

**Processo n.º 114/2014.**

**Recurso jurisdicional em matéria administrativa.**

Recorrente: Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Recorrida: A.

**Assunto: Invocação de norma legal inaplicável. Factos psicológicos. Motivação.**

Data do Acórdão: 29 de Maio de 2019.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Song Man Lei e Sam Hou Fai.

#### SUMÁRIO:

**I** – A mera invocação de norma legal inaplicável, por si só, não invalida o acto administrativo, desde que este, seja vinculado ou discricionário, se conforme com o regime aplicável, ainda que o não cite devidamente.

**II** – Alguém ter ou não motivação para realizar qualquer actividade, é um facto, susceptível de prova, embora da vida psíquica, da pessoa singular, ou das pessoas que constituem os órgãos de pessoa colectiva: para efeitos de prova, os factos são acontecimentos da vida, não só os acontecimentos externos, como os internos ou psíquicos.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

**I – Relatório**

A, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, de 18 de Janeiro de 2013, que indeferiu pedido de renovação de licença de ocupação temporária de terreno.

Por acórdão de 5 de Junho de 2014, o **Tribunal de Segunda Instância (TSI)** deu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido, com fundamento em erro sobre pressupostos de facto e por erro de interpretação e aplicação da lei e de cláusulas da licença de ocupação do terreno.

Inconformado, interpõe o **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância (TUI)**, terminando a respectiva alegação com a formulação das seguintes conclusões úteis:

- Os factos que o tribunal recorrido julgou não se verificarem ou não corresponderem

à verdade foram mencionados com o intuito de fortalecer e comprovar o único facto que esteve na base da decisão da entidade recorrente de indeferir o pedido de renovação da LOT, isto é, que a central de produção de betão instalada no terreno em causa está sem funcionar há bastante tempo e, desse modo, o terreno não estar a ser utilizado para o fim a que se destinava.

- Não é correcta a conclusão retirada pelo tribunal recorrido de que, por não estar previsto qualquer prazo legal para a sua entrega, não subsiste o facto de que a Recorrente “entregou o relatório de avaliação fora do prazo”, já que esta afirmação significa que a empresa entregou o relatório depois de o prazo da LOT ter terminado.

- Errou o tribunal recorrido ao concluir que “também não corresponde à verdade de que a Recorrente” “não entregou as informações relativas ao plano de actividade de produção de cimento”, já que a recorrida prestou as informações solicitadas pela Administração, mas não apresentou qualquer informação referente à produção de cimento, isto é, dados que de algum modo demonstrassem que durante o ano de 2010 existiu produção de cimento.

- A decisão de anular o acto recorrido por se ter considerado que não é correcta a citação, como base legal para o indeferimento, dos artigos 31.º, alínea o) do 41.º e 69.º, todos da Lei n.º 6/80/M, bem como das cláusulas 3.<sup>a</sup> e alíneas 1) e 5) da 11.<sup>a</sup>, ambas da

LOT n.º XX/2010, também enferma de erro de julgamento, na medida em que as referidas normas não foram, nem poderiam ser, citadas com o intuito de servirem de fundamento de direito do acto recorrido.

- Certo é que mesmo sem a citação daquelas normas e cláusulas o sentido do acto recorrido seria sempre o mesmo, dado que não foi ao abrigo das mesmas que se tomou a decisão de indeferir o pedido de renovação da LOT, mas sim porque deixaram de se verificar os pressupostos que estiveram na base da sua concessão.

A ora recorrida **A**, na sua alegação, requereu a ampliação do âmbito do recurso, ao abrigo do n.º 1 do artigo 590.º do Código de Processo Civil, por força do disposto no artigo 149.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

O Ex.<sup>mo</sup> **Procurador-Adjunto** emitiu douto parecer em que se pronuncia pela improcedência do recurso.

## **II - Os Factos**

O acórdão recorrido deu como provados os seguintes factos:

1. Por Termo de Compromisso, assinado em 07/02/2005, pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e pelo representante da ora Recorrente,

**B**, foi acordado, entre o mais, o seguinte (cfr Doc. n.º 4 e Doc. n.º 1, fls. 36 e 38 a 42):

a) Que a ora Recorrente se comprometia a desocupar imediatamente e a entregar, livre de quaisquer e materiais, o referido lote, no prazo de 90 dias.

b) E que a RAEM autorizava a concessão à ora Recorrente, por licença de Ocupação Temporária (LOT), do lote G3 do novo aterro sito junto às Ruas das Canforeiras e das Árvores do Pagode, em Coloane, com a área de 2.730 m<sup>2</sup>, destinado à instalação de central de betão betuminoso, sendo a renda anual fixada em MOP\$30.00 (trinta patacas), por metro quadrado de terreno, beneficiando da isenção do pagamento desta renda pelo período de dois anos.

2. Na sequência de tal compromisso e depois da assinatura do termo de entrega do lote SPV7, a Recorrente ocupou o lote G3.

