

## **Processo n° 45/2010**

(Recurso Jurisdicional Administrativo)

Data: 27/Outubro/2011

### **Assuntos:**

- Legitimidade
- Multa por publicidade não autorizada

### **SUMÁRIO:**

1. Contrariamente ao que ocorre no processo civil, em que a legitimidade não se confunde com o chamado interesse em agir, entendido este como o interesse no próprio processo e não apenas no seu objecto, - *grande parte da construção que se fez sobre esta matéria assentou em postulados extraídos da legitimidade para o contencioso administrativo* - já no recurso contencioso releva para apreciação da legitimidade do recorrente o interesse deste no processo, uma vez que a situação de interessado do recorrente, se reconduz à circunstância de este poder e esperar obter um benefício com a

destruição dos efeitos do acto recorrido.

2. A colocação de letreiros publicitários não autorizada não exige a cominação da respectiva multa, ainda que a titular do direito sobre o terreno haja pedido autorização e esta tenha sido negada. O que se imporia seria o recurso desse acto denegatório

O Relator,

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira

## **Processo n.º 45/2010**

(Recurso Jurisdicional Administrativo)

Data : 27 de Outubro de 2011

Recorrentes: - A

- B

Objecto do Recurso: - **Despacho que indeferiu liminarmente a petição inicial**

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

### **I - RELATÓRIO**

Inconformadas com a Resolução n.º X tomada pelo **Conselho de Administração do IACM da RAEM** na sessão n.º X/20XX de 29 de Maio de 2009, a qual rejeitou a reclamação interposta pela 2.ª recorrente e confirmou a decisão (v. o anexo 1) de aplicação de sanção (que julgara ilícito o acto de instalação de letreiros publicitários praticado pela 2.ª recorrente condenando-a na multa de MOP 12.000,00) proferida pelo **Vice-presidente do Conselho da Administração do Instituto de Assuntos Cívicos e Municipais** na proposta n.º XXX-OL/DLA/SAL/2008, no uso do **poder delegado pelo Presidente do Conselho de Administração** por despacho n.º XX/PCA/2008 de 14 de Maio de 2008, a **B.** interpôs oportuno recurso contencioso junto do Tribunal administrativo.

A, e a B, melhor identificadas nos autos (adiante designada por recorrentes), inconformadas com a decisão do tribunal *a quo* proferida no dia 23 de Setembro de 2009 e constante de fls. 68 dos autos, que rejeitou o recurso vêm interpor recurso, alegando em sede de conclusões:

1. *O objecto do presente recurso é o “despacho de rejeição do recurso contencioso interposto pelas recorrentes” proferido pelo juiz do tribunal a quo no dia 23 de Setembro de 2009 e constante de fls. 68 dos autos.*

2. *Segundo o decorrer dos factos acima referidos podemos saber que, a ocorrência dos factos tem uma sequência. A, B, C e a D, sendo particulares, interessadas do procedimento administrativo, são “atadas em conjunto” com a Administração (aqui o LACM e a DSSOPT), estabelecendo-se entre elas uma relação jurídica administrativa.*

3. *De acordo com as respectivas disposições do CPAC, A. estabelece uma relação com o LACM, conforme o princípio de iniciativa, participação e de cooperação.*

4. *O processo de acusação conduzido pelo LACM (sobre a instalação sem licença de letreiros publicitários) devia ter como destinatários A, B, a D e C, as quais deviam ter sido citadas para intervirem no processo, uma vez que em termos do acto de instalação, existe entre elas uma relação de interesses directa e necessária, e o acto não podia ser praticado na falta de qualquer uma delas. A aplicar uma multa, tem que multar as três solidariamente.*

5. *Mesmo que se entenda que a C e a D não têm uma relação directa com o procedimento administrativo, ainda assim, tem que afirmar que A e B são obviamente autoras do acto, na medida em que aquela autorizou, e que esta criou. Pelo que, a aplicar uma multa, tem que multar as três solidariamente.*

6. *Na realidade, o interessado, quer do procedimento do requerimento da licença, quer do procedimento da sanção, deve ser A, e o LACM devia multar apenas esta e não a B.*

7. *Relativamente ao princípio de proporcionalidade, nós por maioria das vezes chamamo-lo por “princípio de adequação e de proporcionalidade”, o qual está concretizado na nossa ordem jurídica através do artigo 5.º, n.º 2 do CPAC.*

8. *No recurso contencioso de anulação interposto pelas recorrentes ao tribunal a quo (por não estarem conformadas com a aplicação da multa do LACM) foi invocado justamente este princípio como fundamento de direito.*

9. *Para além deste princípio, as recorrentes invocaram ainda outros fundamentos de direito. É lamentável que, o tribunal a quo julgou que não foi indicado fundamento de direito na petição de recurso.*

10. *Juridicamente, a legitimidade é em si mesma questão complicada, e as leis substanciais e processuais de diferentes entidades jurídicas têm preceitos diferentes sobre a legitimidade.*

11. *É sabido por todos que, as normais jurídicas têm natureza de generalidade e de abstração, e muitas vezes só fixam princípios, isto porque, o legislador nunca pode prever todas as situações que se vão acontecer na vida social. Portanto, ao fazer a subsunção dos factos concretos nas leis, incluindo a questão de legitimidade da presente acção, ter que considerar as situações do caso concreto.*

12. *Relativamente à questão de legitimidade, o seu princípio geral está no artigo 58.º do CPC, onde estipula que têm legitimidade os sujeitos de relações jurídicas. E nos artigos 59.º~67.º do mesmo código, são ainda previstas umas situações especiais.*

13. *Um dos códigos daí derivados – CPAC, dispõe sobre a legitimidade de recurso nos seus artigos 33.º, 35.º e 36.º.*

14. *A ordem jurídica tem unidade, e a legitimidade para intentar acção civil não tem nada de contraditório com a legitimidade para intentar acção administrativo, os quais podem coexistir.*

15. *Para julgar se tem legitimidade numa acção administrativa, não se deve limitar a procurar soluções apenas nos artigos 33.º, 35.º e 36.º do CPAC.*

16. *O facto de não estar previsto no CPAC não significa que inexistem estipulações nesta matéria.*

17. *Se as leis fossem perfeitas, como é que haveria “lacunas”, e para que é que serviria a*

*“interpretação extensiva”?*

18. *O nosso legislador já previu claramente (como se soubesse que as recorrentes interporiam este recurso) no artigo 1.º do CPAC que “o processo do contencioso administrativo rege-se pelo disposto, ..., subsidiariamente e com as necessárias adaptações, na lei de processo civil.”*

19. *“O disposto na lei de processo civil” engloba de certeza o artigo 58.º deste código, o qual estipula que os sujeitos das relações jurídicas têm legitimidade.*

20. *Pelo que, os sujeitos das relações jurídicas administrativas (na presente causa A como sendo interessado) têm legitimidade activa.*

21. *Na realidade, se fizermos uma interpretação da lei atendendo à função das acções administrativas na salvaguarda dos direitos fundamentais dos residentes e tutela dos mesmos contra o poder público, chegamos à conclusão de que, a legitimidade de acção administrativa só pode ser mais ampla que a de acção civil, nunca pode ser reduzida.*

22. *Pelo que, o despacho recorrido limitou-se a procurar soluções nos artigos 33.º, 35.º e 36.º do CPAC, e desconsiderou o disposto no art.º 1.º do CPAC, cometendo necessariamente um erro.*

23. *Mesmo que se procure soluções nos artigos 33.º e 35.º do CPAC, o despacho recorrido também não está imune de erro, isto talvez tem a vez com a interpretação da lei.*

24. *De entre os quais, o artigo 33.º, alínea a) do código prevê de forma expressa que a) 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 têm legitimidade para interpor recurso contencioso. A relação existentes entre as pessoas singulares ou colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido e as pessoas que aleguem interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso é “ou” mas não “e”. Assim sendo, A e a B, como sendo pessoas colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido, têm legitimidade activa.*

25. O artigo 35.º do CPAC dispõe o seguinte: *podem coligar-se vários recorrentes quando recorram do mesmo acto ou, com os mesmos fundamentos de facto e de direito, de actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos. Dispõe este artigo que os vários recorrentes podem coligar-se quando recorram do mesmo acto, isto é, podem coligar-se, podem não, a faculdade está na disposição dos recorrentes. Se assim é, qual é a razão de ser da opinião do despacho recorrido de que “em relação à legitimidade do sujeito plural, o CPAC **“apenas permite”** a interposição de recurso contencioso na forma de coligação.”?*

26. *Mesmo que assim não entenda, deve considerar que a afirmação de “apenas permite” deveu-se obviamente à não consideração do artigo 1.º do CPAC (“o processo do contencioso administrativo rege-se pelo disposto, ..., subsidiariamente e com as necessárias adaptações, na lei de processo civil.”), e por conseguinte, deixou de considerar situações especiais de legitimidade plural prevista nos artigos 58.º~67.º do CPC.*

27. *Na nova petição apresentada pelas recorrentes, apesar de não ter feito uma separação distintiva entre os “fundamentos de facto” e os “fundamentos de direito” de modo a facilitar a leitura, foram realmente indicados nos artigos 1.º~26.º da petição os respectivos fundamentos de facto e nos artigos 27.º~48.º os fundamentos de direito, e também na “conclusão”, embora numa forma sumária. Não houve, como indicou o despacho recorrido, o vício de ineptidão da petição.*

28. *Invocando o ponto de vista do Juiz do 2.º Juízo Cível do TJB formulado num despacho proferido no âmbito da acção de declaração comum n.º CV2-08-0045-CAO, mesmo que as recorrentes não tenham indicado qualquer fundamento de direito, a petição também não deve ser rejeitada. Alegar a excepção de não ter indicado na petição os fundamentos de direito é violador do princípio da cooperação.*

29. *Se a opinião deste Juiz é razoável e plausível, então, o tribunal a quo terá violado também o princípio da cooperação previsto no artigo 8.º do CPC ao indicar no dito despacho recorrido que faltam-lhe os fundamentos de direito na petição apresentada pelas recorrentes, e rejeitar a mesma por a achar inepta.*

30. *A falta de legitimidade é uma excepção dilatória, em princípio cabendo ao tribunal conhecer da questão ex officio a qualquer momento durante a pendência do processo. Porém, conjugado com o artigo 3.º,*

*n.º 3 do CPC (“o juiz deve observar e fazer cumprir, ao longo de todo o processo, o princípio do contraditório, não lhe sendo lícito, salvo caso de manifesta desnecessidade, decidir questões de direito ou de facto, mesmo que de conhecimento oficioso, sem que as partes tenham tido a possibilidade de sobre elas se pronunciarem”), ex vi do artigo 1.º do CPAC, podemos saber que, antes de conhecer da excepção dilatória da falta de legitimidade, o tribunal a quo devia ouvir a outra parte, isto é, ouvir a entidade recorrida. É por este motivo que, o momento do conhecimento de excepção dilatória parece dever ser, por muito cedo que fosse, depois da contestação da entidade recorrida.*

*31. Por outro lado, como está preenchida a situação prevista no artigo 230.º, n.º 2 do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPAC, não se deve rejeitar a petição.*

*32. O tribunal a quo fez uma reserva no despacho recorrido de que a acção judicial pode ser salvado porque o vício da falta de legitimidade é uma excepção dilatória que pode ser suprida. O tribunal a quo aceitou tacitamente a participação da A no processo na qualidade de assistente, mas depois indeferiu a petição, verificando-se aqui uma contradição.*

*33. A estipulação no CPA ora vigente em Macau no sentido de que o Juiz convida o recorrente a suprir os vícios é a manifestação dum poder vinculativo, isto é, o Juiz obriga-se a convidar o recorrente a suprir o vício. Mas o tribunal a quo assim não fez.*

*34. Assim, o tribunal a quo não convidou as recorrentes a suprir o vício que é suprível, violando não só as respectivas disposições legais mas também provavelmente o princípio da cooperação.*

*35. Da harmonia com o princípio de pro actione, um dos princípios gerais do direito administrativo, o tribunal a quo podia, pela 2.ª vez, convidar as recorrentes a aperfeiçoar a petição.*

*36. O principal objectivo do instituto de indeferimento liminar previsto no art.º 46.º do CPAC é o princípio da economia nas acções de execução. Porém, o legislador não prescindirá dos outros princípios importantes, tal como o princípio de imparcialidade, e o valor nuclear das leis em prol do “princípio da economia”. Tal como as recorrentes não prescindirão da imparcialidade em prol do “princípio da economia” (isto é, pagar uma multa de MOP 12.000 é muito mais económico que apresentar reclamação, interpor*

*recurso administrativo, contencioso e jurisdicional).*

37. *O tribunal a quo recusou as recorrentes por duas vezes, fazendo com que as mesmas não pudessem obter uma decisão justa.*

38. *Concluindo, o despacho recorrido está eivado pelo menos dos seguintes vícios: a) no que diz respeito à questão de legitimidade activa, apenas foi atendido o disposto nos artigos 33.º, 35.º e 36.º do CPAC, ignorando as disposições subsidiariamente aplicáveis nos artigos 58.º~67.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPC, isto é, se as disposições relativas a litisconsórcio comum e necessário são aplicáveis ao caso concreto. b) Mesmo fazendo uma aplicação formal dos art.ºs 33.º, 35.º e 36.º do CPAC, as recorrentes ainda têm legitimidade nos termos do art.º 33.º, alínea a), primeira parte. c) Ao analisar o artigo 33.º, alínea a) e o artigo 35.º do CPAC, o despacho recorrido interpretou a palavra “ou” como “e”, interpretou a palavra “pode” como “apenas permite”, o que constitui uma má interpretação. d) Já se indicou na petição os respectivos fundamentos de facto e de direito, não se verificando assim a excepção dilatória de ineptidão da petição. e) relativamente à legitimidade, o despacho recorrido, por um lado, aceitou a participação da A no processo na qualidade de assistente (suprindo assim o vício de falta de legitimidade e conduzindo o processo à fase de apreciação da questão substancial), e por outro lado, não lhes concedeu oportunidade de sanar os vícios. De acordo com o princípio de pro actione, e atendendo a que se trata aqui um pode vinculativo, o tribunal a quo não tem espaço de manobra, mesmo que se trate da sanção da 2.ª vez. Assim, a omissão por parte do tribunal a quo violou as disposições segundo o qual ele obriga-se a convidar as partes a suprir o vício. f) A falta de legitimidade pode ser suprida, e o vício de falta de fundamentos de direito também pode ser sanado, estando assim violado o princípio da cooperação previsto no artigo 8.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPAC. g) Atendendo ao princípio de contraditório previsto no artigo 3.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPAC, sabe-se que teoricamente o momento do conhecimento de excepção dilatória deve ser, por muito cedo que fosse, depois da contestação da entidade recorrida, isto porque, o legislador deseja que o tribunal, antes de tomar a decisão final, ouça a opinião da entidade recorrida, o que também se trata duma vinculação ao poder do tribunal, e é garantia duma decisão justa e objectivamente proferida, ainda que formalmente. O despacho*

*recorrido não o cumpriu, violando o artigo 3.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPAC. h) O principal objectivo do instituto de indeferimento liminar previsto no art.º 46.º do CPAC é o princípio da economia nas acções de execução, mas ele não prescindiu dos outros princípios jurídicos que são muito mais importantes que o princípio da economia, tal como o princípio de imparcialidade, e o valor essencial das leis.*

Pelo acima exposto, solicitam seja admitido o recurso, julgados existentes os vários vícios de violação de lei, e declarado que o despacho é violador da lei, anulado o despacho recorrido, e ordenado que o tribunal *a quo* admita o recurso contencioso.

**O Digno Magistrado do MP**, tendo emitido oportunamente parecer no sentido da inadmissibilidade do recurso, abstém-se agora de emitir parecer sobre as questões que vêm colocadas.

## **II - Factos**

1. É do seguinte teor a notificação do despacho que aplicou a referida multa:

*“Assunto : Notificação – Reposta ao recurso hierárquico necessário (vd. os anexos: Fotocópias do recurso hierárquico, do Ofício nº XXXXX/XXXX/-OL/DLA/SAL/2008 do IACM, do auto de notícia nº XXX/DFAA/SAL/2008 e das fotografias)*

*Exmo<sup>o</sup>(a). Sr(a). Responsável (da B com o número XXXXX (SO) de registo*

*de empresário comercial, pessoa colectiva)*

*Em 12 de Agosto de 2008, descobriu-se que a companhia de VªExª instalou um letreiro publicitário, sem licença emitida por este IACM, no terreno vago sito na rotunda da Avenida do Dr. Rodrigo Rodrigues, violando o artigo 19º, nº 1 da Lei nº 7/89/M, de 4 de Setembro. Relativamente ao recurso hierárquica necessário interposto, em 16 de Fevereiro de 2009, pela companhia de VªExª contra a decisão do IACM da aplicação de sanção de multa no valor de doze mil patacas, vem o signatário responder o seguinte, no uso do poder delegado por Despacho nº 01/VPC/2009, de 2 de Janeiro, da Vice-Presidente do Conselho de Administração Cheong Sou Mui:*

*Após investigação, verifica-se que a companhia de VªExª não invocou fundamentos suficientes na motivação do recurso para contestar os factos provados constantes dos autos. Nesta conformidade, por Resolução nº XX tomada pelo Conselho de Administração na sessão nº XX/2009 de 29 de Maio de 2009, rejeita-se o recurso hierárquico interposto pela companhia de VªExª através do seu procurador Dr. F, e confirma-se a decisão de aplicação de sanção despachada, em 24 de Novembro de 2008, pela Vice-Presidente do Conselho de Administração Cheong Sou Mui na proposta de decisão final nº XXX-OL/DLA/SAL/2008, mantendo-se a multa de doze mil patacas (MOP12.000,00) imposta.*

*Da decisão pode VªExª recorrer contenciosamente para o Tribunal com competência administrativa no prazo fixado pelo artigo 25º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei nº 110/99/M, de 13 de Dezembro.*

*Fica V<sup>a</sup>Ex<sup>a</sup> notificado de que o pagamento da multa deve ser efectuado no prazo de 15 dias a partir do dia seguinte à notificação, no Centro de Serviços do ICAM situado na Avenida da Praia Grande n.º 762-804, Edf. China Plaza, 2.º andar (2.ª a 6.ª feira, das 9:00 às 18:00).*

*Na falta de pagamento voluntário da multa, o IACM emitirá certidão de execução à Repartição das Execuções Fiscais para esta proceder à cobrança coerciva da multa, ao abrigo do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, e do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 30/99/M, de 5 de Julho.”*

**2. É do teor seguinte a nova petição apresentada no Tribunal Administrativo:**

*“B, recorrente do processo acima referido, melhor identificada nos presentes autos, tendo sido notificada pelo tribunal do despacho constante de fls. 28 dos autos, vem, ao abrigo do artigo 47.º, n.º 1 do CPAC, apresentar nova petição:*

*A, com sede na Avenida do Infante D. Henrique n.º 62, Edf. Central Commercial Centre, 11.º andar, adiante designada por “1.ª recorrente”,*

*B, com sede na Avenida do Rodrigo Rodrigues, n.º 600-E, Edf. First International Commercial Centre, 1707, adiante designada por “2.ª recorrente”,*

*Inconformadas com a Resolução n.º XX tomada pelo Conselho de Administração do IACM da RAEM na sessão n.º XX/2009 de 29 de Maio de 2009, a qual rejeitou a reclamação interposta pela 2.ª recorrente e confirmou a decisão (v. o*

*anexo 1) de aplicação de sanção (que julgara ilícito o acto de instalação de letreiros publicitários praticado pela 2.ª recorrente condenando-a na multa de MOP 12.000) despachada pelo Vice-presidente do Conselho da Administração do Instituto de Assuntos Cívicos e Municipais na proposta n.º XXX-OL/DLA/SAL/2008, no uso do poder delegado pelo Presidente do Conselho de Administração por despacho n.º XX/PCA/2008 de 14 de Maio de 2008, vão, ao abrigo das respectivas disposições da Lei de Bases de Organização Judiciária e do Código de Processo Administrativo Contencioso, interpor o presente*

### ***Recurso Contencioso de Anulação de Acto Administrativo***

*Solicitando ainda a ordenação de citação da*

***Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, com sede na Região Administrativa Especial de Macau, para intervir no presente processo na qualidade de contra-interessado.***

*Os respectivos fundamentos de facto e de direito são a seguir expostos:*

- 1. O objecto do presente recurso contencioso é um acto administrativo que multou a instalação ilícita de letreiros publicitários.*
- 2. O autor do acto administrativo é o Conselho de Administração do IACM.*
- 3. No respectivo procedimento administrativo, a DSSOPT foi solicitada a intervir, através da emissão dum certidão.*

4. *Como a DSSOPT não emitiu certidão e o IACM não deu autorização à 2.ª recorrente para instalar letreiros publicitários, o Conselho de Administração do IACM e a DSSOPT têm legitimidade passiva.*
5. *Tanto a 1.ª como a 2.ª recorrente são pessoas colectivas com fins lucrativos constituídas em Macau.*
6. *O local onde foram colocados os letreiros publicitários é um terreno pertencente ao governo de Macau, já concedido a particular.*
7. *Por escritura lavrada pelo notário privado G no dia 8 de Janeiro de 2004, a 1.ª recorrente adquiriu os respectivos direitos junto do concessionário no preço de MOP 63.000.000.*
8. *Os respectivos direitos já foram alvo de registo predial nos termos da lei.*
9. *Em Julho de 2004 e Fevereiro de 2005, respectivamente, foram intentadas no Tribunal Judicial de Base duas acções de declaração de nulidade da respectiva escritura de compra e venda, sendo as mesmas registadas (sobre este facto, cfr. o anexo 1 da petição anterior).*
10. *A 1.ª e a 2.ª recorrente chegaram ao acordo que, aquela autorizou esta a instalar letreiros publicitários no respectivo local, mediante retribuição pecuniária desta.*

