

Processo n.º 385/2015/A

(Suspensão de eficácia do acto)

Relator: João Gil de Oliveira

Data : 26/Novembro/2015

ASSUNTOS:

- Cumulação de pedidos de suspensão de eficácia no mesmo processo em relação a actos diferentes
- Prova testemunhal na suspensão de eficácia
- Caducidade do direito de concessão sobre terrenos

SUMÁRIO :

1. Não é possível cumular no mesmo processo duas suspensões de actos diferentes, ainda que com alguma conexão entre si, um, do Senhor Chefe do Executivo, outro, do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, se esses actos fora objecto de recursos contenciosos autónomos e se no recurso do acto deste último, por sua vez, também se interpôs um pedido de suspensão de eficácia.

2. A tramitação do processo de suspensão de eficácia acto não se compagina com a possibilidade de produção de prova testemunhal, não devendo

a parte ser prejudicada por isso, devendo proceder-se a uma ponderação por abstracção dos prejuízos alegados.

3. Não é de suspender a eficácia do acto que determinou a caducidade do direito de concessão sobre determinado terreno, perante uma alegada situação de incumprimento, por desaproveitamento do terreno, na medida em que se configura que eventual prejuízo decorrente do sacrifício dos interesses que se possam vir a fazer valer em juízo não é de difícil reparação, não se concretizando os prejuízos do investimento planeado que não avançou durante quase 15 anos desde a última prorrogação.

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 385/2015/A

(Suspensão de Eficácia)

Data : 26 de Novembro de 2015

Requerente: Fábrica de Isqueiros A (Macau), Limitada

Entidades Requeridas: - Chefe do Executivo
- Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP)

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

I - RELATÓRIO

1. A sociedade denominada, em português, "**FÁBRICA DE ISQUEIROS A (MACAU), LIMITADA**", em chinês, "**A (OU MUN) TAO CHI IAO HAN CONG SI**" e, em inglês, "**A (MACAU) INVESTMENTS LIMITED**", mais bem identificada nos autos ,

Vem apresentar **REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA**

do **DESPACHO** de Sua Exa. o **CHEFE DO EXECUTIVO** da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), de 23 de Março de 2015, exarado sobre o parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) de 17 de Março de 2015, mandado tomar público por Despacho do STOP n.º 27/2015, de 23 de Março de 2015, publicado no Boletim Oficial n.º 12, II Série - Suplemento, de 25 de Março de 2015, que, concordando com o

proposto no processo n.º 55/2013, pelas razões nele indicadas, declarou a caducidade do contrato de concessão por arrendamento de um terreno com a área de 4.392 m² (quatro mil, trezentos e noventa e dois metros quadrados), situado na Ilha da Taipa, no cruzamento da Estrada do Pac On com a Rua da Felicidade, designado por Lote "XX" (o "terreno dos autos"), titulado pelo Despacho n.º 4/SATOP/95, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 3, II Série, de 18 de Janeiro de 1995, bem como dos demais actos administrativos consequentes que dele dependam, designadamente,

e

do **DESPACHO** de Sua Exa. o **SECRETÁRIO PARA OS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS (STOP) da RAEM**, de 29 de Maio de 2015, exarado na proposta n.º 110/DSODEP/2015, de 24 de Abril de 2015, nos termos do qual é alegadamente ordenado à ora Requerente a desocupação do terreno dos autos, no prazo de 60 dias a contar da recepção da notificação, cuja cópia ora se junta como Doc. n.º 1, revertendo as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização, tendo o mesmo sido integrado no domínio privado do Estado, sob pena de, em caso de incumprimento, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração das Forças de Segurança de Macau, proceder, a partir do termo do prazo de 60 dias, à execução coerciva dos trabalhos de despejo, devendo as despesas ser pagas pela ora Requerente,

O que faz, alegando em síntese, nos termos e com os seguintes

fundamentos:

Nos termos do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, a suspensão de eficácia dos actos administrativos é concedida pelo tribunal quando, em primeiro lugar, a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o requerente tem de demonstrar que a execução do acto é causa adequada de um prejuízo de difícil reparação.

No caso dos autos, tendo sido proferido o Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão, foi subsequentemente decretada a Ordem de Despejo que, a ser executada coercivamente, após o decurso do prazo de 60 dias a contar da recepção da notificação respectiva, implicará que a Requerente seja desapossada do terreno dos autos até ao trânsito em julgado do Acórdão que decida definitivamente o recurso contencioso interposto do Acto Suspendendo.

Sucedem, portanto, que, estando o Acto Suspendendo já pendente de recurso contencioso, nos termos e com os fundamentos oportunamente invocados, caso venha a concluir-se, depois do curso normal (ou anormal) de um processo que poderá levar algum tempo a ser julgado definitivamente, caso venha a ser dada razão à ora Requerente, esta, com toda a probabilidade, ver-se-á confrontada com a situação de facto consumado de a Administração ter erigido um qualquer edifício no terreno dos autos, por si ou por intermédio de terceiro a quem conceda o terreno por arrendamento, depois de o afectar a uma qualquer finalidade que entenda adequada.

Isto é, daqui a um, dois, três ou mais anos, quando o Recurso Contencioso de que o presente Procedimento depende, estiver definitivamente julgado, caso se concretize a Ordem de Despejo ordenada na sequência e em execução da Declaração de Caducidade, é extremamente provável que a Requerente se veja definitivamente impedida de aproveitar o terreno dos autos, conforme tem procurado fazer ao longo de todos estes anos.

Em qualquer caso, considerando que tanto a questão da escassez de terrenos em Macau como a pressão da opinião pública para que os "terrenos revertidos" sejam destinados a habitação ou a outras finalidades são factos públicos e notórios deve ter-se como provado por presunção judicial, nos termos do artigo 342.º e 344.º do Código Civil, que é muito provável que no terreno dos autos virá a ser erigida uma qualquer edificação logo que a desocupação seja efectivada.

Circunstância essa que implicará a impossibilidade definitiva de a Requerente aproveitar o terreno dos autos, conforme se explanou, ficando assim demonstrado que a execução do Acto Suspendendo, nomeadamente através da execução da Ordem de Despejo causar-lhe-á previsivelmente prejuízo de difícil reparação, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Com efeito, sendo julgado definitivamente procedente o Recurso Contencioso de que o presente Procedimento depende, como se espera, ficando, apesar disso, a ora Requerente irremediavelmente impedida de aproveitar o terreno dos autos caso se verifique a situação de facto consumado acima referida, será praticamente impossível de reconstituir a situação hipotética em que a Requerente se encontraria, não tivesse sido executada a Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão e a Ordem de Despejo, e os prejuízos infligidos à mesma serão de dimensão impossível de fixar ou muito difícil de fixar, dado o seu carácter

extremamente aleatório.

Note-se que o que está em causa é a possibilidade de a Requerente não ser impedida de aproveitar o terreno dos autos e não qualquer outro.

É que o terreno dos autos, localizado na Zona do Pac On, tem uma situação única, nomeadamente por ser contígua a outras unidades industriais complementares à actividade que se pretende desenvolver no edifício a erigir no terreno dos autos e, especialmente, por distar menos de 1 quilómetro de importantes vias de transporte e comunicação, quais sejam o Aeroporto Internacional de Macau e o Novo Terminal Marítimo da Taipa, factores essenciais ao exercício da actividade da Requerente.

Com efeito, pese embora os danos sofridos pela Requerente possam ser, em alguma medida, ressarcidos, serão sempre irreparáveis, na medida em que será impossível calcular com a precisão exigível o montante exacto de lucros cessantes e danos emergentes que a perda de chance causará à Requerente, caso esta venha a ser efectivamente desapossada do terreno dos autos e o mesmo seja definitivamente aproveitado pela própria Administração ou por qualquer terceiro a quem aquele seja concessionado, o que se afigura de uma probabilidade elevadíssima, como é público e notório.

Está, assim, a Requerente em crer que está demonstrado que a execução do Acto Suspendendo e da Ordem de Despejo, que dele juridicamente depende e surge alegadamente em execução do mesmo, causará previsivelmente um prejuízo de difícil reparação à Requerente, verificando-se, assim, o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Nos termos do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, a suspensão de eficácia dos actos

administrativos é concedida pelo tribunal quando se verifique que a suspensão não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

Ora, atendendo ao facto de que o prazo global de aproveitamento do terreno era de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da publicação no Boletim Oficial do despacho que o titula, isto é até de 1997, tendo sido autorizada a sua prorrogação, sucessivamente, até 18 de Janeiro de 1999 e 18 de Janeiro de 2001,

Tendo em conta toda a factualidade narrada no artigo 11.º e segs. da Petição de Recurso, que se arrastou por cerca de dez anos, até 31 de Maio 2011, data em que a Requerente foi notificada do Ofício n.º 394/6234.02/DSODEP/2011 (cfr. processo administrativo instrutor), a que se refere o artigo 28.º da Petição de Recurso,

Tendo em conta que, entre a referida notificação de 31 de Maio 2011 e o Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão do terreno dos autos, de 23 de Março de 2015, decorreram cerca de quatro anos e

Tendo em conta que a Administração considera que o Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão tem fundamento no incumprimento do prazo de aproveitamento da concessão que terminou em 18 de Janeiro de 2001,

Considerando, portanto, essa circunstância e que nada de substancial mudou na realidade, está a Requerente em crer que fica demonstrado que a suspensão do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão e da Ordem de Despejo que se lhe seguiu não determina uma grave lesão do interesse público, caso contrário dificilmente se compreenderia por que razão a Administração levou 15 anos a praticar os actos em causa.

Neste contexto, mal se compreenderia que a Administração viesse agora alegar que

os referidos actos têm de ser implementados imediatamente, sob pena de grave lesão do interesse público concretamente perseguido pelo acto, uma vez que tal conduta consubstanciaria um venire contra factum proprium que, para este efeito e salvo o respeito devido, se afiguraria totalmente abusivo e inaceitável.

Com efeito, se a suspensão requerida ou a não execução imediata do(s) referido(s) acto(s) implicasse grave lesão do interesse público, por que razão demorou a Administração 10 anos a dar início ao processo administrativo que resultou na declaração de caducidade e mais de 4 anos a concluí-lo depois de ele ter início!?

Razão pela qual considera a Requerente verificar-se o requisito de a suspensão não determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Nos termos do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, a suspensão de eficácia dos actos administrativos é concedida pelo tribunal quando se verifique que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Pese embora a Requerente esteja firmemente convicta de que existem fundamentos sólidos para que o Recurso Contencioso de que o presente Procedimento depende seja julgado, a final, procedente, como se sabe, não é essa a questão que está em causa no âmbito da alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC¹.