3. Em 16/06/2005, em virtude da procura de novas oportunidades de negócio, a Recorrente requereu que o referido lote fosse destinado a central de betão, em vez de central de betão betuminoso.

4. Por despacho do STOP, de 01/11/2005, foi autorizado a alteração de finalidade e a emissão da LOT relativa ao referido lote (cfr. Doc. n.º 1, fls. 38 e 42).

5. Em 06/12/2005, foi emitida a LOT n.º XX/2005, pelo período de 06/12/2005 a 05/12/2006 (Doc. n.º 5).

6. Em 08/11/2006, a LOT n.º XX/2006, pelo período de 06/12/2006 a 05/12/2007 (Doc. n.º 6).

7. Em 08/04/2008, a LOT n.º XX/2008, pelo período de 06/12/2007 a 05/12/2008 (Doc. n.º 7).

8. Em 23/03/2009, a LOT n.º XX/2009, pelo período de 06/12/2008 a 05/12/2009 (Doc. n.º 8).

9. Em 13/08/2010, a LOT n.º XX/2010, pelo período de 06/12/2009 a 05/12/2010 (Doc. n.º 9).

10. A Recorrente requereu a renovação da LOT n.º XX/2009, que era válida até 05/12/2010, em 25/09/2009 e reiterou esse pedido, já depois de ter terminado prazo daquela licença, em 08/01/2010 e 15/06/2010 (Docs. n.º 13, 17 e 18).

11. Por ofício da DSSOPT, com a Ref.<sup>a</sup> XXX/XXXX.XX/DSODEP/2009, de 29/12/2009, foi a ora Recorrente informada de que, tendo em vista a apreciação do pedido de renovação da licença, deveria juntar o plano de actividade de produção de cimento e o relatório de avaliação ambiental de acordo com as instruções técnicas respeitantes à protecção ambiental e ainda de que o pedido só seria deferido se, de acordo com a cláusula 8.<sup>a</sup> da licença n.º XX/2009, fossem respeitadas estas instruções (Doe. n.º 19).

12. Por requerimento de 08/01/2010, a ora Recorrente, respondendo, entre o mais, ao ofício anteriormente referido, afirmou que, em meados de 2009, foi suspensa a produção de cimento e que, por isso, os dados que pudesse fornecer relativos à produção do cimento tinha-os entregue no pedido de renovação anterior, afirmando, apesar de tudo, de que logo que recomeçasse e produzir cimento iriam observar, tal como no passado fizeram, as medidas de protecção do ambiente e que informaria a DSE e a DSPA para eventuais inspecções (Doc. n.º 17).

13. Por ofício da DSSOPT, de 01/02/2010, a ora Recorrente foi informada de que a DSSOPT iriam ao local fazer uma inspecção para verificar a situação de produção de cimento e da observância das medidas de controlo ambiental (Doc. n.º 20).

14. Por requerimento de 15/06/2010, a ora Recorrente, para além de voltar a solicitar

a renovação da LOT n.º XX/2009, mencionou que a suspensão da produção de cimento em meados de 2009 deveu-se à crise económica internacional que levou à estagnação do sector da construção civil em Macau, o que provou a uma redução substancial da procura de cimento e à diminuição dos rendimentos da empresa e que não teve outra solução que não a de suspender a produção do cimento (cfr. Doc. n.º 18).

15. Nesse requerimento afirmou ainda a ora Recorrente pretender reiniciar a produção do cimento em Janeiro ou Fevereiro de 2011.

16. Através do ofício da DSSOPT, com a ref.<sup>a</sup> n.º XXX/XXXX.XX/DSODEP/2010, de 30/09/2010, a ora Recorrente foi informada de que o relatório sobre a situação ambiental deveria ser junto no momento da apresentação do pedido de renovação da licença e que deveria observar o exigido na cláusula 11.<sup>a</sup>/5 da LOT n.º XX/2010, sob pena de a licença caducar (Doc. n.º 21).

17. A DSSOPT e a DSPA, em Fevereiro e Março, procederam à inspecção e avaliação do local, visando a operação e prevenção da poluição e controlo da situação (cfr. ponto 4 do parecer constante do Doc. n.º 1, fls. 53).

18. Por requerimento de 15/04/2011, a ora Recorrente, respondendo ao ofício n.º XXX/XXXX.XX/DSODEP/2010, procedeu à junção do relatório ambiental elaborado por C. (Doc. n.º 22).

19. Neste requerimento, a Recorrente informou a DSSOPT que esse relatório não é actual, pois que a produção de cimento se encontra suspensa, razão por que não pode apresentar um relatório ambiental actual que leve em consideração uma situação que não existe.

20. Mencionou ainda a Recorrente, nesse seu requerimento, que, para iniciar a produção de cimento precisa de obter a licença industrial respectiva e que para obter

tallicença necessita da LOT renovada, razão por que solicita a renovação urgente da licença, cujo termo ocorreu em 05/12/2010.

