

**TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

Processo n.º 786/2022/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 21/Dezembro/2022

Requerente:

- Companhia de Construção A, Limitada

Entidade requerida:

- Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

Companhia de Construção A, Limitada, com sede na RAEM, com sinais nos autos, vem, nos termos do artigo 120.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exm.º Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 5.9.2022, que indeferiu os pedidos de prorrogação do prazo de pagamento da taxa anual e os pedidos de renovação da licença de ocupação, bem como declarou a extinção do procedimento de renovação da licença de ocupação e ordenou o despejo da requerente.

O requerente invoca que o acto administrativo lhe causa prejuízo de difícil reparação, e que não há grave lesão para o interesse público caso seja decretada a

suspensão, nem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, vem pugnar pela rejeição ou indeferimento do pedido.

*

O Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

"No Requerimento, a Requerente pediu a suspensão da eficácia das decisões de declarar a extinção do processo de renovação da licença e de ordenar o despejo incorporadas no despacho lançado pelo Exmo. Senhor STOP em 05/09/2022 e na Proposta n.º 4116/117/DSO/2022 da DSSCU.

Quid júris?

*

De acordo com o ofício n.º 10594/566/DSO/2022 da DSSCU (doc. de fls.17 a 18 dos autos do Processo n.º 786/2022 do TSI), o despacho suspendendo ordenou a desocupação no prazo de 45 dias. Em conformidade com a doutrina e jurisprudência pacíficas, inclinamos a inferir que se trata in casu do acto com conteúdo positivo, na medida em que tal despacho provocar directamente a alteração da statu quo da Requerente.

Sendo assim e de acordo com o disposto na alínea a) do art.120º do CPAC, esse despacho é susceptível da

suspensão de eficácia. Daí flui que devemos apurar se in casu se preencherem os três requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC? Antes de mais, convém assinalar que no actual ordenamento jurídico de Macau, a doutrina e jurisprudência pacíficas vêm incansavelmente propagando que estes os requisitos são, em regra geral, cumulativos e independentes entre si, a inverificação de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes. (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ 2015, pp.340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp.305 e ss.)

1. Repare se que no incidente de suspensão de eficácia, é vedado ao tribunal apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto cuja suspensão se requer (cfr. Acórdão do em-TSJM de 07/07/1999 no Processo n.º 1132-A); ou seja, não cabe discutir ou apreciar a verdade dos factos que fundamentam o acto em causa (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 37/2009 e n.º 66/2010). É de tomar o acto impugnado como um dado adquirido para identificar o interesse público prosseguido pelo mesmo e analisar a medida da lesão derivada da não imediata execução desse acto. (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009)

Em esteira, é de ter por incontestável que a Requerente recebeu o ofício n.º 225/DAT/2020 de 19/06/2020 como notificação para ela pagar a taxa anual devida (art. 7º da contestação). De outro lado, vale a pena lembrar que foram em 16/11/2020 e 12/01/2022 é que ela pediu a prorrogação do prazo do pagamento da dita taxa (doc. de fls. 17 a 18 no Processo n.º 786/2022 do TSI).

Tais factos torna irrefutável que no prazo de 20 dias consagrado no n.º 5 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 146/2018 a ora Requerente não pagou a referida taxa anual nem pediu a prorrogação do prazo. Daí resulta irremediavelmente a extinção do procedimento consignada no n.º 7 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 146/2018, e por isso, a ocupação dela do terreno aludido no art. 1.º da contestação passou a ser ilegal.

Nestes termos, o despacho in quaestio goza da presunção legal estabelecida no n.º 3 do art. 208.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terra), no sentido de que a suspensão de eficácia desse despacho provoca imediatamente a grave lesão no interesse público. O que implica necessariamente que se verifica in casu o requisito previsto na b) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Ora, importa apontar que está documental e inequivocamente demonstrado que em 08/09/2022 foi enviado

ao ilustre mandatário forense da Requerente o ofício n.º 10594/566/DSO/2022 da DSSCU (doc. de fls. 17 a 18 dos autos do Processo n.º 786/2022 do TSI). Considera-se que esse ofício foi recebido em 13/09/2022 pelo ilustre mandatário (art. 74.º/c) do CPA e art.201.º, n.º 2 do CPC).

Assim que seja, terminou peremptoriamente em 13/10/2022 o prazo de 30 dias estabelecido na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC. Deste modo, o recurso contencioso interposto em 31/10/2022 e registado sob o n.º 786/2022 desse TSI fica fora do apontado prazo legal de 30 dias.

Tudo isto constata, sem sombra de dúvida, que se verificam no dito Processo n.º 786/2022 a caducidade contemplada na alínea h) do n.º 2 do art. 46.º do CPAC e, em consequência, a "ilegalidade" do recurso prescrita na alínea c) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

*

Chegando aqui, e com todo o respeito pelo melhor entendimento em sentido diferente, afigura-se-nos que não se necessita de indagar se a imediata execução causará prejuízo de difícil reparação à Requerente.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente pedido de suspensão de eficácia."

*

Cumprir decidir.

O Tribunal é o competente e o processo o próprio.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e têm interesse processual.

Não existe outras nulidades, excepções e questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Resulta indiciariamente provada dos elementos constantes dos autos a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da providência:

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.

*

A prova dos factos resulta da prova documental constante dos autos.

E não sendo a prova testemunhal admissível no processo de suspensão de eficácia¹, indefere-se a produção da prova testemunhal requerida pela requerente.

*

O caso

A requerente era titular da licença de ocupação de um terreno, destinado a armazém, sucata e estaleiro de obras, mediante uma licença de ocupação temporária, objecto de renovações sucessivas, terminando o prazo da última renovação em 26.12.2019.

Em Novembro de 2019, a requerente deu entrada novo requerimento solicitando a renovação da licença de ocupação.

O pedido foi autorizado, ficando a requerente obrigada ao pagamento de uma taxa no valor de

¹ Vide Acórdão do TUI, de 14.5.2010, Processo n.º 15/2010

MOP1.614.600,00.

A requerente não efectuou o pagamento da referida taxa.

Posteriormente, a requerente formulou pedido de prolongamento do prazo de pagamento e pedido de renovação da licença de ocupação, mas foram os mesmos indeferidos e, em consequência, foi ordenada a desocupação do terreno.

Pede agora a requerente a suspensão de eficácia do referido acto administrativo.

*

Acto positivo

Dispõe o artigo 120.º do Código do Processo Administrativo Contencioso (adiante designado por "CPAC") que há lugar a suspensão de eficácia *"quando os actos tenham conteúdo positivo, ou tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente"*.

Para Diogo Freitas do Amaral, são actos positivos *"aqueles que produzem uma alteração na ordem jurídica"*, enquanto actos negativos *"aqueles que consistem na recusa de introduzir uma alteração na ordem jurídica"*.²

Assim, o pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo só é admissível quando o acto for positivo ou, tendo conteúdo negativo, apresentar uma vertente

² Diogo Freitas do Amaral, Lições de Direito Administrativo, vol. III, Lisboa, 1989, pág. 155

positiva.

No caso vertente, é de verificar que o acto administrativo em crise consiste, entre outros, na desocupação do terreno. Com a execução do acto, a requerente não poderá continuar a ocupar o terreno, consubstanciando tal um acto positivo, uma vez que altera o status quo da requerente.

Sendo assim, somos a concluir que a eficácia do referido acto é susceptível de ser suspensa em sede de procedimento cautelar, desde que sejam verificados os respectivos requisitos legais.

*

Do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso

Analisemos, em seguida, se estão verificados os requisitos de que depende a concessão da providência requerida.

Prevê-se no artigo 121.º do CPAC o seguinte:

"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."

De facto, para ser concedida a suspensão de eficácia do acto, não importa apreciar o mérito da questão, traduzido nos eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, mas limita-se a saber se estão verificados cumulativamente os três requisitos de que depende a procedência da providência: um positivo traduzido na existência de prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso, face aos elementos carreados aos autos.

Bastará a falta de um deles para que a providência requerida seja indeferida.

*

No tocante ao requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, compete à requerente alegar e demonstrar a existência do prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto.

Tem-se entendido que o requisito do prejuízo de difícil reparação exigido pela lei terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo próprio interessado.

