

Processo nº652/2009/A-I

(Autos de suspensão de eficácia)
(Incidente)

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:

Relatório

I. Por despacho do EXMO CHEFE DO EXECUTIVO datado de 28.05.2009, foi ordenada a desocupação de um terreno melhor identificado nos presentes autos, situado na Ilha de Coloane, junto ao entroncamento entre a Estrada de Hac Sá e a Av. de Luís de Camões, e a sua entrega ao governo da R.A.E.M..

*

Inconformada, a “SOCIEDADE DE INVESTIMENTO e

DESENVOLVIMENTO A LIMITADA” veio recorrer contenciosamente da supra referida decisão.

*

Na pendência do dito recurso, e invocando o disposto nos artigos 120º, 121º, 123º e 125º do Código de Processo Administrativo Contencioso – diploma a que pertencem todos os demais artigos que vieram a ser referidos sem indicação de origem – requereu a mesma “SOCIEDADE...” a suspensão da eficácia do mencionado acto administrativo.

*

Em harmonia com o estatuído no art. 125º, nº 3, foi a entidade administrativa requerida citada para contestar.

*

Tempestivamente, (no prazo previsto no nº 2 do art. 126º), veio a

mesma entidade administrativa requerida invocar que a peticionada suspensão e não imediata execução do acto administrativo causaria grave lesão para o interesse público.

Alegou o que se passa a transcrever:

“Pelas razões seguintes, a entidade requerida dos autos acima referidos entende que se não exerce de imediato o acto recorrido, ou seja a desocupação do terreno, implicará grave lesão do interesse público, pelo que, deve ser continuada a execução da aludida ordem, eis as razões:

(1)

O Governo emitiu o certidão em 30 de Abril de 2009 através da Conservatória do Registo Predial, pelo qual, comprova que o terreno ocupado pelo requerente não foi registado em nome de particular (pessoa singular ou pessoa colectiva)

(2)

Nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau "Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade

privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.", por isso, o terreno ocupado pelo requerente é propriedade do Estado.

(3)

O requerente não tem nenhum documento comprovativo com eficácia jurídica para comprovar a sua autorização concedida de ocupação do aludido terreno, pelo que, o seu acto de ocupação é ilegal.

(4)

Ao abrigo do disposto no artigo 41.º, alínea o) da Lei de Terras, o Chefe do Executivo proferiu o despacho em 28 de Maio de 2009 na informação e proposta n.º 2593/DURDEP/2009, pelo qual, ordenou a desocupação e restituição do aludido terreno pelo ocupante do terreno no prazo de 15 dias.

(5)

Expirou o prazo, o terreno em causa continuou a ser ocupado.

(6)

Nos termos do artigo 136.º, n.ºs 1 e 2 do Código do Procedimento Administrativo, a Administração tem direito a exercer a aludida ordem de desocupação do terreno.

(7)

Encontra-se a escavação e nivelamento do terreno ocupado, bem como a modificação do relevo deste terreno.

(8)

Por isso, a Administração deve cumprir de imediato a ordem de desocupação do terreno, no intuito de tomar, com a maior brevidade possível, a responsabilidade de gestão do terreno, fazendo com que o respectivo terreno não continue a ser ocupado e modificar o seu relevo.

(9)

Razão pela qual, a suspensão da execução de desocupação do terreno impedirá a gestão do terreno exercida pelo Governo, o que implicará a continuação da ocupação ilegal e da modificação do relevo do terreno, causando grave lesão do interesse público.

(10)

Ademais, o requerente não tem certidão de propriedade, mas ainda ocupa publicamente o terreno público, o que se trata de um

desafio à Lei, portanto, se não exerça de imediato a ordem de desocupação do terreno, deixando o requerente continuar a ocupar ilegalmente o terreno público e modificar o relevo, isto irá abalar a fé pública depositada sobre a lei, por consequências essas, a Lei perderá a sua dignidade, implicará inevitavelmente mais casos de ocupação ilegal de terrenos.

(11)

Nestes termos, a entidade requerida reconhece, nos termos do artigo 126.º, n.º 2 do Código de Processo Administrativo Contencioso, que a suspensão da execução da ordem de desocupação do terreno implicará uma grave lesão do interesse público notificando nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.”;(cfr., fls. 22 a 23 e 27 a 30).

*

Seguidamente, veio a “SOCIEDADE...” requerente alegar que “a entidade requerida nos autos procedeu à execução do acto com grave prejuízo para a requerente”, pedindo que se profira decisão de “ineficácia dos actos de execução indevida...”; (cfr., fls. 32).

*

Prosseguindo os autos, e em sede de vista, juntou a Exm^a Procuradora-Adjunta douto Parecer, nestes termos se pronunciando sobre o pedido declaração de ineficácia dos actos de execução indevida:

“Está, na presente fase, em causa o incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida, deduzida pela Sociedade de Investimento e Desenvolvimento A, Limitada e no âmbito dos autos de suspensão de eficácia, requerida pela mesma sociedade, da decisão proferida pelo Sr. Chefe do Executivo que ordenou a desocupação do terreno identificado nos autos e remoção dos materiais e equipamentos nele depositados, bem como proceder à entrega do terreno ao governo da RAEM.

Por razão da economia processual, parece-nos conveniente, e a tal nada obsta, emitir parecer sobre ambos os pedidos deduzidos pela requerente.

Antes de mais, coloca-se a questão de ilegitimidade da requerente aduzida pela entidade requerida.

Ora, resulta do n.º 1.º do art.º 121.º do CPAC que a suspensão de eficácia dos actos administrativos pode ser pedida por quem tenha

legitimidade para deles interpor recurso contencioso.

E nos termos do artº 33º, al. a) do CPAC, têm legitimidade para interpor recurso contencioso "as pessoas singulares ou colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso".

Alega a requerente ser titular de um interesse, pessoal e directo, designadamente por ser lesada do acto recorrido nos autos de recurso contencioso de anulação, daí que tem legitimidade para requerer a suspensão de eficácia do acto recorrido.

Por sua vez, entende a entidade requerida que os interesses defendidos pela requerente não são legalmente protegidos e que a requerente não tem nenhum direito sobre o terreno em causa.

Salvo o devido respeito, parece-nos que, face à disposição legal acima referida e aos argumentos deduzidos pela requerente no seu requerimento de suspensão de eficácia, nomeadamente referentes à vicissitude verificada na compra e venda do terreno em causa, é de reconhecer a sua legitimidade para requerer a providência cautelar em causa e conseqüentemente para pedir o incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida.

Na realidade, resulta inequívoca a invocação pela requerente da sua titularidade sobre o terreno bem como do interesse directo e legítimo no provimento do recurso contencioso e também na declaração de ineficácia e suspensão dos actos de execução.

Por outro lado, com a prática e a execução do acto administrativo, considera-se a requerente lesados os seus direitos e interesses legalmente protegidos.

E a titularidade do terreno comprado a título de "papel de seda" é uma questão discutida, que não deve ser, a nosso ver, resolvida nos presentes autos.

Daí que não nos parece assistir razão à entidade requerida.

No que se concerne ao incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida, estipula o n.º 1 do art.º 127.º do CPAC que "Considera-se indevida a execução que se inicie ou prossiga sem que tenha sido fundamentada e comunicada nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior ou quando o tribunal julgue improcedentes as razões em que se fundamenta".

E os n.ºs 2 e 3 do art.º 126.º referem-se à necessidade de a Administração reconhecer, fundamentadamente e por escrito, no prazo de 3 dias, grave prejuízo para o interesse público na não imediata

execução do acto, o que deve ser imediatamente comunicado ao tribunal.

Face aos elementos constantes nos autos, não se vislumbra sinal de não cumprimento dos prazos acima referidos.

Por outro lado, constata-se que a entidade requerida justificou a imediata execução da decisão com a alegação de que a não imediata execução implicaria grave prejuízo para o interesse público, uma vez que, não tendo a requerente nenhum documento comprovativo válido para ocupar o terreno em causa e o terreno se encontrando escavado e aplanado e o aspecto físico do solo alterado, se deixasse a requerente continuar a ocupar e modificar o terreno, abalaria a fé pública depositada sobre a lei, que perderia a sua dignidade, e implicaria inevitavelmente mais casos de ocupação ilegal de terrenos.

Ora, é certo que os actos praticados pelos órgãos administrativos visam, de modo geral, a prossecução do interesse público, o que se verifica também no caso vertente, pelo que a suspensão, mesmo que provisória, do acto é susceptível de afectar, em maior ou menor grau, aquele interesse público.

Importa-se salientar que, para poder iniciar ou continuar a execução do acto, a lei exige a verificação de "grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução".

Não está em causa qualquer prejuízo para o interesse público, geral e genérico, mas sim o grave prejuízo, que justifica a não suspensão da execução do acto.

Posto isto, resta ver se, tendo em consideração os elementos carreados aos autos, a não imediata execução do acto no caso vertente causa efectivamente grave prejuízo para o interesse público.

Salvo o devido respeito por entendimento diferente, temos dúvidas em qualificar as razões apontadas pela entidade requerida como consubstanciadoras da exigida grave prejuízo para o interesse público.

Reconhece-se que a tolerância da situação anterior por parte da Administração produzirá efeitos negativos para a dignidade da lei e a imagem do Governo, que fica impedido de gerir o terreno, para além de correr o risco de o aspecto físico do terreno continuar a ser alterado no futuro, o que não parece porém suficiente, a nosso ver, para preencher o conceito indeterminado de grave prejuízo.

Repare-se que é de conhecimento publico que a situação de ocupação se mantinha já durante algum tempo e não se constata nos autos que, na, altura da execução do acto, estava em curso as obras de escavação, aplanção, etc., o que permite até extrair que a execução do acto não seria tão urgente e premente e a não imediata execução não

implicaria prejuízo iminente para o interesse público.”; (cfr., fls. 65 a 68).

*

Conclusos os autos ao ora relator, e atento o estatuído no art. 127º, nº 5, proferiu o mesmo despacho declarando indevida a execução.

No mesmo, e em termos de fundamentação e decisão, consignou-se o que segue:

“1. (...)

2. *Como resulta do processado nos presentes autos, no âmbito do pedido de suspensão da eficácia do acto administrativo atrás identificado, e em virtude da sua execução, veio a requerente suscitar o incidente da declaração da sua ineficácia, pedindo que fosse a mesma (execução) declarada indevida.*

Como sabido é, a suspensão da eficácia de actos administrativos – matéria regulada nos artºs 120 e segs. – é uma providência cautelar que visa impedir que, durante a pendência de um recurso contencioso (ou acção), ocorram prejuízos ou que a situação de facto se altere de modo a que a decisão que se vier a proferir, sendo favorável, perca toda a sua

eficácia ou parte dela. Procura-se pois combater o “periculum in mora”, (o prejuízo, o perigo da demora inevitável do processo), a fim de que a decisão que se vier a proferir não se torne numa decisão puramente platónica.

Daí estatuir também o art. 126º, nº1 que, após o órgão administrativo tomar conhecimento do pedido de suspensão, deve “impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução”.

Pretende-se pois manter o “status quo” até que seja apreciado o pedido de suspensão de eficácia do acto praticado.

Porém, ainda que assim seja, pode o órgão administrativo proceder à imediata execução do acto em causa caso “reconheça, fundadamente, e por escrito”, que a sua não execução imediata cause “grave prejuízo para o interesse público”; (cfr., nº 2 do art. 126º).

E, precisamente como meio de reacção a tal execução imediata de um acto administrativo – na pendência de um pedido de suspensão da sua eficácia – previu o legislador o “incidente” pela requerente suscitado.

Com efeito, prevê o art. 127º, nº 2 que o requerente do pedido de suspensão do acto pode pedir ao Tribunal onde penda o processo de

suspensão(...) a “declaração de ineficácia, para efeitos de suspensão, dos actos de execução indevida.”

Dito isto, afigurando-se-nos que face ao pela requerente alegado e ao estatuído no art. 33º, al. a) é a mesma requerente parte legítima, vejamos.

3. Pede a requerente que se declare que indevida foi a execução do acto administrativo atrás já mencionado.

Como se viu, pode o órgão administrativo executar um acto seu e cuja suspensão de eficácia foi requerida, desde que, como se estatui no art. 126º, nº2, fundamentadamente, e, por escrito, reconheça, “grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução”.

Importa assim e agora apurar se a fundamentação apresentada permite chegar à conclusão que verificado estava o pressuposto para a imediata execução do acto.

Ora, percorrida a fundamentação apresentada, verifica-se que alega a entidade administrativa requerida que:

- a ocupação do terreno pela requerente é ilegal; e que,*
- a requerente procedeu à escavação e nivelamento do mesmo terreno, modificando o seu relevo:*

Daí, conclui que, “a suspensão da execução de desocupação do

terreno impedirá a gestão do terreno exercida pelo Governo, o que implicará a continuação da ocupação ilegal e da modificação do relevo do terreno, causando grave lesão do interesse público.”

— *Pois bem, quanto à “ilegalidade da ocupação”, há que dizer que tal questão não é matéria a apreciar em sede do presente incidente.*

De facto, a mesma está relacionada com a legalidade do despacho que determinou a desocupação e entrega do terreno à R.A.E.M., e como se vê, é questão a tratar no âmbito do recurso contencioso interposto do mesmo despacho.

— *Resta-nos assim a “escavação” e modificação do relevo” do terreno em causa.*

Ora, como já se deixou consignado, exige o art. 126º, nº 2 o “grave prejuízo para o interesse público (na não imediata execução)”.

Como tal, e como sem esforço se alcança, não basta “qualquer prejuízo”, mas sim um “perigo grave”.

Com refere Vieira de Andrade – in “A Justiça Administrativa” (Lições), 3.ª edição, pág. 177 – a grave lesão do interesse público deve ser apreciada nas circunstâncias do caso concreto, não devendo presumir-se, nem confundir-se com qualquer lesão do interesse público (que teria sempre de dar-se por existente).

Face ao que dos autos resulta em virtude do alegado pela entidade administrativa requerida, não nos parece de considerar que se esteja perante o dito “grave perigo”.

Com efeito, nada é dito quanto à extensão ou profundidade da escavação, nada se adiantando também quanto à modificação do relevo do mesmo terreno.

Fica-se assim sem se saber qual a situação que em causa está, não se podendo pois do alegado extrair qual o “risco” que, em concreto, se verifica, isto é, se em causa estão valores como a “segurança”, “saúde” ou o “ambiente”.

Como se depreende do preceituado no já referido art. 126º, nº 2, ao órgão administrativo cabe “fundamentar” a execução imediata.

E, admitindo-se que a questão comporte outro entendimento, acompanhado-se o juízo emitido pelo Exmº Representante do Ministério Público, cremos pois que, “in casu”, suficientes não são as razões invocadas.

Nesta conformidade, à vista está a solução.

4. Nos termos e fundamentos expostos, decide-se julgar procedente o pedido deduzido, declarando-se indevida a execução do acto administrativo em causa.

Sem custas, por delas estar a entidade requerida isenta.

(...)”; (cfr., fls. 70 a 85).

*

Notificada do assim decidido, do mesmo veio a entidade requerida reclamar, alegando o que segue:

“1)

Nos termos do disposto no artigo 127.º n.º 1 do CPAC, aprovado pelo DL n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro: considera-se indevida a execução que se inicie ou prossiga sem que tenha sido fundamentada e comunicada nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior ou quando o tribunal julgue improcedentes as razões em que se fundamenta.

2)

O requerido, tendo sido citado no dia 20 de Agosto de 2009, reconheceu, ao abrigo do disposto no artigo 126.º n.ºs 2 e 3 do CPAC e por escrito, o grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução (vide anexos 1, 2 e 3), por outro lado, o Chefe do Executivo, em 9 de Setembro de 2009, apresentou alegações face ao pedido do

requerente, reiterando que a não execução imediata dos referidos actos administrativos causará grave prejuízo para o interesse público (vide anexos 1, 2 e 3) visto que:

- o terreno que se encontrava ilegalmente ocupada foi escavado e nivelado; as árvores do terreno foram cortadas; o relevo terrestre do terreno sofreu alterações.

- a suspensão da eficácia daquele acto administrativo reconduz à ocupação ilegal contínua dos terrenos do Estado, e impossibilita a gestão eficaz do terreno pelo governo da RAEM sem poder evitar a alteração constante do relevo terrestre do mesmo terreno, do qual resulta o prejuízo grave ao interesse público.

- sem nenhuma licença válida e legal, o requerente ocupou ilegal e flagrantemente o terreno, de tal modo que o seu acto pôs em causa as leis vigentes. A não execução imediata da ordem de desocupação do terreno da qual resulta a ocupação ilegal dos terrenos e a alteração do seu relevo inutilizará as leis e comprometerá a sua solenidade, e inevitavelmente fará gerir mais actos de ocupação ilegal, o que pode mais obstruir a gestão eficaz de terreno pela RAEM, de modo a prejudicar gravemente os interesses públicos.

3)

Apesar de não ser matéria a apreciar a ilegalidade da ocupação nos incidentes do processo de suspensão da eficácia, os actos administrativos nunca foram anulados ou declarados nulos pelo tribunal por enfermarem do vício, pelo que se presumem legais, por outro lado, o acto de ocupação foi qualificado como ilegal pelo despacho do Chefe do Executivo, para além de ser ordenada a desocupação do terreno pelo autor de ocupação, ora o requerente no processo, dentro do prazo legal.

4)

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º do LB da RAEM: Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Portanto,

constitui uma tarefa de enorme relevância do governo da RAEM a gestão eficaz dos terrenos estatais.

5)

O acto administrativo visado pelo autos tem por fim de recuperar uma grande área de terrenos estatais que se encontram ilegalmente ocupados, para

- gerir eficazmente os terrenos para o seu uso razoável e adequado ao desenvolvimento social, e para prosseguir desta maneira o interesse público;*
- impedir que os recursos dos respectivos terrenos públicos sejam ou continuem a ser gravemente prejudicados.*
- dar a conhecer ao público que a lei actua contra os actos de ocupação ilegal dos terrenos públicos.*

6)

As fotografias que constam dos anexos 4, e 5 revelam que não apenas os terrenos ilegalmente ocupados, os recursos do terreno também foram danificação, em particular, várias árvores encontram-se cortadas ilegalmente e o terreno desfigurado.