21. Através do ofício com a ref.<sup>a</sup> n.º XXX/XXXX.XX/DSODEP/2010, de 14/04/2010, a DSSOPT informou a Recorrente de que lhe havia enviado um ofício a solicitar a entrega de relatório relativo ao ambiente e informações concernentes à situação de operação da empresa e que deveria apresentar tais elementos no prazo de 20 dias, sob pena de a licença não ser renovada (Doc. n.º 23).

22. Em 2008, a Recorrente foi alvo de um processo de transgressão, por virtude de estar a produzir betão sem licença industrial para o efeito, tendo sido condenada no pagamento de uma multa de \$30.000,00 (trinta mil patacas) e advertida de que deveria suspender imediatamente a produção de cimento e dar início ao procedimento tendente à obtenção da referida licença (Doc. n.º 33 e Doc. n.º 1, fls. 48, 69, 70).

23. Com efeito, a ora a Recorrente não tinha a referida licença, tal como muitas outras empresas que beneficiavam, tal como a Recorrente, de licenças de ocupação de terreno no mesmo local (cfr. Doc. n.º 1, fls. 66v).

24. A Recorrente não pode iniciar a produção de cimento sem requerer a licença industrial respectiva e as vistorias necessárias para o efeito, junto da Direcção dos Serviços de Economia.

25. No entanto, esta Direcção de Serviços, para conceder essa licença, exige que os requerentes sejam titulares da licença de ocupação de terreno, tal como se reconhece nos em vários documentos (Doc. n.º 1, fls. 8, 15, 17, 20, 66v e 67).

26. A Recorrente sempre pagou taxa anual da ocupação do terreno (cfr. Doc. n.º 1, fls. 4 e 64).

27. Em 18/01/2013, o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas exarou na Informação n.º XXX/DSODEP/2013, datada de 04/01/2013, o seguinte despacho:

*“Concordo com o parecer e a proposta exarados na presente Informação.”*

indeferindo o pedido de renovação da licença de ocupação temporária da ora Recorrente.

28. A informação n.º XXX/DSODEP/2013 tem o seguinte teor:

“... ”

### **Situações actuais**

1. Conforme a decisão de 11 de Dezembro de 2012 proferida na Informação n.º XXX/DSODEP/2012 (o seu original cfr. Anexo A), de 13 de Novembro de 2012, o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, concordou, nos termos dos artigos 31.º, 41.º alínea o) e 69.º da Lei de Terras, com o indeferimento do pedido de renovação da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010 sobre o Lote G3 situado em Coloane, na Zona Industrial do Aterro de Seac Pai Van, junto à Rua Marginal da Concórdia, com a área de 2.731m<sup>2</sup>, formulado pela A e a realização da audiência antes de proferida a decisão final, cujos fundamentos são essencialmente os seguintes:

1.1 Conforme o ofício emitido pela Direcção dos Serviços de Economia, a produção no Lote G3 se encontra suspensa há muito tempo e não obteve a licença industrial por falta de condições de produção;

1.2 A requerente A referiu que os equipamentos de produção se encontram em reparação e em manutenção uma vez que a quantidade de betão procurada não atingiu o que

previsto, e o referido plano de produção iria adiar um ano, porém, a requerente não especificou a situação global da sua operação e da sua produção nem tem motivação para acompanhar as exigências para recomeçar a operação do central de produção de betão;

1.3 Os aludidos dois pontos revelam que a requerente não tem motivação para reiniciar a produção, e

1.4 A requerente apresentou tardiamente o relatório actualizado sobre a avaliação ambiental necessário à análise e à apreciação da renovação da licença de ocupação temporária, e o referido relatório não foi aprovado;

2. Para cumprir o aludido despacho, esta Direcção dos Serviços notificou, através do officio n.º XXX/XXXX.XX/DSODEO/2012 (Anexo B), de 17 de Dezembro de 2012, à recorrente da decisão de indeferimento acima referida e comunicou-lhe que da referida decisão de indeferimento podia apresentar a audiência escrita no prazo de 10 dias contados a partir da data da recepção da referida notificação.

3. Conforme o aviso de recepção (Anexo C), a requerente recebeu o aludido officio em 18 de Dezembro de 2012.

4. Em 27 de Dezembro de 2012, a requerente apresentou, através da carta n.º XXXXXX/2012 (Anexo D), a audiência escrita onde invocou os fundamentos contra a aludida decisão de indeferimento que são principalmente os seguintes:

4.1 Tendo em conta que nem sempre é renovada a licença de ocupação temporária e analisando a actual quantidade procurada de betão, a requerente entendeu que para recomeçar o funcionamento dos grandes equipamentos de produção de betão actualmente existentes, é necessário investir avultados recursos, pelo que, a requerente não se atreveu a fazer imprudentemente tal investimento;