¹ Ao contrário do que acontece no âmbito do Código de Processo nos Tribunais Administrativos de Portugal, nomeadamente no n.º 1 do respectivo artigo 120.º, cujo teor aqui se transcreve a título de referência:

"Artigo 120.º

Critérios de decisão

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, as providências cautelares são adoptadas:

a) Quando seja evidente a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal,

Com efeito, o que por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º se exige como requisito para a concessão da suspensão de eficácia dos actos administrativos não implica qualquer juízo de prognose quanto às condições de procedibilidade do recurso de que depende o procedimento cautelar, mas antes a inexistência de fortes indícios de ilegalidade do mesmo.

Isto é, está em causa a apreciação de questões, no fundo, reconduzíveis às causas de rejeição liminar do recurso de que a providência cautelar depende, previstas no artigo 46.º do CPAC, quais sejam a ineptidão da petição inicial e outras que obstem ao seu prosseguimento, designadamente: a falta de personalidade ou capacidade judiciária do recorrente; a falta de objecto do recurso; a irrecorribilidade do acto recorrido; a ilegitimidade do recorrente; a ilegalidade da coligação dos recorrentes; o erro na identificação do autor do acto recorrido ou a falta de identificação dos contra-interessados, quando o erro ou a falta sejam manifestamente indesculpáveis; a ilegalidade da cumulação de impugnações; e a caducidade do direito de recurso.

Ora, é manifesto que nenhuma destas circunstâncias se verifica no âmbito do Recurso Contencioso já instaurado e de que o presente Procedimento depende.

designadamente por estar em causa a impugnação de acto manifestamente ilegal, de acto de aplicação de norma já anteriormente anulada ou de acto idêntico a outro já anteriormente anulado ou declarado nulo ou inexistente;

b) Quando, estando em causa a adopção de uma providência conservatória, haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal e não seja manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular nesse processo ou a existência de circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito;

c) Quando, estando em causa a adopção de uma providência antecipatória, haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente pretende ver reconhecidos no processo principal e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente. (...)" (sublinhado nosso)

Nestes termos e nos melhores de direito, sempre com o duto suprimento de V. Exa., requer

1. Seja decretada a SUSPENSÃO DA EFICÁCIA do DESPACHO de Sua Exa. o CHEFE DO EXECUTIVO da RAEM, de 23 de Março de 2015, exarado sobre o parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 17 de Março de 2015, mandado tornar público por Despacho do SOPT n.º 2712015, de 23 de Março de 2015, publicado no Boletim Oficial n.º 12, II Série - Suplemento, de 25 de Março de 2015, que declarou a caducidade do contrato de concessão por arrendamento do terreno dos autos, bem como de todos os demais actos administrativos que do mesmo dependam, designadamente,

2. Do despacho de Sua Exa. o SECRETÁRIO PARA OS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS da RAEM, de 29 de Maio de 2015, alegadamente exarado na proposta n.º 110/DSODEP/2015, de 24 de Abril de 2015, nos termos do qual alegadamente se ordena à ora Requerente a desocupação do terreno dos autos, no prazo de 60 dias a contar da recepção da notificação respectiva, revertendo as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização, tendo o mesmo sido integrado no domínio privado do Estado, sob pena de, em caso de incumprimento, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração das Forças de Segurança de Macau, proceder, a partir do termo do prazo de 60 dias, à execução coerciva dos trabalhos de despejo, devendo as despesas ser pagas pela ora Requerente; e

3. Seja a Entidade Recorrida notificada para contestar, o presente Procedimento, nos termos do n.º 7 do artigo 125.º do CPAC, querendo, sendo, desde logo, informada de que, recebida a notificação, o órgão administrativo não pode iniciar ou prosseguir a

execução do Acto Suspendendo e dos actos que dele dependem, designadamente da Ordem de Despejo e da execução coerciva da mesma, devendo impedir, com urgência, que os serviços competentes procedam ou continuem a proceder à respectiva execução, nos termos do disposto no artigo 126.º, n.º 1 do mesmo Código.

2. O Exmo Senhor Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, Entidade Requerida nos autos à margem referenciados, tendo sido notificado para apresentar a sua contestação ao pedido de suspensão de eficácia formulado pela Fábrica de Isqueiros A (Macau), Limitada, vem fazê-lo nos termos seguintes, dizendo, no essencial:

Da inadmissibilidade processual do pedido formulado

A inadmissibilidade processual da dedução do pedido de suspensão da eficácia do acto do Secretário para os Transportes e Obras Públicas no âmbito do procedimento cautelar que corre por apenso ao recurso contencioso do acto de declaração de caducidade da concessão praticado pela Entidade Requerida, obsta ao conhecimento do respectivo mérito e deverá implicar a absolvição parcial da instância dado consubstanciar excepção dilatória inominada (cfr. artigo 412.º, n.º 1 e 2 do Código de Processo Civil, daqui em diante CPC, aplicável por força do disposto no artigo 1.º do CPAC).

Da ilegitimidade passiva

Por outro lado, é também manifesta a ilegitimidade passiva da Entidade Requerida em relação ao pedido de suspensão da eficácia do acto que ordenou a desocupação do terreno aqui em causa.

Com efeito, esse acto foi praticado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e não pela Entidade Requerida, sendo irrelevante, neste ponto, que o acto que ordenou a desocupação seja ou não um acto conexo com o acto que declarou a caducidade da concessão, uma vez que, bem ou mal, a Requerente interpôs recurso contencioso autónomo do acto que determinou a desocupação do terreno, tendo-o configurado como um acto recorrível.