Nas palavras de José Cândido de Pinho, "*cumprido ao*

requerente caracterizar de modo credível, ou seja, conveniente e convincentemente os prejuízos, expondo as razões fácticas que se integrem no conceito, devendo para isso ser explícito, específico e concreto, não lhe sendo permitido recorrer a expressões vagas, genéricas e irreduzíveis a factos que não permitam o julgador extrair aquele juízo. Não bastam, assim, alegações conclusivas. É necessário alegar factos que permitam estabelecer um nexo de causalidade ou de causa-efeito entre a execução do acto e o invocado prejuízo, ficando cometido ao tribunal o juízo de prognose acerca dos danos prováveis”.³

É o que se decidiu no Acórdão deste TSI, proferido no âmbito do Processo n.º 328/2010/A:

“Quanto ao requisito positivo, tem vindo a constituir jurisprudência constante, o facto de, no incidente de suspensão de eficácia do acto administrativo, incumbir ao requerente o ónus de alegar factos concretos susceptíveis de formarem a convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tidos como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do

³ José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 310

acto”.

No mesmo sentido, decidiu-se ainda no Acórdão do Venerando TUI, no Processo n.º 37/2013, 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”*.

Decidiu-se, por outro lado, pelo Venerando TUI, no âmbito do Processo n.º 28/2015, o seguinte:

«Ora, tal como entendeu este Tribunal de Última Instância, o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado, em certas situações, de difícil reparação para o requerente, tais como 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”.»

No caso vertente, alega a requerente que a execução

imediate do acto administrativo lhe causará prejuízo (custo) demasiado elevado e que terá dificuldades logísticas e económicas com a deslocação dos equipamentos e materiais, bem como não se encontram na RAEM quaisquer terrenos com a área e infraestruturas de armazenamento capazes de albergar os tais equipamentos.

É verdade que, com a desocupação do terreno, a requerente terá que sair e restituí-lo livre e devoluto de pessoas e bens à RAEM, mas não alegou, em termos convincentes, qual será o motivo da irreparabilidade ou de difícil reparação dos prejuízos invocados.

Em primeiro lugar, se a requerente vier a obter provimento no recurso contencioso, nada impede que se intente acção de indemnização por eventuais prejuízos sofridos decorrente da desocupação ilegal ordenada pela Administração.

Em segundo lugar, não se mostra convincente a alegação de que não existe quaisquer terrenos capazes de albergar os seus materiais e equipamentos. É bom de ver que cabe à requerente convencer o tribunal de que não existe na RAEM nenhum espaço disponível para arrendamento que possibilite o armazenamento dos seus materiais e equipamentos, mas não logrou a requerente expor de modo credível o tal argumento.

Sendo assim, não se vislumbra, a nosso ver, que tais alegados supostos prejuízos sejam irreparáveis. Antes

pelo contrário, tais prejuízos, a existirem, serão sempre determináveis e reparáveis através de mecanismo indemnizatório.

Em relação ao segundo requisito --- a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto ---, é bom de ver que nos termos do n.º 3 do artigo 208.º da Lei de Terras, é considerado haver lesão grave ao interesse público no caso de suspensão da execução da ordem de desocupação do terreno do domínio público ou do domínio privado ilegalmente ocupado.

Como observa o Digno Magistrado do Ministério Público, e bem, o pagamento da taxa devida pela ocupação por licença de terreno deve ser efectuado no prazo de 20 dias a contar da recepção da notificação, ao abrigo do disposto no n.º 5 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 146/2018.

Não tendo a requerente efectuado o pagamento dentro do prazo legal, tal acarreta a extinção do procedimento conforme o estatuído no n.º 7 do mesmo Despacho.

Sendo assim, a ocupação do terreno pela requerente não deixaria de ser ilegal, pelo que, ao abrigo do citado n.º 3 do artigo 208.º da Lei de Terras, verificado não está o requisito previsto na alínea b) do artigo 121.º do CPAC.

Face à inverificação dos dois requisitos supra mencionados, vai ser desnecessário apreciar o último requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, não obstante o Digno Magistrado ter levantado a questão da ilegalidade do recurso contencioso, a qual será apreciada em sede própria.

Nesta conformidade, por não se ter logrado o preenchimento dos requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, vai o pedido indeferido.

III) DECISÃO

Face ao exposto, o Colectivo de Juizes deste TSI acorda em **indeferir** o pedido de suspensão de eficácia do acto formulado pela requerente Companhia de Construção A, Limitada.

Custas pela requerente, fixando a taxa de justiça em 5 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 21 de Dezembro de 2022

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng

Fong Man Chong

Ho Wai Neng