4.2 Além disso, a parte nuclear dos equipamentos de mistura de betão é o computador avançado importado de Hong Kong, pelo que, antes de renovada a licença de ocupação

temporária, é impossível que o Gabinete para os Recursos Humanos autorize a contratação do pessoal técnico vindo do local de importação dos equipamentos (Hong Kong) para ajudar as respectivas operações;

4.3 Tendo em conta os factores acima referidos, viu-se obrigada a tomar a decisão de suspender a produção dos equipamentos (sic);

4.4 Sendo uma companhia de construção e de engenharia local em funcionamento, os betões são os produtos necessários do sector, e a decisão do início ou não do funcionamento dos equipamentos para produzir betões deve depender da quantidade procurada pelas obras, em vez de entender que carece de motivação quando não dá início da produção de betão;

4.5 A licença de ocupação temporária é uma das condições a considerar para a emissão da licença industrial pela Direcção dos Serviços de Economia, só podendo pedir a licença industrial junto da Direcção dos Serviços de Economia depois de ter obtido a licença de ocupação temporária, pelo que, não existe uma relação necessária entre a emissão ou a renovação da licença de ocupação temporária e a emissão ou não da licença industrial pela Direcção dos Serviços de Economia.

### **Análise**

5. Na realidade, na Informação n.º XXX/DSODEP/2012, de 13 de Novembro de 2012, o chefe deste Departamento indicou expressamente os fundamentos da presente decisão de indeferimento: “Tendo em conta que a ocupante não prestou as informações referentes à situação de operação do estabelecimento e a produção do referido estabelecimento também se encontra suspensa há muito tempo, bem como apesar de ter apresentado o relatório de avaliação ambiental, o mesmo não foi aprovado, e face a tais situações, a ocupante ainda requereu adicionar a finalidade de depósito de construção, o que demonstra que a ocupante não tem motivação para recomeçar a produção. Além disso, os recursos de solo do governo de Macau são escassos, qualquer ocupante/concessionário deve utilizar o terreno que lhe foi concedido conforme o fim a que se destina, pelo que, em

conjugação com os fundamentos previstos nos artigos 31.º, 41.º alínea o) e 69.º da Lei de Terras, (...) é indeferido o pedido de renovação da licença de ocupação temporária do Lote G3 situado em Coloane, na Zona Industrial do Aterro de Seac Pai Van, junto à Rua Marginal da Concórdia formulado pela A.”

6. Pelo que, pode-se ver que, os fundamentos da decisão de indeferimento em causa são: a requerente não prestou as informações referentes à situação de operação do estabelecimento, a produção do referido estabelecimento encontra-se suspensa há muito tempo, o relatório de avaliação ambiental por si apresentado não foi aprovado, mesmo requereu ainda adicionar a finalidade de depósito de construção, indícios esses demonstram que a requerente não tem motivação para recomeçar a produção, quer isto dizer que é previsto que a situação de não utilização do terreno temporariamente ocupado por parte da requerente irá continuar, levando a que a requerente não conseguirá utilizar o referido terreno como central de betão para prestar betões ao sector cuja procura aumenta cada vez mais face à iniciação dos numerosos empreendimentos em Macau conforme a Cláusula 2.ª da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010.

#### **Quanto aos fundamentos mencionados nos pontos 4. 1 a 4.3**

7. Porém, na audiência escrita, a requerente fez o esclarecimento sobre a decisão da suspensão de produção, entendendo que existe um certo risco caso invista recursos avultados sem ter a certeza se a licença de ocupação temporária pode ou não ser renovada, e dado que a licença de ocupação temporária ainda não foi renovada, a requerente não conseguiu contratar o pessoal necessário para efectuar as operações dos referidos equipamentos, pelo que, viu-se obrigada a suspender a produção. Quanto à aceitação ou não do respectivo esclarecimento, há que fazer uma análise mais profunda em conjugação com os factos constantes dos autos.

8. Antes de fazer a análise, é de reiterar os factos relevantes nos autos, isto é, quanto ao referido terreno, esta Direcção dos Serviços emitiu, em 2005, a Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2005 (Anexo E) à requerente e, em 2008, autorizou condicionalmente o

plano de obra no referido terreno da requerente e notificou a referida matéria aos respectivos órgãos (Anexo F), bem como renovou a licença de ocupação temporária do referido terreno da requerente até à Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010 (Anexo G) que era válida em 6 de Dezembro de 2010. Em 27 de Agosto de 2010, esta Direcção de Serviços foi notificada pela Direcção dos Serviços de Economia de que o estabelecimento situado no referido terreno não funcionou há quais um ano (isto é a produção encontra-se suspensa desde 2009), e conforme as informações constantes da notificação n.º XX/2010 da Direcção dos Serviços de Economia e do guia n.º 2010-XX-XXXXXX-X emitido pela Direcção dos Serviços de Finanças, a recorrente foi condenada no pagamento de uma multa por virtude de efectuar actividade industrial sem licença industrial prevista no Decreto-Lei n.º 11/99/M, de 22 de Março, e a respectiva multa já foi paga (Anexo H).

9. Dos factos acima referidos resulta que na altura em que suspendeu a produção, isto é, em 2009, a requerente possuía a licença de ocupação temporária válida, pelo que, pode-se vislumbrar que não é verdade o afirmado pela requerente de que é o facto de a licença de ocupação temporária não ter sido renovada que levou a requerente a enfrentar o risco de investir avultados recursos e não conseguir contratar o pessoal para efectuar as operações dos respectivos equipamentos e assim decidiu a suspensão da produção, razão pela qual tais fundamentos não são procedentes por não corresponderem aos factos objectivos.

#### **No que diz respeito aos fundamentos invocados nos pontos 4.4 e 4.5**

10. Antes de mais, esta Informação concorda muito com as alegações invocadas pela requerente na audiência escrita referentes à parte que se encontra mencionada nos pontos 4.4 e 4.5 da presente Informação. Quanto ao ponto 4.4, na realidade, a empresária comercial de Macau prevista no artigo 1.º do Código Comercial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/99/M é aquela que exerce uma actividade económica destinada à produção para a troca sistemática e vantajosa, pelo que, naturalmente, se a mesma pode produzir para a troca sistemática e vantajosa, isto depende principalmente dos factores do sector (procura de mercado) e dos factores próprios (competitividade no sector), caso a produção seja suspensa devido à procura de mercado, claro é que não se pode presumir que esta carece de

motivação (não utilizar o terreno temporariamente ocupado para realizar a operação no futuro). Quanto ao ponto 4.5, dado que a emissão ou não da licença de ocupação temporária do terreno envolve a utilização do terreno enquanto a emissão ou não da licença industrial necessária à actividade industrial envolve a supervisão da referida actividade industrial, sendo diferentes uma da outra, pelo que, claro é que a obtenção da licença industrial não é condição prévia para a emissão ou a renovação da licença de ocupação temporária.

11. Porém, apesar de não serem inapropriadas as alegações da requerente acima referidas, no caso em apreço, quanto aos fundamentos que servem de base à decisão de indeferimento em causa, ou seja, os invocados nos pontos 5 e 6 da presente Informação, a decisão de indeferimento foi proferida não apenas com base na suspensão da produção da requerente ou não obtenção da licença industrial que levou a concluir que a requerente não tenha motivação para continuar a utilizar o terreno por si temporariamente ocupado para realizar a operação no futuro, mas também com base em outros factores, incluindo: a requerente não conseguiu apresentar as informações referentes às situações de operação do estabelecimento, o estabelecimento situado no lote em apreço já não funcionou há muito tempo, o relatório de avaliação ambiental tardiamente apresentado pela requerente não foi aprovado (o relatório só foi apresentado em 5 de Maio de 2011, isto é, após o termo do prazo de validade da licença de ocupação temporária) (Anexo I), a requerente requereu adicionar a finalidade de depósito de construção, tudo o que permite concluir que a requerente não tem motivação para recomeçar a produção, pelo que, pode-se vislumbrar que a negação da possibilidade de a requerente utilizar terreno por si temporariamente ocupado para recomeçar a produção não é apenas com base na suspensão da produção ou não obtenção da licença industrial, pelo contrário, é de reiterar aqui que a decisão em causa foi proferida depois de ter em conta principalmente a situação de a requerente não ter utilizado o terreno por si temporariamente para realizar a operação há muito tempo e uma série de actos não positivos após a apresentação do pedido de renovação, incluindo que não apresentou as informações concernentes à situação do estabelecimento, só apresentou o relatório de avaliação ambiental necessária à renovação após o termo do prazo de validade da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010, mesmo apresentou o requerimento para

mostrar a sua intenção de adicionar outra finalidade do referido terreno. Após análise global dos aludidos factos, é efectivamente difícil concluir que a requerente presta muita atenção e acompanha activamente para recomençar a operação do referido estabelecimento, de forma a cessar a situação de não utilização do terreno por si temporariamente ocupada.

12. Além disso, importa notar que, o facto de a requerente não ter conseguido obter a licença industrial depois de lhe concedida a licença de ocupação temporária válida em 2008 e aprovado condicionalmente o seu plano de obra, também pode comprovar ainda mais o raciocínio da falta de motivação da requerente.

13. Pelos acima expostos, tais fundamentos não são suficientes para impedir o raciocínio que serve de base à decisão em causa, isto quer dizer que, a requerente ainda não tem motivação para recomençar a operação do referido estabelecimento, de forma a cessar a situação de não utilização do terreno temporariamente ocupado.

