

Processo n.º 792/2025 (Autos de Recurso Jurisdicional em Matéria Administrativa)

Decisão recorrida proferida no processo n.º TA-25-3230-ADM

Relator: Jerónimo A. Gonçalves Santos

Data: 02 de Julho de 2026

Descritores:

- Excesso de pronúncia.
- Diferente qualificação do vício do acto contenciosamente recorrido.
- Erro de julgamento.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Processo nº 792/2025

Recorrente: Presidente do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais do Instituto para os Assuntos Municipais (市政署市政管理委員會主席)

Recorrida: (A)

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I – RELATÓRIO.

(A) é, desde Fevereiro de 2021, arrendatária da banca nº ** do mercado público da Taipa e em Março do mesmo ano comunicou ao Instituto dos Assuntos Municipais (IAM) que suspeitava da existência de “tijolos ocos” na referida banca.

O IAM procedeu a inspeção e comunicou à referida arrendatária que a banca nº ** não tinha problemas de segurança estrutural, designadamente de descolamento de azulejos e nas paredes de alvenaria.

No mês de Novembro de 2023, a fim de serem realizadas obras no sistema de drenagem na zona daquela banca nº **, passou a respectiva arrendatária a ocupar temporariamente a banca nº *** do mesmo mercado.

Depois de findas as referidas obras, o IAM notificou por escrito, em 26 de Janeiro de 2024 e posteriormente, a referida (A) para voltar a ocupar a banca nº **, tendo esta recusado regressar à banca por si arrendada e continuando a ocupar a banca nº *** com as suas mercadorias.

Em face da referida recusa, foi iniciado processo administrativo que culminou com um despacho do Presidente do Conselho de Administração para os assuntos Municipais do IAM de 12 de Setembro de 2024 que aplicou àquela arrendatária, enquanto arrendatária da banca nº **, a multa de MOP1.500,00 por ocupação da referida banca nº *** sem licença do IAM e por se tratar de ocupação de espaço que não pertence à banca arrendada, em violação do disposto no art. 10º, nº 1, alínea 3)

da Lei nº 6/2021¹ e do disposto no ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas e Mercados Públicos².

A arrendatária reclamou para o IAM juntando um relatório pericial elaborado pelo Laboratório de Engenharia Civil de Macau (LECM) que concluía existirem “tijolos ocos” na banca nº ** e o Presidente do Conselho de Administração para os assuntos Municipais do IAM indeferiu a reclamação por despacho de 8 de Novembro de 2024.

Contra o acto de aplicação da multa a arrendatária interpôs no Tribunal Administrativo recurso contencioso que fundamentou:

- aceitando que não acatou as instruções do IAM para regressar à banca arrendada (nº 20) e que continuou a ocupar a banca nº ***;

- dizendo que não regressou à banca nº ** porque esta apresentava risco de segurança advindo dos tijolos das paredes e que, por isso, deveria ser autorizada a continuar a utilizar a banca nº *** sem penalização;

- Dizendo que sempre utilizou adequadamente a banca nº *** sem prejudicar o funcionamento e a gestão do mercado;

- concluindo que o acto recorrido deve ser anulado por três razões que configuram outras tantas causas de anulabilidade:

- i. – por erro nos pressupostos de facto ao concluir erradamente que não havia “tijolos ocos” nem risco de segurança na banca nº **;

- ii. – por violar o princípio do inquisitório, por ter omitido diligências necessárias a averiguar se existiam “tijolos ocos” e risco de segurança e;

¹ 1. O arrendatário fica sujeito ao cumprimento das seguintes obrigações:

3) Cumprir as instruções emitidas pelo IAM referentes à gestão dos mercados públicos;

2. O arrendatário é sancionado com multa fixada no Contracto de Arrendamento, até ao valor máximo de 1 500 patacas, pelos actos que violem as obrigações referidas no número anterior, deixando de ser aplicável a referida multa nos casos de rescisão de contracto nos termos do disposto no artigo 13.º.

² “São proibidos os seguintes actos:

1.3. Colocar qualquer objecto dentro da área do mercado público fora da banca, excepto quando tal colocação for necessária para operações ocasionais de descarga dentro do prazo exigido;

iii. – por violar o princípio da proporcionalidade ao exigir o regresso à banca nº ** com “tijolos ocos”, apesar do risco de segurança que isso representa e apesar de sempre ter utilizado adequadamente a banca nº ***.

Todo o recurso contencioso assenta, pois, em dois factos que, segundo a recorrente contenciosa invalidam o acto recorrido que aplicou a multa:

- existência de “tijolos ocos” na banca nº ** que causam risco de segurança aquando da sua ocupação e;

- utilização da banca nº *** de forma adequada e respeitadora do funcionamento do mercado.

Não está em causa a ordem de regresso à banca nº **, *qua tale*, designadamente a existência dessa ordem, a sua eficácia ou a sua validade.

Está em causa apenas um risco de segurança que justificaria a desobediência da arrendatária de recusa de regresso à banca nº **, justificaria a presença lícita da mesma arrendatária na banca nº *** e, sendo um facto não apurado pelo acto recorrido, determina um erro nos pressupostos de facto deste acto; tendo sido insuficientemente procurado ou investigado, revela défice de instrução no procedimento administrativo relativo ao mesmo acto; tendo sido um facto desprezado e não ponderado, assim como foi desconsiderado o facto de a banca nº *** ter sido utilizada respeitando o funcionamento do mercado, gera, desproporção da aplicação da multa.

O recurso contencioso foi decidido por douda sentença que concluiu que o acto recorrido não padece dos vícios que a recorrente contenciosa lhe imputa, mas concedeu procedência por considerar:

- que o acto recorrido subsumiu erradamente os factos praticados pela arrendatária recorrente contenciosa à tipicidade de uma infracção administrativa de natureza contratual relativa ao exercício do arrendamento da banca nº **, quando esses factos respeitam à tipicidade de eventuais infracções relativas à ocupação sem título da banca nº ***;

- que podia conhecer desta questão de errada subsunção, apesar de não ter sido expressamente invocada como fundamento do recurso.

Mais concretamente, em termos de factos praticados, lei aplicada e lei aplicável, considerou a douda sentença que:

- i. – os factos considerados no acto contenciosamente recorrido consistiram na ocupação da banca nº *** sem autorização do IAM e com recusa de acatamento da ordem de regresso à banca nº **;
- ii. – a lei aplicada foi a que rege a utilização da banca nº ** em execução do seu arrendamento;
- iii. – a lei aplicável que deveria ter sido aplicada era a que rege a ocupação indevida da banca nº ***, designadamente sem arrendamento e sem outro título de ocupação, não sendo a recorrente contenciosa arrendatária desta banca.

O raciocínio da sentença recorrida foi este: a recorrente contenciosa era arrendatária da banca nº **, mas não da banca nº ***, em relação à qual não tinha título de ocupação, designadamente autorização do IAM ou contrato de arrendamento, pelo que, relativamente à ocupação da banca nº *** não são aplicáveis à recorrente contenciosa as regras que disciplinam a situação do arrendatário que lhe foram efectivamente aplicadas no acto recorrido, acrescentando que a banca 27 não foi ocupada em violação das regras que disciplinam a utilização das bancas, designadamente com colocação de objectos fora do espaço a eles destinado.

Dito de outro modo, no entender da douda sentença recorrida, a recorrente contenciosa era arrendatária da banca nº ** e “estranha” em relação à banca nº ***, pelo que, relativamente à ocupação da banda nº *** lhe são aplicáveis as regras da ocupação de bancas por “estranhos” e não as regras da ocupação de bancas por arrendatários, tendo errado o acto contenciosamente recorrido ao tratar a recorrente contenciosa como arrendatária, pelo que aquele acto de multa escolheu e aplicou, lei que não era aplicável, padecendo assim do vício de violação de lei ou de ilegalidade por aplicação errada da lei.

Ainda de outro modo, mas muito sintético, entendeu a douta sentença que o acto contenciosamente recorrido qualificou a infracção como desrespeito às regras do arrendamento de bancas, da banca nº **, quando deveria ter qualificado como infracção às regras de acesso a um título de utilização das bancas, a banca nº *** que a recorrente contenciosa ocupava sem título, designadamente sem prévio concurso.

No fundo, a ocupação da banca nº *** foi entendida como uma ocupação autónoma e correcta por não ocorrer colocação de objectos fora da banca, não tendo sido entendida como ocupação indevida da banca nº **, uma ocupação fora do espaço desta banca.

Não se conformou a entidade recorrida com o entendimento da referida douta sentença e contra ela interpôs o presente recurso jurisdicional, exactamente com dois fundamentos:

- não podia ter conhecido da questão que conheceu sem lhe ter sido submetida a apreciação, pelo que é nula por excesso de pronúncia, assim devendo ser declarada para que se mantenha o acto contenciosamente recorrido;

- o acto contenciosamente recorrido aplicou correctamente a lei aplicável, pelo que é a douta sentença recorrida que contém erro de julgamento e, por isso, deve ser revogada para que se mantenha aquele acto.

A recorrente contenciosa, agora recorrida, respondeu concluindo que deve improceder este recurso jurisdicional.

Pelo Digno Magistrado do Ministério Público foi emitido duto parecer também no sentido de dever ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional.

Foram colhidos os vistos.

Cumpre, assim, apreciar e decidir as referidas duas questões, que constituem outras tantas críticas dirigidas pela recorrente jurisdicional à sentença recorrida, uma por ter julgado mais do que podia julgar e outra por ter julgado mal o que julgou a mais.

São, pois, questões relativas ao excesso de pronúncia e ao erro de julgamento de Direito, sendo que, por razões de lógica jurídica, o conhecimento da existência de excesso de pronúncia precede o conhecimento da existência do erro pronunciado e sendo que, nos termos do art. 159º do CPAC, a procedência do fundamento do recurso relativo ao excesso de pronúncia, dando lugar à nulidade da sentença recorrida, determina que não se conheça de qualquer outra questão, designadamente do erro de julgamento e dos vícios apontados ao acto recorrido no recurso contencioso contra ele interposto que a douda sentença recorrida julgou não viciarem o acto de aplicação de multa.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

a) Dos factos

Na decisão recorrida foi dada por assente a seguinte factualidade:

1. Em 24 de Fevereiro de 2021, a recorrente contencioso declarou a confirmação e aceitação da banca n.º ** no piso térreo da área de vendilhões do Mercado de Taipa atribuída pelo IAM, obtendo posteriormente a licença de vendilhões (fls. 125v e fls. 127 do PA).
2. Em Março de 2021, a recorrente contencioso comunicou ao IAM que a banca n.º **, no piso térreo da zona de vendilhões do Mercado de Taipa, era suspeita de conter tijolos ocultos (ver fls. 145v do PA).
3. Em 14 de Abril de 2021, funcionários da Divisão de vendilhões e da Divisão de Edificações do IAM, representantes do empreiteiro contratado e a recorrente contencioso realizaram uma inspecção na banca n.º **, no piso térreo da área de vendilhões do Mercado de Taipa. Após a inspecção, a Divisão de Edificações do IAM informou que a banca em causa não apresentava problemas de segurança estrutural (ver fls. 145 a 147 do processo administrativo).
4. Em Julho de 2021, o IAM informou, por várias vezes, a recorrente contencioso que os azulejos do Mercado da Taipa não apresentavam qualquer problema de descolamento ou segurança estrutural (ver fls. 141 a 142 do processo administrativo).
5. Em 31 de Julho de 2021, de acordo com a análise fornecida pela Divisão de Edificações do IAM, a organização de testes independente contratada pelo empreiteiro realizou testes de resistência ao arrancamento de azulejos no

primeiro e segundo pisos do Mercado de Taipa (fls. 124 e v do processo administrativo)

6. Durante Setembro de 2021, Janeiro de 2023 e Maio de 2023, o IAM informou, por várias vezes, a recorrente contencioso que os resultados gerais dos testes de resistência à tração das paredes de alvenaria do Mercado da Taipa eram satisfatórios (fls. 140 e v, 181 e 183 do PA).
7. Em 22 de Novembro de 2023, para facilitar os trabalhos relevantes às obras de renovação da ala antiga do Mercado da Taipa, a SOCIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE PROPRIEDADES E INSTALAÇÕES. MACAU X, LIMITADA notificou a recorrente contencioso que as obras de perfuração de tubos de drenagem teriam início nas bancas n.ºs **, **, ** e ** do piso térreo do Mercado da Taipa a partir de 27 de Novembro de 2023, as obras foram concluídas em 8 de Dezembro de 2023. A banca da recorrente contencioso que foi afectada pelas obras de perfuração (banca n.º ** do rés-do-chão) foi temporariamente transferida para a banca n.º **** do rés-do-chão para continuar a sua actividade comercial até à conclusão da obra (ver fls. 25v do processo administrativo).
8. Em 26 de Janeiro de 2024, o IAM emitiu a notificação à recorrente contencioso, informando-a de que, no prazo de 5 dias após o recebimento da notificação, ela deveria retornar à sua banca original para realizar suas actividades comerciais e afixar a cópia da notificação nas proximidades da banca arrendada pela recorrente contencioso (ver fls. 22 e 22v, 23 do processo administrativo).
9. Em 31 de Janeiro de 2024, o IAM voltou a emitir uma nova notificação à recorrente contencioso, reiterando a exigência de retomar imediatamente a actividade comercial no local original da banca, afixando a notificação nas proximidades da banca arrendada pela recorrente contencioso (páginas 21 a 22 verso e 23 verso do PA).
10. Em 17 de Julho de 2024, o Vice-Presidente do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais do Instituto para os Assuntos Municipais proferiu o despacho de “Concordo” no parecer n.º 069/DM/DIS/2024, decide-se a instauração de processo administrativo de aplicação de multa pela 2.ª vez à recorrente contencioso (ver fls. 28 a 31 do processo administrativo).
11. Em 25 de Julho de 2024, por ofício n.º 12683/076/DM/DIS/2024, o IAM notificou a recorrente contencioso, do início do processo administrativo e da audiência relativa ao incumprimento das obrigações de arrendamento da banca de mercado cometido pela recorrente contencioso. A recorrente contencioso recebeu a referida notificação em 29 de Julho de 2024 (ver fls. 32 a 36 do processo administrativo).
12. Em 15 de Agosto de 2024, a recorrente contencioso apresentou alegações por escritas para a audiência (ver fls. 204 do PA).
13. Em 12 de Setembro de 2024, o Presidente do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais do Instituto para os Assuntos Municipais proferiu o despacho de “concordo” no parecer n.º 088/DM/DIS/2024, decide-se a aplicação

de multa de MOP1.500,00 à recorrente contencioso, o parecer em causa contém o seguinte conteúdo:

“

*Pelo exposto, uma vez que a Sra. (A), arrendatária da banca n.º ** de vestuário pronto a vestir e mercadorias em geral, situada no piso térreo, zona de vendilhões do Mercado de Taipa, não apresentou motivos razoáveis e provas suficientes relevantes aceitáveis para este Instituto durante a audiência escrita relevante, e considerando os factos apresentados no processo, está agora suficientemente comprovado que a ocupação contínua da Sra. (A) da banca n.º *** no piso térreo da área de vendilhões do Mercado de Taipa, de 7 de Março a 22 de Abril de 2024, sem autorização prévia deste Instituto, constitui uma violação do artigo 10.º, n.º 1, alínea 3), da Lei n.º 6/2021, Regime de Gestão dos Mercados Públicos, e do ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos emitidas por este Instituto para a gestão dos mercados públicos. Recomenda-se, portanto, que a autoridade superior aprove a imposição de uma multa de MOP1.500,00 nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea 3), e n.º 2, do Regime de Gestão dos Mercados Públicos, ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos emitidas por este Instituto para a gestão de mercados públicos, e o artigo 10.º, n.º 4, e o artigo 11.º do Contracto de Arrendamento de banca relevante celebrado entre este Instituto e a Sra. (A). Recomenda-se ainda que seja concedida aprovação para notificar a arrendatária, Sra. (A), do incumprimento acima referido, através do ofício constante do Anexo 7.*

.....” (ver fls. 237 a 240 do processo administrativo)

14. Em 23 de Setembro de 2024, por ofício n.º 15858/091/DM/DIS/2024, o IAM notificou a recorrente contencioso da decisão sancionatória acima mencionada (ver fs. 241 a 243 do processo administrativo).
15. Em 4 de Outubro de 2024, a recorrente contencioso apresentou a reclamação ao IAM contra a referida decisão sancionatória, acompanhada do relatório de teste com martelo sobre revestimentos de azulejos para paredes emitido pelo Laboratório de Engenharia Civil de Macau (ver fls. 251 a 256 do processo administrativo).
16. Em 21 de Outubro de 2024, a recorrente contencioso apresentou o pedido de apoio judiciário ao Conselho de Apoio Judiciário, que foi posteriormente concedido (ver fls. 46 a 47 do processo).
17. Em 8 de Novembro de 2024, o Presidente do Conselho de Administração para os Assuntos Municipais do Instituto para os Assuntos Municipais proferiu o despacho de “visto, concordo” no parecer n.º 103/DM/DIS/2024, decidindo assim indeferir a reclamação da recorrente contencioso e manter a decisão sancionatória datada de 12 de Setembro de 2024 (ver fls. 257 a 261 do processo administrativo).
18. Em 18 de Novembro de 2024, por ofício n.º 18744/103/DM/DIS/2024, o IAM notificou a recorrente contencioso da decisão de indeferimento da reclamação acima mencionada, (ver fls. 262 a 263 do PA).

19. Em 6 de Dezembro de 2024, a decisão de concessão do apoio judiciário tornou-se irrecorrível (ver fls. 60 a 61 do processo).
20. Em 3 de Janeiro de 2025, a recorrente contencioso interpôs recurso contencioso junto deste Tribunal contra a referida decisão sancionatória (ver fls. 2 do processo).

b) Do direito

1. Do excesso de pronúncia.

A sentença recorrida esclareceu a razão por que conheceu do erro na aplicação da lei que concluiu que existia no acto contenciosamente recorrido.

É do seguinte teor desta parte da decisão recorrida:

“Nos termos do artigo 567.º do Código de Processo Civil, o juiz está sujeito aos factos articulados pelas partes, mas não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras jurídicas. Este Tribunal considera que a regra acima referida (jura novit curia) é igualmente aplicável aos processos administrativos contenciosos, tal como se reflecte directamente nas disposições do artigo 74.º, n.º 6, do Código de Processo Administrativo Contencioso: o tribunal não está sujeito a qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso

No presente caso, a recorrente contenciosa caracteriza a decisão sancionatória relevante como conduta ilegal. Embora essa caracterização não seja totalmente precisa, ela levanta, no entanto, a questão para apreciação deste Tribunal. Na verdade, o vício de ilegalidade do acto recorrido reside na aplicação errada da lei; especificamente, as disposições sancionatórias invocadas são inaplicáveis aos factos do caso”.

A recorrente jurisdicional defende que a sentença recorrida só pode conhecer da factualidade ou base factual que constitui a causa de pedir do recurso contencioso, embora sendo livre quanto à qualificação jurídica de tal conjunto de factos. Defende também que a recorrente contenciosa, na petição inicial do recurso, não discordou da qualificação jurídica feita pelo acto recorrido, mas apenas invocou factos não considerados pelo acto recorrido como justificativos da sua conduta, como justificativos do alegado erro nos pressupostos de facto do acto recorrido e da insuficiente actividade instrutória (risco de segurança na banca nº ** advindo de “tijolos ocos”) e como comprovativos da desproporcionalidade do acto recorrido (risco de segurança e utilização adequada da banca nº *** em respeito pelo funcionamento do mercado).

Acrescenta que pelo facto de a recorrente contenciosa não ter discordado na

petição inicial do recurso da qualificação da infracção e da lei aplicada pelo acto recorrido, nada alegou a esse propósito na contestação que apresentou no recurso contencioso.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

“Sobre a arguida nulidade da douda sentença recorrida.

Alega o Recorrente que a Meritíssima Juiz *a quo* incorreu em excesso de pronúncia na medida em que conheceu de um vício do acto administrativo recorrido que, segundo diz, não foi invocado no recurso contencioso.

Salvo o devido respeito, não nos parece.

É certo que, no recurso contencioso, em relação aos fundamentos de anulabilidade do acto administrativo, o juiz não conhece de ofício. Apenas pode conhecer dos vícios que tenham sido invocados pelo recorrente, pelo que a sentença ficará inquinada de nulidade por excesso de pronúncia se nela se conhecerem outros [segundo o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 571.º do Código de Processo Civil aplicável no contencioso administrativo por força do artigo 1.º do CPAC, é nula a sentença «que conheça de questões de que não podia tomar conhecimento»].

Todavia, uma coisa é o fundamento alegado e outra, diferente, é a qualificação jurídica desse fundamento. É o que resulta do disposto no n.º 6 do artigo 74.º do CPAC: «a errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso não impede o seu provimento com base na qualificação que o tribunal considere adequada». Significa isto que, no estrito âmbito da causa de pedir definida pelo recorrente através da alegação do concreto comportamento da Administração que, ao praticar certo acto, violou a legalidade vigora no recurso contencioso o princípio *jura novit curia* (veja-se, sobre a questão, VIRIATO LIMA/ÁLVARO DANTAS, *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, 1.ª edição, p. 239).

Ora, no caso, como resulta dos artigos 33 a 36 da douda petição inicial, a Recorrente contenciosa alegou que ao utilizar a banca nº *** não afectou o funcionamento normal do Mercado da Taipa nem causou lesão para o interesse público e também alegou, expressamente, que a Administração violou a lei ao aplicar-lhe uma sanção administrativa pela utilização da banca nº ***. É dizer que a Recorrente trouxe ao processo o concreto comportamento da Administração que, a seu ver, é violador do bloco de legalidade aplicável, ainda que tenha feito um errado enquadramento jurídico do vício alegado pelo que dispunha o Tribunal de ampla liberdade na qualificação jurídica desse vício nos termos da antes referida norma do n.º 6 do artigo 74.º do CPAC.

Podemos, assim, concluir que a douda sentença recorrida não sofre da nulidade prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 571.º do Código de Processo Civil e que foi invocada pelo Recorrente”.

O Acórdão deste tribunal nº 791/2025, de 19 de Março de 2026 decidiu em caso idêntico ao presente, onde apenas divergia a data de ocupação da banca no 27 pela aqui recorrida, que não ocorre o referido excesso de pronúncia.

Não está controvertido nos presentes autos, nem se encontram razões de controvérsia, que o tribunal não pode conhecer oficiosamente dos vícios que geram anulabilidade do acto administrativo e que não está vinculado à qualificação que o recorrente faz dos vícios que invoca como fundamento do recurso contencioso, podendo conhecer do vício invocado independentemente da qualificação que lhe seja dada³. Com efeito, dispõe o art. 563º, nº 3 do CPC, aplicável nos termos do art. 1º do CPAC, que “o juiz ocupa-se apenas das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras” e dispõe o art. 74º, nº 6 do CPAC que “a errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso não impede o seu provimento com base na qualificação que o tribunal considere adequada”.

Ora, tudo ponderado, afigura-se que a recorrente não tem razão e que foi lúcida a sentença recorrida ao entender que a crítica da recorrente contenciosa ao acto de aplicação de multa, na parte em que refere que foi adequada e respeitadora a ocupação da banca nº ***, foi mal qualificada pela mesma recorrente, uma vez que visa, embora de forma imprecisamente expressa, que o tribunal reconheça como vício do acto impugnado que a ocupação que foi feita da banca nº *** não configura qualquer infracção e não apenas que reconheça que há uma causa de exclusão da

³ Acórdão do Tribunal de Última Instância nº 83/2019, de 8/11/2019 - “o Tribunal não pode conhecer de vício não suscitado pelo que interpôs recurso contencioso ou pelo Ministério Público, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 69.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 74.º do mesmo diploma, incorrendo em violação do princípio dispositivo e em excesso de pronúncia, se o fizer”.

Acórdão do mesmo Tribunal nº 8/2007, de 30/04/2008 - “no recurso contencioso, o tribunal só pode apreciar o vício determinante da anulabilidade do acto a pedido”.

Acórdão do Tribunal de Segunda Instância nº 199/2006, de 14/09/2006 - “imputando o recorrente ao acto administrativo o vício de usurpação de poderes e verificando-se que o mesmo padece do vício de incompetência, não incorre o Tribunal em excesso de pronúncia se nesta conformidade decidir, pois que, nos termos do artº 74º nº 6 do C.P.A.C., “A errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso não impede o seu provimento com base na qualificação que o tribunal considere adequada”.

ilicitude ou da culpa relativamente àquela infracção que o acto recorrido considerou como cometida pela recorrente contenciosa. O tribunal recorrido não apreciou, pois, questão que não lhe tivesse sido colocada. Apreciou questão que lhe foi colocada, embora com coloração jurídica diferente daquela que o tribunal recorrido qualificou. Ou seja, a recorrente entende que não ocorre infracção por haver causa de justificação do facto ou da culpa do agente, causa de exclusão da ilicitude ou da culpa, mas a sentença recorrida entende que está excluída a própria tipicidade da infracção que o acto recorrido entende preenchida pela conduta da aqui recorrida. São os mesmos os factos considerados na sentença recorrida e os invocados como causa de pedir do recurso contencioso enquanto incorrecto comportamento da administração por violar a lei aplicável. O que difere é a qualificação jurídica que a recorrente contenciosa, por um lado, e a sentença recorrida, por outro, fazem dos mesmos factos.

Improcede, pois, este fundamento do recurso jurisdicional.

2. Do erro de julgamento.

Está agora em causa a apreciação da crítica que a recorrente dirige à sentença recorrida por ter entendido que a conduta da recorrente contenciosa não infringiu a norma que proíbe ao arrendatário colocar objectos fora da banca arrendada.

É evidente que, sendo a recorrente contenciosa arrendatária da banca nº ** e ocupando com os seus bens a banca nº ***, coloca objectos dentro do mercado público e fora da banca arrendada em desconformidade com o que parece proibir a norma do ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas e Mercados Públicos supra mencionada. Porém, mais uma vez se afigura que a sentença recorrida interpretou correctamente o espírito da referida norma, a qual visa a ordem do funcionamento prático dos mercados públicos sem objectos fora dos locais aos mesmos destinados, as bancas, a perturbar ou obstruir aquela ordem prática, mas não visa a ordem do funcionamento jurídico dos mesmos mercados, designadamente o título mediante o qual é autorizada a utilização das bancas.

Viu bem a sentença recorrida, pois que a recorrente contenciosa poderá ter afrontado as regras que regulam o direito de utilização das bancas, designadamente o título de acesso à utilização, mas não afrontou as regras que regulam o exercício desse direito de utilização, designadamente não prejudicou a circulação colocando objectos no exterior da banca. No fundo, o que a sentença conclui é que a utilização da banca n.º *** é realidade diferente da ocupação excessiva da banca n.º **.

Também nesta parte é clara e bem estruturada a fundamentação da decisão recorrida:

“Em resumo das disposições acima mencionadas, as normas jurídicas subjacentes ao acto recorrido estabelecem os seguintes factos como pressupostos sancionatórios: quando o arrendatário ou o seu assistente e empregados colocam qualquer objecto na área do mercado público além da sua banca designada, e a realização de operações de descarga incidentais dentro do prazo necessário é estabelecida como causa de exclusão da ilicitude.

Uma análise global das proibições descritas no artigo 1.º das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos, em particular os pontos 1.3, 1.5, 1.6 e 1.7, revela facilmente que o IAM procura regulamentar a utilização do espaço dentro e fora da banca pelo arrendatário (e seus assistentes e empregados), especifica quais actividades só podem ser realizadas dentro dos limites da banca e não devem ultrapassar os seus limites, de modo a não obstruir ou perturbar a ordem do mercado público.

Neste contexto, a interpretação adequada da disposição do ponto 1.3 deve ser: a menos que o arrendatário (ou os seus assistentes e empregados) esteja a realizar a carga ou descarga necessária de mercadorias, os seus artigos não devem ser colocados além dos limites da sua banca. O interesse jurídico protegido por esta disposição é a limpeza e a ordem do mercado público.

*No presente caso, o acto ilícito pelo qual a recorrente contencioso é imputada reside na ocupação continuada da banca n.º *** na zona de vendilhões do Mercado de Taipa sem autorização prévia do IAM, juntamente com a recusa em desocupar a banca n.º ** arrendada.*

*É certo que a posição da banca n.º *** ocupada pela recorrente contencioso se encontra fora dos limites da banca n.º ** arrendada pela mesma. No entanto, a ilegalidade da sua conduta não reside na colocação de objectos fora da área designada, nem na obstrução da limpeza e ordem do mercado público. Consequentemente, tal não se enquadra no âmbito de aplicação do ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos.*

...

*Portanto, mesmo que a recorrente contenciosa, conforme alegado pela entidade recorrida, tenha continuado a ocupar a banca n.º *** sem autorização e se tenha recusado a regressar à banca n.º ** que lhe foi atribuída, a violação praticada por ela diz respeito aos requisitos legais relativos à atribuição e arrendamento de bancas ... e não as*

disposições do ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos, que se destinam a manter a limpeza e a ordem dos mercados públicos.

Tendo em conta o exposto, o acto da entidade recorrida que impôs a multa de MOP1.500,00 à recorrente contencioso, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea 3), da Lei n.º 6/2021, em conjugação com o ponto 1.3 das Instruções Gerais para Bancas de Mercados Públicos, constitui um erro na aplicação da lei. Por conseguinte, deve ser anulado, nos termos do artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo”.

É também esclarecedor da ausência do erro de julgamento invocado como fundamento do presente recurso o douto parecer do Digno Magistrado do Ministério Público, com o qual também se concorda e se transcreve de seguida para fazer parte integrante da fundamentação da presente decisão:

“Quanto ao alegado erro de julgamento.

Segundo o Recorrente, a douta sentença sofre de erro de julgamento por ter decidido que o acto administrativo recorrido violou a lei.

Também aqui, parece-nos, o Recorrente não tem razão. Brevemente, pelo seguinte.

De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 6/2021, «o arrendatário é sancionado com multa fixada no contrato de arrendamento, até ao valor máximo de 1 500 patacas, pelos actos que violem as obrigações referidas no número anterior (...)». Entre essas obrigações conta-se, de acordo com a alínea 3), a de «cumprir as instruções emitidas pelo IAM referentes à gestão dos mercados públicos».

Discute-se nos presentes autos o alcance do ponto 1.3 das «Instruções gerais para as bancas dos mercados públicos» aprovadas pelo Conselho de Administração do Instituto dos Assuntos Municipais, de 19 de Novembro de 2021, segundo o qual, é proibido aos arrendatários das bancas de mercados públicos «colocar quaisquer objectos na área do mercado público fora da banca, com excepção do eventual trabalho de carga e descarga no tempo necessário». Na verdade, foi com fundamento na violação desse ponto 1.3 das «Instruções» que foi praticado o acto punitivo aqui impugnado.

Acompanhamos a Meritíssima Juíza a quo.

Também a nós nos parece evidente a teleologia da injunção contida naquele ponto 1.3 das faladas «Instruções». Visa-se, através dela, assegurar que os arrendatários das bancas não utilizam espaço do mercado que excede os limites físicos dessas bancas, e, portanto, não colocam produtos, mercadorias ou objectos fora delas. Desse modo se garante, nomeadamente, que não há peias ou obstáculos naquilo que constitui o espaço público do mercado, é dizer, no espaço não ocupado pelas bancas arrendadas e que constitui o espaço de circulação. Que esta é a finalidade da instrução é o que, a nosso ver, resulta demonstrado pela excepção contida na sua parte final uma vez que nesta se refere, justamente, a possibilidade de colocação de objectos fora dos limites da banca arrendada em operações de carga e descarga.

Contrariamente ao que vem doutamente defendido pelo Recorrente, não nos parece, com todo o respeito, que o ponto 1.3 das «Instruções» abranja na sua previsão,

no seu âmbito de protecção, as situações em que um arrendatário utiliza uma outra banca que não a arrendada, mas faz dessa banca uma utilização regular, no sentido de manter os objectos e produtos destinados a venda nos limites físicos dessa banca, tal como muito bem se explicou na douda decisão recorrida. É que, nesse caso, o «bem jurídico» protegido, vamos dizer assim, não é, estamos em crer, objecto de qualquer lesão e daí que, com base na violação do ponto 1.3 das «Instruções», não possa, segundo pensamos, haver lugar à aplicação da sanção administrativa questionada nestes autos (como se sabe, em princípio, o juiz administrativo controla a legalidade do acto à luz da respectiva fundamentação contextual).

Conclui-se, pois, que a sentença recorrida não falhou ao considerar que a ocupação da banca nº *** pela aqui recorrida não configura violação na ocupação da banca nº ** da qual a aqui recorrida é arrendatária.

*

III – DECISÃO.

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância em julgar improcedente o recurso.

Sem custas.

Registe e notifique.

RAEM, 02 de Julho de 2026

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos
(Relator)

Choi Mou Pan
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong
(Segundo Juiz-Adjunto)

Fui presente

Álvaro Dantas (Delegado Coordenador do Ministério Público)