo no provimento do recurso contencioso, quando o benefício resultante da eventual procedência deste não terá repercussão imediata na sua esfera jurídica, mas sim tão-só uma repercussão mediata.

**3.** O particular não tem interesse legítimo no provimento do recurso contencioso, quando os seus alegados “direitos e interesses legalmente protegidos” não se encontram protegidos pela ordem jurídica como interesses concretos dele, mas sim traduzem autênticos interesses reflexos ou difusos ou interesses de facto.

**4.** A “acção popular” a que alude a alínea b) do n.º 1 do dito art.º 33.º não deixa de ser um recurso contencioso, embora com especificidades plasmadas no referido art.º 36.º, segundo as quais, por exemplo, apenas os residentes de Macau é que podem interpor recurso contencioso por via de “acção popular”.

O relator,

Chan Kuong Seng

## **Processo n.º 218/2006**

(Recurso contencioso)

(Reclamação do despacho do relator para conferência)

Recorrentes: **A**

**B**

**C**

Entidade recorrida: Chefe do Executivo da RAEM

### **ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

Em 2 de Maio de 2006, foi apresentada à Secretaria deste Tribunal de Segunda Instância uma petição de seguinte teor literal, subsequentemente distribuída como sendo autos de recurso contencioso n.º 218/2006:

<<[...]

**1. A**, [...], residente na Rua XXX [...], [...].º, "[...]" ,

e

**2. B** e mulher **C**, [...], e residentes na Rua XXX [...],

podendo ser notificados através dos seus mandatários forenses,  
vêm, respeitosamente, ao abrigo das normas dos artigos 36.º da Lei Básica e  
2.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), interpor

## **RECURSO CONTENCIOSO DE ANULAÇÃO**

do **despacho** de Sua Excelência o Chefe do Executivo, de 8 de Julho de 2004, exarado na Informação n.º 097/DPU/2004, datada de 14 de Junho de 2004, que, no âmbito da apreciação do Estudo Prévio de aproveitamento de um terreno situado nos Novos Aterros do Porto Exterior (NAPE), apresentado pela Sociedade Comercial **D**, em 14/5/2004, através do despacho de "concordo", **aprovou os condicionamentos urbanísticos e limites do terreno novo a conceder, conforme o que vem indicado nos pontos 5. 5) a.) a 5. 5) f.) da referida Informação e no Estudo da Planta de Alinhamento e Condicionamentos Urbanísticos apresentada em anexo à referida Informação (Doc. n.º 1, secções 12 e 14** – apresenta-se a certidão n.º 002/DSODEP/2006 tal como nos foi emitida pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, isto é, 17 documentos reunidos num conjunto e separados por separadores numerados de 1 a 17, que, para o efeito de indicação, designamos por secções).

o que fazem nos termos e com os fundamentos que passam a expor:

### **I – DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

#### **1.º**

O objecto da presente impugnação é constituído pejo despacho supra identificado de Sua Excelência o Chefe do Executivo que estabeleceu os

condicionamentos urbanísticos e os limites do novo terreno, que inclui um troço da Rua Cidade de Sintra e uma parcela do Jardim das Artes, contíguos ao designado Lote 3/A2/i), junto à Avenida da Amizade, de que a Sociedade Comercial **D** é concessionária, a conceder a esta Sociedade, com vista à ampliação do referido Lote e à construção de um "Hotel-Casino" (cfr. **Doc. n.º 1, secções 12 e 14**).

## 2.º

E mau grado o carácter preambular ou prodrómico com que, à primeira vista, esse despacho se apresenta, a verdade é que ele produz um conjunto de efeitos irremediavelmente conformativos de actos posteriores, prejudicando as soluções que não se conformem com eles.

## 3.º

Na verdade, quando, por exemplo, permite a ocupação da área do Jardim das Artes e das vias públicas, em aproximadamente 3.948m<sup>2</sup> (cfr. parcelas assinaladas com as letras "A2", "A3" e "B1" indicadas na planta junta como **Doc. n.º 1, secção 15**), quando estabelece o limite de altura do prédio em 150 metros e quando o isenta do cumprimento da área de sombra, é esse despacho, e não outro, que estabelece, em termos definitivos, um conjunto de parâmetros a que outros actos terão de cumprir, mormente o acto de aprovação do projecto de obras.

## 4.º

O que faz com que o despacho ora impugnado tenha autonomia procedimental e funcional para poder lesar direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, que não o seu destinatário.

## 5.º

O que é suficiente para que ele, do ponto de vista da definitividade horizontal, seja considerado um acto administrativo susceptível de impugnação contenciosa.

#### **6.º**

E de impugnação contenciosa imediata, dado que, atendendo à sua autoria, ele é um acto verticalmente definitivo (cfr. n.º 1 do artigo 28.º do CPAC e n.º 1 do artigo 154.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA).

#### **7.º**

Sendo que o tribunal competente para conhecer do recurso contencioso deste despacho é o Tribunal de Segunda Instância, uma vez que, de acordo com o art. 36.º, alínea 8), da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), é este o tribunal *«competente para julgar em 1.º instância os recurso dos actos administrativos ou em matéria administrativa (...) praticados pelo Chefe do Executivo e Secretários (...)»*.

#### **8.º**

Depois, tendo em conta as normas da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 25.º e alínea *b)* do n.º 3 do artigo 26.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), não pode deixar de ser considerado tempestivamente interposto o presente recurso contencioso.

#### **9.º**

E isto porque, não tendo sido o despacho ora impugnado objecto de publicação ou notificação, teve dele os Recorrentes conhecimento efectivo no dia 4 de Abril de 2005, quando o seu mandatário, depois de devidamente autorizado para o efeito,

consultou, nos dias 31 de Março e 4 de Abril de 2006, os onze volumes que compõem o processo de concessão relativo ao terreno dos autos (**Doc. n.º 2**).

#### **10.º**

Sendo que não pode dizer-se, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do CPAC, que o prazo para a interposição de recurso contencioso ainda se não iniciou, uma vez que, como parece claro, o despacho ora impugnado iniciou já a produção dos efeitos a que tende.

#### **11.º**

E isso na medida em que os projectos de obra a que os condicionamentos urbanísticos e limites do novo terreno (fixados pelo despacho impugnado) se destinam já foram aprovados (o que foi feito por despachos do Exmo. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes através da formulação linguística "projecto passível de aprovação") (**Doc. n.º 3, fls. 2 a 15**) e ainda na medida ainda que, com base nestes despachos de aprovação dos projectos de obra, foram emitidas as licenças de obra (cfr. **Doc. n.º 3, fls.16 a 25**), que permitiram que se construísse o prédio que, presentemente, se encontra em adiantada fase de construção.