14. Aliás, é de notar que, apesar de ter apresentado o pedido de renovação até 60 dias antes do termo do prazo da sua validade nos termos do artigo 71.º n.º 1 da Lei de Terras aprovada pela Lei n.º 6/80/M, a requerente não apresentou pontualmente o relatório de avaliação ambiental ao abrigo da Cláusula 11.ª alínea 5) da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010 (o mesmo não é aprovado quando tenha sido apresentado após o termo da licença de utilização (sic)), e por força da alínea 1) da referida Cláusula, a referida licença já caducou no termo do seu prazo de validade previsto na Cláusula 3.ª, não podendo a referida licença ser renovada. Porém, tal disposto não impede a recorrente de apresentar novo requerimento junto destes Serviços quando preencher os requisitos, só que, como não se pode ponderar meramente a procura do sector da construção civil em betão sem ter em consideração a saúde e a vida dos cidadãos e as exigências da protecção ambiental, por isso, mesmo que a requerente apresente novo requerimento, o mesmo também tem de observar as exigências de outros Departamentos, nomeadamente as da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental.

15. Por fim, ao abrigo da última parte do artigo 75.º da Lei de Terras aprovada pela

Lei n.º 6/80/M aplicável subsidiariamente por força da Cláusula 13.ª da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010, o ocupante deve ser reembolsado da importância da taxa correspondente ao tempo por que ainda teria direito a ocupar o terreno, porém, no caso em apreço, o motivo do termo da ocupação é o termo do prazo de validade da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010, pelo que, não existe o reembolso da importância da taxa correspondente ao tempo por que ainda teria direito a ocupar o terreno, razão pela qual, nos termos da Cláusula 12.ª da referida Licença de Ocupação Temporária, a ocupante deve despejar e desocupar o terreno no prazo de 60 dias contados a partir do termo da licença, sem direito a qualquer indemnização.

**Conclusão:**

16. Pelos acima expostos, nos termos das Cláusulas 3.ª, 11.ª alíneas 1) e 5) da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010, dos artigos 31.º, 41.º alínea o), 69.º da Lei de Terras aprovada pela Lei n.º 6/80/M, venho submeter superiormente a presente Informação, propondo que a V. Exa. considere:

16.1 Indeferir o pedido de renovação da licença de ocupação temporária do lote G3, situado em Coloane, na Zona Industrial do Aterro de Seac Pai Van, junto à Rua Marginal da Concórdia, com a área de 2.731m<sup>2</sup>, formulado pela A;

16.2 Notificar a requerente da decisão final referente ao indeferimento do seu pedido;

16.3 Notificar a Direcção dos Serviços de Economia, Departamento de Urbanização e Departamento de Planeamento Urbanístico do presente despacho. (...)"

### **III – O Direito**

#### **1. As questões a apreciar**

Trata-se de apreciar as questões suscitadas pelo recorrente atrás mencionadas, e, eventualmente, pela recorrida, caso o recurso proceda.

#### **2. Erro sobre pressupostos de facto**

Sobre o vício de erro sobre pressupostos de facto disse-se no acórdão recorrido:

«No caso *sub justice*, entendemos que o facto de que a Recorrente “*entregou o relatório de avaliação fora do prazo*” não subsiste.

Vejamos a sua razão de ser.

É certo que o n.º 5 da Cláusula 11<sup>a</sup> da LOT estipula que a licença cessa “*Na falta de entrega dos relatórios respeitantes à protecção do meio ambiente envolvente, exigidos pelas entidades competentes do Governo*”.

No entanto, não se prevê qualquer prazo legal para a sua entrega e a Recorrente acabou por o apresentar dentro do prazo fixado pela Administração quando foi solicitada para o efeito.

Nesta conformidade, não se pode dizer que o relatório foi apresentado fora do prazo».

Discorda-se desta conclusão.

Como refere a entidade recorrida a afirmação de que “o requerente entregou com atraso o relatório ambiental” significa que a A ora recorrida, entregou o relatório depois de o prazo da licença de ocupação de terreno (LOT) ter terminado.

Na verdade, a licença considerava-se caducada se a sua renovação não fosse requerida dentro do prazo de 60 dias antes do seu termo (cláusula 4.<sup>a</sup> da Licença de ocupação temporária n.º XX/2010).

Logo, os relatórios respeitantes à protecção do ambiente teriam de ser apresentados aquando do requerimento de renovação da licença, ou seja, dentro do prazo de 60 dias antes do seu termo.

Ora, a ora recorrida só entregou o relatório após o termo do prazo de duração da Licença de ocupação temporária n.º XX/2010, o que ela aceita expressamente na sua alegação.

Assim, não há qualquer erro neste pressuposto de facto do acto, independentemente da sua relevância, de que se não cura nesta sede.

Disse-se, ainda no acórdão recorrido:

«Por outro lado, também não corresponde à verdade de que a Recorrente “não

*entregou as informações relativas ao plano de actividade de produção de cimento*”, já que, a solicitação da Administração, a Recorrente prestou as informações pedidas (cfr. docs. de fls. 179, 180, 184, 191 e 193 dos autos)».

Sobre isto, veio contrapor a entidade ora recorrente:

A recorrida, tal como se refere no acórdão recorrido, prestou as informações solicitadas pela Administração, mas por a central de betão se encontrar inactiva há alguns anos, não apresentou informação referente à produção de cimento, ou seja, dados que de algum modo pudessem demonstrar que durante o ano de 2010 produziu cimento.

