

**Processo nº 86/2023**

(Autos de recurso jurisdiccional)

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**Relatório**

1. A ( 甲 ), com os restantes sinais dos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do SECRETÁRIO PARA OS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS datado de 04.09.2020 que, em sede de recurso hierárquico, confirmou a decisão que ordenou a demolição de obras consideradas ilegais realizadas na [Endereço]; (cfr., fls. 2 a 9 e 50 a 51

que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

\*

Por Acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 24.05.2023, (Proc. n.º 970/2020), julgou-se improcedente o dito recurso; (cfr., fls. 471 a 475).

\*

Inconformado, a esta Instância traz agora o mesmo recorrente o presente recurso jurisdicional pedindo a revogação do Acórdão pelo Tribunal de Segunda Instância prolatado; (cfr., fls. 511 a 522).

\*

Por deliberação do Conselho dos Magistrados Judiciais de 26.03.2025 foram estes autos redistribuídos ao ora relator.

\*

Adequadamente processados os autos, e nada parecendo obstar, cumpre conhecer.

A tanto se passa.

## **Fundamentação**

### **Dos factos**

2. Pelo Tribunal de Segunda Instância foram dados como “provados” os seguintes factos com interesse para a decisão a proferir:

*“1. **B**, foi o promotor do empreendimento do **[Edifício]**, sito na **[Endereço]**, Macau;*

*2. Após a construção do dito edifício, **B** projectou e estabeleceu no local uma **“[Loja de Frutas (1)]”**;*

*3. Em Outubro de 1980, **B** arrendou o estabelecimento **“[Loja de Frutas (1)]”** ao recorrente que aí passou a explorar o estabelecimento **“[Loja de Frutas (2)]”**;*

4. Em 09.06.1986, **B** trespassou a “[Loja de Frutas (1)]” ao recorrente, assinando uma declaração de trespasse e pagando o imposto de selo;

5. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes entendeu que a “obra” do rés-do-chão do [Endereço], onde se situa o “[Loja de Frutas (2)]”, violou o disposto na Lei n.º 6/99/M e no n.º 1 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, considerando-a “obra ilegal”;

6. Em 11.09.2019, e nos termos do art. 52º do Regulamento Geral da Construção Urbana, o Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes proferiu despacho na proposta n.º 07533/DURDEP/2019, ordenando ao recorrente a demolição da referida obra;

7. Em 04.10.2019, o recorrente interpôs recurso hierárquico necessário para a entidade recorrida;

8. Em 04.09.2020, a entidade recorrida proferiu o despacho na informação n.º 77/DJU/2020, indeferindo o recurso hierárquico necessário interposto pelo recorrente e mantendo a ordem de demolição tomada pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de Macau”; (cfr., fls. 473-v a 474, com tradução livre por

nós efectuada).

### **Do direito**

3. Como resulta do que se deixou relatado, vem **A** recorrer do Acórdão do Tribunal de Segunda Instância que, negando provimento ao seu anterior recurso contencioso, considerou que o “acto administrativo” aí objecto de recurso não padecia de nenhum dos vícios que pelo dito recorrente lhe era imputado.

Ponderando sobre o decidido, e agora alegado, cremos que ao recorrente não assiste qualquer razão.

Vejamos.

Insurgindo-se contra o despacho do Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas que indeferiu o recurso hierárquico por si apresentado e que, conseqüentemente, manteve a “ordem de demolição” de obras de construção proferida pelo (então) Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (na proposta n.º 07533/DURDEP/

2019, de 11.09.2019), apresentou o ora recorrente o anterior recurso contencioso junto do Tribunal de Segunda Instância.

Sucintamente, alegou que o “acto administrativo” em causa e aí recorrido padecia do vício de “violação de lei”, na medida em que:

- tinha sido praticado por entidade incompetente;
- as “obras” em questão não eram “ilegais” porque o senhorio **B** teria apresentado um “pedido de licença” ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 1600 que não obteve resposta, o que implicaria um “deferimento tácito”; e, assim,
  - a dita obra deveria ser considerada “legal” ao abrigo do art. 11º da Lei n.º 6/99/M; afirmando ainda que o acto administrativo padecia do,
    - vício de “errada aplicação do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21.08”.

Observados os devidos trâmites processuais, e como se viu, o Tribunal de Segunda Instância, por Acórdão de 24.05.2023, (Proc. n.º 970/2020), negou provimento ao aludido recurso contencioso.

Não se conformando com o assim decidido, vem o dito recorrente apresentar o presente recurso jurisdicional para este Tribunal de Última Instância, alegando, sumariamente, que o Tribunal de Segunda Instância:

- aplicou erradamente o Decreto-Lei n.º 79/85/M e a Lei n.º 6/99/M;
- não aplicou devidamente as “regras do ónus da prova”; e que,
- não apresentou uma fundamentação para a decisão de facto, incorrendo assim em “omissão de pronúncia”, o que implicava a nulidade do Acórdão recorrido ao abrigo das alíneas b) e d) do n.º 1 do art. 571º do C.P.C.M., (aplicável por força do art. 1º do C.P.A.C.).

Para maior facilidade de exposição – em face da grande confusão que é (facilmente) gerada pelos enquadramentos legais incorrectos pelo recorrente sugeridos, pois que parte (sempre) do pressuposto incorrecto de que a “ordem de demolição” é uma “sanção administrativa” – começemos por fazer uma referência à “questão de fundo” subjacente à “ordem de demolição” trazida à consideração deste Tribunal de Última Instância; (sobre “situação” próxima igualmente relacionada com a “demolição de obras ilegais”, cfr., v.g., o Ac. deste T.U.I. de 21.11.2023, Proc. n.º 90/2023).

Pois bem, em causa nos presentes autos estão “obras de construção” efectuadas em “data não apurada”, que alteraram a edificação existente, envolvendo, nada menos, que a construção de um *“compartimento em estrutura e cobertura metálica numa parte comum do edifício que se destina ao corredor”*, sendo ainda de notar que as ditas obras, realizadas sem qualquer licença administrativa, conduziram a uma – efectiva – *“apropriação indevida de uma parte comum do edifício”*.

Aliás, nem o próprio recorrente põe em causa a existência daquelas “obras de construção”, nem as suas “características”, defendendo, apenas, que não existe “ilegalidade”, (seja por conta de um alegado “deferimento tácito” de uma licença de construção, seja porque já não haveria ilegalidade em face do art. 11º da Lei n.º 6/99/M, ou seja ainda porque não era aplicável o Decreto-Lei n.º 79/85/M).

Porém, os atrás referidos “aspectos” que se deixaram salientados, apresentam-se (totalmente) “indiscutíveis” em face do que consta do procedimento administrativo n.º 401/OI/2010/F, (independentemente das

considerações pelo recorrente feitas tendentes a obscurecer as questões de facto e a clareza da solução jurídica), o que nos permite, desde logo, concluir pela “ilegalidade” das obras de construção em causa ao abrigo do Decreto-Lei n.º 79/85/M, diploma que a Administração considerou aplicável à “situação” concreta em questão, (e que, como se verá, distinta não seria a solução no âmbito do Diploma Legislativo n.º 1600 de 1963 cuja aplicação é pelo recorrente reclamada).

Com efeito, resulta do art. 2º, n.º 1, desse Decreto-Lei n.º 79/85/M que: “Consideram-se obras de construção civil para efeitos de aplicação do presente diploma a execução de novas edificações, bem assim como os trabalhos de reconstrução, restauro, reparação, modificação, ou ampliação em edificações existentes, a demolição de construções e ainda quaisquer trabalhos que determinem alteração da topografia do solo e execução de infra-estruturas quando estas não caibam na competência das Câmaras Municipais”.

Por sua vez, cabe referir que se entende por “Modificação: a execução de obras que por qualquer forma modifiquem o projecto inicial de uma edificação já concluída”, e, por “Reparação: execução

de obras numa edificação destinada a substituir partes arruinadas ou elementos deteriorados ou em mau funcionamento”, (cfr., art. 2º, n.º 2, alínea m), subalíneas m.6) e m.8) do referido Decreto-Lei n.º 79/85/M), sendo ainda de salientar que, para todas estas “obras”, necessária é uma “licença de construção” em face dos artºs 2º, n.º 1, e 3º, n.º 1 do aludido Decreto-Lei n.º 79/85/M; (excluindo-se, aqui, as obras de “*simples modificação ou reparação*”, como as que se encontram previstas no art. 3º, nºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 79/85/M, nas quais, manifestamente, não se enquadra o caso dos autos nem o recorrente o discute).

Ora, como se sabe, “*A licença de obras particulares, vulgarmente conhecida por “licença de construção”, pode ser definida como um acto administrativo de autorização, por meio do qual a Administração realiza um controlo prévio da actividade dos administrados, traduzida, em geral, na realização de uma ou de várias construções novas ou na modificação de uma ou de várias construções existentes, com vista a verificar se ela se ajusta ou não às exigências do interesse público urbanístico, tal como ele se encontra plasmado no ordenamento jurídico vigente (...)*”, podendo-se, assim, afirmar que vigora “*o princípio segundo o qual é proibido construir sem uma autorização, estando, por isso, a actividade*

*de edificação sujeita à “denominada proibição com reserva de licença” (...)*”; (cfr., v.g., Fernando Alves Correia in, “As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português”, pág. 113 e 114, nota 74, pontos 1 e 2).

E, nestes termos, a falta da (necessária) “licença de construção” não pode deixar de implicar a respectiva “ilegalidade das obras” efectuadas.

Aliás, basta até ver que, a esse propósito, dispõe o art. 52º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 79/85/M que: “Quando se encontre concluída a execução de quaisquer obras de construção sem que para as mesmas tenha sido obtida a licença, a respectiva demolição será, quando se entender justificável, ordenada pelo Governador”.

Contudo, vale aqui a pena ponderar também no que segue.

Da transcrita norma em causa, (cfr., art. 52º, n.º 6), resulta que a “demolição” será ordenada “*quando se entender justificável*”,

aludindo-se, desse modo, a uma “actuação proporcional” em face das necessidades impostas pela situação concreta.

Com efeito, (embora a propósito de normas de direito comparado algo distintas), entende-se que “(...) *o procedimento que a Administração deverá instaurar é o de legalização – em atenção a um princípio de proporcionalidade, na lógica do menor sacrifício exigível aos particulares. Este princípio, a que está desde logo constitucionalmente vinculada, limita num primeiro momento a opção pela demolição, impondo uma verificação prévia das possibilidades de conformação da obra realizada com os cânones da legalidade urbanística*”; (cfr., v.g., Carla Amado Gomes in, “Embargos e Demolições: entre a vinculação e a discricionariedade – anotação aos acórdãos do STA de 6.5.1998, P. 39 405 e de 19.5.1998, P. 43 433”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 19, Janeiro/Fevereiro 2000, pág. 48).

Subscrevendo este entendimento, afirma também Fernando Alves Correia que “*O procedimento que a Administração deverá instaurar é o da legalização, em observância do princípio da proporcionalidade, na lógica do menor sacrifício exigível aos particulares. Na verdade, como*

*sublinhámos mais acima, a demolição da obra ilegal deve ser encarada pela Administração como ultima ratio, ou seja, só deve ser decretada pela Administração se a obra não for susceptível de ser licenciada ou (...) se não for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração”;* (in “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. III, 2010, pág. 281).

Neste sentido vai, também, a jurisprudência comparada do S.T.A. de Portugal onde, sobre a questão, já considerou também e nomeadamente que:

*“(...) a questão primacial a enfrentar é a da determinação da natureza – predominantemente discricionária ou vinculada – do poder de ordenar a demolição de obras construídas em desconformidade com o bloco legal urbanístico e de ordenamento do território, atribuído ao Presidente da Câmara no âmbito do processo de licenciamento.*

*A jurisprudência deste STA, em tal matéria, tem considerado que a demolição de obras não licenciadas só deve ser ordenada como última e indeclinável medida sancionatória da ilegalidade cometida, por força*

*dos princípios da necessidade, adequação e indispensabilidade ou menor ingerência possível, decorrentes do princípio da proporcionalidade, e que o poder de opção entre a demolição e a legalização de obras ilegais, não licenciadas, é discricionário quanto ao tempo da decisão, pois que esta pode ser tomada a todo o tempo”;* (cfr., v.g., os Acs. de 19.05.1998, Proc. n.º 43.433, de 09.04.2003, Proc. n.º 09/03, de 24.09.2009, Proc. n.º 0656/08, de 07.10.2009, Proc. n.º 0941/08 e de 07.04.2011, Proc. n.º 0601/10).

Dest’arte, e voltando ao caso dos presentes autos, é-nos forçoso concluir que uma eventual “legalização” da obra em questão não se apresenta possível, visto (especialmente) que, a mesma obra, (ilegal), envolveu a apropriação de uma parcela de “parte comum” do prédio, (cfr., art. 1324º, n.º 1, alínea f) do C.C.M.), no caso: um “corredor que dá acesso ao prédio”, cabendo notar que também o recorrente nunca invocou que a obra era susceptível de legalização; (e tal como também foi – bem – salientando no Ac. do T.S.I. de 20.03.2003, Proc. n.º 1136: *“Uma obra não previamente licenciada e efectuada num pátio interior e comum do edifício e criado para permitir a iluminação e ventilação naturais da fracção autónoma a ele adjacente e de outras fracções acima,*

*transformando o mesmo espaço inicialmente aberto num volume fechado que ponha em causa as finalidades específicas para as quais aquele foi criado, é insusceptível de legalização a posteriori”).*

Aqui chegados, cabe recordar que nas suas prolixas conclusões das alegações de recurso, avança o recorrente com os seguintes fundamentos de recurso, considerando que o Tribunal de Segunda Instância:

- aplicou erradamente o Decreto-Lei n.º 79/85/M e a Lei n.º 6/99/M;
- não aplicou devidamente as “regras do ónus da prova”; e que
- não apresentou uma fundamentação para a decisão de facto recorrida e incorreu em omissão de pronúncia, o que implica a nulidade do Acórdão recorrido ao abrigo das alíneas b) e d) do n.º 1 do art. 571º do C.P.C.M., (aplicável por força do art. 1º do C.P.A.C.).

Averiguemos cada um destes fundamentos.

— Da alegada “errada aplicação do Decreto-Lei n.º 79/85/M e da Lei n.º 6/99/M”.

Começa o recorrente por defender que os pontos 3º e 5º dos factos dados como provados no Acórdão impugnado demonstraria que a “construção” (ilegal) já existe “desde antes de 1980”, pelo que não seriam aplicáveis nem o Decreto-Lei n.º 79/85/M, nem a Lei n.º 6/99/M; (cfr., em especial, os pontos 8º a 31º das conclusões das alegações de recurso).

Em primeiro lugar, afigura-se-nos de aqui afirmar que a Lei n.º 6/99/M não foi, (nem podia ser), a base legal da decisão de demolição, pois essa, como bem se compreende, só poderia ter por base o art. 52º do Decreto-Lei n.º 79/85/M.

Por sua vez, deve-se ainda apontar, (ou melhor, voltar a referir), que o recorrente parte de um “vício de raciocínio” ao considerar que a ordem de demolição tem uma “natureza sancionatória”.

Impõe-se, por isso, afastar este (manifestamente) incorrecto enquadramento da questão.

Na verdade, ao contrário das (constantes) alusões pelo recorrente feitas a regimes que regulam, directa ou indirectamente, a aplicação de sanções administrativas, a “ordem de demolição” não é uma “sanção administrativa”, tendo antes como finalidade a “reposição da legalidade”; (neste sentido, veja-se, v.g., Carla Amado Gomes in, ob. cit., pág. 47, em especial nota 15).

Repare-se que o próprio Decreto-Lei n.º 79/85/M distingue, perfeitamente, os “dois procedimentos”, enquadrando a “demolição de obras ilegais” no Capítulo VI, (com a epígrafe “*Dos embargos de obras, demolições e despejos*”), separando esta medida das “sanções”, especialmente previstas no seu Capítulo VII.

Além disso, é expressamente dito no (atrás citado) art. 52º, n.º 1, que: “As obras executadas sem a licença de que careçam e as referidas no artigo 3.º que se realizem em violação do disposto no mesmo artigo, bem como as que forem executadas em desacordo com o projecto aprovado ou em violação das normas ou disposições regulamentares aplicáveis, são embargadas, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no presente diploma e demais

legislação em vigor”; (sobre o tema, cfr., também v.g., o Ac. do S.T.A. de 14.12.2005, Proc. n.º 959/05).

Nestes termos, não têm cabimento as “referências” feitas ao art. 11º da Lei n.º 6/99/M, e à suposta “inaplicabilidade de qualquer sanção”, e, de outra perspectiva, ao Decreto-Lei n.º 52/99/M ou ao C.P.M., pois não está em causa nenhum problema de “*retroactividade de normas sancionatórias*”.

Sem prejuízo do que se deixa dito, o recorrente pretende defender, com base no art. 11º do C.C.M., que o Decreto-Lei n.º 79/85/M não seria aplicável à situação apreciada nos autos, porquanto a obra fora efectuada durante a vigência do antigo Diploma Legislativo n.º 1600, razão pela qual seriam aplicáveis as disposições deste último Diploma, não podendo ser ordenada a demolição com base no dito art. 52º do referido Decreto-Lei.

Ressalvando o devido respeito por melhor opinião, não parece que o recorrente tenha qualquer razão, afigurando-se patente a confusão acerca do “regime de sucessão de leis” previsto no art. 11º do C.C.M.

que, como se sabe, contém “os princípios gerais sobre a aplicação da lei no tempo para todo o nosso ordenamento jurídico”; (cfr., v.g., João Baptista Machado in, “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, pág. 232).

É certo – e não se nega – que a “situação” em causa seria diferente se, ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 1600, a obra em causa “*não necessitasse de qualquer licença*”, e, conseqüentemente, não fosse “*ilegal*”, e só o viesse a ser ao abrigo do Decreto-Lei n.º 79/85/M.

Nessa hipótese, a falta de apuramento quanto à data em que a obra foi efectuada poderia ser relevante; (cfr., v.g., o Ac. do S.T.A. de 14.07.2008, Proc. n.º 0900/07).

Com efeito, esse é o regime imposto pela primeira parte do n.º 2 do art. 11º do C.C.M., onde se determina que “Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram

origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”.

É que a *“regra jurídica primária é antes de mais uma regra de conduta (regula agendi) destinada justamente a orientar, a motivar ou determinar a conduta dos seus destinatários. Ora, como tal, ela não pode orientar ou dirigir tais condutas antes de ser posta em vigor. Pelo que seria absurdo apreciar uma conduta em face de uma regra que ainda não “existia” ou vigorava quando essa conduta se verificou. É neste sentido que se pode afirmar com Savigny que o princípio da não retroactividade decorre da essência da lei, é neste mesmo sentido que se pode afirmar que ele é um princípio universal de direito e se pode presumir, como ensinam Ennecerus-Nipperdey, que em todo o preceito jurídico está implícito um “de ora em diante”, um “daqui para o futuro”*”; (cfr., v.g., João Baptista Machado, ob. cit., pág. 225).

Na verdade, se uma lei mais recente estabelece, de forma inovadora, a exigência de uma licença para uma determinada obra de construção, é evidente que não se poderia exigir o cumprimento dessa regra num período em que a mesma não existia, pelo que é manifesto que

esses pressupostos só podem valer para o futuro.

Mas, de forma clara e evidente, não é isso que sucede nos presentes autos.

Os artºs 1º e 2º do (pelo recorrente referido) Diploma Legislativo n.º 1600 já impunham a “necessidade de obtenção de uma licença de construção”, devendo os projectos em causa ser apresentados e obedecer ao disposto nos artºs 10º a 15º do mesmo Diploma Legislativo, sob pena de poder ser “ordenada a demolição da obra”, (efectuada de acordo com o art. 387º da mesma Lei).

Perante estes dados, é forçoso concluir que bem andou a Administração ao aplicar o Decreto-Lei n.º 79/85/M, pois era essa a solução imposta pela 2ª parte do n.º 2 do art. 11º do C.C.M..

É que, como aponta João Baptista Machado, a teoria do facto passado é insuficiente em face dos “factos pressupostos” não constitutivos de situações jurídicas.

Segundo esse autor, “A fórmula da teoria do facto passado apenas seria inteiramente exacta se a aplicação da LN a “quaisquer” factos passados implicasse retroactividade da mesma lei. Ora nem sempre assim sucede e daí que certa doutrina antiga tenha falado de hipóteses de retroactividade “inata” ou “conatural”. (...)

O mistério tem fácil explicação se tivermos presente o que atrás se disse acerca da natureza do problema da “aplicação” da lei no tempo (trata-se de determinar a “lei competente”) e a distinção clara entre factos determinantes da competência da lei aplicável e factos abrangidos no campo de aplicação (nas hipóteses normativas) da lei competente. É que não são quaisquer factos que determinam a competência da lei aplicável, mas só os factos constitutivos (modificativos e extintivos) de Ss Js. Pelo que a teoria do facto passado, enquanto critério determinativo da competência da LN e não dos factos a que esta se aplica, deverá ser formulada nos seguintes termos: a LN não se aplica a factos constitutivos (modificativos e extintivos) verificados antes do seu IV – no sentido de que será retroactiva sempre que se aplique a factos passados por ela própria assumidos ou visados como constitutivos (ou modificativos, ou extintivos) de Ss Js<sup>1</sup>. (...)

---

<sup>1</sup> Aí estaremos perante a 1.ª parte do n.º 2 do artigo 11.º do Código Civil. Por exemplo, se a lei nova exigisse uma licença que não era exigível ao abrigo da lei antiga: nesse caso a lei nova só se aplicará

*O ponto está todo em manter clara a distinção entre “âmbito de competência” e “âmbito de aplicação” de uma lei. Uma vez fixada a lei competente, cabe a esta definir livremente o seu “campo de aplicação”. E pode fazê-lo reportando-se a factos anteriores que, concretamente, se verificaram antes do seu IV – desde que não atribua a tais factos um valor constitutivo mas os utilize apenas como pontos de referência para a definição do regime de direito material da SJ criada ou a criar na sua vigência. Neste caso poderá dizer-se, com H. G. Leser, que existirá “retroconexão” (Rückanknupfung), mas não “retroactividade”. A essa “retroconexão” demos noutro lugar o nome de “referência pressupponente””; (in ob. cit., pág. 234 a 236).*

Nesta conformidade, e se entendemos correctamente a doutrina acabada de expor, é essa a “situação” que aqui enfrentamos, (de resto, não há sequer diferença relevante de regime entre a lei antiga e o Decreto-Lei n.º 79/85/M, pretendendo o recorrente defender a anulabilidade do acto recorrido porque a ordem de demolição foi dada com base numa norma jurídica incorrecta já que devia antes ter sido dada com base numa norma jurídica dum diploma revogado...).

---

para o futuro, visto que não se poderia aplicar a um facto, entendido como constitutivo apenas no âmbito da lei nova, que já se teria verificado ao abrigo da lei antiga.

A possibilidade que é dada à Administração de emitir uma “ordem de demolição”, (cfr., art. 52º do Decreto-Lei n.º 79/85/M), tem como “facto pressuposto” (não constitutivo) uma “obra de construção ilegal”, sendo irrelevante que essa construção ilegal se tenha verificado sob a vigência da lei anterior ou sob a vigência da nova Lei.

Por outras palavras, a obra de construção ilegal só serve como ponto de referência para a definição do regime de direito material da situação jurídica a criar através da emissão de um acto administrativo que ordena a demolição.

O que está em perfeita consonância com o “princípio tempus regit actum”, vigente no âmbito do Direito Administrativo.

Por último, diga-se que, em todo o caso, não nos parece que exista, (nem o recorrente o afirma), qualquer diferença material de regime entre a “ordem de demolição” ao abrigo da “Lei Antiga” e ao abrigo da “Lei Nova”, não havendo assim dúvidas de que a Administração aplicou, correctamente, o Decreto-Lei n.º 79/85/M, pois essa era a Lei aplicável

“no momento” em que, na sequência da detecção de obras de construção ilegais, se proferiu o “acto administrativo” que aqui vem impugnado (e que se traduz na aludida “ordem de demolição”).

— Da alegada “violação das regras do ónus da prova”.

Nas suas alegações de recurso, sustenta também o recorrente que a entidade recorrida não observou o “ónus da prova” que sobre si impendia, estando claro que o senhorio **B** sabia como obter uma licença e que não haveria razão para não o ter feito, tendo tal senhorio informado desse facto o recorrente; (cfr., concl. 39<sup>a</sup> e 40<sup>a</sup>).

Alega também que acresce ainda o facto de o Tribunal de Segunda Instância não ter admitido a audiência da testemunha **B** que explicaria esse pedido de licença, pelo que não teria sido possível a obtenção de provas directas e, por conseguinte, o recorrente cumpriu com o seu ónus da prova; (cfr., concl. 41<sup>a</sup> e 42<sup>a</sup>).

Além disso, os documentos constantes do procedimento administrativo e apresentados pela entidade recorrida não seriam

suficientes para provar a existência de “obras ilegais”, e as fotografias apresentadas não poderiam comprovar desde quando é que as obras existiam, afirmando, ainda, que a entidade recorrida apenas contestou o pedido de uma licença, mas não provou se **B** tinha ou não “solicitado uma licença”, não tendo tão pouco explicado as demais questões suscitadas pelo recorrente; (cfr., concl. 55<sup>a</sup> a 61<sup>a</sup>).

Ressalvando o devido respeito, não nos parece que o recorrente tenha qualquer razão.

Em primeiro lugar, volta-se a notar o vício de raciocínio em que o recorrente incorre a propósito da finalidade da ordem de demolição, pois que ao considerá-la, erradamente, como uma “sanção administrativa”, acaba por enveredar por normas jurídicas inaplicáveis e a chegar a conclusões que não têm razão de ser em face da matéria provada nos autos.

Repare-se pois que não há aqui – nem em causa está – qualquer “juízo de culpa” sobre o recorrente, não tendo este sido (propriamente)

sancionado, pois a “ordem de demolição” tem, conforme já antes se apontou, uma (mera) função e objectivo de “repor a legalidade”.

Por isso, é totalmente irrelevante apurar em que “momento” é que as obras ilegais foram construídas, bastando constatar-se que existem obras de construção efectuadas “sem qualquer licença”, e que se apropriaram, parcialmente, de uma “parte comum do prédio”, o que resulta com clareza do procedimento administrativo.

De nada servem, tão-pouco, as considerações – que raíam a especulação – feitas pelo recorrente a propósito de um suposto “pedido de licença” formulado pelo seu senhorio **B** e quanto à “rejeição do respectivo depoimento testemunhal”.

Por um lado, não pode o recorrente pretender agora contestar o indeferimento da audiência daquela testemunha, visto que sobre idêntica questão tem este Tribunal de Última Instância entendido que:

*“Ora, o recorrente não impugnou tal despacho e podia tê-lo feito, reclamando para a conferência, nos termos do disposto no art. 15.º, n.º 2*

*do CPAC e, se continuasse inconformado, poderia recorrer da conferência do Tribunal de Segunda Instância para este Tribunal de Última Instância, nos termos gerais.*

*Contudo, o recorrente não impugnou o referido despacho, pelo que se formou caso julgado formal sobre o indeferimento mencionado”; (cfr., v.g., o Ac. de 06.12.2002, Proc. n.º 17/2002).*

Em todo o caso, e como se reconhecerá, é também irrelevante para o procedimento administrativo aqui em apreço o que aquele senhorio tenha dito ou deixado de dizer no momento em que assinou um contrato com o recorrente, visto que resulta claramente do procedimento administrativo que *“inexiste qualquer requerimento de licença para a obra em causa”*.

Com efeito, supondo que o requerimento teria sido feito durante a vigência do Diploma Legislativo n.º 1600, como parece alegar o recorrente, o requerimento em causa tinha de ser feito *“por escrito”*, com exigências e particularidades que não se coadunam com quaisquer *“informalidades”*, bastando para tanto observar a documentação que teria

de acompanhar o requerimento nos termos dos artºs 10º a 14º daquela Lei.

Isto para dizer que, sem prejuízo da ampla admissibilidade de meios de prova, a idoneidade de um depoimento testemunhal para esta questão tem de ser “*avaliada em função das especificidades próprias do contencioso administrativo (sobretudo quando esteja em causa apenas a averiguação da legalidade de um acto ou de uma omissão administrativa), em que, na generalidade dos casos, a demonstração dos factos que relevam para a apreciação do pleito depende de mera prova documental*”; (cfr., v.g., Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha in, “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 3ª ed., 2010, pág. 603, posição que, na doutrina de Macau, merece a concordância de Viriato de Lima e Álvaro Dantas in, “C.P.A.C. Anotado”, 2015, pág. 224, nota 430).

É que, como bem nota Carlos Cadilha, embora o alargamento da prova testemunhal aos recursos contenciosos fosse inevitável em nome dos princípios e das garantias processuais, a verdade é que “*é passível de gerar fortes implicações negativas no curso normal do processo.*”

*É necessário encarar este problema com realismo. A prova testemunhal tem um reduzido campo de aplicação no âmbito do contencioso de anulação. Admite-se que possa tornar-se necessária na averiguação da legalidade de um acto administrativo fundado em factos não comprováveis documental ou pericialmente (v.g., o acto que tenha ordenado a desocupação de um fogo municipal com base na circunstância do prédio se encontrar desabitado ou ter sido subarrendado). A prova testemunhal não tem, no entanto, qualquer justificação num concurso de provimento em que esteja em causa a avaliação curricular (...). Ainda nos litígios mais correntes do direito do urbanismo, em que de ordinário se invoca a mera inobservância de regras técnicas ou de planos de ordenamento do território, a prova testemunhal é de nulo ou reduzido valor, quando não legalmente interdita (cfr. art. 393.º do Código Civil).*

*Neste condicionalismo, subsiste um risco efectivo de que o requerimento de prova testemunhal venha a ser utilizado como um expediente dilatatório em situações em que esse tipo de prova é manifestamente desajustado para esclarecer a matéria da causa.*

*É, por isso, plenamente justificável, em ordem aos elementares princípios de economia e celeridade processuais, que o juiz possa*

*indeferir o pedido de produção de prova quando a julgue desnecessária (art. 53.º, n.º 2), faculdade que não se encontrava prevista nas anteriores versões do anteprojecto. (...)*; (in “Reflexões sobre a marcha do processo”, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 22, pág. 66 e 67).

Não há, deste modo, qualquer “violação do ónus da prova”, pois o recorrente limita-se a fazer asserções vagas e abstractas sobre a existência de um suposto requerimento de licença que não fora decidido, não tendo conseguido apresentar qualquer prova documental quanto à existência desse requerimento; (que era o que se impunha em face do regime previsto no Diploma Legislativo n.º 1600, assumindo a sua aplicabilidade ao tempo em que tal requerimento teria sido feito na versão dos factos alegados pelo recorrente).

Por último, e porque parece que o recorrente também se insurge contra a actuação em termos probatórios da Administração, cabe referir que não se pode perder de vista o disposto no art. 87º do C.P.A., sobretudo onde se aponta no n.º 1 que “Cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado, sem prejuízo do dever cometido ao órgão competente nos termos do n.º 1 do artigo anterior”.

É que a Administração procedeu a todas as diligências possíveis e razoáveis, não tendo detectado a existência de qualquer requerimento de **B** conforme se retira do Proc. n.º 401/OI/2010/F, competindo, antes, ao recorrente, produzir adequada “prova documental” desse requerimento pelas razões já apontadas; (afigurando-se-nos também inadmissível a dita prova testemunhal em face do estatuído no art. 387º, n.º 1 do C.C.M. e às normas dos artºs 10º a 14º do Diploma Legislativo n.º 1600).

Em suma, a entidade recorrida apenas tinha de apurar a inexistência de qualquer pedido de licença, o que resulta do procedimento administrativo, sendo evidentemente desnecessário, para efeitos de uma “ordem de demolição de uma obra ilegal”, apurar quem e quando se fez tal obra, dado que tais elementos não afectam a conclusão de que a mesma foi feita em manifesta contrariedade à Lei, (pois que, como se referiu, já era exigida “licença” no âmbito do Diploma Legislativo n.º 1600, facto que nem o próprio recorrente contesta).

Não houve, portanto, qualquer violação das regras aplicáveis quanto à repartição do ónus da prova, (seja no âmbito do “procedimento

administrativo”, seja no decurso do “recurso contencioso de anulação”, em sede do qual proferiu o Tribunal de Segunda Instância o Acórdão agora recorrido).

— Da alegada “falta de fundamentação” e “omissão de pronúncia”.

Defende ainda o recorrente que o Tribunal de Segunda Instância não apresentou uma “fundamentação para a decisão de facto” e incorreu em “omissão de pronúncia”, vícios que afectariam a decisão recorrida e implicariam a sua nulidade de acordo com as alíneas b) e d) do n.º 1 do art. 571º do C.P.C.M. aplicável ex vi art. 1º do C.P.A.C..

Se bem entendemos uma alegação que é essencialmente “conclusiva”, (cfr., artºs 79º a 82º das alegações de recurso), haveria falta de fundamentação da decisão de facto na medida em que o recorrente considera que o Tribunal de Segunda Instância não explicou a base factual da decisão, nem a ligação entre os factos e a decisão.

No fundo, não teria sido dada qualquer “fundamentação” para a decisão quanto aos factos provados e não provados invocados na petição

de recurso contencioso.

Ora bem, a este respeito, cabe recordar que o art. 76º do C.P.A.C. dispõe que: “A sentença e o acórdão devem mencionar o recorrente, a entidade recorrida e os contra-interessados, resumir com clareza e precisão os fundamentos e conclusões úteis da petição e das contestações, ou das alegações, especificar os factos provados e concluir pela decisão final, devidamente fundamentada”, sendo de notar que sobre esta norma, *“o TUI tem vindo a entender que, no recurso contencioso de anulação, a sentença não tem de indicar os factos não provados nem especificar os meios de prova usados para considerar os factos provados nem os fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador”*; (cfr., v.g., Viriato Lima e Álvaro Dantas in, “C.P.A.C. Anotado”, 2015, pág. 244, o mesmo sendo referido por José Cândido de Pinho in, “Notas e Comentários ao C.P.A.C.”, Vol. I, 2018, pág. 537, podendo-se ainda ver o Ac. deste T.U.I. de 29.06.2009, Proc. n.º 32/2008, assim como o de 14.11.2012, Proc. n.º 65/2012, onde se deixou sumariado: *“A sentença, no recurso contencioso de anulação, não indica os factos não provados nem especifica os meios de prova usados para considerar os factos provados, nem os fundamentos que foram*

*decisivos para a convicção do julgador”, e que, “Desde que o Tribunal tenha poder de cognição em matéria de facto e tenha seguido o procedimento para julgamento dessa matéria, não existe qualquer violação de lei se um facto não consta da descrição dos factos provados mas está colocado noutra parte da fundamentação da sentença”).*

Não há assim qualquer “falta de fundamentação da decisão de facto” nos termos sufragados pelo recorrente.

Em termos similares, vem ainda o recorrente defender que o Acórdão recorrido padece de um vício de “omissão de pronúncia” por falta de apreciação de “questões importantes” relativamente ao seu pedido de licença de construção e do ónus da prova e por falta de aprofundamento da base factual da sua decisão; (cfr., art. 81º das alegações de recurso).

É óbvio que não tem o recorrente qualquer razão.

As questões para efeitos do vício de “omissão de pronúncia” prendem-se com “(...) *todas as pretensões processuais formuladas pelas*

*partes que requerem decisão do juiz, bem como os pressupostos processuais de ordem geral e os pressupostos específicos de qualquer acto (processual) especial, quando realmente debatidos entre as partes”;* (cfr., v.g., A. Varela in, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 122º, pág. 112, podendo-se ainda ver os recentes Acs. deste T.U.I. 25.07.2025, Proc. n.º 124/2024 e de 26.09.2025, Proc. n. 66/2022).

E, independentemente do demais, não é isso que aqui está em causa.

O recorrente tinha impugnado as bases factuais da decisão administrativa, alegando que o senhorio **B** teria dito que fez um pedido de licença de construção, e que a Administração não teria dado resposta a tal pedido, pelo que se considerava o mesmo “deferido tacitamente” ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 1600, e, como tal, não haveria “obra ilegal”.

Contudo, nada disso foi considerado “provado” pelo Tribunal de Segunda Instância em face dos elementos obtidos nos autos, (designadamente, o que aqui releva, que não é mais do que o

“procedimento administrativo” em causa).

E, nesta conformidade, impõe-se concluir que a questão da “legalidade” da ordem de demolição foi, devidamente – e bem – apreciada, tendo por referência uma “obra (de construção) sem licença de construção”, já que nada nos autos permite outra conclusão.

Dest’arte, inexistente qualquer “omissão de pronúncia”.

Por fim, diz ainda o recorrente que a fundamentação do Acórdão recorrido não foi suficientemente clara ou não teve o condão de o convencer do acerto da decisão administrativa tomada pela entidade recorrida, especialmente no que toca aos seus argumentos – e não “questões” – quanto à “presunção da inocência” e da “dúvida razoável”, (cfr., art. 81º das alegações de recurso), aspectos que decorrem da já apontada incorrecta qualificação pelo recorrente da ordem de demolição como uma sanção administrativa.

Ora, ainda que se pudesse conceder essa perspectiva ao recorrente, a verdade é que, *“Como se sabe, a jurisprudência dos tribunais de*

*Macau tem entendido que só nos casos em que se detecta uma ausência total de fundamentação é que se verifica a situação de falta de fundamentação vício gerador da nulidade da sentença, a fundamentação deficiente ou incompleta não implica a nulidade prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 571.º do CPC”; (cfr., v.g., o Ac. deste TUI de 13.05.2022, Proc. n.º 74/2021).*

E, nesta conformidade, e em face do que se deixou expandido, necessário é concluir que o Acórdão recorrido também não padece de qualquer “omissão de pronúncia” ou “falta de fundamentação”, (de facto ou de direito), havendo, assim, que se negar provimento ao presente recurso.

## **Decisão**

**4. Nos termos e fundamentos que se deixaram expostos, em conferência, acordam negar provimento ao recurso, confirmando-se o Acórdão recorrido.**

**Custas pelo recorrente com taxa de justiça que se fixa em 20**

**UCs.**

**Registe e notifique.**

**Oportunamente, nada vindo de novo, e após trânsito do presente Acórdão, devolvam-se os autos ao T.S.I. com as baixas e averbamentos necessários.**

Macau, aos 05 de Dezembro de 2025

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Song Man Lei

Choi Mou Pan