11. *Relativamente à multa aplicada pela autoridade, a 1.ª recorrente tem que responder perante a 2.ª recorrente, pelo que as 1.ª e 2.ª recorrentes têm legitimidade activa.*
12. *No respectivo procedimento administrativo (pedido de colocação de letreiros publicitários) conduzido pelo IACM, as 1.ª e a 2.ª recorrentes fizeram todas as cooperações, tendo oferecido todas as documentos comprovativos à autoridade.*
13. *Só que o IACM exigiu a entrega dum certidão emitido pela DSSOPT, no sentido de provar que as 1.ª e 2.ª recorrentes pudessem instalar letreiros publicitários no respectivo local.*
14. *A 1.ª recorrente logo meteu requerimento à DSSOPT, juntando declaração de responsabilidade de técnico, declaração de responsabilidade do construtor, certidão de registo predial, certidão “in loco”, e planta da legalização da construção, comunicando ao IACM, por escrito, o facto de ter apresentado requerimento (cfr. os anexos 2 e 3 da petição anterior).*
15. *A DSSOPT, alegando a pendência de acção judicial, recusou-se a emitir qualquer certidão à 1.ª recorrente.*
16. *Assim sendo, a 1.ª recorrente não conseguiu fornecer este documento exigido pelo IACM.*
17. *E por este motivo, o IACM não autorizou as 1.ª e 2.ª recorrentes a instalar*

*qualquer letreiro publicitário no respectivo terreno (cfr. os anexos 4 e 5 da petição anterior).*

*18. Pelo facto de existir registo de acção judicial no respectivo certidão de registo predial, a DSSOPT não deu autorização de construção de prédio à 1.ª recorrente, mesmo que já tivesse metido requerimento no ano 2003 (cfr. o anexo 2).*

*19. Apesar de a 1.ª recorrente já ter adquirido, por escritura pública, os respectivos direitos em 8 de Janeiro de 2004 no preço de MOP 63.000.000, ela não conseguiu desenvolver ali qualquer empreendimento de construção.*

*20. Atendendo às respectivas disposições do CPC e da LBOJ, bem como o valor da causa, pode-se prever que da decisão da respectiva causa cabe recurso para o Tribunal de Última Instância, ao que acresce ainda o facto de não ter sido realizada a audiência no TJB até hoje, é de prever que provavelmente nos próximos anos não se poderá fazer qualquer empreendimento no respectivo espaço.*

*21. Para reduzir prejuízos, a 1.ª recorrente pediu que o IACM autorizasse a instalação de letreiros publicitários no respectivo espaço.*

*22. O direito de uso transferido através de escritura pública, antes de ser negado definitivamente, pertence à 1.ª recorrente.*

*23. O mero facto de existência de registo de acção judicial não lhe exclui os direitos e*

*interesses legalmente protegidos.*

24. *O direito de uso que a 1.ª recorrente tem sobre o respectivo terreno resulta da Lei de Terras e do Contrato de Concessão celebrado entre ela e o governo da RAEM, devendo assim os seus direitos e interesses legalmente protegidos ser respeitados pela Administração, inclusive o Conselho de Administração do IACM e a DSSOPT.*

25. *Claro, é compreensível que, se fosse autorizada construção de prédios de cimento no respectivo espaço, e a 1.ª recorrente viesse a perder o direito de desenvolvimento por ser julgado vencida pelo tribunal, isto causaria contradições e prejudicaria interesse público.*

26. *Porém, o que está em causa agora é apenas um pedido de montagem de um andaime de ferro temporário e de letreiros publicitários que podem ser desmontados a qualquer momento, o que não prejudicará qualquer interesse público, nem influenciará qualquer dos pedidos do autor na respectiva acção judicial, nem causará prejuízos irreversíveis.*

27. *Quando a decisão da Administração entrar em conflito com direitos e interesses dos particulares legalmente protegidos, o interesse prejudicado deve ser adequado e proporcional relativamente ao fim a alcançar. Isto é o princípio de proporcionalidade que vigora no direito administrativo.*

28. *O núcleo do princípio de proporcionalidade consiste na proibição da*

*excessividade, isto implica que deve existir uma relação adequada entre os meios e o fim. Este sentido nuclear reflecte os três elementos do princípio de proporcionalidade: adequação, necessidade e equilíbrio. Para alcançar certo fim, os meios empregados têm que ser adequados; de entre todos os meios adequados, tem que escolher aquele que prejudique menos o interesse legítimo; tem que fazer um equilíbrio entre os interesses em conflito conforme uma medida razoável, tendo o interesse público como critério de escolha.*

29. *O princípio de proporcionalidade é um princípio de direito substancial de medida razoável, e tal como os outros princípios do direito administrativo, ele limita as actividades administrativas, especialmente, no que diz respeito ao exercício dos direitos pessoais fundamentais e do poder discricionário.*

30. *A 1.ª recorrente adquiriu por escritura pública, os respectivos direitos em 8 de Janeiro de 2004 no preço de MOP 63.000.000, e não os conseguiu explorar até hoje, nem sabendo quando é que os poderá explorar.*

31. *Se as 63.000.000 patacas fossem depositadas no banco, os juros seriam muitos. Neste sentido, a 1.ª recorrente já sofreu um prejuízo muito elevado, sem falar dos retribuições maiores se a verba fosse investido noutra sítio de rendimento melhor.*

32. *Estes factos deviam ser valorizados pela Administração, inclusive o Conselho de Administração do IACM e a DSSOPT, uma vez que, o Código de Procedimento Administrativo dispõe no seu artigo 4.º (princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes) que, compete aos*

*órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos residentes.*

*33. O mero acto de autorizar ou deferir um pedido de montagem de um andaime de ferro temporário e de letreiros publicitários que podem ser desmontados a qualquer momento não prejudicará qualquer interesse público, nem influenciará qualquer dos pedidos do autor na respectiva acção judicial, nem causará prejuízos irreversíveis.*

*34. Negar à 1.ª recorrente os direitos legalmente adquiridos e protegidos pelo mero facto de existir registo de acção judicial não está conforme ao princípio de “Macau governado pelas suas gentes”.*

*35. Indeferir o pedido de montagem dum andaime de ferro e letreiros publicitários que podem ser desmontados a qualquer momento pelo mero facto de existir registo de acção judicial, a omissão da DSSOPT e a não autorização violam o princípio de adequação e de proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 2 do CPA.*

*36. Pelo exposto, o acto recorrido padece do vício da violação do artigo 4.º do CPA (princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes), e da violação do princípio de adequação e de proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 2 do CPA.*

*37. Por outro lado, existem vários terrenos desocupados em Macau, onde também se*

*encontram instalados grandes letreiros publicitário.*

*38. Estes terrenos pertencem ao governo de Macau, sendo concedidos legalmente aos particulares para a construção de prédios.*

*39. Os concessionários não construíram prédios nestes espaços mas instalaram lá publicidades, e a DSSOPT incrivelmente emitiu certidões, ao passo que o IACM também deu autorização.*

*40. Este é uma realidade que as 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> recorrentes não entendem.*

*41. As 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> recorrentes encontram-se na mesma situação com os outros concessionários, mas a DSSOPT não lhe emitiu certidão nem o IACM lhes autorizou a instalação, o que se configura obviamente um tratamento diferenciado.*

*42. Pelo exposto, o acto recorrido também padece do vício de violação do artigo 5.º, n.º 1 do CPA (princípio de igualdade).*

*43. E também de violação do artigo 7.º do CPA (princípio da justiça e da imparcialidade).*

*44. Finalmente, nos termos da alínea a) do artigo 70.º do CPA, como teor da notificação, o IACM devia enviar à 2.<sup>a</sup> recorrente “o texto integral do acto administrativo”, isto é, a “Resolução n.º XX do Conselho da Administração do IACM adoptada na Sessão n.º XX/2009 de 29 de Maio de 2009” e a “Decisão de*

*aplicação de sanção, despachada pelo Vice-Presidente do Conselho da Administração do IACM no dia 24 de Novembro de 2008 na proposta final n.º XXX-OL/DLA/SAL/2008”.*

45. *Na realidade, o IACM não as enviou.*

46. *Assim, violou o disposto no artigo 70.º, alínea a) do CPA.*

47. *Por não ter enviado “o texto integral do acto administrativo”, ou seja a “Resolução n.º XX do Conselho da Administração do IACM adoptada na Sessão n.º XX/2009 de 29 de Maio de 2009” e a “Decisão de aplicação de sanção, despachada pelo Vice-Presidente do Conselho da Administração do IACM no dia 24 de Novembro de 2008 na proposta final n.º XX-OL/DLA/SAL/2008”, as 1.ª e 2.ª recorrentes não sabiam se o respectivo acto administrativo observou o disposto no artigo 113.º do CPA. Pelo que, vem pedir ao Dr. Juiz que se pronuncie sobre este facto.*

48. *Nos termos do artigo 124.º do CPA e do artigo 21.º do CPAC, como o acto recorrido padece de muitos vícios acima referidos, o mesmo é anulável.*

### **CONCLUSÃO**

A) *O objecto do presente recurso contencioso é um acto administrativo que multou a instalação ilícita de letreiros publicitários. O autor do acto administrativo é o Conselho de Administração do IACM. No respectivo procedimento administrativo, a DSSOPT foi solicitada a intervir, através da emissão dum certidão.*

- B) *Como a DSSOPT não emitiu certidão e o IACM não deu autorização à 2.ª recorrente para instalar letreiros publicitários, o Conselho de Administração do IACM e a DSSOPT têm legitimidade passiva.*
- C) *O local onde foram colocados os letreiros publicitários é um terreno pertencente ao governo de Macau, já concedido a particular.*
- D) *A 1.ª e a 2.ª recorrente chegaram ao acordo que, aquela autorizou esta a instalar letreiros publicitários no respectivo local, mediante retribuição pecuniária desta.*
- E) *Relativamente à multa aplicada pela autoridade, a 1.ª recorrente tem que responder perante a 2.ª recorrente, pelo que as 1.ª e 2.ª recorrentes têm legitimidade activa.*
- F) *No respectivo procedimento administrativo (pedido de colocação de letreiros publicitários) conduzido pelo IACM, as 1.ª e a 2.ª recorrentes fizeram todas as cooperações, tendo oferecido todas as documentos comprovativos à autoridade.*
- G) *Só que o IACM exigiu a entrega dum certidão emitido pela DSSOPT, no sentido de provar que as 1.ª e 2.ª recorrentes pudessem instalar letreiros publicitários no respectivo local.*
- H) *A 1.ª recorrente logo meteu requerimento à DSSOPT, juntando declaração de responsabilidade de técnico, declaração de responsabilidade do construtor, certidão de registo predial, certidão “in loco”, e planta da legalização da construção, comunicando ao IACM, por escrito, o facto de ter apresentado requerimento.*
- I) *A DSSOPT, alegando a pendência de acção judicial, recusou-se a emitir qualquer certidão à 1.ª recorrente.*

- J) *O direito de uso transferido através de escritura pública, antes de ser negado definitivamente, pertence à 1.ª recorrente.*
- K) *O mero facto de existência de registo de acção judicial não lhe exclui os direitos e interesses legalmente protegidos.*
- L) *O direito de uso que a 1.ª recorrente tem sobre o respectivo terreno resulta da Lei de Terras e do Contrato de Concessão celebrado entre ela e o governo da RAEM, devendo assim os seus direitos e interesses legalmente protegidos ser respeitados pela Administração, inclusive o Conselho de Administração do IACM e a DSSOPT.*
- M) *Claro, é compreensível que, se fosse autorizada construção de prédios de cimento no respectivo espaço, e a 1.ª recorrente viesse a perder o direito de desenvolvimento por ser julgado vencida pelo tribunal, isto causaria contradições e prejudicaria interesse público.*
- N) *Porém, o que está em causa agora é apenas um pedido de montagem de um andaime de ferro temporário e de letreiros publicitários que podem ser desmontados a qualquer momento, o que não prejudicará qualquer interesse público, nem influenciará qualquer dos pedidos do autor na respectiva acção judicial, nem causará prejuízos irreversíveis.*
- O) *Quando a decisão da Administração entrar em conflito com direitos e interesses dos particulares legalmente protegidos, o interesse prejudicado deve ser adequado e proporcional relativamente ao fim a alcançar. Isto é o princípio de proporcionalidade que vigora no direito administrativo.*
- P) *O núcleo do princípio de proporcionalidade consiste na proibição da excessividade, isto implica que deve existir uma relação adequada entre os meios e o fim. Este sentido nuclear reflecte os três elementos do princípio de*

*proporcionalidade: adequação, necessidade e equilíbrio. Para alcançar certo fim, os meios empregados têm que ser adequados; de entre todos os meios adequados, tem que escolher aquele que prejudique menos o interesse legítimo; tem que fazer um equilíbrio entre os interesses em conflito conforme uma medida razoável, tendo o interesse público como critério de escolha.*

- Q) *O princípio de proporcionalidade é um princípio de direito substancial de medida razoável, e tal como os outros princípios do direito administrativo, ele limita as actividades administrativas, especialmente, no que diz respeito ao exercício dos direitos pessoais fundamentais e do poder discricionário.*
- R) *A 1.ª recorrente adquiriu por escritura pública, os respectivos direitos em 8 de Janeiro de 2004 no preço de MOP 63.000.000, e não os conseguiu explorar até hoje, nem sabendo quando é que os poderá explorar.*
- S) *Se as 63.000.000 patacas fossem depositadas no banco, os juros seriam muitos. Neste sentido, a 1.ª recorrente já sofreu um prejuízo muito elevado, sem falar das retribuições maiores se a verba fosse investido noutra sítio de rendimento melhor.*
- T) *Negar à 1.ª recorrente os direitos legalmente adquiridos e protegidos pelo mero facto de existir registo de acção judicial não está conforme ao princípio de “Macau governado pelas suas gentes”.*
- U) *Indeferir o pedido de montagem dum andaime de ferro e letreiros publicitários que podem ser desmontados a qualquer momento pelo mero facto de existir registo de acção judicial, a omissão da DSSOPT e a não autorização violam o princípio de adequação e de proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 2 do CPA.*

- V) *Pelo exposto, o acto recorrido padece do vício da violação do artigo 4.º do CPA (princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes), e da violação do princípio de adequação e de proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 2 do CPA.*
- W) *Por outro lado, existem vários terrenos desocupados em Macau, onde também se encontram instalados grandes letreiros publicitário.*
- X) *Estes terrenos pertencem ao governo de Macau, sendo concedidos legalmente aos particulares para a construção de prédios.*
- Y) *Os concessionários não construíram prédios nestes espaços mas instalaram lá publicidades, e a DSSOPT incrivelmente emitiu certidões, ao passo que o IACM também deu autorização.*
- Z) *Este é uma realidade que as 1.ª e 2.ª recorrentes não entendem.*
- AA) *Pelo exposto, o acto recorrido também padece do vício de violação do artigo 5.º, n.º 1 do CPA (princípio de igualdade).*
- BB) *E também de violação do artigo 7.º do CPA (princípio da justiça e da imparcialidade).*
- CC) *Finalmente, nos termos da alínea a) do artigo 70.º do CPA, como teor da notificação, o IACM devia enviar à 2.ª recorrente “o texto integral do acto administrativo”, isto é, a “Resolução n.º XX do Conselho da Administração do IACM adoptada na Sessão n.º X/2009 de 29 de Maio de 2009” e a “Decisão de aplicação de sanção, despachada pelo Vice-Presidente do Conselho da Administração do IACM no dia 24 de Novembro de 2008 na proposta final n.º XXX-OL/DLA/SAL/2008”.*
- DD) *Na realidade, o IACM não as enviou. Assim, violou o disposto no artigo 70.º, alínea a) do CPA. E justamente por não ter enviado “o texto integral do acto*

*administrativo”, as 1.ª e 2.ª recorrentes não sabiam se o respectivo acto administrativo observou o disposto no artigo 113.º do CPA. Pelo que, vem pedir ao Dr. Juiz que se pronuncie sobre este facto.*

EE) *Nos termos do artigo 124.º do CPA e do artigo 21.º do CPAC, como o acto recorrido padece de muitos vícios acima referidos, o mesmo é anulável.*

### ***Pedido de Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo***

*(Nos termos da 2.ª parte do artigo 22.º do CPAC)*

49. *O acto administrativo recorrido é a aplicação duma multa de 12.000 patacas.*

50. *De acordo com o disposto na 2.ª parte do artigo 22.º do CPAC, tendo sido prestado caução, o tribunal pode suspender a eficácia do acto administrativo.*

51. *Agora, as recorrentes declaram estar dispostos a prestar caução no valor equivalente, desejando que o tribunal suspenda a eficácia do respectivo acto.*

52. *Para este efeito, vem solicitar ao tribunal a emissão de guia de depósito, de modo que as recorrentes depositarem o respectivo valor.*

*Pelo exposto, vem solicitar ao tribunal que se digne admitir o presente recurso, julgar provados os factos invocados nesta petição, e **anular o despacho recorrido** nos termos do artigo 124.º do CPA por o mesmo ter violado as disposições legais e princípios jurídicos, e por outro lado, julgar vencida a entidade recorrida, condenando-a a pagar o honorário resultante da interposição do presente recurso, cujo valor é fixado nos termos do Regime de Custas dos Tribunais.*

*Para isso, vem solicitar ao tribunal a citação da entidade recorrida e dos*

*contra-interessados de acordo com as respectivas disposições do CPAC para, querendo, apresentar contestação dentro do prazo legal.*

*Por outro lado, vem solicitar a notificação da entidade recorrida e dos contra-interessados para, contestando ou não, entregar ao tribunal o original dos respectivos autos assim como todos os documentos relativos ao recurso contencioso, para ser apensados nos presentes autos. É de salientar que, dado que na notificação enviada pelo IACM à recorrente não foi junto o despacho recorrido, para o cumprimento do disposto no artigo 43.º, alínea a) do CPAC, vem solicitar a ordenação do IACM para a sua entrega.*

*Finalmente, solicita ao tribunal a homologação da emissão duma guia de depósito, para poder ser depositada a respectiva caução, para a caução ser declarada eficaz, suspendendo-se os efeitos dos respectivos actos.*

*Prova documental: todos os documentos constantes da petição anterior e da presente nova petição.”*

### **3. É do seguinte teor o despacho recorrido:**

*“A (adiante designada por 1.ª recorrente) e a B (adiante designada por 2.ª recorrente), melhor identificadas nos presentes autos, apresentaram nova petição, interpondo recurso contencioso contra a resolução n.º XX tomada pelo Conselho de Administração do IACM na sessão n.º XX de 29 de Maio de 2009 que rejeitara o seu recurso administrativo, solicitando a anulação do respectivo acto administrativo.*

\*

*Ora o tribunal vem pronunciar-se sobre as respectivas questões.*

*Na petição, as 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> recorrentes interpuseram recurso tendo como alvo o mesmo objecto, assim existindo pluralidade de recorrentes.*

*Em relação à legitimidade do sujeito plural, o CPAC apenas permite a interposição de recurso contencioso na forma de coligação. De acordo com o artigo 35.º do CPAC, são duas as situações de coligação no recurso contencioso: primeiro, quando recorrem do mesmo acto; segundo, quando recorrem de actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos com os mesmos fundamentos de facto e de direito.*

*Para além dos dois requisitos acima referidos, também não podemos deixar de considerar o artigo 33.º do CPAC, o qual estipula os requisitos de legitimidade activa quando o recorrente for pessoa singular ou colectiva, ou seja, o recorrente tem que ter um interesse directo, pessoa e legítimo.*

*Analizada a petição, sabemos que o objecto do recurso é um acto administrativo que multou a instalação de publicidades sem autorização prévia, mas o destinatário do acto foi apenas a 2.<sup>a</sup> recorrente, e não tinha a ver com a 1.<sup>a</sup> recorrente. Apesar de que a 1.<sup>a</sup> recorrente declarou ter que responder perante a 2.<sup>a</sup> recorrente pela multa, isto é apenas relação interna entre elas; em termos jurídicos, a 1.<sup>a</sup> recorrente não é sujeito passivo de multa, pelo que não tem legitimidade para interpor recurso contencioso, quando muito, pode participar na qualidade de assistente (cfr. o disposto no artigo 40.º do CPAC).*

*Em relação à causa de pedir, na nova petição, a 2.<sup>a</sup> recorrente não negou ter instalado letreiros publicitários sem licença, e todos os fundamentos de facto e de direito bem como as conclusões apontam no sentido de que a 1.<sup>a</sup> recorrente tem direito*

*a instalar letreiros publicitários no respectivo espaço, e a relação entre as duas recorrentes, e não foram expostos os fundamentos relativos ao pedido de anulação do acto recorrido, ou seja, quais os vícios de que padece o acto recorrido que causem a sua anulabilidade.*

*Se entender que tem direito a instalar os respectivos letreiros publicitários, e que a DSSOPT e o IACM não deviam recusar a emissão da respectiva certidão e licença, então, devem recorrer da não emissão da licença. Mesmo que se entenda que o acto de indeferimento da emissão da licença e certidão padece de qualquer vício de anulabilidade, isto não significa que a recorrente pode instalar letreiros publicitários sem licença sem ser multada. Concluindo, a resposta à pergunta se o acto recorrido padece do vício de anulabilidade não tem qualquer relação directa com se a 1.ª recorrente tem direito a instalar letreiros publicitários no respectivo espaço.*

*No primeiro recurso contencioso, este tribunal já se pronunciou explicitamente sobre o assunto (v. fls. 28 dos presentes autos), porém, este vício continuar a existir na petição nova.*

*De acordo com o artigo 46.º do CPAC e o artigo 139 do CPC, aplicável subsidiariamente nos termos do artigo 1.º do CPAC, como as recorrentes não alegaram respectivos fundamentos de facto e de direito sobre o objecto do recurso e o pedido, a petição é manifestamente inepta.*

*Pelo exposto, nos termos do artigo 46.º, n.º 2, alínea e) e artigo 46.º, n.º 1 do CPAC, este tribunal rejeita novamente o recurso contencioso interposto pelas recorrentes.*

*Custas às recorrentes, sendo a taxa de justiça fixada em 6UC.*

*Registe e notifique adequadamente.*

\*

Aos 23 de Setembro de 2009''

#### **IV - FUNDAMENTOS**

1. Basicamente a questão que se coloca é a seguinte:

O Mmo Juiz do TA (Tribunal Administrativo) julgou inepta a petição de recurso contencioso por

- por um lado, o vício de anulabilidade assacado ao acto recorrido não respeitar à 1ª recorrente A;

- por outro lado, não se invocam os fundamentos de facto e de direito enformadores do vício assacado ao acto impugnado susceptível de determinar a sua anulação.

2. Trata-se de um acto do Conselho de Administração do IACM (Instituto dos Assuntos Cíveis e Municipais) que aplicou uma multa de MOP\$12.000,00 pela afixação de letreiros não autorizados em dado terreno.

Não se conformando com esse acto veio a *Sociedade B* recorrer e esse recurso foi liminarmente indeferido por o Mmo Juiz ter considerado que na fundamentação invocada se ter invocado e desenvolvido o direito que assistiria à A de instalar os letreiros com base no seu direito de concessionária do terreno em causa, não sendo expostos os fundamentos da anulação do acto que aplicou

a multa.

Se a multa foi aplicada por falta de licença, afirma-se ali, era deste acto que a recorrente devia ter recorrido.

3. Apresentada nova petição, vieram as 1<sup>a</sup> recorrente *A* e a 2<sup>a</sup> recorrente *B* melhor identificadas nos presentes autos, apresentaram nova petição, interpondo recurso contencioso contra a resolução n.º XX tomada pelo Conselho de Administração do IACM na sessão n.º XX de 29 de Maio de 2009 que rejeitara o seu recurso administrativo, solicitando a anulação do respectivo acto administrativo.

Não assiste razão à s recorrentes.

Perdem-se elas nas sua alegação de recurso basicamente a demonstrar as relações havidas entre si, em resumo, que a concessionáriado terreno negociou a exploração do espaço com a 2<sup>o</sup> recorrente (aquela que foi multada) e esta por sua vez negociou o espaço publicitário com outras duas empresas, a *C* e a *D*.

Assim foi a primeira recorrente *A* que terá solicitado a licença à DSSOPT, licença que esta denegou, alegadamente por existir um conflito traduzido numa demanda judicial sobre o terreno, donde radicar aí o interesse desta em impugnar a multa que lhe foi aplicada.

Não obstante a invocação da relação comercial entre a 2<sup>a</sup> recorrente e outras duas sociedades a quem terão sido prestados serviços publicitários pela

2ªrecorrente esta mostra-se aqui irrelevante ara se aquilatar do interesse das recorrentes que pretendem impugnar o acto.

É bom ter presente que o acto recorrido é aquele que aplicou a multa.

E a entidade que a aplicou fê-lo por falta de licença, pressuposto esse que as próprias recorrente não negam.

A denegação da licença foi objecto de um outro acto autónoma e dele devia ter ocorrido recurso, o que não se verificou.

#### 4. Vamos analisar a questão da **legitimidade da 1ª recorrente**.

Para que o Tribunal possa analisar do mérito do recurso, cumpre, previamente verificar se estão reunidos os indispensáveis pressupostos processuais que são as condições necessárias para que o Tribunal possa conhecer do fundo da causa. E entre esses pressupostos prefigura-se a legitimidade das partes que é o “ pressuposto processual através do qual a lei selecciona os sujeitos de direito admitidos a participar em cada processo levado a Tribunal.”<sup>1</sup>

Tal selecção é feita, desde logo, a partir dos particulares interessados em atacar um acto administrativo inválido que o prejudica, definindo a lei quem seja esse interessado.

---

<sup>1</sup> - Freitas do Amaral. ob. cit., 167

A legitimidade processual é uma posição das partes em relação ao objecto do processo, posição tal que justifica que elas possam ocupar-se em juízo desse objecto.

É assim que o art. 139º do CPA estabelece: *“1. Têm legitimidade para reclamar ou recorrer os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto administrativo. 2. É aplicável à reclamação e aos recursos administrativos o disposto no no nº 2 do artigo 53º.”*

Por sua vez, tal artigo prevê: *“1. Têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para intervir nele os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos lesados pela actuação administrativa. 2. Não podem reclamar nem recorrer aqueles que, sem reserva, tenham acitado, expressa ou tacitamente, um acto administrativo depois de praticado.”*

Por outro lado, o art. 33º do CPAC prescreve: *“Têm legitimidade para interpor recurso contencioso: a) As pessoas singulares ou colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesse legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso ; b) Os titulares do direito de acção popular; c) O Ministério Público; d) As pessoas colectivas, ainda que em relação aos actos lesivos dos direitos ou interesses que a elas cumpra defender; e) Os municípios, também em relação aos actos que afectem o âmbito da sua autonomia.”*

Daqui decorre que o recorrente há-de ter um interesse na anulação ou declaração de nulidade do acto, isto é, tem de mostrar que da procedência do

seu pedido resulta para ele uma utilidade que se traduza numa vantagem que tanto pode ser de ordem material como moral.<sup>2</sup>

Na visão tradicional, o recorrente é o titular de um interesse directo, pessoal e legítimo : interessado é aquele que pode e espera obter um benefício com a destruição dos efeitos do acto recorrido; esse interesse é directo quando se repercute imediatamente; pessoal, quando tal repercussão ocorre na esfera jurídica do próprio recorrente, e legítimo, quando é valorado positivamente pela ordem jurídica enquanto interesse do recorrente.<sup>3</sup>

O artigo 26º, nº1 do CPC pré-vigente exigia apenas um requisito: que o interesse fosse directo, entendendo-se, no entanto, não haver diferença entre os dois regimes<sup>4</sup>. Actualmente, no artigo 58º do CPC depurou-se o conceito preciso de legitimidade, havendo que encontrar a delimitação do conceito na elaboração doutrinária, a partir do que seja o interesse processual e o interesse em agir expressamente previstos no CPC de 1961.<sup>5</sup>

Contrariamente ao que ocorre no processo civil, em que a legitimidade não se confunde com o chamado interesse em agir, entendido este como o interesse no próprio processo e não apenas no seu objecto, - *grande parte da construção que se fez sobre esta matéria assentou em postulados*

---

<sup>2</sup> - Marcello Caetano, ob. cit, 1332

- Rodrigues Bastos, Notas ao CPC, I, 1999, 74

<sup>3</sup> - Freitas do Amaral, ob. cit.,171

<sup>4</sup>- Castro Mendes, Direito Processual Civil, II, 1987, 193

<sup>5</sup> - Cfr. Nota explicative do CPCM aprovado pelo DL nº55/99/M de 8 de Outubro

*extraídos da legitimidade para o contencioso administrativo*<sup>6</sup> - já no recurso contencioso releva para apreciação da legitimidade do recorrente o interesse deste no processo, uma vez que a situação de interessado do recorrente, se reconduz à circunstância de este poder e esperar obter um benefício com a destruição dos efeitos do acto recorrido.<sup>7</sup>

#### 5. Projectemos estas luzes no caso concreto.

Como acima se viu o artigo 33º do CPAC (Código do Processo Administrativo Contencioso) estabelece que têm legitimidade para interpor recurso contencioso as pessoas que se considerem titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso.

Ora, parece evidente que o interesse da 1ª recorrente não é um interesse directo, pois que não foi ela que foi condenada em multa.

O seu interesse, tal como alegado, situa-se ao nível das relações internas e imediatas entre a 1ª e a 2ª e não já entre si e a Administração.

Quanto muito, o interesse alegado, necessariamente mediato, justificaria a defesa de um interesse conexo com o do directamente lesado, se

---

<sup>6</sup> - Miguel Teixeira de Sousa, BMJ 292,75

<sup>7</sup> - João Caupers, Introdução ao Dto Administrativo, 2001, 269; Rui Machete, Estudos de Direito Público e Ciência Política, 134 e A. STA de 12/4/94, relatado pelo Cons. Dimas Lacerda. Para outros autores, v.g., Vieira de Andrade o interesse em agir corresponderia à necessidade de tutela judicial e constituiria um pressuposto processual autónomo, in Justiça Administrativa, 1999, 218

eventualmente se comprovasse uma assunção de responsabilidade ou compromisso de garantia de uma utilização regular e lícita do espaço concessionado por banda da 1ª recorrente para com a 2ª, a justificar uma intervenção accidental, porventura ao abrigo do artigo 4º do CPAC.

Afasta-se assim de forma singela e tão singela quanto a linearidade da questão a sua legitimidade no presente recurso, tal com se afasta qualquer possibilidade de coligação por inaplicabilidade do disposto no artigo 35º do CPAC referente à coligação, na medida em que esta não deixa de pressupor um interesse individual processualmente atendível em termos da legitimidade de cada um dos coligantes.

6. Não se deixa ainda referir uma questão que parece resultar da alegação das recorrentes: é que quem devia ser multado devia ser a 1ª ré e não a segunda. Ora aí está uma alegação que justificaria a impugnação da multa que foi aplicada; só que percorrendo a sua petição de recurso esse fundamento não vem equacionado, afirmando-o apenas as recorrentes já em sede deste recurso – cfr. cls 6 das alegações de recurso.

7. Vejamos agora dos fundamentos do recurso alegadamente de violação de lei.

Tem razão o Mmo Juiz enquanto diz:

*“Em relação à causa de pedir, na nova petição, a 2.ª recorrente não negou ter instalado letreiros publicitários sem licença, e todos os fundamentos de facto e de direito bem como as conclusões apontam no sentido de que a 1.ª recorrente tem direito a instalar letreiros publicitários no respectivo espaço, e a relação entre as duas recorrentes, e não foram expostos os fundamentos relativos ao pedido de anulação do acto recorrido, ou seja, quais os vícios de que padece o acto recorrido que causem a sua anulabilidade.*

*Se entender que tem direito a instalar os respectivos letreiros publicitários, e que a DSSOPT e o IACM não deviam recusar a emissão da respectiva certidão e licença, então, devem recorrer da não emissão da licença. Mesmo que se entenda que o acto de indeferimento da emissão da licença e certidão padece de qualquer vício de anulabilidade, isto não significa que a recorrente pode instalar letreiros publicitários sem licença sem ser multada. Concluindo, a resposta à pergunta se o acto recorrido padece do vício de anulabilidade não tem qualquer relação directa com se a 1.ª recorrente tem direito a instalar letreiros publicitários no respectivo espaço.”*

Na verdade, o que resulta da petição de recurso é uma preocupação em justificar o direito à utilização daquele espaço.

8. Afirma a recorrente que os fundamentos de facto estão contidos nos artigos 1º a 26 e os de direito nos artigos 27º a 48º e ainda em sede de conclusões.

Mas analisando bem esses artigos o que as recorrentes referem é uma pretensa regularidade procedimental no sentido de lograrem a obtenção da licença que veio a ser recusada.

Então aqui caímos no ponto já acima referido. Era desse acto que deviam recorrer.

9. Invocam as recorrentes o direito de concessão do terreno conferido à 1º e extraem daí todas as utilidades que lhe devem ser reconhecidas sobre a coisa. Mas tal não basta para assacar qualquer vício ao acto que sancionou a 2ª recorrente por um acto de publicidade sem autorização.

Insistir nesse ponto é misturar as realidades: a dos direitos contidos nos poderes dos concessionários, a de obterem por via desse direito uma concessão de fazerem publicidade e outra que é da condenação da multa por tal falta.

Somos a perguntar tal como fez o Mmo juiz aquando do 1º despacho que indeferiu a petição:

*“Mesmo que se entenda que A tinha direito de instalar os respectivos letreiros publicitários, e que a DSSOPT e o IACM não deviam recusar a emissão da certidão e licença, então, caberia à A impugnar o respectivo acto. O que é que isso tem a ver com o facto de a B ser multada pelo IACM?*

*Quis os vícios que o próprio recorrido padece para ser anulado?*

*Se nenhum dos problemas acima referidos foram devidamente explicados ou expostos, como é que o Tribunal se vai pronunciar?”*

10. Dizem ainda os recorrentes que o vício é o de violação de lei. Mas onde se verifica essa violação na aplicação da multa?

É verdade que os recorrentes dizem que essa violação de lei, em

síntese, radica na violação do direito da concessão. Mas ainda esbarramos com a mesma dificuldade já por vezes enunciada: devia a interessada ter impugnado o acto que em seu entender produziu desde logo efeitos autónomos, perfeitamente separados e descartáveis deste segundo acto, este último de natureza sancionatória.

11. Invocam ainda as recorrentes violação do direito de proporcionalidade e outros princípios.

Ainda aqui se limitam a dizer em que se traduz o princípio, sem que projectem a apontada violação na situação concreta, ficando-se assim em saber em que medida foi excessiva, inadequada, desproporcionada ou se deixou de prosseguir o interesse público com o acto praticado.

Como é bem de ver, se assim fosse tal como pretendem as recorrentes, qualquer direito dos particulares, tornar-se-ia um direito absoluto, jamais podendo ser limitado o seu uso por acção da Administração ou de terceiros.

Tudo visto e ponderado, seja por ilegitimidade da 1ª recorrente, seja falta de concretização dos vícios assacados ao acto recorrido, qual seja o da aplicação da multa, somos a negar provimento ao recurso.

#### **IV - DECISÃO**

Pelas apontadas razões, acordam em negar provimento ao presente recurso contencioso, mantendo a decisão recorrida.

Custas pelas recorrentes, com 5 UC de taxa de justiça por cada uma das recorrentes.

Macau, 27 de Outubro de 2011,

---

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira  
(Relator)

---

Ho Wai Neng  
(Primeiro Juiz-Adjunto)

---

José Cândido de Pinho  
(Segundo Juiz-Adjunto)

---

Vitor Manuel Carvalho Coelho (Presente)