

Processo nº 825/2015-A

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

I – Relatório

A, Limitada, devidamente identificada nos autos, veio, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s., requerer a suspensão de eficácia do despacho, datado de 29MAIO2015, do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas que ordenou a desocupação de um terreno, de que é concessionária, no prazo de 60 dias, com a reversão das benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, a favor da RAEM, sem direito a qualquer indemnização.

Inconformada com o despacho veio interpor recurso contencioso de anulação e na pendência dele, formulou o presente pedido de suspensão da eficácia, nos termos seguintes:

A sociedade denominada, em português, “**A, LIMITADA**”, em chinês, “**XXXX IAO HAN CONG SI**” e, em inglês, “**XXXX LIMITED**”, com sede na Estrada XX s/n.º, Edifício Industrial “XX”, XX.º andar “XX”, Taipa, em Macau, registada na Conservatória do Registo Comercial e de Bens Móveis sob o n.º XXXX SO, vem, mui respeitosamente, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 120.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso (**CPAC**), apresentar

REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA

do **DESPACHO** de Sua Exa. o **SECRETÁRIO PARA OS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS (SOPT)** 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 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”), cujo contrato de concessão por arrendamento se encontra 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, 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 nos termos e com os seguintes fundamentos:

I. Dos FACTOS

1.º

Através de petição de recurso apresentada nesse Venerando Tribunal de Segunda Instância por telecópia em 24 de Abril de 2015 e em mão em 27 de Abril de 2015, respectivamente, 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 (doravante designado apenas por “Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão”), nos termos e com os fundamentos que aqui se dão por integralmente reproduzidos para os devidos efeitos legais (cfr. certidão junta aos autos), tendo o mesmo sido admitido e autuado como Processo n.º 385/2015.

2.º

Sucede que, não tendo o referido Recurso Contencioso efeito suspensivo da decisão recorrida, nos termos do artigo 22.º do CPAC, 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 (proposta esta que não foi, até à data, notificada à Requerente), foi ordenado à ora Requerente a

desocupação do terreno dos autos, no prazo de 60 dias a contar da recepção da notificação cuja cópia é ora 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 (acto doravante designado apenas por “Ordem de Despejo” ou “Acto Suspendendo”).

3.º

Termos em que, após ter recebido a notificação ora junta como Doc. n.º 1, a ora Requerente não só requereu, por apenso ao Processo n.º 385/2015, a suspensão de eficácia do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão e da Ordem de Despejo (esta, enquanto *acto de execução* ou enquanto acto juridicamente dependente do primeiro), como interpôs igualmente Recurso Contencioso autónomo da Ordem de Despejo propriamente dita, para esse Venerando Tribunal de Segunda Instância, nos termos e com os fundamentos que aqui se dão por integralmente reproduzidos para os devidos efeitos legais, conforme petição de recurso apresentada aos presentes autos, admitidos e autuados como Processo n.º 825/2015.

4.º

Fica assim assegurado que não será por falta de interposição de recurso contencioso contra a Ordem de Despejo que a suspensão de eficácia da mesma deixará de poder ser deferida, designadamente para a hipótese, que não se concede, de se entender que a Ordem de Despejo não é um *acto de execução* do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão mas, antes, um acto autónomo do referido Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão.

II. Do OBJECTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA

5.º

Considerando o exposto, nomeadamente para acautelar a hipótese de se

considerar que a Ordem de Despejo não é um *acto de execução* do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão, como nos parece ser o caso, e porque a mesma padece de diversas ilegalidades que a contaminam e a tornam autonomamente recorrível, instaura-se o presente Procedimento de suspensão de eficácia na pendência e por apenso ao Processo n.º 825/2015, tendo por objecto a Ordem de Despejo enquanto acto autónomo do Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão, nos temos e com os fundamentos que seguidamente se expõem, sem prejuízo do Recurso Contencioso autuado como Processo n.º 385/2015 e do pedido de suspensão de eficácia que corre por apenso aos mesmos autos, o qual já tem por objecto a Ordem de Despejo cuja suspensão de eficácia ora também se requer .

III. DO DIREITO

III.A. INTRODUÇÃO

6.º

A matéria dos procedimentos preventivos e conservatórios em matéria de contencioso administrativo está prevista nos artigos 120.º e seguintes do CPAC.

7.º

Desde logo, dispõe o artigo 120.º do referido Código:

Artigo 120.º

(Suspensão de eficácia de actos administrativos)

A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:

- a) Tenham conteúdo positivo;
- b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente.

8.º

Seguidamente, e com particular importância para o que ora nos ocupa, dispõe o artigo 121.º do CPAC:

Artigo 121.º

(Legitimidade e requisitos)

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 verifiquem 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.

9.º

Importará demonstrar, portanto, que *i)* o acto cuja suspensão ora se requer tem conteúdo positivo ou que, tendo conteúdo negativo, apresenta uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente; *ii)* que a Requerente tem legitimidade para interpor recurso contencioso do Acto Suspendendo; *iii)* que a execução do acto poderá causar previsivelmente

prejuízo de difícil reparação para a Requerente ou para os interesses que esta defenda ou venha a defender no recurso; iv) que a suspensão não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e v) que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

III.B. Do CONTEÚ DO *POSITIVO* DO ACTO ADMINISTRATIVO SUSPENDENDO

10.º

Como se sabe, para os efeitos previstos no artigo 120.º do CPAC, o que importa *para se determinar se um acto administrativo é de conteúdo positivo ou negativo e se um acto negativo tem ou não vertente positiva, é a influência, a alteração introduzida pela prolação do acto na esfera jurídica do interessado*¹, entendo-se que o acto tem conteúdo positivo quando produz uma alteração na esfera jurídica do interessado e que tem conteúdo negativo quando consiste “na recusa de introduzir uma alteração na [esfera jurídica do Interessado]”².

11.º

In casu, é manifesto que o Acto Suspendendo tem *conteúdo positivo*, na acepção legal, na medida em que, por via da Ordem de Despejo, ordena-se à ora Requerente a desocupação do terreno dos autos no prazo de 60 dias a contar da recepção da respectiva notificação, declarando-se ter 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.

12.º

Considerando o exposto, verifica-se, inequívoca e claramente, que a Ordem de Despejo claramente produz ou pretende produzir diversas alterações na esfera jurídica da Requerente, ficando, assim, demonstrado que a mesma

¹ Cfr. Acórdão do Tribunal de Última Instância de Macau, de 07.12.2005, proferido no Processo n.º 29/2005.

² FREITAS DO AMARAL, *in* Direito Administrativo, Volume III, pág. 155.

tem *conteúdo positivo*, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 120.º do CPAC.

III.C. DA LEGITIMIDADE DA REQUERENTE PARA INTERPOR RECURSO CONTENCIOSO DO ACTO SUSPENDENDO

13.º

Nos termos do artigo 33.º do CPAC, têm legitimidade para interpor recurso contencioso, *inter alia*, 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.

14.º

Corno já se referiu *supra* a propósito do *conteúdo positivo* do acto administrativo, o Acto Suspendendo produziu e pretende produzir diversas alterações na esfera jurídica da Requerente, as quais são manifestamente lesivas dos seus direitos, dada a natureza notoriamente ablativa da Ordem de Despejo ora em crise e a natureza adversa das consequências que, segundo a mesma, irão advir para a Requerente caso não a cumpra.

15.º

Pelo que, salvo melhor opinião, deve ter-se, assim, por verificada a legitimidade da Requerente para interpor recurso contencioso do Acto Suspendendo, nos termos do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

III.D. DO PREJUÍZO DE DIFÍCIL REPARAÇÃO QUE A EXECUÇÃO DO ACTO CAUSARÁ

AO REQUERENTE

16.º

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.*

17.º

Quanto a este requisito, interessará, com especial acuidade para o presente Procedimento, atentar ao que o Tribunal de Última Instância (**TUI**) expendeu no douto Acórdão proferido no âmbito do Processo n.º 6/2001, de 25.04.2001:

“O recurso contencioso de anulação de actos administrativos não tem efeito suspensivo. Como é próprio de qualquer meio judicial, o recurso levará algum tempo a ser julgado definitivamente, pelo que a execução imediata do acto poderá prejudicar fortemente o interessado. Para obstar a estes inconvenientes, «isto é, para evitar que a anulação tardia do acto recorrido já não traga qualquer benefício útil ao recorrente, a lei prevê o instituto da suspensão da eficácia dos actos administrativos (...)».

Como explica Vieira de Andrade^(...), este meio processual urgente permite «acautelar o efeito útil do recurso, evitando que, em determinadas situações, a demora normal (e, por maioria de razão, a anormal) do processo possa retirar todo o alcance prático à sentença de provimento (ou na linguagem clássica, um meio para combater o “periculum in mora”).

É, portanto, pacífico, o entendimento de que a suspensão da eficácia dos actos administrativos constitui uma providência cautelar, que são medidas destinadas a prevenir os perigos do natural curso de qualquer acção. É que «a inevitável demora do processo, ou ainda a necessidade de recorrer a ele, não deve ocasionar dano à parte que tem razão: a realização jurisdicional do direito deve proporcionar ao autor satisfação idêntica de interesses à que ele obteria através da realização pacífica e pontual do seu direito. A isto tendem os procedimentos cautelares, de *per si*, ou em conjugação com a auto-defesa.»³

18.º

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.

19.º

Mas antes de se demonstrar a existência de relação de causalidade

³ No original, cita-se, respectivamente, o Prof. FREITAS DO AMARAL, in *Direito Administrativo*, Lisboa, 1988, Vol. IV, p. 302 e 303; VIEIRA DE ANDRADE, in *A Justiça Administrativa (Lições)*, Livraria Almedina, Coimbra, 1999, 2.ª ed., p. 167; e A. ANSELMO DE CASTRO, in *Direito Processual Civil Declaratório*, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, vol. I, p. 130.

adequada importa demonstrar a previsibilidade da ocorrência de um prejuízo de difícil reparação.

20.º

Ora, quanto a este, importa, desde logo, sublinhar que, quando na lei, concretamente na alínea a), do n.º 1, do artigo 121.º do CPAC, faz uso da expressão *prejuízo de difícil reparação* não quer referir-se a danos *insusceptíveis de quantificação pecuniária*.

21.º

Como bem se fez constar no douto Acórdão do TUI acima referenciado, proferido em 25 de Abril de 2001, em citação de MARIA FERNANDA MAÇÃ S⁴, certa corrente jurisprudencial dominante defendia que não haveria dificuldade de reparação do prejuízo quando o dano fosse susceptível de quantificação pecuniária e «por conseguinte, facilmente reparado *a posteriori* pela Administração através de uma indemnização», mas tal corrente veio a ser ultrapassada «naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis»⁵.

22.º

Continua o douto Acórdão referenciado, dizendo que, como refere MARIA FERNANDA MAÇÃ S⁶, uma orientação defensora da sistemática substituição da restauração natural por uma reparação pecuniária não constitui um remédio eficaz em todos os casos.

23.º

E SAPORITO⁷, citado pela referida autora, adverte que «dano irreparável não deve ser equiparado a dano irressarcível, uma vez que todo o dano pode

⁴ In A suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efectiva, Coimbra Editora, 1996, p. 165.

⁵ Autora e obra citadas, p. 166.

⁶ In A Relevância Constitucional do Procedimento Cautelar da Suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos, em Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1993, vol. LXIX, p. 458 e 459 (trabalho também publicado em Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, Lisboa, 1993).

⁷ G. SAPORITO, in La Sospensione dell Esecuzione del Provvedimento Impugnato, Nápoles, 1981, p. 34 e segs.

ser reparado economicamente. Uma visão contrária minaria de raiz a possibilidade de acções cautelares administrativas, já que em abstracto nenhum dano é insusceptível de reparação e consequentemente nenhum dano poderia justificar a suspensão do acto» (sublinhado nosso).

24.º

E prossegue o referido douto Acórdão do TUI, dizendo que tem-se, assim, considerado que são de difícil reparação os prejuízos decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres⁸.

25.º

Veja-se ainda o Acórdão do TUI proferido no Processo n.º 37/2013, de 10 de Julho de 2013, no qual, citando-se JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, se explica que “a dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo de prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”.

26.º

Na mesma linha, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM⁹, escrevem, em comentário ao artigo 163.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo de Portugal, correspondente ao artigo 150.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo de Macau:

“A noção de “prejuízo irreparável” corresponde àquela que a doutrina e a jurisprudência estabeleceram a propósito dos requisitos da suspensão judicial de eficácia do acto administrativo, estabelecidos no art. 76.º da Lei de Processo - ou seja, não apenas aos prejuízos cuja dimensão (ou o correspondente económico) é impossível ou difícil de fixar, dado o seu carácter difuso ou aleatório, como também quando **seja impossível a (futura e eventual) reconstrução da situação (pretérita ou actual) hipotética** - se se vier a

⁸ Cfr. Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 3, p. 24.

⁹ In Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Edição (8.ª reimpressão da Edição de 1997), Almedina, pag. 765 e 766.

concluir pela revogação do acto reclamado.

Não seria descabido reportarmo-nos também, nesta sede, à própria gravidade e intensidade do prejuízo, considerando susceptíveis de levar à suspensão os prejuízos mais relevantes, mesmo que reparáveis.”

(negro e sublinhado nossos)

27.º

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.

28.º

Sucedee, 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.

29.º

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, 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.

30.º

Constituem provas da forte probabilidade dessa hipótese poder vir a concretizar-se as abundantes alusões à escassez de terrenos na RAEM feitas

no processo administrativo e na comunicação social por parte de responsáveis da Administração e a provável invocação pela Administração dessa circunstância em sede de resposta ao presente requerimento.

31.º

Veja-se, a título meramente exemplificativo, o artigo do jornal Ponto Final de 17 de Junho de 2015, do qual flui que, apesar de a Administração ainda não ter decidido o futuro dos terrenos revertidos, incluindo os localizados na Zona do Pac-On, como é o caso do terreno dos autos, estão já a ser consideradas diversas finalidades para os mesmos, como por exemplo armazenamento de ficheiros, logística ou outras (cfr. Doc, n.º 2).

32.º

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 efectuada.

33.º

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 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.

34.º

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.

35.º

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.

36.º

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 edificio 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.

37.º

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.

38.º

Ou seja, nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, a dificuldade de reparação do prejuízo resultará da dificuldade de efectuar o juízo de prognose relativamente aos resultados que a actividade da Requerente poderia gerar, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência ou em execução de um eventual acórdão de anulação, em face da afectação do terreno a outras finalidades, levadas a cabo pela própria Administração ou por terceiros.

39.º

Está, assim, a Requerente em crer que está demonstrado que a execução do Acto Suspendendo 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.

III.E. DA INEXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO DO INTERESSE PÚBLICO

CONCRETAMENTE PROSEGUIDO PELO ACTO EM CASO DE SUSPENSÃO

40.º

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.

41.º

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 18 de Janeiro de 1997, tendo sido autorizada a sua prorrogação, sucessivamente, até 18 de Janeiro de 1999 e 18 de Janeiro de 2001 (cfr. artigos 4.º, 8.º e 10.º da Petição de Recurso dos autos n.º 385/2015),

42.º

Tendo em conta que a factualidade narrada no artigo 11.º e segs. da Petição de Recurso dos autos n.º 385/2015 se arrastou por cerca de dez anos até ao envio do Ofício n.º 394/6234.02/DSODEP/2011, de 31 de Maio 2011 (cfr. processo administrativo instrutor respectivo), a que se refere o artigo 28.º da referida Petição de Recurso,

43.º

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,

44.º

Tendo em conta que a Ordem de Despejo só foi comunicada à ora Requerente por notificação datada de 13 de Agosto de 2015, e

45.º

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,

46.º

Verifica-se que, entre o momento em que passou a haver fundamento para o Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão (da qual depende a Ordem de Despejo), na perspectiva da Administração, e a efectivação da mesma, **passaram-se quase 15 anos!**

47.º

Considerando, portanto, essa circunstância e que nada de substancial mudou na realidade, está a Requerente em crer que fica demonstrado que a suspensão da eficácia da Ordem de Despejo, que se seguiu ao Acto de Declaração de Caducidade do Contrato de Concessão, 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.

48.º

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.

49.º

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!?

50.º

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.

51.º

Em qualquer caso, chama-se aqui o doutamente expendido no douto Acórdão do TUI de 25.04.2001, proferido no âmbito do Processo n.º 6/2001, a propósito da necessidade de verificação cumulativa de todos os requisitos previstos no artigo 121.º, n.º 1 do CPAC:

(...) O entendimento tradicional era o de que os requisitos para o deferimento a suspensão de eficácia eram cumulativos e deveriam ser analisados separadamente. Quer dizer, para que pudesse ser decretada a suspensão de eficácia, o tribunal administrativo teria de apurar se a execução do acto causa prejuízo de difícil reparação para o requerente. Depois, examinaria se a suspensão não determina grave lesão do interesse público e, por fim, se do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso (ou por outra ordem qualquer, já que esta é arbitrária).

Na doutrina tradicional, os requisitos seriam analisados separadamente, pelo que, ainda que o tribunal concluísse que a execução do acto causa prejuízo de difícil reparação para o requerente, não poderia decretar a suspensão de eficácia, se chegasse à conclusão que a suspensão determina grave lesão do interesse público, mesmo que os interesses particulares fossem mais importantes que o interesse público concreto.

Para outra interpretação, os dois primeiros requisitos «são correlativos, de tal modo que o juiz tem de ponderá-los simultaneamente, a fim de ver qual o prejuízo mais grave - se o prejuízo que o particular sofre com a execução imediata, se o prejuízo que o interesse público sofre com a execução diferida. O tribunal deverá então tomar a decisão que permita evitar o prejuízo mais grave (...).

Ainda no domínio da lei anterior à LPTA (art. 15.º, n.º 5, da Lei Orgânica do STA e art. 60.º do Regulamento do STA), MARCELLO CAETANO^(...) entendia que os Auditores^(...) devem, antes de decretar a suspensão, ponderar se é mais grave o prejuízo que da execução decorre

para o recorrente, ou o dano que da inexecução resulte para o interesse público».

FREITAS DO AMARAL^(...), já na constância da LPTA, expendeu que embora esta tese fosse preferível de *jure condendo*, era a outra que estava consagrada no direito positivo: «A letra da lei é a esse respeito categórica: só há suspensão quando esta não determine grave lesão do interesse público (LEPTA, art. 76, n.º 1, al. b))»

Na sua dissertação de mestrado, MARIA FERNANDA MAÇÃ S^(...) sustentou que, nesta matéria, importa efectuar uma ponderação de interesses. Depois de criticar a orientação dos tribunais que continuam a dar prevalência ao interesse público, indeferindo a suspensão de eficácia, acrescentou que «a consideração do interesse público não pode ser unicamente perspectivada no sentido de aconselhar ou não a execução do acto, mas igualmente, no sentido da suspensão...

Uma correcta decisão nesta matéria não pode fundar-se, sem mais, na verificação de um dos requisitos ou na ausência do outro...

...tudo dependerá da natureza do interesse público em causa e do prejuízo invocado pelo requerente, sem deixar de considerar que a verificação ou não de "fortes indícios da ilegalidade de interposição do recurso" deve, igualmente, ser tida em conta pelo juiz, na ponderação e confronto dos interesses envolvidos.

A não ocorrência, no caso concreto deste requisito, quando associada à dificuldade de reparação do prejuízo invocado pelo particular, pode contribuir para influenciar positivamente o tribunal no sentido da procedência do pedido de suspensão. E, ao invés, a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, conjugada com a gravidade da lesão do interesse público, pode contribuir para que o tribunal resolva mais facilmente a ponderação dos interesses em conflito a favor deste último»^(...).

Quer dizer, o que esta autora sustenta é que os dois primeiros requisitos do n.º 1, do art. 76.º da LPTA são correlativos, de tal modo que o juiz tem de ponderá-los simultaneamente, a fim de ver qual o prejuízo mais grave - se o prejuízo que o particular sofre com a execução imediata, se o prejuízo que o interesse público sofre com a execução diferida,

devendo o tribunal tomar a decisão que permita evitar o prejuízo mais grave. (...) E, portanto, não criticou a possibilidade de o juiz, logo que constataste a inexistência deste requisito, pudesse indeferir o pedido, sem apreciar os demais requisitos. A crítica que fez, a p.182 da já mencionada obra, à jurisprudência que decide pela improcedência da suspensão quando constata a ausência de um dos requisitos, refere-se apenas ao segundo requisito (inexistência de grave lesão do interesse público), exactamente pela falta de ponderação com o requisito do prejuízo de difícil reparação.

É essa também a ideia de J. J. GOMES CANOTILHO^(...), ao referir que «quando a lei se refere aos interesses dos particulares na não execução e ao interesse público na execução está a apontar para uma indispensável tarefa de ponderação metódica dos interesses em jogo, de forma a poder decidir pela maior ou menor prevalência de um e outros na respectiva situação concreta. Nuns casos prevalecerão os interesses públicos, podendo, como é óbvio, existir situações em que não se verifique irreparabilidade do prejuízo. Noutros casos a preferência jogará a favor dos interesses do particular, dado não existir grave lesão do interesse público. Poderá acontecer mesmo que, não obstante a grave lesão do interesse público, a irreparabilidade do prejuízo para o requerente seja ainda mais difícil e seja mais valiosa de que o interesse público lesado»(...).

Também J.C. VIEIRA DE ANDRADE explicou que «ao contrário do que seria desejável, estes dois requisitos têm sido tradicionalmente considerados em separado pelo tribunal: em vez de fazer uma ponderação relativa entre os danos provavelmente resultantes da execução e os que decorreriam da suspensão no contexto global da situação concreta, o juiz exige ao requerente, em primeiro lugar, a demonstração que a execução é causa adequada do prejuízo de difícil reparação e, depois, mesmo que se demonstre tal prejuízo, vai ainda averiguar se não haverá lesão grave para o interesse público, recusando a suspensão em caso de resposta positiva».

(...)

Esclareça-se que estas preocupações da doutrina, de **ponderação** dos vários interesses, vieram a ter acolhimento no CPAC, nos n.ºs 4 e 5, do art. 121.º, interessando-nos, no ponto agora em exame, o n.º 4, onde se

dispõe: «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»¹⁰ (negro e sublinhado no original).

52.º

Assim, ainda a este propósito, caso se entenda não estar provado que a suspensão não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, o que não se concede e apenas se admite para efeitos do presente raciocínio, requer a V. Exa. defira a suspensão de eficácia ora requerida, uma vez que a imediata execução do Acto Suspendendo causará ao Requerente prejuízos desproporcionadamente superiores a qualquer lesão do interesse público que a privação do terreno dos autos pudesse causar durante o período em que decorrem os presentes autos, conforme previsto e permitido pelo n.º 4 do artigo 121.º do CPAC.

53.º

Termos em que, também nesta perspectiva e salvo melhor opinião, deve ser concedida a suspensão de eficácia da Ordem de Despejo, nos termos legais.

III.F. DA INEXISTÊNCIA DE QUAISQUER INDÍCIOS DE ILEGALIDADE DO RECURSO

54.º

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.

¹⁰ No original, cita-se, respectiva e sucessivamente, FREITAS DO AMARAL, *in* Direito Administrativo, Lisboa, 1988, vol. IV, p. 313 e 314; MARCELLO CAETANO, *in* Manual de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 10.ª ed, I vol. I, p. 564; FREITAS DO AMARAL, *in* ob. e vol. citados, p. 314 e 315; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *in* A suspensão judicial da eficácia dos actos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efectiva, Coimbra Editora, 1996, p. 179 a 186 e 203 a 206; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *in* ob. cit., p. 182 e 183; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *in* Tutela judicial efectiva e suspensão da eficácia: balanço e perspectivas, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 16, p. 57 e 58; J.J. GOMES CANOTILHO, *in* Privatismo, Associativismo e Publicismo na Justiça Administrativa do Ambiente, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 128.º, p. 358; J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *in* A Justiça Administrativa (Lições), Livraria Almedina, Coimbra, 1999, 2.ª ed., p. 170.

55.º

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 CPAC¹¹.

56.º

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.

57.º

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

¹¹ 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, 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)

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.

58.º

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

59.º

Termos em que, não se vislumbra qualquer razão que possa, *in casu*, inquinar de qualquer ilegalidade o Recurso Contencioso de que o presente Procedimento depende.

60.º

Assim, salvo mais douda opinião, deve também ter-se por verificada o requisito de não resultarem do processo quaisquer indícios (muito menos fortes indícios) de ilegalidade do recurso, devendo ser concedida a providência requerida, para os devidos efeitos legais.

Nestes termos e nos melhores de direito, sempre com o douto suprimimento de V. Exa., requer

- 1. Seja decretada a SUSPENSÃO DA EFICÁCIA 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

- 2. 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. 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.**

Citada a entidade requerida, veio contestar pugnando pelo indeferimento do pedido.

O Dignº Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, no qual opinou no sentido de indeferimento da requerida suspensão.

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

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Inexistem excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito do presente recurso.

A requerente requereu a produção das provas testemunhais para a comprovação de toda a matéria vertida nos articulados do requerimento.

Sobre a admissibilidade da prova testemunhal, o TUI já se pronunciou, nomeadamente, no seu Acórdão datado de 06MAIO2015 no processo nº 23/2015 que:

Ora, no caso do procedimento cautelar em questão a prova por testemunhas é afastada.

O legislador podia afastar tal prova, por dois meios: ou dispunha expressamente nesse sentido ou estabelecia um processamento donde resultava não haver uma fase de produção de prova, designadamente, prevendo apenas prova documental.

A lei vai neste segundo sentido, dizendo que o requerente deve juntar documentos que entenda necessários – omitindo qualquer referência a testemunhas (artigo 123.º, n.º 3, do Código de Processo Administrativo Contencioso) - e que logo após as contestações ou o respectivo prazo, o processo vai com vista ao Ministério Público, a que se segue a decisão (artigo 129.º, n.º 2, do Código de Processo Administrativo Contencioso), o que é inteiramente conforme ao disposto no artigo 386.º do Código Civil. Ainda que o não fosse, não estava o legislador impedido de afastar o regime da lei civil, posto que não violasse lei de grau hierarquicamente superior, ou seja, a Lei Básica.

Portanto, na esteira desse entendimento, indeferimos o pedido da produção das provas testemunhais.

Sem vistos – artº 129º/2 do CPAC, cumpre apreciar e decidir.

II – Fundamentação

De acordo com os elementos constantes dos autos e do processo instrutor, podem ser seleccionados os seguintes factos com

relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- Por despacho do Chefe do Executivo datado de 23MAR2015, foi declarada a caducidade da concessão por arrendamento de um terreno com área de 4.392m², situado em Macau, na Ilha de Taipa, no cruzamento da Estrada do Pac On com a Rua da Felicidade, designado por Lote XX, titulado pelo Despacho nº 4/SATOP/95, publicado no B. O. de Macau nº 3, II Série, de 18JAN1995;
- Inconformada com esse despacho do Chefe do Executivo, veio interpor recurso contencioso de anulação para este TSI, onde o recurso foi registado, autuado e distribuído sob o nº 385/2015;
- Na sequência da declaração da caducidade por despacho do Chefe do Executivo, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas ordenou, por seu despacho datado de 29MAIO2015, à requerente, a desocupar-se do terreno no prazo de 60 dias, a reverter as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização – *vide* as fls. 47 a 49 dos p. autos;
- Inconformada com esse despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, veio interpor recurso contencioso de anulação para este TSI, onde o recurso foi registado, autuado e distribuído sob o nº 825/2015; e
- Na pendência desse recurso contencioso de anulação, a requerente requereu a suspensão de eficácia desse despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Então apreciemos.

A propósito da suspensão de eficácia de actos administrativos, o CPAC diz no seu artº 120º que:

A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:

- a) Tenham conteúdo positivo;*
- b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente.*

Assim, é de averiguar se o acto em causa tem conteúdo meramente negativo, pois a ser assim, o acto em causa não se mostra logo susceptível de ser objecto do pedido de suspensão de eficácia.

Portanto, temos de nos debruçar sobre esta questão primeiro.

Tradicionalmente falando, a suspensão de eficácia tem uma função conservatória ou cautelar, admitida no âmbito dos processos do contencioso administrativo, que visa obter provisoriamente a paralização dos efeitos ou da execução de um acto administrativo.

Assim, o acto administrativo cuja suspensão se requer tem de ter, por natureza, conteúdo positivo, pois de outro modo, a ser decretada a suspensão, em nada alteraria a realidade preexistente, deixando o requerente precisamente na mesma situação em que se encontra.

In casu, trata-se de um despacho que ordenou a desocupação de um terreno, cuja concessão foi entretanto declarada caducada.

Ora, independentemente da natureza positiva ou negativa do conteúdo do acto do Chefe do Executivo *a montante*, que declarou a caducidade da tal concessão, o certo é que o acto do Secretário *a jusante*, que ordenou a desocupação de um terreno que já está a ocupar a requerente, tem pelo menos alguma dose da vertente positiva a que se refere o artº 120º/-b) do CPAC.

Portanto o acto da cuja eficácia que a requerente pretende ver suspensa é integrável no elencos dos actos susceptíveis de suspensão.

Então avancemos.

Passemos a debruçar-nos sobre a verificação ou não dos requisitos exigidos no artº 121º/1 do CPAC para o deferimento da requerida suspensão

Para o deferimento da tal providência, a lei exige a verificação cumulativa dos seguintes requisitos – artº121º/1-a), b) e c) do CPAC:

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.

Sendo de verificação cumulativa que é, a inverificação de qualquer

deles implica logo o indeferimento da suspensão.

Comecemos então pelos requisitos exigidos nas alíneas b) e c), que nos se afiguram ser de fácil apreciação, tendo em conta a especificidade do caso, a matéria de facto assente, assim como os elementos constantes nos autos.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), não cremos que a não execução imediata, apenas num curto período de tempo correspondente ao tempo da pendência do recurso de anulação, do despacho cuja eficácia ora se requer, possa causar imediatamente lesão do interesse público de tal maneira grave que frustrará de todo em todo o fim concretamente prosseguido por este despacho, pois, pelo menos, de acordo com os elementos existentes quer nos presentes autos quer no Processo nº 385/2015, não temos presente a existência de um projecto concreto de reaproveitamento do terreno a ser implementado imediatamente com vista à prossecução de interesses públicos eminentes.

Em relação à inexistência dos fortes indícios da ilegalidade do recurso, podemos dizer que existem sim fortes indícios da legalidade do recurso, tendo em conta os vícios imputados ao acto ora suspendendo no recurso contencioso de anulação, a circunstância de o recurso contencioso de anulação não ter sido liminarmente rejeitado e de ter sido citada a entidade para contestar e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto administrativo que representa a última palavra da Administração.

Então resta analisar a verificação ou não do requisito exigido na alínea a), ou seja, se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso

contencioso.

A lei exige que sejam de difícil reparação os prejuízos resultantes da execução imediata do acto suspendendo.

A dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência de uma eventual sentença de anulação – Vieira de Andrade, *in* A Justiça Administrativa, 2ª ed. pág. 168.

Com a exigência desse requisito consistente nos previsíveis prejuízos de difícil reparação, a *mens legislatoris* é para acautelar as situações em que, uma vez consumada a execução do acto administrativo, ocorre a dificuldade de reconstituição hipotética da situação anteriormente existente e ainda aquelas em que, para ressarcimento dos prejuízos causados pela execução imediata, se revele difícil fixar a indemnização, por serem de difícil avaliação económica exacta, mesmo no âmbito ou por via dos meios judiciais a que se referem os artºs 24º/1-b) e 116º do CPAC.

E para convencer o Tribunal de que, segundo o decurso normal das coisas e pela experiência comum, os alegados prejuízos sejam a consequência adequada, típica, provável da execução imediata, é preciso que o Requerente da suspensão de eficácia alegue e demonstre factos concretos e bem determinados em que assentam tais prejuízos.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito, o requerente alega que:

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.

28.º

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.

29.º

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, 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.

30.º

Constituem provas da forte probabilidade dessa hipótese poder vir a concretizar-se as abundantes alusões à escassez de terrenos na RAEM feitas no processo administrativo e na comunicação social por parte de responsáveis da Administração e a provável invocação pela Administração dessa circunstância em sede de resposta ao presente requerimento.

31.º

Veja-se, a título meramente exemplificativo, o artigo do jornal Ponto Final de 17 de Junho de 2015, do qual flui que, apesar de a Administração ainda não ter decidido o futuro dos terrenos revertidos, incluindo os

localizados na Zona do Pac-On, como é o caso do terreno dos autos, estão já a ser consideradas diversas finalidades para os mesmos, como por exemplo armazenamento de ficheiros, logística ou outras (cfr. Doc, n.º 2).

32.º

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 efectuada.

33.º

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 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.

34.º

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.*

35.º

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.

36.º

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 edificio 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.

37.º

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.

38.º

Ou seja, nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, a dificuldade de reparação do prejuízo resultará da dificuldade de efectuar o juízo de prognose relativamente aos resultados que a actividade da Requerente poderia gerar, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência ou em execução de um eventual acórdão de anulação, em face da afectação do terreno a outras finalidades, levadas a cabo pela própria Administração ou por terceiros.

39.º

Está, assim, a Requerente em crer que está demonstrado que a execução do Acto Suspendendo 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.

Ora, o prejuízo de difícil reparação que foi alegado pelo requerente consiste, em síntese, na eventualidade de o mesmo terreno ser afectado logo, ou na pendência do recurso contencioso de anulação, pela Administração da RAEM para outros fins, de modo

a que a requerente fica definitivamente afastada do aproveitamento do mesmo terreno, mesmo que o recurso contencioso de anulação venha a ser a final julgado procedente.

É verdade que, após a reversão do terreno a favor da RAEM, esta poderá aproveitar o terreno para a prossecução de interesses públicos.

É possível que o terreno seja afectado à habitação como assim alegou a requerente.

Todavia, não nos parece que a Administração da RAEM irá conseguir levar a cabo a afectação num curto período de tempo em que durará a tramitação do recurso contencioso.

Portanto, o tal prejuízo resultante da alegada imediata afectação do terreno para outros fins, nomeadamente a habitação não é mais do que uma mera conjectura hipotética por parte da requerente.

De qualquer maneira, os prejuízos que a requerente alegou, consistentes nos lucros cessantes e a perda de *chance*, são, pela sua natureza estritamente económica, sempre susceptíveis da quantificação e ressarcimento pecuniário.

Pelo que não podemos senão julgar não verificado o requisito a que se refere o artº 121º/1-a) do CPAC e consequentemente indeferir a requerida suspensão da eficácia do acto em causa.

Tudo visto, resta decidir.

III – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o

pedido de suspensão do despacho, datado de 29MAIO2015, do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas que ordenou a requerente a desocupar-se do terreno no prazo de 60 dias, a reverter as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a RAEM, sem direito a qualquer indemnização.

Custas pelo indeferimento do pedido de produção da prova testemunhal e pelo indeferimento da requerida suspensão de eficácia, a cargo da requerente, com taxa de justiça fixada em 8UC.

Registe e notifique.

RAEM, 12NOV2015

Dr. Lai Kin Hong
Dr. João A. G. Gil de Oliveira
Dr. Ho Wai Neng

Fui presente
Mai Man Ieng