A legitimidade passiva no procedimento cautelar de suspensão de eficácia de actos administrativos, à semelhança do que sucede no recurso contencioso, cabe ao órgão administrativo que praticou o acto (cfr. artigos 37.º e 125.º, n.º 3 do CPAC).

Não tendo a Entidade Requerida praticado o acto que ordenou a desocupação do terreno, carece, portanto, em relação ao mesmo, da indispensável legitimidade passiva.

Esta falta constitui excepção dilatória que obsta ao conhecimento do pedido e determina a absolvição da instância (cfr. artigos 412.º, n.º 2 e 413.º do CPC aplicáveis ex vi artigo 1.º do CPAC).

Da inutilidade da apreciação do pedido de suspensão da eficácia do acto declarativo da caducidade da concessão

No pressuposto de que neste procedimento apenas poderá ser apreciado o pedido de suspensão de eficácia do acto que declara a caducidade da concessão, entende a Entidade Requerida que, atento o modo como a Requerente configura a sua pretensão cautelar, a mesma carece de qualquer utilidade.

Com efeito, ainda que, por mera hipótese académica, viesse a ser decretada a suspensão da eficácia do acto que declarou a caducidade da concessão, manter-se-ia intocada a eficácia do acto que ordenou a desocupação do terreno, cuja autónoma existência

na ordem jurídica não pode ser sofismada.

Na realidade, não pode dizer-se que a suspensão de eficácia do acto que declarou a caducidade da concessão do terreno vai implicar a suspensão do acto, entretanto praticado, que ordenou à Requerente a desocupação desse mesmo terreno.

E sendo este último acto o que, de acordo com a alegação do Recorrente, é causador dos prejuízos de difícil reparação justificativos do pedido formulado, existe uma evidente situação de inutilidade originária da lide no que respeita ao pedido de suspensão de eficácia daquele outro acto que declarou a caducidade da concessão do terreno.

Da falta de mérito da pretensão cautelar da Requerente

19.º

Admitindo, sem conceder e por mera cautela de patrocínio, que não existe obstáculo processual ao conhecimento do pedido de suspensão da eficácia tal como foi formulado pela Requerente, sempre o mesmo estará votado ao insucesso.

Vejamos porquê.

Da falta de prova do requisito a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC - previsível causação de prejuízo de difícil reparação

Da leitura do requerimento inicial resulta, desde logo, que a Requerente não alegou nem demonstrou quaisquer factos que permitam concluir que, da execução do acto que declarou a caducidade da concessão, poderão resultar para si prejuízos de difícil reparação.

O que a Requerente alega - de forma insuficiente - é que a execução do acto que

determinou a desocupação do terreno implicará que seja desapossada do mesmo e que desse desapossamento poderão resultar prejuízos que qualifica de irreparáveis.

Como se vê, na alegação da própria Requerente, os prejuízos não resultariam da execução do acto administrativo de declaração da caducidade da concessão, mas da execução do acto administrativo que ordenou a desocupação do terreno.

Porém, mesmo em relação ao pedido de suspensão da eficácia do acto do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que ordenou a desocupação do terreno, da leitura do requerimento inicial também não se retira a indispensável alegação de factos concretos dos quais resulte que, a ser executada a dita desocupação, da mesma resultarão, previsivelmente, prejuízos de difícil reparação para a Requerente.

Certamente, não basta alegar, como o faz a Requerente, que o terreno dos autos "tem uma situação única, nomeadamente por ser contígua a outras unidades industriais complementares à actividade que se pretende desenvolver no edifício a erigir no terreno dos autos e, especialmente, por distar menos de 1 quilómetro de importantes vias de transporte e comunicação, quais sejam o Aeroporto Internacional de Macau e o Novo Terminal Marítimo da Taipa, factores essenciais ao exercício da actividade da Requerente" (cfr. artigo 42.º do requerimento inicial).

E também não basta dizer, em termos vagos, que os danos que Requerente sofrerá são irreparáveis, "na medida em que será impossível calcular com precisão exigível o montante exacto de lucros cessantes e danos emergentes que a perda de chance causará à Requerente, caso venha a ser efectivamente desapossada do terreno (...)" (cfr. artigo 43.º do requerimento inicial).

Salvo o devido respeito, é completamente insustentável pretender a formulação de um juízo de previsibilidade de concretização futura de prejuízos de difícil reparação derivados do impedimento do exercício de uma actividade industrial/comercial que, simplesmente, não existe!

Dos autos não resulta, nomeadamente, em que base é que assenta a afirmação da Requerente de que a actividade económica que, alegadamente, pretendia desenvolver no terreno aqui em causa seria uma actividade lucrativa e que, como a mesma refere no artigo 44.0 do requerimento inicial, poderia gerar resultados (positivos, supõe-se ...).

Não pode, no entanto, a Entidade Requerida deixar de partilhar esta dúvida: se o terreno em causa é tão único, se o potencial económico da sua localização é tão grande, se o aproveitamento pretendido pela Requerente era susceptível de gerar tamanhos lucros, por qual razão a Requerente, mais de 20 anos volvidos (!) desde que o terreno lhe foi concedido, ainda o não aproveitou?

Donde se conclui que a Requerente não demonstra o requisito a que se reporta a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, devendo, por esta razão, improceder o presente pedido.

Finalmente,

Falta de verificação do requisito a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC - a suspensão determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto

A alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC estabelece que o decretamento da suspensão de eficácia depende de a mesma não determinar grave lesão do interesse público

concretamente prosseguido pelo acto.

O interesse público concretamente prosseguido pelo acto suspendendo, que consiste na necessidade de garantir um efectivo e eficaz aproveitamento do terreno aqui em causa, será gravemente lesado se for determinada a suspensão da eficácia do acto.

Também por esta razão se verifica existir obstáculo à procedência da pretensão cautelar da Requerente.

A isso não se podendo opor a desproporção dos prejuízos que a Requerente virá a sofrer dado que a alegação genérica constante do artigo 57.º do requerimento inicial e que desde já se impugna especificadamente, carece de qualquer fundamento factual que a suporte.

Impugnação especificada de factos alegados pela Requerente

Sem prejuízo do que anteriormente se alegou, impugnam-se especificadamente os artigos 33.º a 45.º, 48.º, 52.º, 53.º do requerimento inicial.

Da impossibilidade legal da inquirição das testemunhas arroladas pela Requerente

A Requerente arrolou, na parte final do seu requerimento inicial, duas testemunhas.

Sucedem, no entanto, que a produção de prova testemunhal no âmbito deste procedimento é inadmissível, tal como tem vindo a ser decidido, de modo uniforme, pelos nossos Tribunais (cfr., por mais recentes, os acórdãos do TUI de 6/512015, processo n.º 23/2015, de 15/712015, e processo n.º 28/2015, ambos com versão integral disponível em www.court.gov.mo).

Nestes termos e nos mais de direito, ainda com o duto suprimento de V. Exas., deve ser indeferido o pedido de suspensão de eficácia formulado pela Recorrente.

3. O **Exmo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)**, Entidade Requerida no pedido de suspensão de eficácia à margem identificado, veio, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 125º do Código do Processo Administrativo Contencioso (CPAC), apresentar a sua contestação, pugnando pela **ilegitimidade passiva da entidade citada para contestar (STOP)**, defende a **inadmissibilidade processual do pedido de suspensão da eficácia do acto do STOP, que ordenou a desocupação do terreno, impossibilidade de pedir a suspensão requerida nos presentes autos, invoca a falta dos respectivos pressupostos e alude à impossibilidade da prova testemunhal aqui requerida.**

4. Convidada a requerente a aperfeiçoar a sua petição, na perspectiva da impossibilidade de cumulação de dois pedidos de suspensão relativos a actos que foram objecto de impugnação contenciosa autónoma, a requerente não só manteve o seu pedido, como ainda formulou o seguinte pedido:

Nestes termos e nos melhores de direito, reiterando tudo o que se expôs e requereu no Requerimento de Suspensão de Eficácia, nomeadamente quanto à verificação de todos os pressupostos e requisitos de que depende a suspensão de eficácia do Acto de Declaração

de Caducidade do Contrato de Concessão e da Ordem de Despejo, requer a V. Exa. decrete a suspensão de eficácia dos referidos actos, devendo, para o efeito:

a. Julgar improcedentes as propaladas questões obstativas ao conhecimento da requerida suspensão de eficácia, nomeadamente no que respeita à alegada inadmissibilidade processual de cumular em um só requerimento de suspensão de eficácia os dois actos suspendendos;

Caso assim não se entenda, o que não se concede e apenas admite por mera cautela de patrocínio,

b. Determinar a apensação dos Autos de Recurso Contencioso n.º 825/2015 aos Autos de Recurso Contencioso n.º 385/2015 e dos respectivos apensos 825/2015/A e 385/2015/A, respectivamente, nos termos do disposto na alínea e) do artigo 15.º do CPAC, maxime por força do artigo 219.º, n.º 1, do CPC, ex vi artigo 1.º do CPAC; ou

Caso assim não se entenda, o que não se concede e apenas admite por mera cautela de patrocínio,

c. Ordenar a Intervenção Principal Provocada do Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas nos Autos de Recurso Contencioso n.º 385/2015 e nos presentes Autos de Suspensão de Eficácia n.º 385/2015/A, nos termos do artigo 267.º e segs. do CPC, aqui aplicável ex vi artigo 1.º do CPAC.

5. O Exmo Senhor Procurador Adjunto oferece o seguinte douto parecer:

Notificado para os efeitos do despacho constante de fls. 44, optou a requerente por, não acatando o convite formulado nos seus precisos termos, formular novos pedidos, os quais (als. b) e c)) se entendem como inadmissíveis no contexto deste meio processual, havendo, como tal, que os rejeitar liminarmente, do mesmo passo que se mantém, em nosso critério, a inadmissibilidade processual da cumulação, num só requerimento, da suspensão de eficácia dos dois actos suspendendos (al a).

De todo o modo, uma vez que, conforme informação prestada aquando da "conclusão" de fls. 44, terá sido já apresentado pedido autónomo se suspensão de eficácia relativo ao acto do STOP, apenso ao recurso contencioso respectivo (proc. 825/2015/A), nada a opôr se processem os normais trâmites desta suspensão, reportada apenas ao acto do Chefe do Executivo, adiantando-se, desde já, para o efeito, afigurar-se-nos não se compadecer o presente meio processual preventivo, dado o seu carácter célere e expedito, com a inquirição das testemunhas arroladas.

É o que se propõe.

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 do mérito.

III - FACTOS

Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes:

Em 24 de Abril de 2015, a ora Requerente interpôs recurso contencioso do Despacho de Sua Exa. o CHEFE DO EXECUTIVO da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), de 23 de Março de 2015 do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão, cuja suspensão de eficácia requer nos presentes autos..

Por despacho de Sua Exa. o SOPT da RAEM, de 29 de Maio de 2015, alegadamente exarado na proposta n.º 110/DSODEP/2015, de 24 de Abril de 2015, foi ordenado à ora Requerente a desocupação do terreno dos autos, no prazo de 60 dias a contar da recepção da notificação cuja cópia se junta como Doc. n.º 1, revertendo as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização, tendo o mesmo sido integrado no domínio privado do Estado, sob pena de, em caso de incumprimento, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração das Forças de Segurança de Macau, proceder, a partir do termo do prazo de 60 dias, à execução coerciva dos trabalhos de despejo, devendo as despesas ser pagas pela ora Requerente.

A ora Requerente interpôs igualmente Recurso Contencioso autónomo daquela *Ordem de Despejo* para este Tribunal de Segunda Instância, e, no âmbito desses mesmos autos, requereu também aí a suspensão de eficácia do acto do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

A Requerente foi notificada dos actos postos em crise nos seguintes termos:

“Assunto : Notificação de despejo – terreno com a área de 4 392 1112, situado na ilha da Taipa, no cruzamento da Estrada do Pac On com a Rua da Felicidade, designado por «A», descrito na CRP sob o 11.º 23 156. (Proc. n.º 6234.02)

No uso das competências delegadas pelo Despacho n.º 04/SOTDIR/2015 publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) n.º 25, II Série de 24 de Junho de 2015, comunica-se a V. Ex.ª o seguinte:

1. Por despacho do Chefe do Executivo de 23 de Março de 2015, exarado sobre o parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 17 de Março de 2015, que concordou com o proposto no processo n.º 55/2013 da Comissão de Terras, pelas razões nele indicadas, foi declarada a caducidade da concessão do terreno em epígrafe, ao abrigo da alínea a) do número um da cláusula décima quarta do contrato de concessão e nos termos da alínea 1) do 11.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras».

2. A declaração de caducidade da concessão acima referida foi publicada, pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 27/2015, no Suplemento ao Boletim Oficial da RAEM, 11.º 12, II Série, de 25 de Março de 2015, e que foi notificada a V. Ex.^a através do ofício n.º 84/DAT/2015 de 30 de Março de 2015.

3. Nestas circunstâncias, por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 29 de Maio de 2015 exarado na proposta n.º 110/DSODEP/2015 de 24 de Abril, nos termos da alínea D) do n.º 1 do artigo 179.º da «Lei de Terras», ordena-se a V. Ex.^a a desocupação do terreno em epígrafe no prazo de 60 dias a contar da recepção da presente notificação, revertendo as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização, tendo o mesmo sido integrado no domínio privado do Estado.

4. Deve esta Direcção de Serviços ser notificada por escrito após a conclusão da desocupação acima referida, a fim de proceder à respectiva apreciação.

5. Em caso de incumprimento dos referidos nos n.ºs 3 e 4 da presente notificação, nos termos do n.º 2 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras» e do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto «Regulamento Geral da Construção Urbana», esta Direcção de Serviços, em conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração das Forças de Segurança de Macau, procederá, a partir do

termo do referido prazo de 60 dias, à execução coerciva dos respectivos trabalhos de despejo, e devendo as respectivas despesas ser pagas por V. Ex.^a.

6. Os objectos, materiais e equipamentos abandonados no terreno serão tratados de acordo com as disposições do artigo 210.º da mesma Lei.

7. V. Ex.^a poderá consultar o processo em epígrafe no Departamento de Gestão de Solos da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, situado na Estrada D. Maria II, n.º 33, 18.º andar, durante o horário de expediente, telefone para a marcação de consulta 85XXXXXX.

Pelo Director de Serviços

O Chefe do Departamento de Gestão de Solos, subst.º

XXX “

IV - FUNDAMENTOS

1. Da cumulação de suspensões e apensação de processos

Havendo um pedido de suspensão de eficácia autónomo contra o acto do Exmo Senhor Secretário, para além do pedido do acto do Exmo Chefe do Executivo, proferimos o despacho de fls 44, renunciando a impossibilidade de cumulação dos dois actos neste processo.

Insiste a requerente com o pedido de cumulação de suspensões.

Não tem razão na sua pretensão.

Trata-se de dois actos diferentes, praticados por entidades diferentes, em momentos diferentes, com efeitos autónomos e tanto assim que a própria requerente os impugna autonomamente.

Para além de que sempre estaríamos perante uma situação de litispendência, não se compreendendo realmente esta insistência da requerente.

Fala-se numa relação de dependência entre os dois actos: o que declara a caducidade e o da execução que ordena a remoção de materiais e o despejo, o que justificaria até o pedido de apensação, alegando a requerente que por terem sido praticados em momentos diferentes, só intentando diferentes providências obteria a tutela do seu direito.

Mas se essa argumentação explica a interposição de diferentes pedidos de suspensão, como justifica que insista neste processo com um procedimento que ela própria autonomizou, tendo por objecto o mesmo acto e entidade diversa?

Realmente não se compreende, nem a requerente consegue explicar essa duplicação, especialmente a partir do momento em que entende que o acto do Exmo Secretário tem efeitos próprios e autónomos do do Exmo Chefe do Executivo e configura como objecto próprio de recurso contencioso.

Se é verdade que não há regra que proíba expressamente a cumulação

de suspensões, parece, no entanto, que tal só deve ocorrer quando, face ao disposto no art. 44º do CPC se cumularem as impugnações, o que não aconteceu no mesmo processo.

Por esta razão, opção pela impugnação separada, o pedido de suspensão do acto do Exmo Secretário deve correr por apenso ou ser apensado àquele processo em que se recorre do acto por ele praticado, sob pena de violação do disposto no art. 125º do CPAC, pelo que se indefere o pedido de apensação formulado.

E se com o pedido de apensação se pretende a apensação do próprio recurso contencioso, ainda aí tem essa pretensão de soçobrar.

Não obstante alguma dependência que possa haver entre os dois actos – só há despejo porque houve declaração de caducidade -, o certo é que se trata de actos diferentes, entidades, momentos, fundamentos de impugnação diferentes, razões bastantes para obstar à possibilidade de apensação, face ao disposto no art. 82º do CPAC.

Para além de que não se vê como possa ser formulado um pedido de apensação de recurso contenciosos em sede das providências que lhes estão apensas e sem que demonstrados os requisitos acima apontados, à vista dos próprios processos ou sua certificação.

Esta inadmissibilidade processual da dedução do pedido de suspensão da eficácia do acto do Secretário para os Transportes e Obras Públicas no

âmbito do procedimento cautelar que corre por apenso ao recurso contencioso do acto de declaração de caducidade da concessão, praticado pelo Exmo Senhor Chefe do Executivo, obsta ao conhecimento do respectivo mérito e deverá implicar a absolvição parcial da instância, consubstanciando excepção dilatória inominada (cfr. artigo 412.º, n.º 1 e 2 do Código de Processo Civil, aplicável por força do disposto no artigo 1.º do CPAC).

2. Da Intervenção do Exmo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Mostra-se descabido este processo, a partir do momento em que se separam os actos e os processos.

Opção essa feita pela requerente.

Não estando em causa neste processo um acto do Senhor Secretário - referimo-nos ao processo principal e ao primeiro dos pedidos de suspensão, indeferindo-se o pedido de cumulação e apensação nos termos acima ditos - , não faz mais sentido chamar o Senhor Secretário para se pronunciar sobre um acto praticado pelo Senhor Chefe do Executivo.

Para além de que não se vê que seja possível no âmbito destes autos de suspensão de eficácia do acto provocar a intervenção de uma entidade, estranha ao acto suspendendo, visto o disposto no art. 267º do CPC e os respectivos requisitos e oportunidade do chamamento.

3. Do pedido de prova testemunhal em sede de suspensão de eficácia

Continua sem sentido e sem justificação o pedido formulado pelo requerente, ainda que se aceite que a parte se pode confrontar, em sede de prejuízos, com a necessidade de os comprovar.

Mas tem-se entendido que basta a alegação e a ponderação que cabe ao tribunal fazer deve ser em função da alegação dos prejuízos e de uma avaliação abstracta e plausível em face do enquadramento, circunstancialismo e configuração que, em termos de um juízo de prognose, se tenha por adequada.

Em todo o caso não deixamos aqui de registar o entendimento dos Tribunais da RAEM, no sentido da inadmissibilidade da prova testemunhal em sede de suspensão de eficácia do acto, como decorre dos processos n.º 154/2012/A, 434/2015/A, deste TSI e TUI no processo n.º 28/2015, de 15/7/2015 e n.º 15/2010, de 14/5/10, enquanto aí 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 concluso 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.”

Pelo que não se admitiria a requerida prova testemunhal, questão, contudo, prejudicada, face ao desfecho de indeferimento da providência.

Todas estas questões não deixam de integrar matéria incidental, em boa parte extrapoladas pela insistência da requerente, que não só as manteve, com extrapolou o seu âmbito e, por manifestamente injustificadas e processualmente inadmissíveis, não podem deixar de ser tributadas, pelo que se fixará, a esse título a taxa de justiça de 8 Ucs.

4. De meritis

4.1. Posto isto, poder-se-ia colocar ainda a possibilidade de não

conhecer do presente pedido de suspensão, uma vez que a requerente persistiu em manter a cumulação de providências, pelo que, em bom rigor, não sendo possível a cumulação e não delimitando o objecto do conhecimento em relação a um dos actos, ficar-se-ia sem saber qual o pedido prevalecente.

Vamos, no entanto, depurar as excrescências e situar o presente pedido em relação ao formulado em primeiro lugar, que se configura como fonte dos demais, formulado em primeiro lugar e, sobretudo, porque é do acto do Exmo Chefe do Executivo que se recorre contenciosamente, em relação ao qual se deve subordinar a presente providência.

4.2. 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 que se consubstancia na declaração de caducidade da concessão de um terreno.

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”.²

² - Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo”, 8º ed., 409

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.”³

Questão que se pode colocar é o da *impositividade* desse despacho, no sentido de uma modificação de uma situação jurídica existente ou se, ao invés, a declaração de caducidade de uma situação existente, por decurso do prazo *ab initio* delineado, arrasta efeitos que façam cessar algo que tenha autonomia e constitui objecto de ser passível de ser suspenso.

Não nos vamos alongar com a análise deste pressuposto - nem a questão vem colocada-, e vamos dar por adquirido que, ainda que de acto negativo se trate, se descortina alguma vertente positiva resultante, se já não de

³ - Maria da Glória Garcia, Professora das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa, *Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo*

uma expectativa merecedora de qualquer tutela, de um corte no giro tendente ao aproveitamento de um terreno que, a ser concluído, conduz a uma exploração, a uma *defruição* e gozo de um investimento que, em termos de normalidade - já não vamos aqui discutir a natureza dos direitos advenientes sobre as construções dos terrenos concessionados e as consequências de uma qualquer reversão que venha a ser feita nos termos contratualmente previstos-, o que bem pode configurar a ressalva contemplada na al. b) do art. 120º do CPAC.

4.3. 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 defenda 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 executoriedade 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.⁴

A suspensão dessa eficácia depende aqui da verificação dos três

⁴ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

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.**

4.3.2. Na ponderação dos requisitos de que depende a concessão da presente providência somos a louvarmo-nos no douto parecer do Digno Magistrado do MP, tal como acima transcrito e para onde nos remetemos.

De todo o modo, não se deixará de dizer algo mais, ainda que nos possamos repetir.

4.4. 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.⁵

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 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

⁵ - Vieira de Andrade, Justiça Administrativa, 3ªed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

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.

Como já temos afirmado, 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.

4.5. 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.⁶

4.6. Da não ilegalidade do recurso

⁶ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

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.⁷

A recorrente impugna o acto, escudando-se no direito que se arroga sobre o prédio, qual seja o da concessão sobre o terreno, visando paralisar os efeitos da caducidade que, basicamente, entre outros vícios, nomeadamente, de forma, terá resultado de um pressuposto de não aproveitamento a si imputado. Visa, por força do recurso interposto, com ou sem razão, substantivamente considerando, defender o seu direito à concessão, fazendo cessar os efeitos da declaração de caducidade e, depreende-se, obstar à execução do acto por parte da Administração, ainda que em processo autónomo.

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

⁷ - Ac. do TSI de 30/5/02, proc. 92/02

controvertida, daí decorrendo claramente a legitimidade e o interesse processual da recorrente, titular directa do direito que diz 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.⁸

4.7. Dos prejuízos de difícil reparação para o requerente

4.7.1. Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para a requerente ou para os interesses que esta 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.

⁸ - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

Tais prejuízos deverão ser *consequência adequada* directa e imediata da execução do acto.⁹

4.7.2. Vejamos que prejuízos alega a requerente.

A este nível, depois de elucubrar sobre a o que se deve entender pelos prejuízos relevantes para efeitos de integração dos pressupostos da presente providência, enfatizando o facto de dificuldade de reparação não se poder reconduzir a irreparabilidade, basicamente, invoca o facto de resultar da imediata execução do acto o desapossamento do terreno, a eventual edificação nesse terreno, vista até a demora de resolução do recurso contencioso, a impossibilidade do aproveitamento do terreno, com uma localização estratégica em relação às actividades da requerente, a escassez dos terrenos em Macau, tudo a dever ser ponderado em termos de adensamento de uma dificuldade na reparação do prejuízo, caso a requerente venha a ter ganho de causa.

Perante isto, o que dizer?

Que é muito pouco o que alega em termos de prejuízos.

Esses são os prejuízos que advêm em relação a qualquer sociedade que não pode levar por diante um determinado empreendimento.

Nada que não possa ser contabilizado, para mais, se a sociedade, deixou passar, como diz, mais de 15 anos depois de expirado o prazo de

⁹ - Acs. STA de 30.11.94, recurso n° 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso n° 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes

aproveitamento.

Nada se diz quanto aos projectados lucros e valorização industrial ou outra.

Nada que não se configure como um prejuízo potencial, previsível, eventual e futuro que não seja passível de ser quantificado.

Não vemos, pois, razões para considerar que se está perante um prejuízo de difícil reparação, para onde aponta o artigo 121º, n.º 1, a) do CPAC.

4.8. Lesão de interesse público

4.8.1. 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.¹⁰

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

¹⁰ - 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

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.¹¹

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

4.8.2. Perante o acto concreto há que apurar se a suspensão 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.¹²

Podem integrar ainda o conceito actos que ordenem a demolição de

¹¹ - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988, II, 36 e 38

¹² - 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.

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.¹³

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 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.

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

Limita-se a alegar genericamente a impossibilidade de aproveitamento do terreno, de uma forma efectiva e eficaz.

Não se mostra convincente esta alegação, em particular se

¹³ - Freitas do Amaral, Dto Adm, 1988, IV, 316

considerarmos a inércia demonstrada em relação a este e outros terrenos e se se compreende que algum prejuízo possa haver ele não será de tal modo grave que não se possa compaginar com mais alguma demora, para mais se pensarmos que o aproveitamento do terreno com outra afectação ou concessão não será imediato.

A entender de outra forma ficariam por explicar, eventualmente, muitos outros atrasos e demoras .

Não nos custa, assim, ter por verificado esse requisito negativo de que a lei faz depender igualmente a possibilidade de suspensão do acto, sendo que basta que não se observe um deles para que a providência não possa ser decretada.

4.9. Face ao exposto, somos a concluir no sentido da não verificação do requisito positivo da alínea a) 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:

- **Indeferindo o pedido** de cumulação de suspensões de eficácia de actos administrativos e de processos, **absolvem** o Exmo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas **da instância;**

- Indeferem o pedido de intervenção principal do Exmo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas;

- Indeferem o presente pedido de suspensão de eficácia do acto praticado pelo Exmo Senhor Chefe do Executivo.

Mais vai a requerente condenada, nos termos vistos, em custas incidentais com a taxa de justiça de 8 Ucs

Custas pela requerente, com 8 UC de taxa de justiça

Macau, 26 de Novembro de 2015,

João A. G. Gil de Oliveira

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Fui presente

Mai Man Ieng