

Processo nº 755/2012 (decisão interlocutória)

(Recurso Contencioso)

Relator: João Gil de Oliveira

Data: 10/Outubro/2013

Assuntos:

- Legitimidade no recurso contencioso
- Legitimidade activa
- Legitimidade dos contra interessados

SUMÁRIO :

1. A legitimidade traduz-se num conceito de relação entre o sujeito e o objecto do acto jurídico, havendo que a aferir pela titularidade dos interesses em jogo, dizendo-nos a lei que o interesse em demandar ou contradizer tem de ser directo, isto é, exprime-se pela utilidade derivada da procedência da acção - artigos 26º, n.º1 e n.º2 do C. Proc. Civil.

2. Essa titularidade de interesses confere aos sujeitos da

relação jurídica administrativa aptidão para justificadamente se ocuparem em juízo da defesa do seu interesse e é assim que o artigo 147º, n.º 1 do C.P.A. estabelece que “têm legitimidade para reclamar ou recorrer os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto administrativo.”

3. Devem ser chamados à acção administrativa todos os interessados que tenham um interesse a defender e uma vez titulares da relação jurídica administrativa devem assumir aí um papel activo determinante, devendo, por isso, ter-se até como uma parte principal. É um fenómeno novo do Contencioso Administrativo que consiste no chamamento como contra interessados ao processo de todos aqueles que são titulares da relação material controvertida. Mas, não obstante essa larga participação que um novo contencioso vem permitir, o recorrente não pode deixar de ser 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; legítimo, quando é valorado positivamente pela ordem jurídica enquanto interesse do recorrente.

4. O promitente comprador de uma eventual fracção, a ser erigida no futuro, incerta no tempo e na sua existência, no empreendimento a desenvolver pela *A Ltd.*, tem um direito que é inoponível a terceiros, incluindo a autoridade administrativa, pelo que, embora se considere que o seu interesse na invalidade do acto não deixa de ser porventura *legítimo*, ele não será nem directo nem pessoal.

5. A legitimidade assentaria na tutela do seu interesse, na expectativa da celebração do negócio jurídico de aquisição da coisa prometida, ainda que futura, dimanante do negócio já celebrado. Mas

não deixará de ser um interesse meramente indirecto, pois que resulta da manutenção de um acto que não lhe é destinado, antes à outra parte contratante, e só na medida em que esta logre a destruição da invalidade da transmissão dos direitos resultantes da concessão atingirá o seu desiderato.

6. Não deixa de se observar uma contradição lógica ao suscitar-se a intervenção da RAEM, como contra interessada, enquanto defensora de um interesse (alegadamente de direito privado) necessariamente conflituante com o interesse prosseguido pelo titular de um dos seus órgãos (o Chefe do Executivo), presuntivamente prossecutor do interesse público, ao pugnar pela manutenção da nulidade do acto recorrido. É que enquanto sócia das sociedades extintas - foi a esse título que se suscitou a sua demanda -, o interesse que se configura como defensável seria o da manutenção da

homologação das transmissões, pelo que teríamos a RAEM, por um lado, a defender a manutenção do acto e, por outro, a sua anulação.

7. Eventual interesse adveniente da participação nas sociedades extintas não bole, pelo menos directamente, com o acto recorrido, isto é, os efeitos do acto não se repercutem - ou pelo menos tal não se alcança - na situação jurídica que levou à extinção, não se concretizando em que medida a situação jurídica da RAEM, enquanto sócia, foi atingida pelo acto em causa.

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 755/2012

(Recurso Contencioso - Decisão interlocutória)

Data : 10 de Outubro de 2013

Recorrentes: - A Ltd.
- B

Entidade Recorrida: Chefe do Executivo da R.A.E.M.

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

I - RELATÓRIO

A LTD., sociedade de responsabilidade limitada, constituída e

registada nas Ilhas Virgens Britânicas, onde tem a sua sede, com melhor identificação nos autos, e

B, mais bem identificada nos autos,

Tendo sido a **1.ª Recorrente** notificada, no dia 15 de Agosto de 2012, por via do Ofício n.º 0565/6452.04 a 6456.04/DSODEP/2012, de 14 de Agosto, e a **2.ª Recorrente** tendo tomado conhecimento através do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 38/2012, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 33, II Série, de 15 de Agosto de 2012, do **Despacho do Chefe do Executivo de 8 de Agosto de 2012** (a "Entidade Recorrida"), exarado sob a Informação n.º 192/DSODEP/2012, de 7 de Agosto de 2012, que declarou a nulidade dos actos do Chefe do Executivo, de 17 de Março de 2006, através dos quais foram homologados os Pareceres da Comissão de Terras n.º 23/2006, 24/2006, 25/2006, 26/2006 e 27/2006, todos de 16 de Março de 2006,

vêm dele interpor

RECURSO CONTENCIOSO DE ANULAÇÃO,

o que fazem nos termos da petição de recurso que aqui se dá por reproduzida, tendo demandado ainda **RAEM como contra interessada.**

O **Exmo Senhor Chefe do Executivo** contesta, invocando a

ilegitimidade activa da 2ª recorrente, alegando para tanto, em síntese:

(I) A 2ª Recorrente B não tem legitimidade para interpor o presente recurso contencioso, porque alegou que é promitente-comprador de fracção autónoma do prédio a construir no terreno concedido à 1ª Recorrente A Ltd.. E como é referido, a 2ª Recorrente B tem o direito obrigacional, ou seja uma relação jurídica de obrigações constituída com a 1ª Recorrente A Ltd., obviamente sem oponibilidade a terceiros, incluindo a autoridade administrativa.

(II) No sentido jurídico, a 2ª Recorrente B não adquiriu os direitos decorrentes da transmissão da concessão dos respectivos terrenos, não gozando de qualquer direito real ou outro direito dos terrenos.

(III) Por outro lado, mesmo que se julgue procedente o presente recurso contencioso (claro que isso não acontecerá por o acto recorrido não padecer de qualquer vício), a 2ª Recorrente B não tem interesse directo e pessoal, porque o acto recorrido é a declaração de nulidade da autorização de transmissão e alteração da concessão dos 5 terrenos em causa, porém, a 2ª Recorrente não é concessionário ou transmissário destes 5 terrenos, nem titular dos direitos decorrentes da concessão dos terrenos, pelo que a 2ª Recorrente não tem qualquer interesse directo, pessoal ou legítimo no provimento do presente recurso contencioso, tendo apenas interesse indirecto – ou seja que a 1ª Recorrente pode continuar o cumprimento das obrigações, construir os prédios e vender a fracção autónoma à 2ª Recorrente; no entanto, isso também não é definitivo! Pode ainda a 1ª Recorrente, com base em certas razões, não continuar a construir os prédios, ou vender as fracções autónomas a outrem (por a 2ª Recorrente não ter registo predial provisório) e não cumprir as obrigações do contrato-

promessa.

(IV) *A 2ª Recorrente B não tem qualquer direito lesado pelo acto recorrido, ou interesses legalmente protegidos, nem qualquer interesse directo, pessoal e legítimo quando o acto recorrido for declarado nulo ou anulado, pelo que não tem legitimidade para interpor o presente recurso contencioso.*

(V) *Ao abrigo do disposto no art.º 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, em remissão para os artigos 230.º, n.º 1, al. d), 412.º, n.º 1 e 413.º. al. e) do Código de Processo Civil, deve-se rejeitar o recurso da 2ª Recorrente B.*

Pelo exposto, pede se rejeite o recurso interposto pela 2ª Recorrente B

O Digno Magistrado do M.ºP.º junto deste Tribunal, enquanto representante da RAEM, contesta, invocando a sua ilegitimidade como contra interessada, dizendo para tanto, no essencial:

1ª - Na qualidade duma das sócias das identificadas Transmitentes, a RAEM não tem interesse pessoal e directamente contrário e oposto ao das recorrentes, e indiscutível é que o provimento do presente recurso não lhe provocará directo prejuízo;

2ª - Desta maneira e nos termos do disposto no art. 39º do CPAC, a RAEM não detém a legitimidade de intervir neste processo como contra-interessado, pelo que deverá ser absolvida da instância;

3ª - Verificam-se, no caso vertente, a ilegitimidade da 2ª recorrente e a ilegalidade da coligação e, em consequência disso, o recurso em apreço deverá ser rejeitado;

4ª - A Informação n.º 192/DSODEP/2012 revela com clareza que o despacho posto em crise consiste em declarar nulos os actos administrativos aludidos na alínea 7.1 da mesma, sem tocar os contratos entre a 1ª recorrente e as ditas Transmitentes,

5ª - Assim, não surge in casu a invocada «usurpação de poder».

A LTD. E B 1ª e 2ª recorrentes nos autos à margem identificados, notificadas da contestação apresentada pela contra-interessada RAEM, contra argumentam defendendo a legitimidade das partes 2º demandante e contrainteressada

Importando expurgar o processo de questões intercalares e adjectivas, em particular, atinentes à legitimidade das partes, de forma até a clarificar a intervenção dos diferentes sujeitos processuais, nomeadamente do MP, vista ainda a complexidade do processo, de forma a dedicarmo-nos tão somente às questões substantivas no presente recurso contencioso, **pensa-se, por bem, ao abrigo do disposto no artigo 62º do CPAC, conhecer interlocutoriamente das apontadas questões prévias.**

Foram colhidos os vistos legais.

II - Factos pertinentes, tal como alegados vêm pelas recorrentes:

“I. DO ACTO ADMINISTRATIVO RECORRIDO - BREVE ENQUADRAMENTO

1.º - *Desde 15 de Novembro de 1999 que as sociedades C Limitada, D Limitada, E Limitada, F Limitada e G Limitada (“as Transmitentes”) eram titulares dos direitos resultantes das concessões, por arrendamento, respectivamente, do Lote 1c, Lote 2, Lote 3, Lote 4 e Lote 5, situados na ilha da Taipa, junto à Avenida XXX descritos na Conservatória do Registo Predial sob os n.ºs 22993, 22991, 22995, 22990 e 22989 (os “Lotes”).*

2.º - *Por requerimento de 16 de Fevereiro de 2006, as Transmitentes requereram junto da Direcção dos Serviços de Solos e Obras Públicas a transmissão dos direitos resultantes dos contratos de concessão, por arrendamento, dos Lotes a favor da 1.ª Recorrente.*

3.º - *O procedimento administrativo iniciado com tal requerimento seguiu os seus trâmites normais, tendo a Comissão de Terras, reunida em sessão de 16 de Março de 2006, emitido os Pareceres n.ºs 23 a 27/2006, favoráveis à transmissão requerida, bem como à revisão da concessão e às minutas de contratos a eles anexas, e que vieram a ser homologados por Despachos do Chefe do Executivo, de 17 de Março de 2006 - tudo conforme os Despachos do*

Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.ºs 48 a 52/2006, publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 14, II Série, de 6 de Abril de 2006.

4.º - Em 13 de Fevereiro de 2009, a 1.ª Recorrente formalizou um pedido de nova revisão do contrato de concessão dos Lotes e solicitou a prorrogação do prazo de aproveitamento dos Lotes até Dezembro de 2015.

5.º - O procedimento seguiu a sua tramitação normal, tendo sido enviado o processo à Comissão de Terras, que emitiu parecer favorável ao deferimento do pedido, o qual foi homologado por Despacho do Chefe do Executivo, de 9 de Março de 2011 - tudo conforme Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 15/2011, publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 13, II Série, de 30 de Março de 2011.

6.º - Posteriormente, a 1.ª Recorrente foi notificada, por ofício de 15 de Junho de 2012 para, em sede de audiência prévia, se pronunciar quanto à intenção de declaração de nulidade dos Despachos do Chefe do Executivo, de 17 de Março de 2006, que homologaram os pareceres da Comissão de Terras favoráveis à transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos Lotes à ora 1.ª Recorrente, à revisão da concessão e à respectiva minuta do contrato a celebrar, o que a 1.ª Recorrente fez por exposição de 28 de Junho de 2012.

7.º - Nessa sequência, foi a 1.ª Recorrente notificada do Despacho do Chefe do Executivo de 8 de Agosto de 2012, exarado sob a Informação n.º

192/DSODEP/2012, de 7 de Agosto de 2012, que declarou a nulidade dos supra mencionados actos do Chefe do Executivo, de 17 de Março de 2006 - o acto recorrido - conforme melhor consta da cópia que ora se junta como Doc. n.º 1 e aqui dá por reproduzido.

8.º - Para além da notificação efectuada à 1.ª Recorrente, em 15 de Agosto de 2012, o Despacho recorrido foi, ainda, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 33, II Série, de 15 de Agosto de 2012, pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 38/2012, por via do qual a 2.ª Recorrente tomou conhecimento daquele outro.

9.º - Neste último despacho refere-se, nos considerandos, que "ficou provado segundo o acórdão n.º 37/2011 do Tribunal de Última Instância, que o processo de selecção da sociedade transmissária dos direitos resultantes da concessão provisória, por arrendamento, dos terrenos designados por lote «c1», lote «2», lote «3», lote «4» e lote «5», com as áreas de 4 012 m², 13 425 m², 18 707 m², 8 750 m² e 33 895 m², situados na ilha da Taipa, na XXX, descritos na Conservatória do Registo Predial sob os n.ºs 22 993, 22 991, 22 995, 22 990 e 22 989, foi viciado pela intervenção criminosa do então Secretário para os Transportes e Obras Públicas, enquanto titular de um órgão da Administração" e, ainda, "que o procedimento administrativo de transmissão dos referidos direitos foi conformado pelo negócio resultante daquele processo de selecção e, consequentemente, viciado pela intervenção criminosa do então Secretário para os Transportes e Obras Públicas".

10.º - Assim, tal declaração de nulidade ter-se-á baseado em factos que

resultaram provados no Acórdão do Tribunal de Última Instância, proferido no dia 31 de Maio de 2012, no âmbito do processo-crime n.º 37/2011, onde foi condenado o anterior Secretário para os Transportes e Obras Públicas Ao Man Long pela prática, entre outros, do crime de corrupção activa para acto ilícito, previsto e punível pelo n.º 1 do artigo 337.º do Código Penal, e no qual a 1.ª Recorrente não foi parte.

11.º - A 2.ª Recorrente celebrou, em 14 de Maio de 2012, com a 1.ª Recorrente um contrato-promessa de compra e venda por via do qual prometeu comprar, e esta prometeu vender, uma fracção autónoma, provisoriamente designada por moradia "B" do 13.º andar do Bloco 7 do projecto imobiliário denominado "XXXX" a construir nos Lotes, pelo preço de HKD21.950.000,00 (vinte e um milhões novecentos e cinquenta mil dólares de Hong Kong) - conforme melhor consta da cópia do respectivo contrato que ora se junta como Doc. n.º 2 e aqui dá por reproduzido.

12.º - Nos termos das alíneas a) e b) da cláusula 3.ª do referido contrato-promessa, a 2.ª Recorrente pagou, a título de sinal, duas prestações de igual valor no total de HKD 2.195.000,00 (dois milhões cento e noventa e cinco mil dólares de Hong Kong) conforme melhor consta da cópia dos respectivos recibos que ora se juntam como Docs. N.ºs. 3 e 4 e aqui dão por reproduzidos.

13.º - Em 13 de Junho de 2012, a 2.ª Recorrente procedeu ao pagamento do respectivo imposto de selo, no valor total de MOP649.168,00 (seiscentas e quarenta e nove mil cento e sessenta e oito patacas), nos termos da Lei n.º 17/88/M, de 27 de Junho, junto da Direcção dos Serviços de Finanças -

conforme melhor consta da cópia da respectiva guia de pagamento M/2 que ora se junta como Doc. n.º 5 e aqui dá por reproduzido.

14.º - Após a publicação de notícias na comunicação social local que antecederam a declaração de nulidade, as Recorrentes acordaram, em 9 de Agosto, a prorrogação do prazo para pagamento da 3.ª prestação, no montante de HKD1.097.500,00 (um milhão noventa e sete mil e quinhentos dólares de Hong Kong), cujo termo estava previsto ocorrer em 11 de Agosto de 2012, até 7 de Novembro próximo - conforme melhor consta da cópia do respectivo aditamento ao contrato que ora se junta como Doe. n.º 6 e aqui dá por reproduzido.

15.º - Nos termos da alínea a) do artigo 33.º do CPAC, têm legitimidade para interpor recurso contencioso, entre outros, 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.

16.º - As Recorrentes têm legitimidade para interpor o presente recurso, a 1.ª por ser, enquanto titular de posição jurídica substantiva, a destinatária do acto recorrido e, a 2.ª, por ter um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso, uma vez que o acto recorrido produziu efeitos externos lesivos na esfera jurídica dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

17.º - Como tal, as Recorrentes consideram que o acto ora recorrido enferma de vários vícios que conduzirão inapelavelmente à declaração da sua

nulidade ou à sua anulação pelas instâncias judiciais, como adiante se demonstrará.

18.º - Todavia, dado que o acto recorrido se motiva em factos transpostos do já referido processo-crime, onde a 1.ª Recorrente não foi arguida, parte ou sequer ouvida, nem ali se pôde defender, e sem que tenha havido qualquer diligência instrutória ou probatória quanto à sua veracidade ou relevância no âmbito do procedimento administrativo, pretende assim a 1.ª Recorrente infirmá-los e impugná-los, trazendo outros com relevância para a verificação dos vícios que abaixo se invocam.”

III - FUNDAMENTOS

1. Importa conhecer interlocutoriamente de duas questões que vêm colocadas nos autos:

- legitimidade da 2ª recorrente B

- legitimidade da contra interessada RAEM

2. Temos presentes as diferentes abordagens possíveis, nomeadamente o que decidido foi pelo V.º TUI, no acórdão n.ºs 8/2004,

de 28/4/2004, colhendo-se daí, não obstante tratar-se de situação bem diferente, o enquadramento seguinte sobre a **legitimidade activa no recurso contencioso de anulação**:

«A legitimidade processual é um conceito de relação com determinado processo ou litígio.

A legitimidade é uma posição do autor ou do réu, em relação ao objecto do processo, qualidade que justifica que possa aquele autor, ou aquele réu, ocupar-se em juízo desse objecto do processo.

CASTRO MENDES¹ ensinava que a legitimidade processual pode ser encarada segundo duas técnicas diferentes:

a) *Uma que considera o objecto do processo um litígio, um conflito de interesses;*

b) *Outra, que considera o objecto do processo uma relação jurídica, a relação jurídica subjacente, material ou controvertida (que não se confunde com a relação jurídica processual).*

Na alínea a) do art. 33.º do Código de Processo Administrativo Contencioso confere-se legitimidade para interpor recurso contencioso às

¹ JOÃO DE CASTRO MENDES, Direito Processual Civil, 1987, edição da AAFDL, II volume, p. 130 e segs ..

“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”.

Na letra da lei, o conceito de legitimidade sofreu um alargamento relativamente à lei anterior vigente em Macau, que referia como tendo legitimidade activa para interpor os recursos contenciosos ” ... os que tiverem interesse directo, pessoal e legítimo na anulação de acto administrativo ... ”.²

O art. 26.º, n.º 1 do Código de Processo Civil de 1961 dispunha que “O autor é parte legítima quando tem interesse directo em demandar ... ”, acrescentando o n.º 2 que “O interesse em demandar exprime-se pela utilidade derivada da procedência da acção ... ”. E concluía o n.º 3 do mesmo art. 26.º que “Na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação material controvertida”.

O art. 58.º do actual Código de Processo Civil, mais sinteticamente, limita-se a precisar o conceito de legitimidade, dizendo que “Na falta de indicação da lei em contrário, possuem legitimidade os sujeitos da relação material controvertida, tal como é configurada pelo autor”.

² Art. 46.º, 1.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

A propósito do requisito do interesse directo do conceito de legitimidade, ensinava ALBERTO DOS REIS:³ "Não basta, pois, um interesse indirecto ou reflexo; não basta que a decisão da causa seja susceptível de afectar, por via de repercussão ou por via reflexa, uma relação jurídica de que a pessoa seja titular. Noutros termos: não basta que as partes sejam sujeitos duma relação jurídica conexa com a relação litigiosa; é necessário que sejam os sujeitos da própria relação litigiosa".

Mesmo na vigência da lei processual administrativa anterior, e particularmente nos últimos anos, não se vinha pondo em causa que o conceito legal de legitimidade processual activa no recurso contencioso não era menos estreito que o constante da lei processual civil.

Assim, explicam F. B.FERREIRA PINTO e GUILHERME DA FONSECA⁴ "... que este conceito administrativista⁵ em nada difere daquele que o legislador estabeleceu no art. 26.º do CPC, quando especifica que o interesse directo em demandar se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção, no nosso caso do recurso contencioso, uma vez que isto só pode suceder quando a procedência do recurso faz desaparecer um qualquer

³ J. ALBERTO DOS REIS, Código de Processo Civil Anotado, Coimbra Editora, 3.ª ed., 1948, volume 1, p. 84.

⁴ F. B.FERREIRA PINTO e GUILHERME DA FONSECA, Direito Processual Administrativo Contencioso, Elcla Editora, Porto, 1991, 70 e 71

⁵ Referem-se ao conceito de legitimidade do art. 46.º, 1.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (interesse directo, pessoal e legítimo na anulação de acto administrativo).

óbice à satisfação dos interesses do recorrente que sejam dignos de tutela jurídica.

Tendo vingado hoje a dialéctica processual na relação jurídica que é posta perante o juiz administrativo, fruto duma cada vez mais acentuada feição subjectivista do contencioso administrativo, está a ganhar adeptos no seio dos tribunais administrativos, nomeadamente no STA, a adopção, nos domínios do recurso contencioso, do conceito de legitimidade em processo civil...

Assim, do lado activo é parte legítima quem tiver interesse na interposição do recurso, um interesse aceitável, entenda-se mas que dê uma plena satisfação e protecção ao administrado”.

Mas, como dizia CASTRO MENDES⁶ entre as duas soluções legais de legitimidade, do contencioso administrativo e do art. 26.º do Código de Processo Civil (de 1961) “não há diferença material ou real”.

Deste modo, há-de entender-se que a legitimidade processual activa no recurso contencioso pode, também, ser aferida pela titularidade da relação jurídica controvertida, tal como configurada pelo recorrente.

Aliás, o alargamento do conceito de legitimidade activa no art. 33.º, alínea a) do Código de Processo Administrativo Contencioso à titularidade “...

⁶ JOAO DE CASTRO MENDES, obra e volume citados, p. 132.

de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos ... ” já aponta para a titularidade da relação jurídica controvertida.»

3. Podemos, assim, concluir que, genericamente, a legitimidade traduz-se num conceito de relação entre o sujeito e o objecto do acto jurídico, havendo que a aferir pela titularidade dos interesses em jogo, dizendo-nos a lei que o interesse em demandar ou contradizer tem de ser directo, isto é, exprime-se pela utilidade derivada da procedência da acção - artigos 26º, n.º1 e n.º2 do C. Proc. Civil.

Essa titularidade de interesses confere aos sujeitos da relação jurídica aptidão para justificadamente se ocuparem em juízo da defesa do seu interesse e é assim que o artigo 147º do C.P.A. estabelece que“(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 n.º 2 do artigo 55”.

O artigo 55º, n.º 1, por seu turno, 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, bem como as associações que tenham por fim a defesa desses interesses.

(...)”

4. Na perspectiva clássica, concretamente no modelo francês, a legitimidade adquiria pouca relevância, dada a orientação objectiva subjacente a este modelo administrativo. Todavia o critério de legitimidade no CPAC assenta agora na relação processual, em razão da posição dos sujeitos e da alegação de direitos e deveres recíprocos, na relação jurídica substantiva.

Há assim uma aproximação de conceitos em relação ao processo civil, de resto como já decorre da própria essência de interpenetração dos domínios processuais

Vasco Pereira da Silva considera que devem ser chamados à acção administrativa todos os interessados que tenham um interesse a defender e uma vez titulares da relação jurídica administrativa devem assumir aí um papel activo determinante, devendo, por isso, ter-se até como uma parte principal. É um fenómeno novo do Contencioso Administrativo que consiste no chamamento como contra interessados

ao processo de todos aqueles que são titulares da relação material controvertida.⁷

Mas como já se tem afirmado em acórdãos deste Tribunal⁸, não obstante essa larga participação que um novo contencioso vem permitir, o recorrente não pode deixar de ser 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; legítimo, quando é valorado positivamente pela ordem jurídica enquanto interesse do recorrente.⁹ Esta concepção é a decorrente da visão tradicional em direito administrativo.

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, solução a que se chegava a partir

⁷ - “*O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*” – *Ensaio Sobre as Ações no Novo Processo Administrativo*», 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2009

⁸ - Ac. do T.S.I, proc. nº 70/2000 de 24 /10/02 e 72/2000, de 27/2/03

⁹ - Freitas do Amaral, ob. cit.,171.

da adequada elaboração doutrinária.^{10 11}

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*¹² - 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.¹³

Tais princípios decorrem igualmente do que se dispunha para

¹⁰ - Castro Mendes, Direito Processual Civil, II, 1987, 193.

¹¹ - 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 - cfr. nota explicativa do CPCM (Código de Processo Civil de Macau) aprovado pelo DL n.º 55/99/M de 8 de Outubro.

¹² - Miguel Teixeira de Sousa, BMJ 292,75.

¹³ - 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.

a legitimidade processual no artigo 46º do R.S.T.A. e 821º do C. Administrativo, tendo vindo a ser acolhidos no actual artigo 33º do C.P.A.C. (Código do Processo Administrativo Contencioso).

Projectando este enquadramento no caso concreto.

5. A 2ª recorrente, B, alegou que tinha legitimidade na petição inicial, dizendo ter *“um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso, uma vez que o acto recorrido produziu efeitos externos lesivos na esfera jurídica dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”* (ponto 16 da petição inicial) e, não obstante não concretizar exactamente qual o interesse pessoal que tem na declaração de nulidade ou de anulabilidade do acto recorrido e quais direitos e interesses legalmente protegidos, o certo é que não deixa de se perceber que eles resultam da expectativa à realização da celebração do contrato prometido e à aquisição da referida fracção a que se alude no artigo 11º da petição de recurso.

A 2ª recorrente alega ser promitente-compradora de fracção autónoma do prédio a construir no terreno concedido à 1ª Recorrente A

Ltd. e daí resulta um direito sobre a promitente vendedora à celebração do negócio, podendo configurar-se esse direito como um direito subjectivo, enquanto *poder conferido pela ordem jurídica a certa pessoa de exigir determinado comportamento de outrem, como meio de satisfação de um interesse próprio ou alheio.* ¹⁴

Só que essa recorrente tem uma relação jurídica de natureza obrigacional com a 1ª Recorrente *A Ltd.*, inoponível a terceiros, incluindo a autoridade administrativa, pelo que, embora se considere que o seu interesse na invalidade do acto não deixa de ser porventura legítimo, ele não será nem directo nem pessoal, à luz dos ensinamentos acima transcritos.

A legitimidade assentará na tutela do seu interesse, na expectativa da celebração do negócio jurídico de aquisição da coisa prometida, ainda que futura, dimanante do negócio já celebrado. Mas não deixará de ser um interesse meramente indirecto, pois que resulta da manutenção de um acto que não lhe é destinado, antes à outra parte contratante, e só na medida em que esta logre a destruição da invalidade da transmissão dos direitos resultantes da concessão atingirá o seu desiderato. Dir-se-á que ela é atingida directamente pelo acto de anulação, pois que assim fica ciente de que jamais poderá celebrar o negócio prometido; só que o direito que a 2ª recorrente tem é um direito

¹⁴ - A. Varela, Das Obrigações, 5ª ed. I, 46

de cariz obrigacional, ainda não materializado, oponível apenas à 1ª recorrente, sendo esta que tem o dever de lhe vender e será sobre esta que ela deverá cair no caso de incumprimento. Para além de que a 1ª recorrente sempre poderia negar-se à celebração do contrato prometido incorrendo, como é óbvio, nas consequências do incumprimento, não beneficiando a promitente compradora sequer benefício resultante uma qualquer eficácia real.

6. Não se estando perante um interesse directo, também não se observa um interesse pessoal, na medida em que o acto não recaiu sobre a sua esfera jurídica, antes visando a esfera patrimonial e jurídica da 1ª recorrente. A declaração de nulidade dos despachos que homologaram os pareceres favoráveis à transmissão dos direitos resultantes da concessão atingiu directamente os direitos que integram a esfera jurídica da 1ª recorrente, donde só revestir o requisito da personalidade exigida em relação à pessoa *da A Ltd.*

7. Invoca a entidade contestante o argumento que retira dos termos do art.º 143.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho:

“1. A substituição da parte no processo e a transmissão de situações resultantes da concessão dependem de prévia autorização da entidade

competente para o deferimento da concessão.

2. A substituição da parte no processo e a transmissão de situações resultantes da concessão são nulas e de nenhum efeito se não forem autorizadas.

3. É, porém, dispensada a autorização para a transmissão de situações decorrentes de concessão definitiva por aforamento ou por arrendamento.”

Ainda de acordo com o n.º 1 da cláusula décima do contrato de concessão que autoriza a transmissão dos 5 terrenos em causa: *“a transmissão de situações decorrentes desta concessão, enquanto o terreno não estiver integralmente aproveitado, depende de prévia autorização do primeiro outorgante e sujeita o transmissário à revisão das condições do presente contrato, designadamente da relativa ao prémio.”* (vide os despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 48/2006 a n.º 52/2006, publicados no B.O., n.º 14, II Série, de 6 de Abril de 2006)

E porque os 5 terrenos em questão ainda estariam em desenvolvimento e não integralmente aproveitado, se, antes do seu aproveitamento integral, a 1ª recorrente *A Ltd.* pretendesse transmitir os direitos decorrentes da concessão dos 5 terrenos em causa, incluindo o direito de propriedade dos prédios a construir nos terrenos ou da fracção autónoma, teria de obter a prévia autorização do Governo da RAEM.

Estamos em crer que este argumento não colhe, pois que também aqui estamos perante uma relação jurídica entre a Administração e a 1ª recorrente, não sendo legítimo, tal como fizemos acima, invocar esse argumento para tolher a actuação da 2ª recorrente na defesa do seu interesse se ele fosse directo e pessoal, o que não acontece, tal como acima visto.

8. Nesta conformidade, ao abrigo do disposto no art.º 1.º e 62º do Código de Processo Administrativo Contencioso, artigos 412.º, n.º 1 e 2 e 413.º. al. e) do Código de Processo Civil, absolver-se-á a entidade recorrida da instância em relação ao recurso interposto pela 2.ª recorrente por falta de legitimidade activa em relação a esta.

Da legitimidade da contra interessada RAEM

9. Do passado de uma Administração poderosa e centralizadora de marcada influência francesa, evoluíram os diferentes ordenamentos para um regime que visa sobretudo a protecção dos particulares. Não é já apenas o autor do acto que deve ser chamado a juízo mas, existe sim, a possibilidade de estarem vários sujeitos em juízo entre os quais aqueles que aleguem ser titulares de um interesse conexo ou direito cujo acto que se pretende impugnar pode causar prejuízos.

Foi, assim, introduzida a figura dos contra-interessados, fruto do alargamento da legitimidade processual em sede do contencioso administrativo.

A maior parte das relações jurídicas administrativas são caracterizadas pela sua multilateralidade, envolvendo um conjunto alargado de pessoas cujos interesses são afectadas pela actuação da Administração. Por isso, todos os que são atingidos por um acto administrativo e todos os que fazem parte da relação jurídica devem ser considerados interessados que passam a ser assim, também eles, sujeitos da relação processual e também da relação administrativa.

O artigo 39º do CPAC consagra que “tem legitimidade para intervir no processo como contra-interessados as pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar”, donde resulta que assumem essa posição as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor, ou seja, aqueles que não actuam ao lado do autor mas pretendem que o tribunal declare o oposto daquilo que o autor pretende, pois caso contrário terão um prejuízo na sua esfera jurídica. O contra-interessado defende assim um interesse que coincide com o interesse do réu mas tem uma actuação autónoma e independente do ponto de vista processual. Se o réu decidir confiar ao tribunal a resolução do litígio sem exercer o seu direito ao contraditório, isso não impede o contra-interessado de defender a sua posição no processo.

A Doutrina¹⁵ aponta alguns critérios para se poder considerar um sujeito como contra interessado:

- O sujeito seja fonte de situações jurídicas activas provenientes do acto que está a recorrer;

- A sentença de provimento do recurso tenha efeitos directos na esfera desse;

- O autor configure a petição inicial em termos que se mostram susceptíveis de um eventual provimento do recurso prejudicar terceiros.

É pelo facto de os contra-interessados serem titulares de uma posição jurídica substantiva que devem ter acesso a uma tutela jurisdicional efectiva e que se deve garantir o acesso à justiça para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. É um dos fundamentos subjectivos para esta necessidade de intervenção de terceiros. Outro fundamento subjectivo consubstancia-se no princípio do contraditório e da igualdade das partes próprios de um Estado de Direito.

¹⁵ Otero, Paulo, «*Os contra interessados em contencioso administrativo: fundamento, função e determinação do universo em recurso contencioso de acto final de procedimento concursal em Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Rogério Soares*», Coimbra, 2001

^{15[4]} Podendo ser mais tarde no processo reformulado e controlado pelo réu, Ministério Público e juiz.

O fundamento objectivo relaciona-se com o efeito útil da sentença na medida em que se pretende alargar o âmbito subjectivo do caso julgado pois não poderá ser atingido por este quem não interveio no processo.

Pelo que se vem afirmando podemos verificar que o interesse directo e pessoal do contra-interessado é razão suficiente para se ter consagrado a obrigatoriedade da sua presença no processo. Sempre que um caso possa prejudicar ou beneficiar um terceiro, deve este ser chamado ao processo para discutir a acção controvertida ao lado do demandado e do demandante e apenas essa relação. O contra-interessado terá, todavia, em princípio, um interesse que se exige que seja contrário ao do autor, embora se possam configurar certas situações em que tal não acontece.¹⁶ Os contra-interessados têm, portanto, intenção de que o litígio seja resolvido a favor de uma das partes e defendem uma verdadeira posição jurídica, o que as torna verdadeiras partes processuais.

Descendo ao caso concreto

10. Assinala-se, à partida, que são as próprias recorrentes que vêm explicitar que demandaram a RAEM a título cautelar, como contra interessada, na qualidade de sócia das transmitentes entretanto

¹⁶ - José Cândido Pinho, Manual de Formação de DPAC, 2013, 31

dissolvidas - D Limitada; E Limitada; F Limitada e G Limitada - , *no âmbito das relações de direito privado estabelecidas.*

Desde logo se observa uma contradição lógica na pretensão das recorrentes ao suscitarem a intervenção da RAEM enquanto defensora de um interesse (alegadamente de direito privado) necessariamente conflituante com o interesse prosseguido pelo titular de um dos seus órgãos (o Chefe do Executivo), enquanto, presuntivamente prossecutor do interesse público, determinou e pugna pela manutenção da nulidade do acto recorrido. É que enquanto sócia das sociedades extintas - foi a esse título que se suscitou a sua demanda, como expressamente afirmado pelas recorrentes na sua resposta às contestações -, o interesse que se configura como defensável seria o da manutenção da homologação das transmissões, pelo que teríamos a RAEM, por um lado, a defender a manutenção do acto e, por outro, a sua anulação. Só assim se compreenderia a intervenção da RAEM como interessada à luz do estipulado no supra citado artigo 39º do CPAC.

11. Por outro lado, é a própria RAEM que afasta a sua própria legitimidade para estar em juízo, o que desde logo parece fazer ruir a sustentabilidade ou relevância de qualquer interesse que urgisse defender.

12. Acresce que, na sequência do enquadramento teórico acima introduzido, eventual interesse adveniente da participação nas sociedades extintas não bole, pelo menos directamente, com o acto recorrido, isto é, os efeitos do acto não se repercutem - ou pelo menos tal não se alcança - na situação jurídica que levou à extinção, não se concretizando em que medida a situação jurídica da RAEM, enquanto sócia, foi atingida pelo acto em causa.

Somos, por estas razões, a concluir no sentido de que não assiste legitimidade à RAEM para permanecer nos autos como contra interessada.

IV - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em **julgar procedentes as apontadas excepções atinentes à ilegitimidade da 2ª recorrente B e da contra interessada RAEM**, absolvendo a entidade recorrida da instância relativamente ao pedido formulado pela 2ª recorrente e absolvendo igualmente a RAEM da instância no presente recurso contencioso.

Custas pela 1ª recorrente com 6 Ucs de taxa de justiça e pela 2ª recorrente, com 10 UC de taxa de justiça

Macau, 10 de Outubro de 2013

João A. G. Gil de Oliveira

Ho Wa Neng

José Cândido de Pinho