#### **12.º**

Finalmente, dispõem os Recorrentes de legitimidade processual que lhes permite lançar mão do presente meio processual, dado que são proprietários, respectivamente, das fracções autónomas para habitação, designadas por "[...]" e "[...]", do [...] e [...] andares do prédio urbano, sito na XXX, n.º XXX e Rua XXX, n.º XXX, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º XXX (**Docs. n.º 4**

e 5).

### **13.º**

Com efeito, os Recorrentes adquiriram, por contrato de compra e venda, esta fracção, em 23/9/2003 (**Cfr. Doc. n.º 4 e 5**).

### **14.º**

E compraram-nas, porque, sendo fracções situadas em andares altos (penúltimo e último andares do prédio) e viradas a poente, as mesmas ofereciam as condições adequadas de luz solar, arejamento e salubridade necessárias a colher as suas famílias, fazendo parte do agregado da 1.ª Recorrente, o ora signatário e três filhas menores de 6, 4 e 3 anos e do agregado dos 2.ºs Recorrentes, dois filhos menores de 6 e 4 anos de idade.

### **15.º**

Sendo que as duas filhas mais velhas do agregado da 1.ª recorrente e o filho mais velhos dos 2.ºs Recorrentes sofrem de problemas respiratórios.

### **16.º**

Além do mais, compraram os Recorrentes as respectivas fracções, porque tinham em frente da porta principal do prédio o Jardim das Artes, um jardim público, que lhes transmitia um grande conforto e bem-estar e onde podiam deixar, tranquilamente, os seus filhos a brincar.

### **17.º**

Convictos de que essas seriam as suas casas definitivas em Macau, despenderam os Recorrentes uma avultada quantia em obras de remodelação das

respectivas fracções, para aí poderem instalar condignamente as suas famílias.

### 18.º

Sucedo agora que o prédio que está a ser construído e destinado a instalar o referido "Hotel-Casino", pela sua altura (os 150 metros, que já atingiu), volumetria e alinhamento, lhes retirou, por completo, todas aquelas condições.

### 19.º

Tornando as referidas fracções permanentemente sombrias e lúgubres, carecendo as mesmas de luz eléctrica durante quase todo o dia.

### 20.º

Para além disso, roubando-lhes o jardim público que tinham à frente do seu prédio e que nunca mais terão, dado que o que se encontra projectado para aquele local, na sequência do despacho recorrido e da obra que está a ser construída pela **D**, é um conjunto de espaços retalhados por 4 vias de acesso ao referido prédio, o que implica que o Jardim das Artes *«não poderá ser considerado como um jardim, sendo assim somente considerado como uma zona verde ou de lazer pertencente ao XXX Casino»*, pelo que vai perder a função básica de lazer e descanso que tinha (cfr. Informação n.º 265/DTRDGT/2003, de 15/5/2003 e pareceres do IACM com Ref. 07419/137/DEP-SCEU/2003, de 28/4/2003 e com Ref. 17848/293/DEP/SCEU/2003, de 30/9/2003, juntos como **Doc. n.º 1, secções 4, 7 e 10)**

### 21.º

Razão por que deixaram as referidas fracções de ter, de uma forma radical, as

condições de habitabilidade que tinham e que levaram à sua compra e a albergar nelas os agregados familiares dos Recorrentes.

## 22.º

E o que vem de ser dito é suficiente para demonstrar a legitimidade processual dos Recorrentes.

## II – DO DESPACHO RECORRIDO

## 23.º

A Informação n.º 097/DPU/2004, de 14/6/2004, sobre que recaiu o despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo, ora impugnado, continha, além do mais, o seguinte, o que se transcreve por ser de manifesta relevância para a delimitação do despacho recorrido:

*«3. Face ao presente planeamento do hotel a ser construído na terreno em causa, foi sucessivamente elaborado por este Departamento 3 informações para a análise e estudo do assunto (respectivamente n.º 81/DPU/2003, de 12 de Maio de 2003, n.º 165/DPU/2003, de 1 de Dezembro de 2003 e n.º 22/DPU/2004, de 29 de Janeiro, de 2004), contudo, não foi ainda obtido o despacho superior relativamente aos requisitos de planeamento no âmbito da concessão do terreno e da cércea máxima... (sublinhados nossos).*

*«4. A saber, os dados técnicos arquitectónicos do presente estudo:*

*1.) Área do terreno pretendida: 6.864 m<sup>2</sup>*

*(A área do terreno do Lote era de: 2916m<sup>2</sup>, sendo solicitado o*

*acrécimo de uma área de 3.948m<sup>2</sup>, perfazendo uma área total de 6.864 m<sup>2</sup>) (vide planta anexa 1).*

*2) Altura do edifício: 148 m (151,5m nmm), 2 caves afectas ao parque de estacionamento e 35 pisos acima do solo (incluindo 2 pisos de refúgio).*

*(...)*

*«5. Análise do estudo prévio:*

*(...)*

*3) A área ocupada pelo piso térreo é de 53,30m x 63m e a área ocupada pelos pisos superiores é de 60m x 98m (incluindo hotel e a parte afecta à finalidade comercial e às instalações diversas) (vide planta anexa 2).*

*4) De acordo com a análise realizada, o projecto do casino e hotel ocupa parte do terreno do Jardim das Artes e da área dos passeios da Rua Cidade de Sintra e da Avenida 24 de Junho, com vista a aumentar a área do terreno a desenvolver....*

*5) Os dados técnicos, nomeadamente o IUS e a disposição do trânsito, obedecem às instruções e às exigências em termos do planeamento urbano, logo então, para que o assunto relativo à ocupação do terreno possa ser superiormente analisada e decidida, está a ser elaborado o respectivo PAO e fixado o âmbito de desenvolvimento do terreno e as instruções inerentes ao planeamento urbano para submeter à consideração superior, nestes termos,*

*solicitando-se que seja aprovado o seguinte:*

*a.) Âmbito do terreno descrito na PAO (aproximadamente 6.484 m<sup>2</sup>), sendo necessário ocupar a área do Jardim das Artes e das vias públicas.*

*b.) Limite de altura do prédio: 150m (153,5m NMM).*

*c.) IUS: 13.5, ABC (excluindo o parque de estacionamento subterrâneo) de 90.000 m<sup>2</sup>.*

*d.) Isenção do cumprimento do artigo 88.º do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, relativamente à altura dos edifícios definida em relação à área de sombra projectada sobre a via pública, atendendo aos dados de desenvolvimento supramencionados, devendo no entanto cumprir as restantes legislações e instruções no domínio arquitectónico, nomeadamente obedecer à área de estacionamento automóvel nos edifícios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 42/89/M.*

*e.) Liberalização do acesso pedonal e de trânsito no piso térreo com servidão pública (conforme mostra a PAO).*

*f.) Sob o ponto de vista do planeamento urbano, concorda-se com o estudo prévio que foi entregue e que seja apreciado de acordo com as instruções no domínio do planeamento urbano supramencionado» (cfr. **Doc. n.º 1, secções 13 e 14**).*

**24.º**

E no ponto 2 do parecer constante da supra referida informação, o Exmo. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, fez consignar o seguinte:

*«2. Concordo com o exposto na presente análise técnica do Estudo Prévio, pelo que proponho a V. Exa. a APROVAÇÃO dos condicionamentos urbanísticos e limites do terreno novo a conceder, conforme o indicado no ponto #5.5.a) a #5.5.f) e no Estudo da Planta de Alinhamento e Condicionamentos Urbanísticos em anexo.// À consideração superior// Assinatura e data» (cfr. Doc. n.º 1 seccões 13 e 14).*

**25.º**

Por sua vez, o Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas exarou, na mesma informação, o seguinte despacho:

*«Concordo com o parecer do Exmo. Director Careon. //À consideração superior// Assinatura e data» (cfr. Doc. n.º 1 seccões 13)*

**26.º**

E, finalmente, o despacho do Senhor Chefe do Executivo, exarado na referida informação, que contem a seguinte formulação:

*«Concordo. Aguardar o deferimento//Assinatura e data» (cfr. Doc. n.º 1, seccões 13)*

**27.º**

Resulta, pois, da conjugação dos dados que se acabam de expor que o

despacho recorrido de "concordo" tem o sentido de aprovar o Estudo da Planta de Alinhamentos e respectivos condicionamentos, cujas principais características, entre outras, são: *i*) permissão de ocupação de uma parcela do Jardim das Artes e das vias públicas; *ii*) estabelecimento do limite máximo de altura de 150 metros para o prédio a construir; *iii*) estabelecimento da ABC (excluindo o parque de estacionamento) de aproximadamente 90.000m<sup>2</sup> e *iv*) isenção do cumprimento da área de sombra.

#### **IV – DA ILEGALIDADE DO DESPACHO RECORRIDO**

##### **A) Vício de violação de lei, por violação do princípio constitucional da legalidade da Administração e do Regulamento do PIUNAPE**

###### **28.º**

Ressalvado o devido respeito, o despacho ora impugnado padece do vício de violação de lei, por violação do Regulamento do Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior (doravante designado por "Regulamento do PIUNAPE" ou simplesmente por "Regulamento").

###### **29.º**

O que acontece em várias das suas disposições normativas, como se verá mais à frente.

###### **30.º**

Antes de mais, importa referir que o Regulamento citado foi aprovado pela Portaria n.º 68/91/M, de 18 de Abril de 1991, publicada no Boletim Oficial de Macau n.º 15, constando do Artigo único daquela Portaria o seguinte:

*«É aprovado o Regulamento do Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior, anexo à presente portaria e que dela faz parte integrante».*

**31.º**

Este Regulamento visa disciplinar e regular o uso e a transformação do solo e da matéria edificada na zona designada por NAPE.

**32.º**

As suas disposições têm carácter imperativo, tal como expressamente estabelece o seu artigo 1.º

**33.º**

E os seus principais objectivos são, entre outros, os seguintes: *i)* especificar os diferentes usos para o aproveitamento do terreno; *ii)* estabelecer as regras relativas à ocupação planimétrica, à densidade da ocupação e à altimetria da construção a realizar; *iii)* estabelecer um conjunto de normas a que devem obedecer os projectos e a construção de edifícios, áreas verdes e espaços livres públicos e *iv)* definir um conjunto de parâmetros urbanísticos a que ficam sujeitos o empreendimento no seu conjunto e cada um dos elementos que o compõem (cfr. artigo 1.º do Regulamento).

**34.º**

E tendo em conta o que se acaba de expor, ressalvado o devido respeito por opinião contrária, não pode haver dúvida de que a parte escrita do PIUNAPE que se designa por Regulamento (que não obviamente a parte desenhada ou o seu

Relatório) é um acto jurígeno de natureza normativa.

### 35.º

Na verdade ele apresenta as notas típicas próprias de um acto materialmente regulamentar.

### 36.º

Desde logo, a *generalidade*, que se revela no facto de se aplicar a todas as pessoas que no momento da sua aplicação ou no futuro sejam ou venham a ser titulares de direitos de sobre os imóveis abrangidos nos seu âmbito de aplicação.

### 37.º

Depois, a *abstracção*, que está no facto de disciplinar todas as hipóteses de uso, transformação e destino dos terrenos.

### 38.º

Depois ainda, a *não consumpção da sua eficácia*, na medida em que a aplicação ou execução do plano não faz esgotar a sua eficácia, antes continua a disciplinar, até à cessação da sua vigência, os sucessivos actos de edificação de que seja objecto o terreno e o próprio uso do edifício que nele foi erigido.

### 39.º

E, finalmente, a sua *inovação jurídica*, na medida em que do designado Regulamento constam preceitos jurídicos criados *ex novo*, respeitantes ao regime de uso, destino e transformação do solo, que não constam de quaisquer instrumentos normativos anteriores.

#### 40.º

E, assim, indubitavelmente, é o designado Regulamento do PIUNAPE um verdadeiro regulamento administrativo, *rectius*, um acto materialmente regulamentar.

#### 41.º

Também não se pode dizer que o Regulamento do PIUNAPE tenha cessado a sua vigência e, portanto, que já não exista como parâmetro normativo nesta matéria.

#### 42.º

Na verdade, não se conhece nenhum facto que tenha tido a propriedade de fazer cessar a vigência desse Regulamento.

#### 43.º

Pelo contrário, até data recente, pelo menos até ao ano de 2003, nos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, o Regulamento do PIUNAPE sempre foi considerado parâmetro material de actuação dos respectivos serviços.

#### 44.º

De resto, entende a doutrina que, uma vez aprovado um plano urbanístico, não está na disponibilidade da Administração revogá-lo, pura e simplesmente, no seu todo, abrindo um *vazio jurídico* no que respeita à ocupação, uso e transformação do solo na área sobre que incidia o plano.

#### 45.º

Verdade é que um plano não pode deixar de ser uma síntese dinâmica entre a estabilidade e a mudança, e isto porque não pode deixar de ser, por um lado, factor de previsibilidade das decisões administrativas de gestão urbanística e de segurança para os particulares, mormente para os titulares de direitos sobre imóveis por ele abrangidos, e, por outro lado, instrumento que se mantenha adequado à evolução, a médio e longo prazo, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a sua elaboração.

#### **46.º**

Mas para operar esta dinâmica que todo o plano deve revestir é que o próprio Regulamento impunha que se fizesse a sua revisão e actualização decorridos 5 anos sobre a data da sua publicação oficial (cfr. alínea *b*) do artigo 38.º que tem por epígrafe "Condições de aplicação e prazos de vigência do PIUNAPE").

#### **47.º**

Estabelecendo-se aqui, portanto, para a Administração, um dever de revisão e de actualização do plano, que devia ser cumprido 5 anos sobre a data da sua publicação.

#### **48.º**

E se, por qualquer razão, a Administração não cumpriu este dever, daí não decorre seguramente a cessação da vigência do plano e do respectivo Regulamento.

#### **49.º**

Doutra forma seria fazer depender o surgimento do *vazio jurídico* (e portanto um espaço de desvinculação para a Administração), na matéria em causa, do

incumprimento do dever que o regulamento impõe à própria Administração.

**50.º**

O que seria um rematado absurdo.

**51.º**

Depois, também não se pode dizer que se trate de diploma que contrarie a Lei Básica da Região, e com isso tem a sua cessação de vigência em causa, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 1/1999 (Lei da Reunificação), que estabelece que *«As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adaptados como legislação da Região Administrativa Especial de Macau, salvo na que contrariem a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau»* ou nos termos do artigo do artigo 8.º da Lei Básica que adoptou norma semelhante estabelecendo que *«As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da Região Administrativa Especial de Macau»*.

**52.º**

Do que decorre que o Regulamento do PIUNAPE é um regulamento administrativo plenamente vigente.

**53.º**

E daí que o seu carácter vinculativo impõe-se não apenas relativamente aos

particulares, mas igualmente em relação à Administração, que está obrigada a respeitá-lo em todos os actos de operações urbanísticas em que intervenha (concessão de terras, aprovação de projectos de obras) da iniciativa dos particulares ou da Administração (cfr., de resto, a norma da alínea *a*) do artigo 36.º do referido Regulamento que impõe a observância do Regulamento em todos esses actos).

#### **54.º**

E isto porque uma Administração submetida ao princípio do Estado-de-direito está vinculada à lei e ao Direito.

#### **55.º**

Inclusive ao Direito por ela própria criado (*tu patere legem quam ipse fecisti*), pois que só o Príncipe do Estado absoluto é que se sentia *ab solutus* (desvinculado) do direito por si criado.

#### **56.º**

Com efeito, a Administração ao editar normas, visa justamente substituir o legislador no estabelecimento de vínculos em relação a si mesma, visando precisamente eliminar a possibilidade de uma sua actuação casuística, ocasional singularizada ou individualizada.

#### **57.º**

De resto, estando a Administração sujeita ao princípio da legalidade, ela apenas pode agir nos termos consentidos na lei geral e naqueles que ela mesma fixe em termos genéricos.

#### **58.º**

Do que resulta que a Administração pode modificar e rever um regulamento (e até revogar, nos casos gerais) por via regulamentar (tal como lhe impunha de resto o Regulamento do PIUNAPE ao estabelecer a obrigatoriedade da sua revisão decorridos 5 anos sobre a data da sua publicação oficial), o que não pode é derrogá-lo em casos concretos, tal como decorre do **princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos.**

#### 59.º

O princípio da legalidade administrativa encontra-se consagrado no nosso ordenamento jurídico, desde logo no artigo 65.º da Lei Básica que estabelece que *«O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei...»* (sendo que «lei» obviamente tem o significado de norma jurídica, de «bloco de legalidade», tal como resulta do artigo 8.º da mesma lei fundamental), assim como no n.º 1 do artigo 3.º do CPA, onde se estabelece que *«Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes sejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos».*

#### 60.º

Assim, sendo o Regulamento do PIUNAPE um regulamento válido e eficaz, verifica-se que o mesmo resultou incumprido pelo despacho ora impugnado em grande parte dos seus segmentos normativos.

#### 61.º

Designadamente, resultam violadas as normas dos artigo 17.º e alínea a) do artigo 25.º do referido Regulamento, lá onde estabelecem o seguinte:

«Art.º 17.º - Alinhamentos.

*«Qualquer que seja a morfologia de ocupação preconizada, a construção dos edifícios far-se-á sempre de modo a que as projecções das suas fachadas sobre a rua sejam contínuas, em correspondência estrita com os planos definidos pelos alinhamentos, cujas coordenadas de implantação constam das fichas relativas a cada um dos quarteirões...».*

«Art.º 25.º - Dos blocos de habitação e das torres de escritórios e de hotel

*«a) No sentido de garantir continuidade de leitura do sistema de ruas, todas as fachadas dos edifícios confinantes com as vias públicas deverão respeitar os alinhamentos, não sendo permitidos avanços ou recuos das fachadas sendo estas, conseqüentemente, contínuas ao longo das vias, com excepção dos troços não construídos previstos em cada quarteirão».*

62.º

Com efeito, ao aprovar o despacho recorrido os novos limites do terreno a conceder, as parcelas assinaladas com as letras "A2", "A3" e "B1" indicadas na planta junta como Doc. n.º 1, secção 15, fls. 21, designadamente um troço completo da Rua Cidade de Sintra e uma parcela do Jardim das Artes, tudo com a área aproximada de 3.948m<sup>2</sup>, destinados a ampliar o terreno original designado por Lote 3(A2/i) pertencente à Sociedade **D** e ao aprovar os novos alinhamentos do prédio a construir (cfr. Doc. n.º 1, secção 14), completamente desintegrados dos

alinhamentos constantes do PIUNAPE, e, conseqüentemente, ao permitir o avanço do prédio sobre a Rua Cidade de Sintra e uma grande parte do Jardim das Artes, violou o despacho ora impugnado as normas supra referidas, fazendo descaso completo das mesmas.

### **63.º**

Violados foram também, entre outras, as normas relativas aos lotes (artigo 18.º), à construção de arcadas (artigo 19.º), à proibição de projecções verticais (artigo 20.º), aos índices urbanísticos aplicáveis (mormente a norma da alínea *a*) do artigo 22.º) e à altura dos edifícios (artigo 23.º), parâmetros urbanísticos que o regulamento expressamente impõe como de observância obrigatória (cfr. alínea *a*) do artigo 34.º).

### **64.º**

Com efeito, o despacho recorrido, por exemplo, ao estabelecer o limite máximo de altura do prédio em 150 metros e uma ABC (área bruta), não incluindo a cave, de 90,000 m<sup>2</sup> e a isenção do cumprimento da área de sombras, num lote em que o prédio a construir, de acordo com o referido regulamento, deveria quedar-se numa altura máxima de 80 metros, por exigência do cumprimento da lei de sombras, e numa área bruta de construção total de 43102 m<sup>2</sup>, como resulta da Ficha de Identificação e Caracterização do Lote A2/i, por remissão das normas da alínea *a*) do artigo 22.º, da alínea *a*) do artigo 23.º e das alíneas *a*) e *b*) do artigo 34.º, todos do Regulamento do PIUNAPE, resultam, claramente, infringidos todos estes preceitos.

### **65.º**

Daí que não seja de estranhar que **todos as informações e/pareceres** elaborados pelos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e por entidades externas, apresentados até finais de 2003, relativamente ao pedido de concessão por arrendamento do terreno em questão e ao plano de aproveitamento apresentado em anexo pela **D**, apesar do seu carácter técnico não jurídico, **tenham sido desfavoráveis a esse mesmo pedido** (cfr. **Doc. n.º 1, secções 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10**).

#### **66.º**

Razão por que tem pois de concluir-se que o despacho ora impugnado, na medida em que fez total descaso do Regulamento do PIUNAPE, estabelecendo, em sua substituição, os alinhamentos e condicionamentos urbanísticos a ter em conta na obra que, presentemente, se encontra em adiantada fase de construção, violou, flagrantemente, o princípio da legalidade positivado na 1.ª parte do artigo 65.º da Lei Básica e no artigo 3.º do CPA e, conseqüentemente, todo o conteúdo do referido regulamento, mormente as normas dos artigos 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 22.º, alínea *a*), 23.º, 25.º, alínea *a*) e 34.º do mesmo diploma.

**B) Vício de violação de lei, por violação do princípio do respeito por direitos e interesses legalmente protegidos dos Recorrentes**

#### **67.º**

O despacho recorrido padece ainda do vício de violação de lei por violação do princípio do respeito por direitos e interesses legalmente protegidos, consagrado no artigo 4.º do CPA.

#### **68.º**

É indiscutível que os Recorrentes são titulares do direito a um nível de iluminância conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação e do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e à qualidade de vida, tal como resulta das normas dos artigos 3.º e 12.º da Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março (Lei de Bases do Ambiente).

#### **69.º**

Direitos estes que os Recorrentes usufruíam quando dispunham das respectivas fracções com luminosidade solar e do Jardim das Artes.

#### **70.º**

Acontece que, com o despacho recorrido e com os consequentes actos de aprovação dos projectos de obra, o prédio que no referido lote está a ser construído afectou gravosamente aqueles direitos.

#### **71.º**

Na realidade, e tal como se deixou referido supra, as fracções dos Recorrentes tornaram-se permanente sombrias e lúgubres, dado terem perdido o arejamento e a luminosidade natural de que podiam beneficiar.

#### **72.º**

Com efeito, estando as referidas fracções viradas a poente e interponde-se agora, desse mesmo lado, o prédio objecto dos presentes autos com 150 metros de altura, quase o dobro do prédio dos Recorrentes, é natural que aquelas fracções passassem a ficar completamente sombrias durante toda a parte de tarde.

#### **73.º**

Situação esta que exige dos Recorrentes o recurso à luz eléctrica durante grande parte do dia.

**74.º**

Além disso, a ocupação vertical sobre a Rua Cidade de Sintra e o Jardim das Artes, permitida pelo despacho recorrido, levou à eliminação do corredor de ventilação urbana coincidente com aquela rua e jardim (cfr. **Doc. n.º 1, secção 8**), o que fez com que as fracções dos Recorrentes se tornassem lúgubres e muito húmidas.

**75.º**

O que causou o agravamento dos problemas respiratórios das filhas da 1.ª Recorrente e do filho dos 2.ºs Recorrentes.

**76.º**

Além disso, com a remodelação do Jardim das Artes, que o despacho recorrido veio a provocar, perdeu-se definitivamente a estrutura verde e contínua que aquele jardim público representava.

**77.º**

Surgindo, em seu lugar um conjunto fragmentado de espaços relvados, separados por 4 vias de acesso ao "Hotel-Casino".

**78.º**

Resultando claramente que, em vez de ser o jardim para a população, como era o Jardim das Artes, passará a ser o jardim para o "Hotel-Casino".

### 79.º

Sendo que a interrupção da continuidade do corredor ecológico que o Jardim das Artes representava e que o despacho recorrido veio provocar, fez perder inexoravelmente a função de espaço de lazer e descanso e a função de equilíbrio psicossomático, que aquele jardim tinha, e ainda a sua função de factor de equilíbrio ecológico da estrutura urbana, na medida em que combatia a poluição por fixação de poeiras no ar e constituía um autêntico filtro termoregulador do tecido urbano, renovando permanentemente o oxigénio do ar (cfr. todas as informações/pareceres que, unanimemente, se pronunciam categoricamente no sentido da rejeição do pedido formulado pela **D** e que fosse encontrado outro terreno com maior capacidade construtória (**Doc. n.º 1, secções, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10**).

### 80.º

Do que resulta claramente uma significativa perda de qualidade de vida, quando, de acordo com a norma do n.º 1 do artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente, cabe ao Chefe do Executivo «por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas, promover a melhoria da qualidade de vida».

### 81.º

E é preciso não esquecer que, «quando a Administração tiver de reportar-se ao princípio da prossecução do interesse público, como parâmetro da sua actuação (...), a sua "liberdade" ou discricionariedade para agir nesse sentido fica limitada pelo princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos, de outras pessoas com quem essa sua actuação brigue..» (sublinhados

nossos) (ESTEVEZ DE OLIVEIRA E OUTROS, Código do Procedimento Administrativo, 2.<sup>a</sup> ed., 1997, anotação III ao artigo 4.º).

#### 82.º

E acrescentam os mesmos AA que «*A prossecução do interesse público, seria, digamos assim, o "volante" (ou o "acelerador") da Administração Pública: os "direitos e interesses protegidos" são as barreiras da estrada em que ela circula, levando-a a fazer, aqui e ali, "curvas" e desvios mais pronunciados, a optar por medidas menos radicalmente viradas para a satisfação do interesse público do que aquelas que tomariam, se este fosse o único critério da sua determinação*» (subl. nossos) (*id. ib.*)

#### 83.º

Ao desrespeitar, de forma gravosa, os direitos dos Recorrentes, o despacho recorrido, violou o referido princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 4.º do CPA) e, com isso, simultaneamente as normas dos 3.º e 12.º da Lei n.º 2/ 91/ M, de 11 de Março (Lei de Bases do Ambiente).

**C) Vício de procedimento por virtude de o despacho recorrido ter autorizado a ocupação de parcelas do domínio público, sem previamente ter havido a sua desafectação ao domínio público da Região e a sua integração no domínio privado da Região e sem havido a pronúncia da Comissão de Terras através de parecer obrigatório tal como exige a lei.**

#### 84.º

Viola ainda o despacho recorrido exigências procedimentais na medida em que autoriza a ocupação de parcelas do domínio público, mormente o troço da via

pública Rua Cidade de Sintra e parte do Jardim das Artes, contíguos ao Lote 2/i, e, nessa medida, ter possibilitado que se construísse o prédio que, presentemente, se encontra em fase adiantada de construção, sem ter previamente havido a competente desafecção dessas parcelas do domínio pública e a subsequente integração no domínio privado da Região e sem ter havido também o necessário parecer da Comissão de Terras.

#### **85.º**

É o que resulta, respectivamente, das normas do artigo 4.º da Lei de Terras e das normas do artigo 121.º ainda desse diploma e da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro (Comissão de Terras).

#### **86.º**

Do que resultam violadas estas mesmas normas.

### **V — CONCLUSÕES**

- 1.<sup>a</sup> – O objecto da presente impugnação é constituído pelo despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo, de 8 de Julho de 2004, que estabeleceu os condicionamentos urbanísticos e os limites do novo terreno a conceder à Sociedade **D**;
- 2.<sup>a</sup> – Este despacho constitui um acto administrativo, dado que lesa posições jurídicas subjectivas dos Recorrentes;
- 3.<sup>a</sup> – O recurso ora interposto é tempestivo;
- 4.<sup>a</sup> – Os Recorrentes dispõem de legitimidade processual, uma vez que são titulares de direitos que o acto recorrido afecta;

- 5.<sup>a</sup> – O despacho recorrido viola princípio constitucional da legalidade administrativa e viola o Regulamento do PIUNAPE;
- 6.<sup>a</sup> – Este Regulamento visa disciplinar e regular o uso e a transformação do solo e da matéria edificada na zona designada por NAPE;
- 7.<sup>a</sup> – Os principais objectivos do plano e do referido Regulamento são, entre outros: especificar os diferentes usos para o aproveitamento do terreno; estabelecer as regras relativas à ocupação planimétrica, à densidade da ocupação e à altimetria da construção a realizar; estabelecer um conjunto de normas a que devem obedecer os projectos e a construção de edifícios, áreas verdes e espaços livres públicos e definir um conjunto de parâmetros urbanísticos a que ficam sujeitos o empreendimento no seu conjunto e cada um dos elementos que o compõem;
- 8.<sup>a</sup> – O Regulamento do PIUNAPE é um acto materialmente regulamentar, dispondo das notas da generalidade, abstracção, da não consumpção da sua eficácia e da inovação jurídica;
- 9.<sup>a</sup> – É um regulamento vigente;
- 10.<sup>a</sup> – Aprovado um plano urbanístico, a Administração não pode revogá-lo, pura e simplesmente, no seu todo, abrindo um vazio jurídico no que respeita à ocupação, uso e transformação do solo na área sobre que incidia o plano;
- 11.<sup>a</sup> – Um plano urbanístico não pode deixar de ser uma síntese dinâmica entre a estabilidade e a mudança, por isso é que o Regulamento do PIUNDADE impunha que se fizesse a sua revisão e actualização decorridos 5 anos sobre a data da sua publicação oficial;

- 12.<sup>a</sup> – O que constituía um dever para a Administração;
- 13.<sup>a</sup> – Se a Administração não cumpriu este dever, daí não decorre a cessação da vigência do plano e do respectivo Regulamento, doutra forma seria fazer depender o surgimento de um vazio jurídico (e portanto um espaço de desvinculação para a Administração) do incumprimento de um dever;
- 14.<sup>a</sup> – O Regulamento do PIUNAPE não contraria a Lei Básica da Região, razão por que, também por aí, não se pode dizer que não esteja em vigor;
- 15.<sup>a</sup> – Este Regulamento impõe-se não apenas relativamente aos particulares, mas igualmente em relação à Administração, que está obrigada a respeitá-lo em todos os actos de operações urbanísticas em que intervenha;
- 16.<sup>a</sup> – A Administração ao editar normas visa substituir o legislador no estabelecimento de vínculos em relação a si mesma, eliminando a possibilidade de uma sua actuação casuística, ocasional, singularizada ou individualizada;
- 17.<sup>a</sup> – Estando a Administração sujeita ao princípio da legalidade, ela apenas pode agir nos termos consentidos na lei geral e naqueles que ela mesma fixe em termos genéricos, do que resulta que a Administração pode modificar e rever um regulamento (e até revogar, nos casos gerais) por via regulamentar, o que não pode é derogá-lo em casos concretos, o que lhe é vedado pelo princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos;
- 18.<sup>a</sup> – O Regulamento do PIUNAPE foi violado, na medida em que o despacho recorrido se substituiu a ele na definição dos condicionamentos urbanísticos para a obra em questão;

- 19.<sup>a</sup> – O despacho recorrido violou designadamente as normas relativas aos alinhamentos, aos lotes, à construção de arcadas, à proibição de projecções verticais, aos índices urbanísticos aplicáveis e à altura dos edifícios;
- 20.<sup>a</sup> – As informações e/ou pareceres elaborados pelos serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e por entidades externas, apresentados até finais de 2003, relativamente ao caso em apreço e que instruíram o processo em que teve lugar o despacho recorrido, foram todos contrários à decisão tomada;
- 21.<sup>a</sup> – O despacho impugnado, na medida em que fez descaso do Regulamento do PIUNAPE, estabelecendo, em sua substituição, os alinhamentos e condicionamentos urbanísticos a ter em conta na obra violou, flagrantemente, o princípio da legalidade e aquele Regulamento;
- 22.<sup>a</sup> – O despacho recorrido padece ainda do vício de violação de lei por violação do princípio do respeito por direitos e interesses legalmente protegidos;
- 23.<sup>a</sup> – Os Recorrentes são titulares do direito a um nível de iluminância conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação e do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e à qualidade de vida;
- 24.<sup>a</sup> – Com o despacho recorrido e com os consequentes actos de aprovação dos projectos de obra, o prédio que no referido lote está a ser construído afectou gravosamente aqueles direitos, na medida em que as suas fracções ficaram privadas do arejamento e de luminosidade natural de que beneficiavam, o que agravou os problemas respiratórios dos filhos dos Recorrentes;
- 25.<sup>a</sup> – O Jardim das Artes perdeu a sua função de espaço de lazer e descanso e de

equilíbrio psicossomático e de equilíbrio ecológico;

26.<sup>a</sup> – Do despacho recorrido resultou uma significativa perda de qualidade de vida para os Recorrentes, sendo que é ao Chefe do Executivo que compete, «por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas, promover a melhoria da qualidade de vida»;

27.<sup>a</sup> – A liberdade ou discricionariedade para agir da Administração fica limitada pelo princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos de outras pessoas com quem essa sua actuação brigue;

28.<sup>a</sup> – O despacho recorrido é ainda ilegal, na medida em que autorizou a ocupação de parcelas do domínio público, mormente o troço da via pública Rua Cidade de Sintra e parte do Jardim das Artes, contíguos ao Lote 2/i, e possibilitou a construção do referido prédio sem ter previamente ocorrido a desafecção dessas parcelas do domínio pública e a subsequente integração no domínio privado da Região e sem ter havido o necessário parecer da Comissão de Terras;

29.<sup>a</sup> – O despacho recorrido violou, nomeadamente, as seguintes regras:

a) os princípios da legalidade administrativa e do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos, consagrado, respectivamente, nos artigos 65.º da Lei Básica e 3.º e 4.º do CPAC; e

b) as normas do Regulamento do PIUNAPE, principalmente as normas dos artigos 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 22.º, alínea *a*), 23.º, 25.º, alínea *a*) e 34.º e também as normas dos 3.º e 12.º da Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março (Lei de Bases do Ambiente) e ainda as normas do artigo 4.º e do artigo 121.º da Lei de Terras e da alínea *a*) do

artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro (Comissão de Terras).

**TERMOS EM QUE** e contando com o muito douro suprimento desse Venerando Tribunal, deve o presente recurso ser julgado procedente, anulando-se, pelas apontadas ilegalidades, resultantes dos indicados vícios, o acto recorrido, com todas as consequências legais.

Requer-se a citação da entidade recorrida para contestar, querendo, e enviar o competente processo administrativo.

[...]>> (cfr. o conteúdo literal de fls. 2 a 228 dos presentes autos correspondentes, com supressão nossa, sob a forma de “[...]”, de alguns dados concretos respeitantes à morada da parte recorrente, em prol da intimidade dos mesmos).

Aberta a conclusão dos autos em 19 de Maio de 2006, foi logo exarado o seguinte despacho liminar do relator a fls. 237 a 237v:

<<Nos termos do art.º 36.º, n.º 1, do CPAC, ora alegado pela parte recorrente para sustentar a sua legitimidade activa para interpor o presente recurso contencioso, eles três têm que ser residentes de Macau para o efeito.

E como não consta da documentação ora junta pelos mesmos, nenhuma prova concreta com força probatória sobre o seu estatuto de residente, até porque a referência dos seus BIR de Macau constante das procurações forenses não passa de um facto por eles declarado, urge fazer apresentar cópias autenticadas dos seus BIR de Macau ou certificado de residência a emitir pelos SIM de Macau para provar essa sua qualidade de residente.

Por outro lado, há que juntar também as certidões de registos prediais das

fracções autónomas alegadamente por elas adquiridas, já que por outra banda, a “busca” junta como “Doc. n.º 5” não passa de uma mera informação escrita, sem qualquer valor probatório relevante, e, por outro lado, e ainda por cima, essa “busca” data de Dezembro de 2003, após a qual poderá ter acontecido qualquer transmissão do direito de propriedade ora alegado a favor de outrem.

Assim sendo, notifique a parte recorrente, na pessoa do seu Ilustre Mandatário, para apresentar, em 10 dias contínuos, a prova cabal do estatuto de residente e do direito de propriedade dos três próprios recorrentes sobre as fracções autónomas alegadamente possuídas pelos mesmos e indicadas na petição inicial de fls. 209 a 230, sob pena de não o fazendo ser rejeitado o recurso, nos termos do art.º 51.º, n.ºs 1 e 4, do CPAC.

[...]>> (cfr. fls. 2 a 230 dos presentes autos correspondentes).

Notificada disso, a parte recorrente apenas veio juntar aos autos duas certidões de registos prediais alusivas às fracções autónomas em questão, e declarar a sua não concordância com o restante decidido pelo relator acerca da prova do estatuto de residente (cfr. a exposição de 5 de Junho de 2006 a fls. 239).

E por isso, deduziu a mesma parte recorrente, e no mesmo dia, a seguinte reclamação:

<<[...]

**A, B e mulher C**, Recorrentes nos autos supra epigrafados e aí melhor identificados, notificados do douto despacho [...], de 19 de Maio de 2006, de fls.

237 e 237v, e não se conformando com o mesmo, na parte em que em que determinou que os mesmos fizessem prova da sua qualidade de residentes, sob pena de rejeição do recurso, vêm do mesmo, ao abrigo da norma do n.º 2 do artigo 15.º do Código de Processo Administrativo Contencioso respeitosa (CPAC),

## **RECLAMAR PARA A CONFERÊNCIA**

o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

### **I – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

1. O despacho ora reclamado é da autoria do Exmo. Senhor Juiz-Relator do processo (e não do respectivo colégio de julgamento) e não é o mesmo um despacho de mero expediente (o que se diz a atender pela cominação que estabelece), razão por que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 15.º do CPAC, é esta reclamação o único meio a que os ora Reclamantes podem lançar mão para manifestar a sua discordância relativamente ao despacho supra referido.

2. Além disso, tendo sido o referido despacho notificado aos ora Reclamantes, através de carta expedida no dia 23 de Maio de 2006, é também tempestiva a presente reclamação.

### **II – ILEGALIDADE DO DESPACHO**

3. No despacho ora reclamado, o Exmo. Senhor Juiz-Relator, por considerar que os Recorrentes haviam alegado a norma do n.º 1 do artigo 36.º do CPAC para sustentar a sua legitimidade processual, determinou a apresentação por parte dos ora Reclamantes, no prazo de 10 dias, de cópias certificadas dos seus Bilhetes de

Identidade de Residentes de Macau ou de certificados de residência a emitir pelos Serviços de Identificação de Macau, para prova dessa sua qualidade de residente, sob pena de rejeição do recurso.

4. Sendo que aquela norma se refere aos titulares do direito de acção popular, para efeitos de interposição de recurso contencioso (cfr. artigo 36.º do CPAC).

5. Sucede, porém, que, contrariamente ao que se refere no duto despacho reclamado, em parte alguma da sua petição inicial, os ora Reclamantes invocaram aquela norma para sustentar a sua legitimidade processual.

6. De resto, nunca a poderiam invocar, dado que, como resulta claramente da referida petição inicial, intervêm como titulares de posições jurídicas subjectivas de que se dizem lesadas pelo acto impugnado.

7. Intervindo *uti singuli* e não *uti cives*.

8. Razão por que a norma em que fundam a sua legitimidade, sem a referirem expressamente, não pode deixar de ser a norma da alínea *a*) do artigo 33.º do CPAC

9. E esta norma não impõe, como requisito de legitimidade processual do recorrente, a qualidade de residente.

10. Razão por que entendem os ora Reclamantes enfermar do despacho reclamado do vício de violação de lei por violação das normas da alínea *a*) do artigo 33.º e do n.º 1 do artigo 36.º do CPAC.

**TERMOS EM QUE**, [...] deve a presente reclamação ser atendida, requerendo-se seja submetida a acórdão do Tribunal Colectivo, com vista, se for esse o caso, a poderem dele recorrer nos termos gerais.

[...]>> (cfr. o teor literal de fls. 264 a 266 dos autos).

Notificada dessa reclamação, a entidade recorrida não respondeu à mesma (cfr. o que se alcança do processado de fls. 267v a 270 dos autos).

Em seguida, foi emitido, em 3 de Julho de 2006, o seguinte duto parecer pelo Digno Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal de Segunda Instância:

<<Afigura-se-nos ter, eventualmente, existido lapso compreensível por parte do Mmo Juíz relator quando, no âmbito do duto despacho constante de fls 237 e v, entendeu que os recorrentes haviam alegado, para sustentar a respectiva legitimidade, o constante do artº 36º, nº 1 do CPAC, respeitante à “*acção popular*”.

Na verdade, escrutinando o petítório em questão (cfr fls 209), fàcilmente se alcança que os recorrentes interpuseram recurso contencioso de anulação “*ao abrigo das normas dos artigos 36º da Lei Básica e 2º do Código de Processo Administrativo Contencioso*” (sublinhado nosso), sendo que aquele normativo da Lei Fundamental se reporta ao direito geral do acesso ao Direito e aos Tribunais e o último ao princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Pese embora aquela norma da LBRAEM diga respeito ou se reporte também aos “*residentes de Macau*”, a sua invocação surge, a nosso ver, como mero reporte geral, sendo inequívoco que os recorrentes pretendem impugnar contenciosamente despacho do Chefe do Executivo, pelo que os pressupostos processuais, a tal nível, nomeadamente os respeitantes à legitimidade activa não poderão ir além do

previsto para a interposição de recurso contencioso de anulação – al a) do artº 33º CPAC, não se vendo como exigível o comprovativo da residência em questão.

Este, o nosso entendimento.>> (cfr. o teor literal de fls. 271 a 272 dos autos).

Corridos em seguida os vistos legais para efeitos de apreciação da reclamação em causa, cumpre agora decidir.

Ora, depois de examinados os termos pelos quais foi formulada a petição do recurso contencioso, é de verificar que todos os “direitos subjectivos” e “interesses legalmente protegidos” dos três recorrentes, alegados na sua petição, mormente nos art.ºs 14.º a 20.º e 68.º a 80.º da mesma peça, a existirem, são apenas direitos ou interesses doutrinariamente apelidados de difusos, cuja tutela legal é processualmente possível graças exclusivamente ao mecanismo de “acção popular” previsto no art.º 36.º do CPAC, “acção” essa que, processualmente falando (atento em especial o rezado no proémio do art.º 33.º e no art.º 36.º do mesmo Código), não deixa de ser um recurso contencioso, embora com especificidades plasmadas *maxime* nesse art.º 36.º, segundo as quais, e por exemplo, só os residentes de Macau é que podem interpor recurso contencioso por via de “acção popular”, de actos administrativos lesivos dos interesses difusos referidos nesta norma adjectiva.

Portanto, não se vê como é que podem os três recorrentes vir sustentar a sua legitimidade processual para o recurso contencioso *sub judice* sob a

égide da norma da alínea a) do n.º 1 do art.º 33.º do CPAC (norma esta própria do recurso contencioso “normal”), quando do teor da sua petição de recurso, não se retira nenhum interesse directo ou interesse legítimo deles no provimento do recurso contencioso em questão, porquanto, e respectivamente falando, o benefício resultante da eventual procedência deste recurso não terá repercussão imediata na esfera jurídica deles, mas sim tão-só uma repercussão mediata, por um lado, e, por outro, os seus ditos “direitos” e “interesses”, alegadamente lesados pelo acto ora impugnando, não se encontram protegidos pela ordem jurídica como interesses concretos deles, mas sim traduzem autênticos interesses reflexos ou difusos, ou interesses de facto, tal como já se frisou acima. Daí que, *in casu*, a única saída possível para eles na questão da sua legitimidade para interpor o presente recurso contencioso tem que ser encontrada na alínea b) do n.º 1 daquele mesmo art.º 33.º, conjugado com o art.º 36.º, ambos do CPAC (neste sentido, *apud* **DIOGO FREITAS DO AMARAL**, *in DIREITO ADMINISTRATIVO*, Volume IV, Lisboa, 1988, págs. 170 a 171 e 178).

Aliás, se não houvesse esse mecanismo especial de “acção popular”, o recurso contencioso ora almejado pelos três recorrentes não teria, logo à partida, pés para andar, com necessária rejeição liminar nos termos do art.º 46.º, n.º 2, alínea d), do CPAC, por manifesta falta de legitimidade deles para os devidos efeitos da alínea a) do n.º 1 do dito art.º 33.º do mesmo Código, nos termos já acima concretamente observados.

De resto, e agora tão-só no plano prático das coisas, não se nos vislumbra qualquer razão *facticamente* plausível, por parte dos três

recorrentes, para “recusa” de apresentação, por exemplo (e por ser a via mais simples, directa e rápida para satisfazer o exigido no despacho ora sob reclamação), da cópia autenticada dos seus bilhetes de identidade de residente de Macau, já por eles referidos nas procurações forenses então juntas com a petição do recurso. Enfim, e nesta perspectiva meramente prática, eis mais um exemplo vivo do famoso brocardo filosófico: *O coração tem razões que a razão desconhece.*

Assim sendo, é de manter o já decidido pelo relator no despacho ora sob reclamação na parte referente à exigência da prova cabal do estatuto de residente de Macau dos três ora recorrentes, para efeitos da aferição da sua efectiva legitimidade processual activa à luz do n.º 1 do art.º 36.º do mesmo CPAC, sendo entretanto de notar que, ao contrário do que foi considerado pelo relator – por lapso de exame ocular do intróito da petição do recurso – no despacho em causa, a parte recorrente, efectivamente, não chegou a invocar este preceito processual no seu petitório, o que, porém, não compromete o sentido de decisão ora em questão.

**Dest’arte, acordam em julgar improcedente a reclamação do despacho liminar do relator na parte atinente à exigência da prova cabal do estatuto de residente de Macau dos três recorrentes.**

Custas da presente reclamação pelos três recorrentes, com três UC de taxa de justiça.

Macau, 20 de Julho de 2006.

Chan Kuong Seng (relator)

José Maria Dias Azedo

Lai Kin Hong