7)

Tal como dito o provérbio chinês: dez anos são necessários para uma árvore crescer, e cem anos para instruir o povo, ainda que só uma árvore fosse cortada, levava um longo período para renascer uma árvore nova. Dai se vê que a corte ilegal das árvores resultou em prejuízo grave para recursos naturais. Trata-se do tipo de prejuízo incalculável pelo dinheiro, é dificilmente reparável. A consequência é tão grave em relação a uma árvore para não falar da situação em que uma grande quantidade de árvores foram cortadas ! Será que isto não é prejuízo grave ao interesse público? Ou então só chegamos a falar do prejuízo grave ao interesse público até que todas as árvores da colina sejam cortadas ?

8)

Então não se poderá falar do prejuízo grave para o interesse público quando os terrenos estatais forem ilegalmente escavados? Ou haverá apenas grave prejuízo ao interesse público quando a colina se tornar careca? É necessário muito tempo para reparação dos terrenos escavados. Nunca se sabe se os terrenos podiam ser repostos no seu estado em que se encontravam, e quando isso acontecia. Isto constitui de facto o grave prejuízo para o interesse público.

9)

O despacho judicial reclamado limita-se a referir que a entidade requerida não indicou quantos metros de profundidade ou amplitude do terreno escavado, nem a percentagem da área cujo relevo terrestre efectivamente alterou, negando, desta forma, a existência do prejuízo grave ao interesse público, o que não se pode convencer o público. Dado que seja quantos solos e recursos naturais forem estragados, verifica-se sempre os danos dificilmente reparáveis; muito menos no caso concreto, é tão intenso o grau de danificação, para além da existência do perigo latente de danificação contínua. Assim como o preceituado do artigo 3.º alínea 16) da lista Catálogo das Infracções anexa ao Regulamento Geral dos Espaços Públicos, o qual qualifica o acto de cortar árvores nos espaços públicos como infracção grave. Dai se vê a importância na prevenção contra cortes ilegais de árvores.

10)

De acordo com a reportagem do Jornal Va Kio de 11 de Julho de 2008, o IACM referiu que as consequências maléficas em razão da devastação da floresta são as seguintes: 1. A falta da cobertura dos solos pelas

plantas provocará a erosão do solo e a conseqüente deslizamento de terras; 2. a devastação da floresta natural preciosa causará prejuízo dificilmente calculável ao ambiente biológico.

11)

Uma grande quantidade de árvores foram cortadas, assim como os espaços verdes gravemente danificados; os terrenos foram ilegalmente escavados, e seu relevo alterado, tudo isto acabou por comprometer gravemente a estabilidade dos solos públicos. A preservação dos espaços verdes e da estabilidade dos solos públicos constitui os interesses públicos relevantes, pelo que a devolução dos terrenos que se encontram ilegalmente ocupados não só possibilita o uso razoável do terreno adequado ao desenvolvimento social, como também facilita ao governo se esforçar em recuperar os espaços verdes danificados, reparar os relevos terrestres alterados, para além de consolidar os terrenos escavados. Portanto, a suspensão da eficácia daquele acto administrativo conduz à ocupação ilegal contínua dos terrenos em causa durante um longo tempo (pelo menos durante o decorrer do processo contencioso), sem possibilidade do seu uso razoável conforme as necessidades do público. Como a área dos terrenos ilegalmente

ocupados é muito ampla, é realmente difícil calcular o prejuízo para o interesse público; e entretanto, os recursos naturais daqueles terrenos continuam a sofrer danos irreparáveis, o que efectivamente constitui o prejuízo grave ao interesse público.

12)

É de salientar mais uma vez que a suspensão da eficácia daquele acto administrativo reconduz à ocupação ilegal contínua dos terrenos do Estado e impossibilita a gestão eficaz dos terrenos pelo Governo da RAEM sem poder todavia evitar a alteração constante do relevo terrestre, fazendo com que as árvores que sobram continuem a ser cortadas. Quem é que consegue garantir que uma vez que a eficácia do referido acto administrativo foi suspensa, o requerente (autor da ocupação ilegal do espaço público) não continuará a cortar árvores? Não continuará a escavar os espaços públicos e alterar o relevo terrestre ?

13)

Sem nenhuma licença válida e legal, o requerente ocupou ilegal e flagrantemente o terreno, de tal modo que o seu acto pôs em causa as leis vigentes. A não execução imediata da ordem de desocupação do

terreno da qual resulta a ocupação ilegal dos terrenos e a alteração do seu relevo inutilizará as leis e comprometerá a sua solenidade, e inevitavelmente gerará mais actos de ocupação ilegal, o que poderá obstruir a gestão eficaz do terreno pela RAEM, e impossibilitar o uso razoável do terreno estatal à luz do desenvolvimento social, fazer mais terrenos serem ilegalmente escavados, mais árvores cortadas, os espaços verdes intensamente danificados, bem como a estabilidade dos solos gravemente comprometida

14)

Na realidade, os médias sociais têm estado bastante atento à ocupação ilegal dos terrenos do Coloane, requerendo várias vezes ao Governo para recuperar os terrenos estatais ocupados pelos particulares, por forma a impedir os autores da ocupação ilegal de levar a cabo os actos de escavar os terrenos e destruir as colinas. Dai que a combate contra a ocupação ilegal de terrenos, a preservação dos espaços verdes, a protecção das colinas e a conservação da estabilidade dos solos públicos são interesses públicos reconhecidos pela comunidade. Aparte disso, reflecte-se a vontade do público que é esperar que o governo execute mais rápido possível a desocupação dos terrenos que se

encontram ilegalmente ocupados, a fim de assegurar que o interesse público não seja gravemente prejudicado (vide o anexo 6).

Face ao exposto, a suspensão da execução do acto administrativo prejudicará gravemente o interesse público e não há execução indevida do respectivo acto administrativo do requerido, pelo que solicita-se à conferência para revogar o despacho proferido em 16 de Setembro de 2009 pelo juiz relator, e indeferir o pedido do requerente.”; (cfr., fls. 157 a 166).

*

*

Em observância do princípio do contraditório foi a “SOCIEDADE...” requerente notificada da reclamação apresentada, nada tendo alegado no prazo legal para o efeito.

*

Seguidamente, pelo Exm^o Representante do Ministério Público foi

junto o seguinte Parecer:

“Após o indeferimento do procedimento preventivo da suspensão de eficácia do acto em crise, revela-se, como é evidente, a presente Reclamação, atinente à declaração de ineficácia de actos de execução indevida, revestida de valor relativo, já que, além do mais, se não descortina por parte da recorrente a dedução de qualquer pedido de ressarcimento ou intenção nesse sentido.

De todo o modo, continuamos, em tal matéria, a concordar com o entendimento assumido pela Exma colega a fls 65 a 68, apenas se nos oferecendo acrescentar que, grande parte do agora carreado não foi, como devia, oferecido na sede própria, ou seja, no incidente em questão, sendo que, no mesmo, a agora reclamante, de facto, não fundamentou, como lhe era exigível, o alegado "grave prejuízo para o interesse público" adveniente da não imediata execução do acto.

E, a verdade é que, ao que se colhe dos termos da Reclamação ora deduzida, aparenta aquela entidade continuar a não entender o que verdadeiramente está em causa : ninguém discute que a ocupação ilegal dos terrenos, a preservação dos espaços verdes, a protecção das colinas e a conservação da estabilidade dos solos são interesses públicos reconhecidos pela comunidade. O que está em causa é saber se a mera

suspensão da desocupação do terreno até decisão do incidente de suspensão de eficácia desse acto acarretaria ou não esse assacado grave prejuízo para o dito interesse.

Pelo teor, mesmo do agora argumentado, não nos parece que assim seja, tanto mais que se trata, como é bom de ver, de situação que se vem arrastando ao longo de largos anos, não se descortinando motivo específico por que, não ocorrendo a desocupação naquele breve período que medeia até à decisão de procedimento tão urgente como é a suspensão de eficácia, ocorra, de facto, tão iminente e catastrófica lesão do interesse público.

Donde, sem necessidade de maiores considerações ou alongamentos, sejamos a entender ser de indeferir a presente Reclamação.”;(cfr., fls. 227 a 228).

*

Nada obstando, passa-se a decidir.

Fundamentação

II. Com a reclamação apresentada pede a entidade requerida que se revogue o despacho proferido que declarou indevida a execução do acto administrativo datado de 28.05.2009 com o qual se determinou a desocupação e entrega à R.A.E.M. do terreno já identificado nos autos.

Admitindo-se que a questão comporte outro entendimento – que se respeita – motivos não cremos que existam para se alterar a decisão reclamada.

Vejamos, (mostrando-se de se consignar desde já o que segue).

Como se pode alcançar do relatório que antecede, o despacho reclamado, (como é natural), foi proferido tendo-se em conta os elementos na altura disponíveis nos autos.

Nesta conformidade, e tendo-se também presente o estatuído no art. 126º, nº 2, afigura-se-nos que na decisão a proferir se deve ter apenas em conta os aludidos elementos, não sendo de se considerar os que tão só vieram aos autos após o dito despacho reclamado.

De facto, cremos ser evidente que se se vai proceder à apreciação de uma decisão, a mesma deve ser feita com base no que no momento da sua prolação se teve (ou podia ter) em conta, e não com base em elementos que apenas posteriormente vieram aos autos, pois que de entre as qualidades que se consideram de exigir a quem decide não nos parece de incluir as de ter a capacidade de prever os elementos novos que as partes poderão, eventualmente, vir a disponibilizar em momento posterior.

Dito isto, e, esclarecido assim ficando que não se irá considerar tudo o que apenas em sede da presente reclamação se alega, debrucemo-nos sobre o pedido deduzido.

— Pois bem, em causa está saber se a decisão que declarou indevida a execução da decisão que determinou a desocupação e entrega à R.A.E.M. do terreno atrás identificado fez correcta apreciação do alegado assim como correcta aplicação do direito aplicável.

Quanto ao “alegado”, e em nossa opinião, basta uma leitura ao que atrás já se deixou relatado para se chegar à conclusão que a decisão em

causa não merece censura.

Com efeito, lida a justificação pela ora Reclamante apresentada no momento em que entendeu executar o acto em questão, (cfr., pág. 3 a 6 do presente aresto), verifica-se que as razões que entendeu constituírem motivo para a sua decisão de imediata execução do acto são efectivamente as que se identificaram no despacho objecto da presente reclamação, ou seja, a “a ilegal ocupação do terreno” e a sua “escavação e modificação do seu relevo”; (cfr., fls. 15 do presente aresto).

Nesta conformidade, nada havendo a alterar, continuemos.

Quanto ao “direito”.

Aqui, a questão reside em saber se as atrás identificadas razões para a execução do acto administrativo em questão constituem “grave prejuízo para o interesse público”, pressuposto ínsito no art. 126º, nº 2.

E tendo presente a apreciação feita no despacho reclamado, que se considera adequada, mostra-se-nos igualmente de concluir que aí se fez

uma correcta aplicação do direito, já que os ditos “factos alegados” não permitem dar por verificado o mencionado “grave prejuízo para o interesse público”.

Dest’arte, e mais não havendo a apreciar, resta decidir.

Decisão

III. Nos termos e fundamentos expostos, em conferência, acordam indeferir a reclamação apresentada.

Sem custas, por delas estar a entidade administrativa reclamante isenta.

Macau, aos 15 de Outubro de 2009

José M. Dias Azedo

João A. G. Gil de Oliveira

Chan Kuong Seng

(Vencido nos termos da declaração de voto que segue)

就澳門中級法院第 652/2009/A 號卷宗

2009 年 10 月 15 日合議庭裁判書的

投 票 聲 明

本人以上述案件的第一助審法官身份，發表如下聲明：

一、 根據卷宗所載：

2009 年 5 月 28，澳門特別行政區行政長官以批示命令非法佔用位於路環黑沙馬路與賈梅士大馬路交界處旁側的地段的人士，須於 15 天內騰空及交還該塊官地。

2009 年 7 月 22 日，A 投資發展有限公司向本中級法院提起司法上訴（案件編號 652/2009），以對該項行政決定提出司法爭執。

2009 年 8 月 18 日，該上訴人引用澳門《行政訴訟法典》第 120、第 121、第 123 和第 125 條的規定，向本院聲請下令在司法上訴待決期間，中止該行政決定的效力。

行政機關於 2009 年 8 月 20 日獲悉該聲請後，於 2009 年 8 月 24 日、根據《行政訴訟法典》第 126 條第 2 和第 3 款的規定，以書面通知本院，以表明其在法院對中止行政行為效力的聲請作出最終決定前，不可暫時中止執行有關行政決定，而其所持的理由則如下：

「(1)

政府已透過物業登記局於 2009 年 4 月 30 日發出的證明書，證實上述卷宗中被聲請人佔用的土地並沒有以私人(自然人或法人)之名義登記。

(2)

根據《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定，「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。」因此，聲請人佔用的土地屬國家所有。

(3)

聲請人並沒持有任何具法律效力的證明文件，以證明其獲許佔用有關土地，故其佔用行為屬非法的。

(4)

根據《土地法》第 41 條 o) 項的規定，行政長官於 2009 年 5 月 28 日於第 2593/DURDEP/2009 號報告及建議書上，作出批示，命令非法佔用有關土地的人士在 15 日內騰空及交還土地。

(5)

上述期間過後，有關土地仍被霸占。

(6)

根據《行政程序法典》第 136 條第 1 款及第 2 款的規定，行政當局有權執行上述騰空土地的命令。

(7)

被霸占的土地已被開挖及平整，且被更改地貌。

(8)

故此，行政當局須立即執行有關騰空土地的命令，以便儘快對土地依法進行管理，使得土地不再被非法霸占及更改地貌。

(9)

所以，中止執行騰空工作將會阻礙政府對土地進行管理，以致土地繼續被非法霸占及更改地貌，嚴重損害公共利益。

(10)

再者，聲請人在沒有有效的業權證明的情況下，公然霸佔公地，挑戰法律，若不立即執行騰空土地的命令，仍讓其非法霸佔公地，改變地貌，將令法律不彰，失去其嚴肅性，難免引發更多非法霸地的行為出現。

(11)

基於以上所述，被聲請實體現根據《行政訴訟法典》第 126 條第 2 款的規定，認定中止執行騰空土地的命令將嚴重損害公共利益，並按該條文第 3 款的規定，作出告知。」（詳見卷宗第 22 至第 23 頁的通知信內容）。

上訴人在獲悉行政機關的上述不立即暫停執行被訴行政行為的立場後，遂引用《行政訴訟法典》第 127 條第 2 款的規定，向本院聲請宣告行政機關有關堅持不暫停執行被訴行政決定的行為屬不當執行行為，並以此為理要求本院下令行政機關交回該地段和地段上原有的物料。除此亦聲稱會保留透過適當法律途徑，以行政機關侵奪其土地和毀壞其財物為由，提出索償的權利。（詳見載於卷宗第 45 至第 50 頁的 2009 年 8 月 28 日葡文請求書內容）。

就上訴人這項聲請，被訴行政機關於 2009 年 9 月 9 日行使《行政訴訟法典》第 127 條第 4 款所賦予的答辯權，請求法院否決該請求。(詳見卷宗第 59 至第 63 頁的內容)。

之後，駐本院的助理檢察長在其 2009 年 9 月 11 日的意見書中，亦有就上訴人的有關「不當執行」聲請事宜發表法律意見，認為被訴行政機關當初所主張的有關不得暫停執行被訴行政決定的理由，並不足以認定其不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益，因此法院應按上訴人的要求，宣告行政機關先前作出的執行行為屬不當執行的行為。

而她所持的理由是：眾所周知，有關佔用土地的情況已維持了一段時間，而從本案卷宗所示資料，亦看不到在行政當局執行有關騰空土地命令時，仍存在着開挖和平整土地等行為。由此可見，騰空土地命令的執行工作並不顯得十分緊急和迫切。(詳見卷宗第 66 至 67 頁的葡文法律意見書相關內容)。

最後，主理本案的裁判書製作人依照《行政訴訟法典》第 127 條第 5 款的規定，於 2009 年 9 月 16 日作出批示，宣告行政機關作出的執行行為屬不當執行行為。

他所持的裁決理由是：除了跟隨助理檢察長的立場外，還認為行政機關在 2009 年 8 月 24 日的通知信內並沒有提及有關挖地和更改地貌的幅度或深度，故未能知悉該土地的實際情況，亦因此無從推敲是否具體產生了任何危害安全、衛生或環境的險情。(詳見卷宗第 70 至第 85 頁的葡文批示內容)。

2009年9月18日，行政長官就上述批示提出如下聲明異議：

「行政長官為題述效力之中止卷宗的被聲請人，現根據《行政訴訟法典》第15條第2款的規定，就題述卷宗裁判書製作人司徒民正法官閣下於2009年9月16日作出的批示 - 決定聲請人(A投資發展有限公司)的請求得直，並宣告有關行政行為的執行為不當 - 提出聲明異議，理據如下：

(1)

12月13日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第127條第1款規定：「不依據上條第2款及第3款之規定說明理由及作出告知而開始執行或繼續執行有關行為，或已作之執行被法院裁定所依據之理由不成立時，均視為不當執行。」

(2)

被聲請人在2009年8月20日獲傳喚後，已按《行政訴訟法典》第126條第2款及第3款的規定，以書面說明理由，認定不立即執行有關行政行為將嚴重損害公共利益，此外，行政長官在2009年9月9日，也就聲請人的請求作出陳述，再次重申不立即執行有關行政行為將嚴重損害公共利益（請參閱附件1、附件2及附件3），因為：

- 聲請人非法佔用的土地已被開挖及平整，土地內原有的樹木已被砍伐，地貌已被更改；
- 中止執行該行政行為，將令國家土地繼續被非法佔用，使特區政府無法對土地進行有效管理，也無法阻止該土地繼續被非法更改地貌，從而令公共利益嚴重受到損害；
- 聲請人在沒有法定有效憑證的情況下，公然霸佔公地，挑戰

法律，若不立即執行騰空土地的命令，仍讓其非法霸占公地，改變地貌，將令法律不彰，失去其嚴肅性，難免引發更多非法霸地的行爲出現，這將進一步阻礙特區有效管理土地的工作，從而嚴重損害公共利益。

(3)

儘管在中止效力案卷的附隨事項中，「佔用的非法性」並非須審理的事宜，然而，行政行爲在未被法院裁定因沾有瑕疵而被撤銷或宣告無效時，均推定爲合法，而有關佔用行爲已被有關行政長官批示定性爲非法，並著令非法佔用人包括本案卷的聲請人在指定期限內騰空土地。

(4)

根據《澳門特別行政區基本法》第7條規定：「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。」因此，對國有土地進行有效管理是特區政府的重要責任。

(5)

本案卷所針對的行政行爲旨在收回被非法佔用的「大片」國有土地，以便：

- 有效管理有關土地，俾能因應社會發展，適時將土地合理使用，以謀求公共利益；
- 阻止有關公地上的資源受到/繼續受到嚴重損害；

- 讓公眾知悉，若作出非法佔用公地的行爲，法律是會作出反應的。

(6)

從附件 4 及附件 5 的圖片，有關土地不但遭非法佔用，且土地上的資源已被破壞，其中多棵樹木被非法砍伐，地貌已被非法改變。

(7)

「十年樹木，百年樹人」，公共樹木被非法砍伐，即使是一棵樹被非法砍伐，也須經過長時間方可成長一棵新樹，可見樹木被非法砍伐是對自然資源一種嚴重損害，而這種損害是無法用金錢可以衡量，屬於難以彌補的損失。一棵樹已是如此嚴重，更何況是大片樹木被砍伐？如這種情況還不算「嚴重損害公共利益」，難道要整個山頭變成光禿才算「嚴重損害公共利益」？

(8)

國家土地被非法挖掘，怎可不算「嚴重損害公共利益」？難道要整片土地被挖掘方爲嚴重？被挖掘的土地須經過長時間修補，能否回復原狀及何時可回復原狀也是未知之數，這的確是對公共利益造成嚴重損害。

(9)

現被聲明異議的法官批示中，僅指出因被聲請實體沒指明有關土地被挖掘有多深或多廣，以及沒進一步指出地貌改變多少，從而否定了公共利益受到「嚴重」損害。此舉實難以令人信服。因爲土地自然資源不論被破壞多與少，只要有被破壞，已是難以彌補；更何況在本個案中，被破壞的程度是如此廣而寬，而且還繼續有被破壞的潛

在危險。且看第 106/2005 號行政長官批示核准的《公共地方總規章》的《違法行為清單》第 3 條 16 項，也將非法砍伐公共地方的樹木的行為定性為嚴重違法行為，由此可知，預防樹木被非法砍伐是何等重要。

(10)

按刊登於 2008 年 7 月 11 日華僑報的報導，民政總署曾介紹：「山林遭破壞引發的惡果包括：一、缺乏植被，泥土裸露會衍生水土流失，引發山泥傾瀉；二、珍貴的自然山林遭破壞必對生態環境造成難以估量的損害。」

(11)

樹木被大片砍伐，綠化環境被嚴重破壞；土地被非法挖掘，地貌被改變，這使公共土地的穩固性嚴重受到破壞。保護綠化環境和確保公共土地的穩固性是重要的公共利益。因此，收回被非法佔用的土地，不僅讓政府可因應社會的發展，適時將土地合理使用，同時，亦可讓政府有條件將該土地被破壞的綠化環境盡力進行修復，將被改變的地貌儘量進行修復，將被掘挖的土地加以鞏固。所以，中止執行該行政行為，將令有關土地繼續長時間（起碼要經過漫長的司法訴訟時間）被非法佔用而不能按公眾需要進行合理使用，由於被非法佔用的土地面積十分廣闊，此對公益損害之大實難以估計；同時亦會繼續讓土地上的自然資源受到難以彌補的損害，這對該等公共利益確實造成「嚴重損害」。

(12)

再次強調，若中止執行該行政行為，將令國家土地繼續被非法

佔用，使特區政府無法對土地進行有效管理，也無法阻止該土地繼續被非法更改地貌，餘下的樹木繼續被砍伐。誰可保證一旦中止執行有關行政行為，聲請人（非法佔用公地者）不會「繼續非法砍伐樹木」？不會「繼續非法挖掘公地，繼續非法改變地貌」？

(13)

聲請人在沒有法定有效憑證的情況下，公然霸佔公地，挑戰法律，若不立即執行騰空土地的命令，仍讓其非法霸佔公地，改變地貌，將令法律不彰，失去其嚴肅性，難免引發更多非法霸地的行為出現，這將進一步阻礙特區有效管理土地的工作，無法適時將國家土地按社會發展而進行合理使用，且令更多國家土地遭到非法挖掘，令更多國家土地上的樹木被非法砍伐，從而令路環的綠化環境受到嚴重損害，土地的穩固性受到嚴重破壞。

(14)

事實上，社會傳媒對路環非法霸地的情況已非常關注，已多次要求政府依法收回被霸佔的國家土地，阻止非法佔地者進行挖掘土地及破壞山體等行為，由此可見，「打擊非法霸地、保護綠化環境、保護山體、保護公共土地的穩固」，均屬公眾認同的公共利益，同時，亦反映出公眾意願是渴望政府儘快執行騰空被非法佔用的土地，以確保該等公共利益不再繼續受到嚴重損害。（請參閱附件 6）。

基於以上所述，中止執行有關行政行為會嚴重損害公共利益，而被聲請人執行有關行政行為並無不當，故懇請評議會審察，廢止題述卷宗裁判書製作人於 2009 年 9 月 16 日作出的批示，以及不批准聲請人提出的請求。」（見卷宗第 105 至第 110 頁的內容）。

就這聲明異議，上訴人並沒有行使答覆權。

駐本院的另一位檢察院代表則於 2009 年 10 月 7 日發表法律意見書，認為本院應裁定聲明異議不成立。

他所主張的理由是：除了贊同卷宗第 65 至第 68 頁的助理檢察長意見書內容外，還認為行政機關在 2009 年 8 月 24 日的通知書內，亦沒有如法律所要求般，具體解釋為何不立即執行被訴的行政決定便會「嚴重損害公共利益」，且因涉案情況已出現多年，他實看不到任何可支持有關倘在法院對中止行政行為效力的聲請作出最終裁決前的短暫期間內、不立即騰空涉案地段便會為公共利益帶來災難性損害的觀點的具體理由。（見卷宗第 227 至第 228 頁的葡文意見書內容）。

二、從法律層面來說，根據《行政訴訟法典》第 22 條的一般性規定，司法上訴的提起並不自動中止被訴的行政行為的效力。這法律條文正好體現了行政機關即使在利害關係人就其某一行政決定提出司法爭執的情況下，仍可行使其預先執行相關行政決定的特權。而這在行政法學說中被稱為「預先執行權」的特權，其實亦是「推定行政行為合法」原則所使然。

事實上，出於對民間社會依法作出不能間斷的日常必要管理的需要，如行政機關不享有這預先執行其行政決定的特權，便不能在緊急的情況下，對社會作出必要的有效管治。

換言之，由於行政機關具有知法、依法施政和執法的義務，且及時有效的合法管理又屬公共利益的範疇（見《澳門特別行政區基

本法》第 64 條第(一)、第(二)項和第 65 條，及澳門《行政程序法典》第 3 和第 4 條等規定)，所以行政法立法者在具體立法時，均會實質貫徹上述的「推定行政行為合法」原則，使行政當局在法院作出有關撤銷其備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前(見《行政訴訟法典》第 20 條有關司法上訴的目的之規定)，仍可立即執行有關行政決定，以免其對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入癱瘓之境。

然而，倘提出或將欲提出司法上訴的利害關係人想排除行政機關在司法上訴待決期間或在此之前行使「預先執行權」的可能性，則須根據《行政訴訟法典》第 123 條的規定，以書面向法院提出中止行政行為效力的要求。

原則上，根據該法典第 126 條第 1 款的規定，行政機關在獲悉有關中止效力請求後，是不得開始執行或繼續執行有關行為，並應盡快阻止有權限部門執行或繼續執行有關行為。這正是第 126 條條文本本身標題所指的「暫時中止」行政行為效力的法定情況。

不過，按照第 126 條第 2 和第 3 款的聯合規定，如行政機關在三天期限內向法院「以書面說明理由，認定不立即執行有關行為將嚴重損害公共行益者」，則除外。

即使如此，司法上訴人或準上訴人仍可在這「除外」情況下，根據該法典第 127 條第 2 款的規定，向法院聲請宣告行政機關在獲悉有關中止行為效力的聲請後、所作出的執行行政行為的一切行為均屬不當執行的行為。

倘有關不當執行的宣告請求最終被裁定成立，則根據同一法典第 128 條的規定，行政機關和其涉及不當執行的據位人、公務員或服務人員須按該法典第 187 條的規定，對此承擔民事、紀律及刑事責任。

當然，法院在對有關不當執行的宣告請求作出審議和決定時，基於前述「推定行政行為合法」的行政法原則，必須假設有關已被上訴或行將被上訴的行政行為屬合法行為。

在本案中，正是發生了司法上訴人要求法院宣告被訴行政機關所作出的執行被訴行政決定的行為屬不當執行行為的情況。

就這問題，本人作為第一助審法官，並不同意今被行政機關聲明異議的裁判書製作人 2009 年 9 月 16 日的批示的斷案依據。

因為本人認為行政機關在其 2009 年 8 月 24 日的通知信內，雖然是採用了簡潔的文筆，但已言簡意賅地說明涉案的「被霸占土地已被開挖及平整，且被更改地貌」，故「行政當局須立即執行有關騰空土地的命令，.....使得土地不再被.....更改地貌」，亦因此「中止執行騰空工作將會.....致土地繼續被非法.....更改地貌，嚴重損害公共行益」（見該通知信的第 7 至第 9 點相關文字內容）。

而面對這些具體理由，本人認為如行政機關當時真的決定暫時中止執行其被上訴的行政決定，則無法避免司法上訴人有機會在法院對其中止行政行為效力的請求發出最終裁決前（註：可別忘記司法上訴人仍可就中級法院對其作出的倘有不利於這請求的決定，上訴至終審法院），決定以迅速的行徑，擴大非法挖地和更改地貌的範圍。

事實上，本人深信一般人均會認為任何非法更改官地地貌的舉措，不管更改地貌的幅度為何，均會嚴重損害公共行益。就正如行政機關在其聲明異議書第 8 點內所指，「國家土地被非法挖掘，怎可不算「嚴重損害公共行益」？更何況有誰能百分百保證今司法上訴人不會利用上指訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措，即使其在行政機關具體執行被訴決定前數天並無任何動作亦然。

最後，非法霸佔和開挖官地的行為持續期間的長短也不應被視為可減輕上述對公共利益的損害的嚴重性的考慮因素。因為按常理而言，非法佔用、開挖官地和改變地貌的時間越久，違法者對公共利益所造成的嚴重損害就越見嚴重，故對越舊的個案就更加應以緊急的方式處理。

總言之，剛好與檢察院、裁判書製作人和第二助審法官的理解相反，本人主張本合議庭理應裁定行政長官的聲明異議理由成立，廢止被聲明異議的裁判書製作人 2009 年 9 月 16 日的批示，進而裁定行政機關在獲悉司法上訴人有關中止行政行為效力的請求後、所作出的一切立即執行被訴行政決定的行為並不屬不當執行的行為，並因此應判處司法上訴人須支付其有關不當執行的宣告請求的訴訟費用。

三、基於上述，本人實不能認同裁判書製作人和第二助審法官在本合議庭就被訴行政機關的聲明異議所持的一致立場，並因此在表決裁判時投下反對票。

澳門，2009年10月15日。

第一助審法官

陳廣勝