Não faz sentido esta afirmação da entidade recorrente de que a empresa não apresentou dados que de algum modo pudessem demonstrar que durante o ano de 2010 produziu cimento, já que como a recorrida alega:

- Em 8 de Janeiro de 2010, informou a DSSOPT de que a produção de cimento se encontrava suspensa, desde meados 2009, «e que, por isso, os dados que pudesse fornecer relativos à produção de cimento tinha-os entregue no pedido de renovação anterior ... » (cfr. alínea 12.<sup>a</sup> dos Factos Assentes);

- A ora recorrida, em 15 de Junho de 2010, voltou a informar a DSSOPT que a produção de cimento se encontrava suspensa e que tal se tinha devido «à crise económica internacional que levou à estagnação do sector da construção civil em Macau, o que levou a uma

redução substancial da procura de cimento e à diminuição dos rendimentos da empresa e que não teve outra solução que não a de suspender a produção do cimento» (cfr. alínea 14.<sup>a</sup> dos Factos Assentes);

- Em 15 de Junho de 2010 a ora recorrida informou que pretendia reiniciar a produção do cimento em Janeiro ou Fevereiro de 2011 (cfr. alínea 15.<sup>a</sup> dos Factos Assentes).

Ora, como a recorrida prestou as informações solicitadas pela Administração, não merece censura o acórdão recorrido na sua conclusão de que o acto administrativo errou sobre este pressuposto de facto, que integrou o acto como um dos seus fundamentos.

Por outro lado, não se pode concordar com a entidade ora recorrente de que o único facto que esteve na base da decisão de indeferir o pedido de renovação da LOT, era o de que a central de produção de betão instalada no terreno em causa estava sem funcionar há bastante tempo e, desse modo, o terreno não estava a ser utilizado para o fim a que se destinava.

Basta ler o parecer em que o acto se fundamentou para se concluir que não é assim. Aí se enunciam várias razões para se indeferir o pedido. Se, eventualmente, esses factos foram meros pretextos para reforçar a decisão, então podemos dizer que essa má prática virou-se contra a autoridade administrativa, já que, como é sabido, num contencioso de mera anulação, a inexactidão de um dos vários fundamentos de facto é susceptível de fazer

anular o acto administrativo.

### **3. Erro de interpretação e aplicação da lei e de cláusulas da licença de ocupação do terreno.**

O acórdão recorrido decidiu que as normas jurídicas invocadas no acto recorrido nada tinham que ver com o indeferimento de pedido de renovação de licença, pelo que esta circunstância determina, também, a anulação do acto.

Refere o parecer em que o acto se fundamentou:

«16. Pelos acima expostos, nos termos das Cláusulas 3.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup> alíneas 1) e 5) da Licença de Ocupação Temporária n.º XX/2010, dos artigos 31.º, 41.º alínea o), 69.º da Lei de Terras aprovada pela Lei n.º 6/80/M, venho submeter superiormente a presente Informação, propondo que a V. Exa. considere:

16.1 Indeferir o pedido de renovação da licença de ocupação temporária do lote G3, situado em Coloane, na Zona Industrial do Aterro de Seac Pai Van, junto à Rua Marginal da Concórdia, com a área de 2.731m<sup>2</sup>, formulado pela A».

As normas mencionadas da Lei de Terras referem-se ao uso e ocupação de terrenos a título precário e as cláusulas da licença invocadas tinham alguma relação com a não renovação da licença e referiam-se ao respectivo prazo de duração, pelo que não é exacto que fossem estranhas ao problema em exame. Assim, a sua invocação não invalida o acto.

Ainda que assim não fosse, o vício de violação de lei só existe quando uma norma legal ou regulamentar ou princípio jurídico são violados.

Se o acto administrativo invoca como fundamento uma norma legal ou regulamentar ou um princípio jurídico errados, não aplicáveis à situação, isso não significa que o acto enferme de vício de violação de lei. Só enferma se o acto contrariar a lei. Ora, o acto pode invocar normas inaplicáveis e não violar a lei.

Suponhamos que a norma x diz que órgão administrativo pode fazer caducar uma licença desde que avise o interessado com determinado prazo de antecedência.

Se o acto cumprir o que a norma prescreve, avisando o interessado com a antecedência prevista na lei, ainda que indique outra norma, não aplicável, ele não viola a lei.

É o caso dos autos.

Procede o fundamento do recurso da entidade recorrente, revogando-se nesta parte o acórdão recorrido.

#### **4. Ampliação do âmbito do recurso, ao abrigo do n.º 1 do artigo 590.º do Código**

## **de Processo Civil. Erro sobre pressupostos de facto**

Dois dos fundamentos do acto recorrido dados para justificar a decisão de indeferimento do pedido de renovação da LOT da ora recorrida foram os seguintes: (1) que a ora recorrida não tinha intenção necessária para recomeçar a actividade de produção de cimento e que (2) não tinha licença industrial, nem condições para a obter.

Na petição de recurso contencioso a ora Recorrida alegou que estes fundamentos não correspondiam à verdade, pelo que, sendo os mesmos falsos, tinha a decisão contenciosamente recorrida incorrido no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

O acórdão recorrido pronunciou-se sobre estas questões nos seguintes termos:

«Quanto às afirmações de que a Recorrente *“não tenha motivação necessária para recomeçar a exploração da actividade de betão”* e de que *“não tenha condições para obter a licença industrial”*, trata-se de conclusões e não de factos objectivos, pelo que não se podem constituir como fundamentos de facto para a decisão».

Impugna a ora recorrida este julgamento, nos termos do n.º 1 do artigo 590.º do Código de Processo Civil, por força do disposto no artigo 149.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Quanto ao 1.º fundamento, alguém ter ou não motivação para realizar qualquer

actividade, é um facto, susceptível de prova, embora da vida psíquica, da pessoa singular, ou das pessoas que constituem os órgãos de pessoa colectiva: para efeitos de prova, “os factos são acontecimentos da vida, não só os acontecimentos externos, como os internos ou psíquicos, a intenção de uma pessoa na celebração de um negócio, as dores físicas, as angústias”<sup>1</sup>.

Procede a impugnação nesta parte.

Quanto ao fundamento do acto administrativo, de que a empresa não tinha condições para obter a licença industrial, é um juízo de valor que pode ser sindicado, como foi, devendo o Tribunal concluir se tal juízo era verdadeiro ou não, já que o mesmo foi um dos fundamentos para indeferir o pedido de renovação da licença.

Procede a impugnação nesta parte.

## **5. Ampliação do âmbito do recurso, ao abrigo do n.º 1 do artigo 590.º do Código de Processo Civil. Princípio da proporcionalidade**

Afirma-se no acórdão recorrido que «no caso em apreço, face à verificação do vício de erro no pressuposto de facto, ficamos impedidos de analisar se houve ou não a violação

---

<sup>1</sup> VIRIATO LIMA, *Manual de Direito Processual Civil*, 3.ª edição, 2018, p. 432.

do princípio da proporcionalidade por falta de elementos, já que, como referimos anteriormente, não sabemos qual o peso de cada um dos fundamentos de facto subsistentes e conseqüentemente não sabemos qual a verdadeira motivação que levou ao indeferimento do pedido de renovação».

Impugna a ora recorrida este julgamento, nos termos do n.º 1 do artigo 590.º do Código de Processo Civil, alegando que a apreciação do vício não depende de qual tenha sido o peso de cada um dos factos de cada um dos fundamentos de facto subsistentes e qual a verdadeira motivação que levou ao indeferimento do pedido de renovação.

Afigura-se-nos ter razão a recorrente.

O Tribunal recorrido tem perante si os fundamentos do acto administrativo. É perante os termos deste que tem de apreciar o vício invocado, já que a verdadeira motivação do acto é a que consta da sua fundamentação, uma vez que não foi invocado qualquer vício da vontade que pudesse afectar o acto. Quanto ao peso de cada um dos fundamentos, a ser relevante, terá de ser determinado pelo intérprete do acto, no caso, o Tribunal que o aprecia.

Isto é, o Tribunal no recurso contencioso não pode deixar de apreciar um vício imputado ao acto com fundamento em circunstâncias exteriores ao acto, circunstâncias que não resultam do acto administrativo.

Procede a impugnação nesta parte.

#### **IV – Decisão**

Face ao expendido:

A) Concedem parcial provimento ao recurso e revogam o acórdão recorrido na parte em que decidiu, anular o acto administrativo recorrido com fundamento:

- De que o pressuposto de facto de que a Recorrente “*entregou o relatório de avaliação fora do prazo*” não é exacto;

- Em vício de violação da lei, dos artigos 31.º, alínea o) do 41.º e 69.º, todos da Lei n.º 6/80/M, bem como das cláusulas 3.<sup>a</sup> e alíneas 1) e 5) da 11.<sup>a</sup>, ambas da LOT n.º XX/2010.

B) Deferem a impugnação do recorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 590.º do Código de Processo Civil, e revogam o acórdão recorrido na parte em que decidiu não conhecer do vício de erro sobre pressupostos de factos quanto aos fundamentos do acto (1) que a ora Recorrida não tinha intenção necessária para recomeçar a actividade de produção de cimento e que (2) não tinha licença industrial, nem condições para a obter.

C) Deferem a impugnação do recorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 590.º do

Código de Processo Civil, e revogam o acórdão recorrido na parte em que decidiu não conhecer do vício de violação do princípio da proporcionalidade.

Custas pela recorrida na parte em que decaiu, com taxa de justiça fixada em 4 UC.

Macau, 29 de Maio de 2019.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) – Song Man Lei – Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público  
presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa