

Processo n.º 154/2012 /A

(Suspensão de eficácia de acto administrativo)

Data: 19/Abril/2012

ASSUNTOS:

- Prova testemunhal nos processos de suspensão de eficácia
- Suspensão de eficácia de acto administrativo
- Prejuízo de difícil reparação para o requerente
- Lesão do interesse público

SUMÁRIO:

1. Nos processos de suspensão de eficácia de actos administrativos não se admite, por regra, produção de prova testemunhal.

2. Deve improceder o pedido de suspensão da eficácia, por inverificação do requisito positivo da al. a) e b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, quando a requerente não alega factos concretos de prejuízos, para além de se verificar perigo de ruína de um prédio, estando em causa a segurança de pessoas e bens, avaliação essa que compete às entidades públicas, não prevenindo tal perigo a colocação de uma rede pelo interessado particular.

O Relator,

(João Gil de Oliveira)

Processo n.º 154/2012/A

(Suspensão de Eficácia)

Data : 19 de Abril de 2012

Requerentes: A e B

Requerido: O Chefe do Executivo da RAEM

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

I - RELATÓRIO

A

e

B,

mais bem identificados nos autos,

vêm, na pendência do recurso contencioso de anulação por si intentado em 27 FEV 2012 - autos de recurso contencioso n.º 154/2012, a tramitar no T.S.I. -, requerer, ao abrigo do artigos 120.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso (C.P.A.C.), a **SUSPENSÃO DA EFICÁCIA** do despacho proferido pelo Exm.º Senhor Chefe do Executivo da R.A.E.M., de 3/JAN/2012 e notificado ao recorrente em 27/JAN/2012, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto pelos recorrentes do

despacho de 4 de Agosto de 2011 da Exma Senhora Directora Substituta da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (D.S.S.O.P.T.) que, invocando o estado de ruína, constitutivo de perigo para a segurança pública, determinou, nos termos dos artigos 54.º e 55.º do R.G.C.U., a desocupação do prédio descrito nos autos, a sua demolição, limpeza e a construção de um muro de vedação do terreno com tapume adequado.

O que fazem, alegando, fundamentalmente e em síntese:

A pretensão dos requerentes em repararem ou em reconstruírem o seu prédio prende-se com a circunstância de o mesmo ser desde há décadas o palco da vida familiar dos requerentes e dos seus antepassados.

Acresce que os requerentes pretendem proceder à reconstrução ou à reparação do seu prédio na linha e em harmonia com o que tem sido feito por outros habitantes e proprietários na Povoação de C.

Aliás, na sequência do Ofício 12822/DJURDEP/2011 de 22 NOV 2011, enviado pela D.S.S.O.P.T. aos requerentes, estes foram notificados de que, ao abrigo de despacho de 28 OUT 2011, deveriam elaborar o respectivo projecto da obra de construção, de acordo com o DL 79/85/M e seus requisitos previstos no art. 19.º, a fim de tal projecto ser objecto de apreciação (cfr. doc. 8, junto com o Recurso Contencioso de Anulação).

*Ora, em face de tal ofício que veio de encontro às expectativas dos requerentes em reabilitarem o seu prédio, estes contrataram a empresa **D CONSTRUCTION ENGINEERING LIMITED** para elaborar um plano/anteprojecto inicial, o qual foi apresentado à D.S.S.O.P.T. em 24 NOV 2011 (cfr. doc. 9, junto com o Recurso Contencioso de*

Anulação).

De igual modo, convictos de que na sequência daquele ofício, vir-lhes-ia a ser autorizada a final a reabilitação do seu prédio, de imediato encomendaram à mesma empresa a preparação de um projecto final que, ainda que com algumas alterações posteriores, pudesse vir a ser apresentado a curto prazo à D.S.S.O.P.T., tão logo que fosse solicitada a sua apresentação por este Serviço.

*Resulta, pois, que os requerentes incorreram em despesas com o pedido de elaboração do plano/anteprojecto inicial à empresa **D CONSTRUCTION ENGINEERING LIMITED**.*

Atentos os fins que manifestaram no procedimento e pelos quais pugnam no recurso contencioso, a demolição do prédio causará aos requerentes prejuízos de difícil reparação - cfr. art. 121.º, n.º 1, alínea a) do CPAC.

A Administração não invoca quaisquer razões de fundo, ou outras, que tanto colidam como mesmo prevaleçam face ao interesse dos Requerentes de manterem o seu prédio até serem autorizados a promover a sua reconstrução.

Designadamente, nenhuma obra, nenhum plano nem nenhuma intervenção pública se encontra em situação de impasse aguardando a demolição para poder avançar ou efectivar-se, ou sequer tal se encontra previsto a médio ou longo prazo.

Tal como demonstrado no recurso contencioso, os aqui requerentes removeram espontaneamente o pressuposto de facto essencial na base do acto hierarquicamente recorrido, que foi o perigo iminente para a segurança pública de eventuais transeuntes ou

habitantes da povoação.

Com efeito, com o seu requerimento de 6 OUT 2011 dirigido ao Chefe do Executivo, juntaram 8 fotografias, a í se demonstrando que a par da limpeza efectuada ao terreno e suas imediações instalaram ao longo de todo o seu perímetro uma delimitação física entre este e a via pública, acautelando assim todo e qualquer remoto perigo que porventura pudesse existir em termos de segurança pública (cfr. Doc. 4 junto com o recurso contencioso de anulação).

Removido e afastado que foi o pressuposto fáctico na base do acto administrativo de 4 AGO 2011, o interesse público prosseguido pela Administração naqueles autos de procedimento administrativo ficou de imediato satisfeito e esgotado, decaindo o respectivo facto fundamentador da intervenção da Administração.

Os requerentes têm direito à definição jurídica da situação controvertida.

E, assim, deve ser tido por verificado o requisito da legalidade do recurso, donde advém de igual modo aos Requerentes a sua legitimidade e interesse processual, enquanto titulares directos do direito atingido.

NESTES TERMOS requerem seja decretada a suspensão da eficácia do despacho proferido pelo Exmo Senhor Chefe do Executivo.

O Exmo Senhor **Chefe do Executivo** da Região Administrativa Especial de Macau, entidade requerida no pedido de suspensão de eficácia à margem identificado, vem, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 125º do

Código do Processo Administrativo Contencioso (CPAC), apresentar a sua **contestação**, o que fez, em síntese:

Os requerentes não fundamentam suficientemente o pedido em termos que permitam demonstrar que a execução imediata do acto cuja suspensão se requer cause, previsivelmente, prejuízo de difícil reparação para os requerentes, ou para os interesses que estes defendem no recurso.

Nem sequer indicam com coerência os prejuízos e muito menos os concretizam, limitando-se a afirmar que a providência deverá ser concedida sob pena de se vir a verificar uma situação de facto consumado insusceptível de alteração e reparação para os interesses que os requerentes visam assegurar no recurso contencioso de anulação.

Ao invés, invocam argumentos claramente contrários aos factos alegados, pois como é consabido uma obra de reconstrução (cfr. alínea m.7) do artigo 20º do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), aprovado pelo DL n.º 79/85/M, de 21.08) consiste precisamente na execução de uma construção no mesmo local, cingindo-se ao projecto primitivo, o que necessária e forçosamente implica que o prédio tenha sido previamente demolido.

Já quanto à pretendida obra de reparação, só se pode reparar aquilo que é reparável, o que não é obviamente o caso, já que, conforme o auto de vistoria realizado pelos técnicos da DSSOPT, o prédio apresenta-se em avançado estado de ruína, encontrando-se parcialmente ruínas as suas estruturas principais e soltas as estruturas de madeira que suportam o seu interior, estando abandonado e coberto de arbustos.

Os requerentes limitam-se a alegar que a demolição do prédio lhes causará prejuízos de difícil reparação, não invocando factos que permitam estabelecer um nexo de causalidade ou de causa e efeito entre a execução do acto e o invocado prejuízo.

A existirem os alegados prejuízos, eles são perfeitamente quantificáveis e não se mostram de

difícil reparação, podendo sempre ser compensados pecuniariamente.

Alegam ainda os requerentes de modo insuficiente no artigo 9º que a pretensão de "repararem ou reconstruírem o seu prédio prende-se com a circunstância de o mesmo ser desde há décadas o palco da vida familiar dos requerentes e dos seus antepassados".

Porém, conforme se pode constatar pelas fotos tiradas ao local e pelo auto de vistoria elaborado pelos técnicos da DSSOPT, tal não corresponde à verdade, porquanto a casa encontra-se em manifesto estado de abandono, parcialmente sem telhado, coberta de arbustos e em avançado estado de ruína, podendo facilmente constatar-se que não é habitada há muitos e longos anos, não havendo sequer indícios mínimos de existirem condições de habitabilidade.

Mas ainda que a execução imediata do acto afecte a sua possibilidade de realização de obras de reparação, o que só por mera hipótese de raciocínio se admite, os prejuízos daí resultantes, a existirem, sempre seriam passíveis de avaliação pecuniária.

Assim, por todo o exposto, facilmente se conclui que não se pode dar por verificado o pressuposto ínsito na alínea a) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC.

Verificando-se que não ocorre o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, toma-se desnecessário analisar os demais requisitos referidos neste articulado, atenta a sua natureza cumulativa.

Mas acontece que também não se verifica o requisito da alínea b) do citado normativo para que seja determinada a suspensão de eficácia do acto em causa, já que a suspensão daquele acto seria geradora de grave lesão do interesse público.

Alegam os requerentes nos artigos 19º e 20º que removeram o perigo iminente para a segurança pública de eventuais transeuntes ou habitantes da povoação, porquanto instalaram ao longo do perímetro do prédio uma delimitação física entre este e a via pública, acautelando assim todo e

qualquer remoto perigo que porventura pudesse existir em termos de segurança pública.

Todavia, tal não corresponde inteiramente à verdade, porquanto as fotografias tiradas in loco em 5/10/2011, demonstram que apenas foi colocada uma simples rede metálica em tomo do prédio, a qual é manifestamente insuficiente, dada a sua fragilidade, para escorar e proteger os transeuntes em caso de queda repentina da construção;

No presente caso temos, de um lado, o perigo para a segurança de pessoas e bens em caso de ruína do prédio, que é o valor jurídico e o interesse público que a norma invocada - n.º 1 do art. 54º do RGPU - visa tutelar, e do outro lado,

O ruir de uma construção abandonada é uma ocorrência imprevisível que pode ser extremamente perigosa para pessoas e bens. Por ser caracterizado como tal, a sua consequência provoca prejuízo grave para o interesse público de dimensão incomparavelmente superior àquele invocado pelos requerentes, caso lhes seja negado provimento ao pedido de suspensão de eficácia do acto.

Por sua vez, não se encontrando preenchidos os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, desnecessário se toma a apreciação da questão da "proporção" a que alude o n.º 4 do mesmo preceito.

Nestes termos, por não verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, deve o presente pedido de suspensão de eficácia ser considerado improcedente, mantendo-se a decisão requerida, nos seus precisos termos.

O Exmo Senhor Procurador Adjunto emite o seguinte douto

parecer:

Tanto quanto se alcança da redacção introduzida no art. 121º do CPAC, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do seu n.º 1 para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são cumulativos, bastando a inexistência de um deles para que a providência possa ser denegada.

Tais requisitos são, um positivo (existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar) e dois negativos (inexistência de grave lesão do interesse público e não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do mesmo).

Quanto ao requisito positivo, tem vindo a constituir jurisprudência constante, o facto de, no incidente de suspensão de eficácia do acto administrativo, incumbir ao requerente o ónus de alegar factos concretos susceptíveis de formarem a convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tudo como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do acto.

No caso, convirá salientar que, em boa verdade, ser não detecta, por parte dos requerentes, a explicitação clara e concreta dos prejuízos considerados irreparáveis ou de difícil reparação que vêm como provavelmente resultantes da execução do acto, limitando-se a argumentar correrem o risco de, aquando da prolação da sentença no recurso contencioso, a Administração ter já demolido o prédio, impossibilitando pretendidas operações de reconstrução e reparação.

Mas que de tal demolição resultem prejuízos não determináveis e quantificáveis, não passíveis de avaliação pecuniária, é matéria que não vemos devidamente explicitada,

especificada e concretizada.

Mas, ainda que assim se não entenda, designadamente por apelo à circunstância de o prédio em questão, no dizer dos interessados, “.... ser, desde há década, o palco da vida familiar dos requerentes e dos seus antepassados”, sempre se porá a questão, decisiva, do interesse público, a nosso ver, inultrapassável.

É que, na percepção da Administração (e, convirá, a este propósito, frisar que neste meio processual se terá de partir da legalidade do acto suspensivo e da veracidade dos respectivos pressupostos), não corresponderá à verdade que tal prédio seja, actualmente, “palco da vida familiar” dos requerentes, por se encontrar em manifesto estado de abandono, parcialmente sem telhado, coberto de arbustos e em avançado estado de ruína, não detendo, pois, condições mínimas de habitabilidade, sendo que, por outra banda, e sobretudo, pese embora as obras de limpeza efectuadas no terreno e suas imediações e instalação de uma rede metálica em torno do prédio, a mesma, dada a sua fragilidade, não deterá a necessária solidez para suportar e sustentar o impacto provocado pelos destroços do prédio no caso de eventual desabamento (circunstância para que os requerentes não apresentam qualquer aferição técnica), pelo que se manterá o iminente perigo para a segurança de pessoas e bens naquela situação.

Nestes parâmetros, sendo certo que um desmoronamento pode ocorrer a qualquer momento e mesmo sem qualquer aviso prévio, não poderá deixar de reconhecer-se a urgência da execução do acto, sob pena de grave lesão do interesse público pelo mesmo prosseguido.

Tanto bastará para a denegação do pedido.

É o nosso entendimento.

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento da providência.

III - FACTOS

Com pertinência, resulta indiciariamente dos autos a seguinte factualidade:

O Exm.º Senhor Chefe do Executivo da R.A.E.M. indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto pelos recorrentes lo Despacho de 4 de AGOSTO de 2011 da Exma Senhora Directora Substituta da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (D.S.S.O.P.T.) que, invocando o estado de ruína, constitutivo de perigo para a segurança pública, determinou, nos termos dos artigos 54.º e 55.º do R.G.C.U., a desocupação do prédio, a sua demolição, limpeza e a construção de um muro de vedação do terreno com tapume adequado.

Na sequência do Ofício 12822/DJURDEP/2011 de 22 NOV 2011, enviado pela D.S.S.O.P.T. aos requerentes, estes foram notificados de que, ao abrigo de despacho de 28 OUT

2011, deveriam elaborar o respectivo projecto da obra de construção, de acordo com o DL 79/85/M e seus requisitos previstos no art. 19.º, a fim de tal projecto ser objecto de apreciação.

Os requerentes contrataram a empresa D CONSTRUCTION ENGINEERING LIMITED para elaborar um plano/anteprojecto inicial, o qual foi apresentado à D.S.S.O.P.T. em 24 NOV 2011.

De igual modo, convictos de que na sequência daquele ofício, virhes-ia a ser autorizada a final a reabilitação do seu prédio, de imediato encomendaram à mesma empresa a preparação de um projecto final que, ainda que com algumas alterações posteriores, pudesse vir a ser apresentado a curto prazo à D.S.S.O.P.T.

A casa encontra-se em manifesto estado de abandono, parcialmente sem telhado, coberta de arbustos e em avançado estado de ruína, podendo facilmente constatar-se que não é habitada há muitos e longos anos, não havendo sequer indícios mínimos de existirem condições de habitabilidade.

Como se alcança das fotografias tiradas *in loco* em 5/10/2011, foi colocada uma simples rede metálica em tomo do prédio

IV - FUNDAMENTOS

1. O objecto do presente recurso passa por saber se se verificam os pressupostos que possibilitam a suspensão da eficácia do acto praticado.

Trata-se de suspensão de eficácia de acto impositivo que se consubstancia na entrega de terreno e demolição da casa de habitação onde mora o recorrente com a sua família.

O instituto da suspensão de eficácia do acto administrativo traduz-se

numa medida de natureza cautelar, cujo principal objectivo é atribuir ao recurso, de que é instrumental, o efeito suspensivo. Isto porque, como regra, o recurso contencioso de anulação tem sempre efeito meramente devolutivo, já que o acto administrativo a impugnar goza de presunção de legalidade e do privilégio da executoriedade, entendida esta como “a força que o acto possui de se impor pela execução imediata, independentemente de nova definição de direitos”.¹

Faz parte da justiça administrativa a possibilidade de quem recorre ver suspensos os efeitos do acto sobre o qual recai a invocação de ilegalidade, porque, como dizia Chiovenda, «o tempo necessário para obter a razão não deve converter-se em dano para quem tem razão».

Importará ter presente, em sede deste enquadramento inicial, que “o princípio da legalidade da Administração Pública ampliou-se, transformando-se num princípio de juridicidade; a presunção de legalidade de que gozavam os actos administrativos perdeu razão de ser; a emergência de uma nova geração de direitos fundamentais juridicizou a eficácia e a eficiência e colocou a prevenção e a precaução na ordem do dia; finalmente, o direito à tutela jurisdicional efectiva ganhou dimensão constitucional.”²

2. Há uma questão prévia que importa analisar.

¹ - Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 8º ed., 409

² - Maria da Glória Garcia, Professora das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa, *Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo*

Os requerentes arrolam prova testemunhal no presente procedimento e põe-se a questão de saber se previamente devem ser ouvidas as testemunhas.

O CPAC na respectiva tramitação não prevê a produção de tal prova - refere-se tão somente à junção de documentos no artigo 123º, n.º 3 -, o que não se deixará de inserir dentro de uma perspectiva de celeridade e da formulação de um juízo de prognóstico em termos de indiciação da matéria que vem alegada.

Mas do facto de nada se prever quanto à produção de tal prova, isso não significa que ela não deva ser produzida sempre que se mostre necessária. E tal não deixará de acontecer quando a factualidade avançada se mostre controvertida.

Ora, não parece ser esse o caso, importando ainda não esquecer que no âmbito da actividade administrativa se deve partir da presunção da legalidade da actividade administrativa e da veracidade dos respectivos pressupostos, sendo que não se hesitará em apurar o que se mostre útil para a decisão a proferir.

Partamos, pois, do princípio de que se verificam os pressupostos de facto, tal como configurados pelos requerentes e circunscritos nos termos da Administração e, se necessário, se esbarrarmos com a intransponibilidade de um melhor apuramento fáctico, então, não se prosseguirá sem a dilucidação pertinente.

Em todo o caso não deixamos aqui de registar o entendimento TUI no processo 15/2010, de 14/5/10, enquanto se consignou que “*o procedimento de suspensão de eficácia de actos administrativos, para além de ser qualificado*

legalmente como processo urgente, conforme o art.º 6.º, n.º 1, al. d) do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), no sentido de correr em férias judiciais, dispensa de vistos prévios, redução de prazos e precedência na prática de actos de secretaria, tem os seus trâmites abreviados que é determinado pela sua função de ajuizar num prazo relativamente curto a possibilidade de executar o acto administrativo para acautelar os prejuízos de difícil reparação de interessado e evitar a lesão grave do interesse público. Assim e em relação aos dispostos relevantes para a produção de provas, com o requerimento da providência o requerente deve juntar os documentos necessários (art.º 123.º, n.º 3 do CPAC), e após a junção de contestações ou findo o respectivo prazo, o processo é conclusivo logo para juiz proferir sentença, sem mais trâmites de produção de outras provas (art.º 129.º, n.º 2 do CPAC), sem prejuízo, naturalmente, do poder inquisitório do juiz ao abrigo do art.º 15.º, n.º 1, al. c) do mesmo Código.

É evidente que não é admissível prova testemunhal neste tipo de processo.”

3. 1. Prevê o art. 121º do CPAC:

“1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

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

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

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

2. *Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior.*

3. *Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.*

4. *Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.*

5. *Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto.”*

Da observação desta norma é fácil verificar que não importa nesta sede a análise da questão de fundo, de eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir, por um lado, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos - *fumus boni iuris* -, por outro, de um juízo de legalidade da interposição do recurso.

Tal como foi decidido no acórdão do Tribunal de Última Instância de

13 de Maio de 2009, proferido no processo n. 2/2009, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia de actos administrativos é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido. O objecto do presente procedimento preventivo não é a legalidade do acto impugnado, mas sim se é justo negar a exequoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório. Assim, não cabe discutir neste processo a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste.³

A suspensão dessa eficácia depende aqui da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 artigo 121º do C.P.A.C.: **previsível prejuízo de difícil reparação para o requerente, inexistência de grave lesão de interesse público** pelo facto da suspensão e o **não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.**

3.2. Resulta da Doutrina e Jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no art. 121º supra citado são de verificação cumulativa, pelo que, não se observando qualquer deles, é de improceder a providência requerida.⁴

Daí que a ponderação da multiplicidade de interesses, públicos e privados, em presença, pode atingir graus de complexidade dificilmente compagináveis com a exigência de celeridade da decisão jurisdicional de

³ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

⁴ - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 3ª ed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Sem falar no facto de o interesse público na execução do acto não se dissociar de relevantes interesses particulares e o interesse privado da suspensão tão pouco se desligar de relevantes interesses públicos, sendo desde logo importantes os riscos económicos do lado público e do lado privado, resultantes quer da decisão de suspensão dos efeitos quer da decisão de não suspensão.

É importante reconhecer que a avaliação da juridicidade da decisão impugnada em tribunal reside hoje, muitas vezes, no refazer metódico da ponderação dos diferentes interesses em jogo.

3.3. A lei não impõe o conhecimento de tais requisitos por qualquer ordem pré determinada, mas entende-se por bem que os requisitos da al. c), relativos aos indícios de ilegalidade do recurso, por razões lógicas e de precedência adjectiva deverão ser conhecidos antes dos demais e ainda, antes de todos, o pressuposto relativamente à legitimidade do requerente, já que a norma fala exactamente em quem tenha legitimidade para deles interpor recurso e, seguidamente, nos requisitos elencados nas diversas alíneas.

Até porque a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou

procedência do mesmo.⁵

4. Da não ilegalidade do recurso

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

A instrumentalidade desta medida cautelar, implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.

Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito (v.g. por se tratar de acto irrecorrível; por ter decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável) e não quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência.⁶

Os recorrentes impugnam o acto, escudando-se no direito que se arrogam sobre o prédio, qual seja o da propriedade sobre a coisa, como direito inerente à sua reparação, reconstrução e reabilitação, procedimento que terão encetado junto da Administração e que esta coma ameaça de demolição vem ou se propõe interromper.

⁵ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

⁶ - Ac. do TSI de 30/5/02, proc. 92/02

Invocam ainda os autores para além do direito sobre a coisa, uma posse pública e ancestral.

Visam, por força do recurso interposto, defender o seu direito e obstar à execução do acto da Administração que pretende a demolição do prédio de que se dizem donos e senhores.

Perante este quadro fáctico, tal como configurado nos autos, não é difícil ter por integrado o requisito da legalidade do recurso, afigurando-se como evidente o direito, pelo menos, à definição jurídica da situação controvertida, daí decorrendo claramente a legitimidade e o interesse processual dos recorrentes, titulares directos do direito que dizem ter sido atingido, não havendo dúvidas, nem elas sendo levantadas, quanto aos outros pressupostos processuais relativos à actuação dos recorrentes.

Não se está, pois, perante uma situação de manifesta ilegalidade do recurso, mostrando-se ainda aqui verificado o requisito negativo da alínea c) do artigo 121º do citado C.P.A.C..

Este tem sido, aliás, o entendimento deste Tribunal.⁷

5. Dos prejuízos de difícil reparação para o requerente

⁷ - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

5.1. Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para o requerente ou para os interesses que este venha a defender no recurso - al. a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Conforme tem sido entendimento generalizado, compete ao requerente invocar e demonstrar a probabilidade da ocorrência de prejuízos de difícil reparação causados pelo acto cuja suspensão de eficácia requer, alegando e demonstrando, ainda que em termos indiciários, os factos a tal atinentes.

Tais prejuízos deverão ser *consequência adequada* directa e imediata da execução do acto.⁸

5.2. Vejamos que prejuízos alega os requerentes.

A este nível invocam eles o facto de resultar da imediata execução do acto, além do mais, a demolição da casa – note-se que não afirmam aí viver, antes socorrendo-se de uma linguagem metafórica, dizem ser aquele local o palco da vida familiar dos requerentes e seus antepassados.

Mas viver, viverem ali, não o afirmam nem a Administração o observou na sua actuação, sendo que esse facto, a ocorrer, nem seque mudaria substancialmente de figura a questão que ora se coloca em juízo, vistas as

⁸ - Acs. STA de 30.11.94, recurso n.º 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso n.º 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes

ponderosas razões de segurança e interesse público que se observa e que pautaram a actuação da Administração.

Está em causa a sustação de uma demolição ordenada por razões de segurança. Contrapõem os requerentes que essa situação de insegurança não se observa e juntam até fotografias e alegam a colocação de uma rede, evidenciando uma faixa de separação entre paredes e os transeuntes.

Vamos deixar por ora esta questão a que voltaremos adiante.

Sobre os prejuízos daí decorrentes, sinceramente que não vemos onde eles residam. Será que os requerentes pretendem aproveitar as paredes existentes?

Será que não podem reconstruir o edifício demolido?

Concretamente onde está o prejuízo?

Somos aqui a acompanhar a reflexão do Digno Magistrado do MP enquanto diz que “No caso, convirá salientar que, em boa verdade, se não detecta, por parte dos requerentes, a explicitação clara e concreta dos prejuízos considerados irreparáveis ou de difícil reparação que vêm como provavelmente resultantes da execução do acto, limitando-se a argumentar correrem o risco de, aquando da prolação da sentença no recurso contencioso, a Administração ter já demolido o prédio, impossibilitando pretendidas operações de reconstrução e reparação.

Mas que de tal demolição resultem prejuízos não determináveis e

quantificáveis, não passíveis de avaliação pecuniária, é matéria que não vemos devidamente explicitada, especificada e concretizada.”

Nem se argumente no sentido de que está em casa uma qualquer morada de família, pois que esse bem, esse valor, não é sequer equacionado.

Quanto à ressarcibilidade do prejuízo do requerente não se deixa ainda de referir que não se entra aqui em domínios onde impere a imaterialidade, como sejam os danos morais. E no apelo à *ancestralidade* daquele prédio ela não é de molde a contemporizar com uma situação de abandono, perigo para a segurança, saúde pública, para já não falar num desenquadramento urbanístico e arquitectónico que, infelizmente, tantas vezes se descursa em Macau, em particular nas zonas mais pobres e antigas.

Daí que se imponha o uso das maiores cautelas, em termos de defesa de outros bens igualmente supremos na Ordem jurídica comunitária, como seja o da segurança para pessoas e bens, tendo sido estes os factores que foram invocados e em que o Tribunal se deve centrar.

6. Lesão de interesse público

6.1. Sobre a lesão do interesse público já se decidiu neste Tribunal que, ressalvando situações manifestas, patentes ou ostensivas a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do

acto. Trata-se de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do C.P.A., todo o acto administrativo deve prosseguir.⁹

Relativamente a este requisito, importa observar que toda a actividade administrativa se deve pautar pela prossecução do interesse público, donde o legislador exigir aqui que a lesão pela não execução imediata viole de forma *grave* esse interesse.

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto administrativo. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto administrativo que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente. E o interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum.¹⁰

Ora, se se tratar de lesão grave - séria, notória, relevante - a execução não pode ser suspensa.

6.2. Perante o acto impositivo concreto há que apurar se a suspensão

⁹ - Ac. do T.S.I. de 22 de Novembro de 2001 – Pº205/01/A ; ac. do T.S.I. de 18 de Outubro de 2001 - Proc.191/01

¹⁰ - Freitas do Amaral, "Direito Administrativo", 1988, II, 36 e 38

de eficácia viola de forma grave o interesse público.

Tem-se entendido que preenche tal previsão a suspensão que “põe em causa a confiança dos utentes e de público em geral” no serviço em causa ou ofende “a boa imagem da Administração e a própria disciplina da função”, neste caso, particularmente, em sede disciplinar.¹¹

Podem integrar ainda o conceito actos que ordenem a demolição de prédios com fundamento em que ameaçam ruína, pondo em causa a segurança pública; actos que imponham sacrifício especial de direitos particulares por motivo de defesa da saúde pública; actos que apliquem medidas de polícia para assegurar a manutenção da ordem e tranquilidade pública.¹²

Podíamos ainda configurar um sem número de situações, tais como a suspensão de obras públicas projectadas ou em curso, a urgente necessidade de um desenvolvimento ou condicionamento industrial, florestal ou em qualquer outro sector económico.

Até a própria defesa e salvaguarda da imagem e autoridade da Administração.

A expressão "grave lesão do interesse público" constitui um conceito

¹¹ - Acs do S.T.A. de Portugal de 28/03/00 – Pº45931 – e de 16/04/96 – Pº39593); de 14/02/95 – Pº36790 – e de 9/01/92, AD. 376-384; de 6/09/89 – Pº27446 . Veja-se ainda o Acórdão deste T.S.I. de 17 de Fevereiro de 2000 – Pº30/A/2000 – e a Jurisprudência aí citada.

¹² - Freitas do Amaral, Dto Adm, 1988, IV, 316

indeterminado que compete ao juiz integrar em face da realidade factual que se lhe apresenta. Essa integração deve fazer-se depurada da interferência de outros requisitos, tendo apenas em vista a salvaguarda da utilidade substancial da sentença a proferir no recurso.

6.3. Ora, perante todas estas possibilidades o que alega a Administração?

Exactamente um perigo que atinge aquele núcleo fulcral que lhe incumbe salvaguardar, qual seja o da segurança de pessoas e bens.

Bem podem os requerentes esgrimir com uma outra perspectiva oposta à da Administração, dizer até que puseram uma rede, que há um caminho e um espaço entre as paredes que podem ruir e eventuais transeuntes.

Mas mal andariam as coisas quando a análise de um particular nessa matéria prevaleça sobre a avaliação que incumbe à Administração e aos seus técnicos.

Não sem que se deixe de referir que as razões avançadas pelos requerentes são muito pouco consistentes, não se podendo satisfazer as razões de segurança com a argumentação avançada. Na verdade, não é uma rede que segura uma queda de uma parede; não é uma rede que impede que crianças ou quem quer que seja que a transponha e aí, perante o desastre, o que diriam as vítimas, os lesados, as famílias, as pessoas, a opinião pública?

Ainda aqui se acolhe o entendimento do Digno Magistrado do MP enquanto diz que “É que, na percepção da Administração (e, convirá, a este propósito, frisar que neste meio processual se terá de partir da legalidade do acto suspensivo e da veracidade dos respectivos pressupostos), não corresponderá à verdade que tal prédio seja, actualmente, “*palco da vida familiar*” dos requerentes, por se encontrar em manifesto estado de abandono, parcialmente sem telhado, coberto de arbustos e em avançado estado de ruína, não detendo, pois, condições mínimas de habitabilidade, sendo que, por outra banda, e sobretudo, pese embora as obras de limpeza efectuadas no terreno e suas imediações e instalação de uma rede metálica em torno do prédio, a mesma, dada a sua fragilidade, não deterá a necessária solidez para suportar e sustentar o impacto provocado pelos destroços do prédio no caso de eventual desabamento (circunstância para que os requerentes não apresentam qualquer aferição técnica), pelo que se manterá o iminente perigo para a segurança de pessoas e bens naquela situação.

Nestes parâmetros, sendo certo que um desmoronamento pode ocorrer a qualquer momento e mesmo sem qualquer aviso prévio, não poderá deixar de reconhecer-se a urgência da execução do acto, sob pena de grave lesão do interesse público pelo mesmo prosseguido.”

Face ao exposto, somos a concluir no sentido da não verificação do requisito positivo da alínea a) e b) do n.º 1 do art. 121º do CPAC, pelo que o pedido de suspensão de eficácia do acto não deixará de improceder.

V - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em **negar provimento ao presente pedido de suspensão de eficácia do acto.**

Custas pelos requerentes, com 6 UC de taxa de justiça

Macau, 19 de Abril de 2012

Presente

João A. G. Gil de Oliveira

Vítor Coelho

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho