

Processo n.º 9/2023

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Companhia de Construção Iao Kei, Limitada

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Data da conferência: 22 de Fevereiro de 2023

Juízes: Song Man Lei (Relatora), José Maria Dias Azedo e Sam Hou Fai

Assuntos: - Suspensão de eficácia de actos administrativos

- Prejuízo de difícil reparação

SUMÁRIO

1. Os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

2. Cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e

especificada, não sendo bastante a mera utilização de expressões vagas e genéricas.

A Relatora,
Song Man Lei

ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:

1. Relatório

Companhia de Construção Iao Kei, Limitada, melhor identificada nos autos, requereu junto ao Tribunal de Segunda Instância e ao abrigo do disposto nos art.ºs 120.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo Contencioso a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, que indeferiu os pedidos de prorrogação do prazo de pagamento da taxa anual e de renovação da licença de ocupação, bem como declarou a extinção do procedimento de renovação da licença de ocupação e ordenou a desocupação do terreno situado em Coloane, na Zona Industrial do Aterro Sanitário de Seac Pai Van, lote H14, junto à Rua das Árvores do Pagode.

Por acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 786/2022/A, foi indeferido o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo.

Inconformada com a decisão, recorre a requerente para este Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1.ª Julgou o Venerando Tribunal *a quo* que, apesar de efectivamente o acto *sub judice* – o despejo – se tratar de um acto com conteúdo positivo, não se encontram preenchidos os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do art.º 121.º, n.º 1, do CPAC.

2.^a Salvo o muito tido e devido respeito pelo Venerando Colectivo *a quo*, a Recorrente não se conforma com o decidido, apontado à douta decisão recorrida o erro de julgamento na aferição dos pressupostos de que depende a concessão do procedimento cautelar requerido no caso concreto.

3.^a Alegou a Recorrente (e afigura-se ter resultado demonstrado, com o grau de certeza exigido num procedimento preventivo e conservatório) que detém no terreno ocupado um largo leque de materiais e equipamentos, avaliados numa quantia de MOP\$60,917,400.00.

4.^a E que, tendo por subjacente a ocupação do terreno, encontram-se em vigor dois contratos de cooperação que com a execução do despejo não poderá ela continuar a dar cumprimento.

5.^a Afigura-se ter a Recorrente alegado, de forma bastante, que o prejuízo de difícil reparação provém tanto da (1) perda dos valiosos materiais e equipamentos depositados no terreno por não ter onde os colocar, devido à escassez de terrenos na RAEM e (2) o risco de ter de indemnizar os seus contratantes pela impossibilidade de cumprir os contratos que celebrou, em montantes difíceis sequer de quantificar.

6.^a Quanto à inexistência de terrenos onde contratar os seus materiais, refira-se que tal foi alegado no artigo 30.º do requerimento inicial.

7.^a A entidade recorrida, na sua contestação, não impugnou este facto. Pelo contrário, no artigo 49.º da mesma, alegou que “(...) *não podemos olvidar a manifesta escassez de terrenos em Macau (...)*”, afirmação que aliás está na esteira do que vem sendo há muito tempo reconhecido em Macau publicamente.

8.^a Afigura-se ser tal facto notório, o que, aliado ao facto de a entidade recorrida não o ter contestado, devia ter resultado na conclusão de que efectivamente não existem terrenos disponíveis, muito menos a curto prazo, para a Recorrente colocar o vasto leque de equipamentos e materiais que tem depositados no seu terreno.

9.^a Não somos de acompanhar a tese de que os prejuízos em causa possam ser facilmente determinados e ressarcidos em sede de acção indemnizatória, ou sequer que isso possa, de per si, motivar a denegação da pretensão preventiva, na esteira de autoritária doutrina propendendo que essencial é demonstrar a irreversibilidade dos danos.

10.^a Caso a Recorrente perca a possibilidade de ocupar o Terreno, mesmo que venha a ter ganho de causa no recurso contencioso, a verdade é que os danos serão, nessa altura, irreversíveis, podendo mesmo levar à insolvência da empresa, conforme alegado no art.º 30.º do requerimento inicial.

11.^a O prejuízo com a perda dos contratos de cooperação envolvendo o terreno ocupado, bem como o perecimento dos equipamentos e materiais, não são totalmente quantificáveis, porquanto não se perdem só o valor potencial dos mesmos, mas também a imagem da Requerente e a possibilidade de, no futuro, obter a confiança de potenciais outros co-contratantes.

12.^a Não podemos olvidar que a lei se basta uma probabilidade da existência do prejuízo de difícil reparação, como aliás decorre da própria letra do normativo – *previsivelmente* – afigurando-se que essa probabilidade saiu demonstrada no caso *sub judice*.

13.^a Destarte, e salvo melhor opinião, afigura-se ter o douto Acórdão recorrido violado o art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, ao ter julgado não estar verificado, *in casu*, o requisito do prejuízo de difícil reparação para a Requerente com a execução do acto.

14.^a No douto Acórdão recorrido julgou-se também como não verificado o requisito (cumulativo) previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. b), do CPAC, havendo sido considerado este requisito como não verificado por imposição legal, fruto da norma ínsita no art.º 208.º, n.º 3, da Lei n.º 10/2013.

15.^a Analisada a Lei de Terras, temos que existem 2 regimes de desocupação distintos: a desocupação após ser decretado o despejo e a desocupação seguida a uma ocupação ilegal.

16.^a O artigo 179.º da Lei de Terras regula a desocupação em casos de revogação ou caducidade de licença (cfr. alínea 4) do n.º 1), sendo que, nestas situações, o procedimento do despejo segue os termos do disposto no Regime Jurídico da Construção Urbana, mormente os seus art.ºs 29.º e ss.

17.^a Já o citado art.º 208.º da Lei de Terras aplica-se tão só aos casos de ordem de desocupação de terreno ilegalmente ocupado. E, nestes casos o respectivo procedimento é regulado na própria Lei de Terras (artigos 209.º a 211.º).

18.^a Uma coisa é a ocupação de terreno para lá da ordem de despejo, outra é a ocupação ilegal de um terreno. No primeiro caso, a concessionária ou ocupante tem todo o direito de discutir judicialmente a legalidade do despejo, sem que daí se possa retirar que seja uma ocupante ilegal do mesmo.

19.^a Pelo que se afigura patente que a Requerente não é, para efeitos

do disposto no art.º 208.º da Lei de Terras, uma ocupante ilegal do terreno em causa.

20.^a E para se concluir desse modo podemos atentar ao prazo em que nuns e noutros casos a entidade ocupante tem para abandonar o terreno em causa.

21.^a Se no caso de ocupação ilegal de terrenos a própria lei dispõe que o Chefe do Executivo deve fixar um prazo para a desocupação (art.º 208.º, n.º 1, *in fine*), já nos casos de despejo por revogação da licença a lei dispõe que deve ser efectivado no prazo de 45 dias (é que o que resulta da conjugação dos artigos 179.º, n.º 2, da Lei de Terras e 29.º, números 1 e 2, do actual Regime Jurídico da Construção Urbana).

22.^a E se analisarmos a ordem de despejo nos presentes autos, recebida pela Requerente em 8 de Novembro de 2022, colhemos que não foi fixado qualquer prazo para a desocupação.

23.^a Não se tratando a Requerente de uma ocupante ilegal nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 208.º da Lei de Terras, não se lhe é aplicado o regime previsto no n.º 3 do normativo.

24.^a Até porque nesse normativo é expressamente referido *a execução da ordem referida no n.º 1*. Ou seja, só a ordem emitida pelo Chefe do Executivo para desocupação de terreno ilegalmente ocupado cai na alçada do seu n.º 3, já não o sendo assim para o caso da ordem de despejo regulada pelo art.º 179.º da Lei de Terras.

25.^a Devendo concluir-se ter o douto Acórdão recorrido violado os artigos 208.º da Lei de Terras e 121.º, n.º 1, al. b), do CPAC, por terem sido

dados por verificados num quadro fáctico que não o impunha.

26.^a Analisada a douta contestação da entidade recorrida, verificamos que a sua linha de defesa quanto à existência de grave lesão para o interesse público com a suspensão do acto se limitou à alegação de que a Requerente se trata de uma ocupante ilegal do terreno nos termos do art.º 208.º da Lei de Terras.

27.^a Decaindo esse argumento, deve aplicar-se o disposto no art.º 129.º, n.º 1, do CPAC, no sentido de que a falta de alegação de que a suspensão da eficácia do acto causa grave lesão do interesse público deve resultar na verificação do requisito previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 121.º.

28.^a Finalmente, não se afigura resultar do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso contencioso apresentado pela Requerente, pelo que, apesar do conhecimento deste requisito ter ficado prejudicado pelo julgamento dos restantes, pode esse Venerando Tribunal ad quem, nos termos do disposto no art.º 159.º, n.º 3, do CPAC, dele conhecer.

Contra-alegou a entidade recorrida, entendendo que se deve negar provimento ao recurso.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, pugnando também pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.

2. Os Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera assente a seguinte

factualidade com pertinência para a decisão:

- A requerente vem há vários anos ocupando o terreno com a área de 4 485 m², situado na ilha de Coloane, na Zona Industrial do Aterro Sanitário de Seac Pai Van, lote H14, junto à rua das Árvores do Pagode, destinado a armazém, sucata e estaleiro de obras, mediante uma licença de ocupação temporária emitida em 2005, tendo esta objecto de renovações sucessivas, cada renovação pelo período de um ano, terminando o prazo da última renovação em 26.12.2019 (licença de ocupação n.º 23/2019).

- Em 13.11.2019, a requerente deu entrada requerimento solicitando a renovação da licença de ocupação n.º 23/2019 por mais um ano, ou seja, até 26.12.2020.

- Tendo esse pedido de renovação sido autorizado por despacho do STOP de 20.3.2020, e sujeito ao pagamento de uma taxa anual no valor de MOP1.614.600,00.

- Notificada por ofício de 19.6.2020, a requerente não efectuou o pagamento da taxa devida.

- A requerente tem depositado vários materiais e máquinas de construção, bem como instalou algumas barracas de zinco no terreno em causa.

3. O Direito

No acórdão recorrido, o Tribunal de Segunda Instância decidiu indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo formulado

pela requerente, ora recorrente, por entender inverificados os requisitos necessários previstos nas al.s a) e b) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

E defende a recorrente o contrário.

Vejamos.

Ora, regula o art.º 121.º do CPAC a legitimidade e os requisitos para a suspensão de eficácia:

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

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

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

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

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

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º

1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

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

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

Como se sabe, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º para a suspensão de eficácia de actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

É claro que o caso vertente não se integra em nenhuma das situações dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 121.º, daí que se exige a verificação de todos os requisitos do n.º 1.

O requisito indicado na al. a) refere-se ao prejuízo de difícil reparação, causado pela execução do acto administrativo.

Analisada a situação ora em apreciação, afigura-se-nos que o acórdão

recorrido não merece censura.

Desde logo, há que ver em que consiste o previsível prejuízo de difícil reparação, exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

Tal como entende este Tribunal de Última Instância, o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado, em certas situações, de difícil reparação para o requerente, sendo de considerar ainda como tal os casos “em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis”, os prejuízos “decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres” bem como consistentes “na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”.¹

“Mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto.”²

E “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

¹ Ac. do TUI, de 25-4-2001, Proc. n.º 6/2001.

² Ac. do TUI, de 4-11-2009, Proc. n.º 33/2009.

sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”³

Por outro lado, as jurisprudências têm entendido que cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não bastando alegar a existência de prejuízos, não ficando tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente.

Voltando ao nosso caso concreto.

Na tese da recorrente, o prejuízo de difícil reparação provém i) da perda dos materiais e equipamentos depositados no terreno, avaliados numa quantia de MOP\$60,917,400.00, por não ter onde os colocar, devido à escassez de terrenos na RAEM e ii) do risco de ter de indemnizar os seus co-contratantes pela impossibilidade de cumprir dois contratos de cooperação que celebrou, em montantes difíceis sequer de quantificar, invocando-se ainda a perda da imagem da recorrente e a possibilidade de, no futuro, obter a confiança de potenciais outros co-contratantes.

Desde logo, é de salientar que, não obstante a indicação expressa do valor dos materiais e equipamentos depositados no terreno em causa, cuja perda foi invocada para fundamentar o alegado prejuízo de difícil reparação, a recorrente não apresentou quaisquer elementos probatórios para comprovar tal valor alegado, limitando-se tão só a juntar aos autos algumas fotografias. E nem se sabe quando e onde foram tiradas tais fotografias.

³ José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p. 176.

Ora, mesmo aceitando, por mera hipótese, o valor elevado indicado pela recorrente, não se nos afigura difícil de reparação, dado que não se apresenta difícil a indemnização do prejuízo sofrido pela recorrente, no caso de o recurso contencioso por si interposto vir a merecer provimento.

Sem intenção de ignorar “*a manifesta escassez de terrenos em Macau*”, reconhecida pela entidade recorrida, certo é que tal facto não implica necessariamente a impossibilidade de encontrar outro terreno para colocar os materiais e equipamentos, sendo de frisar que a recorrente nem sequer chegou a alegar e demonstrar que tinha tomado algumas diligências, mas em vão, com vista à reinstalação dos mesmos.

O mesmo se deve dizer em relação aos danos “irreversíveis” alegados pela recorrente.

E nem é muito difícil calcular, e conseqüentemente reparar, as despesas relacionadas com a deslocação e reinstalação dos mesmos materiais e equipamentos.

No que respeita à impossibilidade de cumprir os contratos por si celebrados com outrem e ao risco de indemnizar os seus co-contratantes, a recorrente também não oferece elementos concretos para que se possa avaliar se está em causa um prejuízo de difícil reparação, limitando-se a juntar os contratos celebrados e alegar, vagamente, “*montantes difíceis sequer de quantificar*”, sem que tenha explicado o porquê dessa dificuldade.

Invoca ainda a recorrente a perda da sua imagem e a possibilidade de, no futuro, obter a confiança de potenciais outros co-contratantes, argumentos estes que são novos e não foram antes deduzidos pela recorrente no seu pedido de suspensão de eficácia.

Salienta-se que é notória a falta de exposição desenvolvida de tais argumentos, bem como a respectiva demonstração concreta que se apresenta como necessária para a pretensão da recorrente. Daí que se tratam dos argumentos muito vagos e sem nenhum suporte factual.

Assim sendo, é de concluir pela evidência de sem razão da recorrente.

Repetindo, tendo a recorrente o ónus de alegar e provar, com elementos mais ou menos concretos e convincentes, os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, o incumprimento desse dever conduz, necessariamente, à não verificação do requisito previsto na lei para que seja decretada a suspensão de eficácia.

E sendo de verificação cumulativa os requisitos previstos nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, o não preenchimento de um deles implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo, o que torna desnecessário o conhecimento de outros requisitos.

Fica assim prejudicado o conhecimento da questão colocada pela recorrente respeitante ao requisito referido na al. b) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

É de julgar improcedente o recurso.

4. Decisão

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 8 UC.

Macau, 22 de Fevereiro de 2023

Juízes: Song Man Lei (Relatora)

José Maria Dias Azedo

Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas