

**Proc. n° 334/2017/A**

**Suspensão de eficácia**

**Relator: Cândido de Pinho**

**Data do acórdão: 04 de Maio de 2017**

**Descritores:**

*-Suspensão de eficácia*

*-Acto negativo*

## **SUMÁRIO:**

**I.** O acto do Secretário do Governo que, na sequência do acto do Chefe do Executivo, declara a caducidade de concessão de terrenos, impõe a desocupação do terreno e a demolição da construção ali existente apresenta uma vertente positiva, na medida em que interfere com o *status quo ante* e modifica a situação precedente vivida pelo interessado.

**II.** A demolição da construção e remoção dos materiais existentes no terreno, representando um dano quantificável e reparável, não integra o requisito da alínea a), do n°1, do art. 1231° do CPAC.

**Proc. n.º 334/2017/A**

**Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.**

**I - Relatório**

A, em chinês, A e, em inglês, A, sociedade comercial por quotas, com sede em Macau, na ..., registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis de Macau sob o n.º ..., com o capital de cinquenta milhões de patacas, -----

Requeru neste TSI a suspensão de eficácia -----

Do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, de 15 de Março de 2017, exarado sobre a Proposta n.º 52/DSO/2017, de 13 de Março, que *ordena a desocupação do terreno*, com a área de 10.154m<sup>2</sup>, situado na Ilha de Coloane, junto à Estrada de Nossa Senhora de Ká-Hó, no prazo de 60 dias, com a demolição de uma construção e remoção de todos os bens móveis que se encontram naquele terreno, tais como contentores, guindastes e materiais de construção.

Para tanto, invocou a existência dos requisitos a que alude o art. 121º do CPAC em termos que aqui damos por integralmente reproduzidos.

\*

A entidade requerida apresentou contestação, defendendo a natureza negativa do acto em apreço e a inexistência dos prejuízos de difícil reparação para o requerente.

\*

O digno Magistrado do MP opinou o seguinte:

“A” requer a suspensão da eficácia do acto de 15 de Março de 2017, do Exm.º Secretário para o Transporte e Obras Públicas, que ordenou a desocupação do terreno identificado no seu requerimento, terreno cuja concessão fora objecto de declaração de caducidade em 24 de Junho de 2016, mediante despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo.

Alega que está em causa um acto de conteúdo positivo, cuja execução lhe vai causar prejuízo de difícil reparação, não importando a suspensão da sua eficácia grave lesão do interesse público concretamente subjacente ao acto, nem havendo indícios de ilegalidade do recurso.

Na sua contestação, em articulado junto a fls. 27 e seguintes, a entidade requerida pugna pela improcedência da peticionada suspensão, argumentando que está em causa um acto de conteúdo negativo e que não está caracterizada uma situação de prejuízo de difícil reparação imputável à execução do acto.

Importa ter presente que a suspensão de eficácia dos actos administrativos de conteúdo positivo ou que, sendo de conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão a esta se circunscreva, está, em regra, dependente da verificação cumulativa dos três requisitos, um positivo e dois negativos, enunciados nas alíneas a) a c) do artigo 121.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso, a saber:

– A previsibilidade de que a execução provoque prejuízo de difícil reparação para o requerente ou

para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso;

- Não acarretar a suspensão grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto;

- Não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso.

A primeira questão que se coloca é a de saber se estamos ou não perante acto de conteúdo positivo. A requerente assevera que sim; o requerido afirma que não. Crê-se que, nesta matéria, a razão está do lado da requerente. Na verdade, o questionado acto apresenta-se susceptível de provocar alteração na esfera jurídica da visada requerente. Repare-se que, além de inovador relativamente àquele que declarou a caducidade, mostra-se autonomamente lesivo, porquanto fixa um prazo para desocupação do terreno, obriga à demolição de um barracão e à limpeza do terreno, mediante remoção de todos os bens móveis que aí se encontram, acrescentando que, em caso de incumprimento, a Administração procederá coercivamente ao despejo e desocupação, com despesas por conta da requerente. Concluímos, pois, estar-se perante acto de conteúdo positivo, passível, portanto, de ver suspensa a sua eficácia.

Vejamos se estão preenchidos aqueles requisitos, sendo certo que, porque de verificação cumulativa são, tal como se referiu, bastará a falta de um deles para conduzir ao insucesso da providência.

Começando pelos negativos, não se afigura que o processo e os demais elementos atendíveis apontem para a existência de fortes indícios de ilegalidade do recurso, em termos de inviabilidade manifesta, notória e evidente, ou para uma situação de grave lesão do interesse público visado pelo acto, em decorrência da suspensão da sua eficácia. Nem a autoridade requerida alega o que quer que seja em sentido contrário, nem os elementos disponibilizados pelo processo instrutor põem em causa a verificação desses requisitos negativos.

Como tal, mostram-se preenchidos os requisitos das alíneas b) e c) do aludido artigo 120.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso.

A propósito do requisito da alínea a) do mesmo artigo, a jurisprudência é pacífica no sentido de que cabe ao requerente alegar e demonstrar a verificação do prejuízo de difícil reparação. Nesse sentido, alegou a requerente que, devido ao tamanho dos objectos existentes no local, torna-se impossível retirá-los e arranjar sítio para guardar esses materiais no curto prazo fixado pela Administração; além de que a desocupação envolve também uma demolição que implica a destruição de todos os trabalhos preliminares efectuados com vista ao aproveitamento do terreno, destruição que não pode ser facilmente reparada.

Pois bem, em face de quanto vem alegado, afigura-se improcedente a invocação do previsível prejuízo de difícil reparação. É bom de ver que nem a dificuldade para acomodar os materiais, em termos de tempo e de espaço – aliás indemonstrada –, acarreta previsível prejuízo de difícil reparação, pois é viável quantificar com rigorosa exactidão o dispêndio nas operações materiais de retirada/colocação, por mais difícil que a sua concretização se mostre; nem a destruição do barracão, derivada da ordem de demolição, levanta quaisquer problemas de reconstrução e de restituição à situação anterior que se observava, porquanto a reconstituição convoca trabalho meramente material, de custo também rigorosamente quantificável.

Temos, assim, que concluir que, no contexto de ponderação meramente patrimonial que está em causa, não levantará problema de maior a quantificação dos danos ou prejuízos que o acto pode ocasionar ao requerente, pelo que nenhuma razão se vislumbra para considerar difícil a reparação do prejuízo.

Em suma, não logrou o requerente satisfazer o ónus que sobre si recaía, de especificar e demonstrar a ocorrência do prejuízo de difícil reparação, sem o que a providência não pode ser concedida.

Nestes termos, o nosso parecer vai no sentido de ser negada a peticionada suspensão de eficácia.”

\*

Cumpre decidir.

\*\*\*

## **II – Pressupostos processuais**

O tribunal é absolutamente competente.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias e são legítimas.

Não há outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

\*\*\*

## **III – Os Factos**

1 - Por despacho do Chefe do Executivo, de 24 de Junho de 2016, tornado público pelo despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 35/2016, publicado no Boletim Oficial n.º 30, II Série, de 27 de Julho de 2016, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 10.154m<sup>2</sup>, situado na Ilha de Coloane, junto à Estrada de Nossa Senhora de Ká-Hó.

2 - A ora Requerente interpôs recurso contencioso contra esse despacho do Chefe do Executivo em 5 de Setembro de 2016 (pendente sob o n.º 643/2016 neste TSI).

3 - Durante a pendência desse recurso contencioso, a Requerente foi

notificada da intenção de despejo para efeitos de audiência prévia.

4 - Depois da realização da audiência prévia, a Entidade Requerida decidiu, por despacho exarado na Proposta n.º 052/DSO/2017, ordenar a desocupação do terreno em causa no prazo de 60 dias, devendo a ora Requerente demolir a construção ali edificada e remover todos os bens móveis que se encontram naquele terreno.

5 - Pelo que a Requerente interpôs, de novo, nesta mesma data, recurso contencioso contra o referido despacho exarado na Proposta n.º 052/DSO/2017.

6 - A referida Proposta tinha o seguinte teor:

*«1. Por despacho do Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP), de 30 de Dezembro de 2016, exarado sobre a Proposta n.º 496/DSO/2016 de 19 de Dezembro, que pretende ordenar a A (adiante designada por interessada) para o despejo do terreno com a área de 10 154 m<sup>2</sup>, situado em Coloane, junto à Estrada de Nossa Senhora de Ká-Hó, descrito na CRP sob o n.º 21 769 a fls. 125v do livro B85, cuja concessão foi declarada caduca por despacho do Chefe do Executivo de 24 de Junho de 2016, devendo também demolir o barracão de ferro construído no terreno em causa. (Anexo 1)*

*2. Nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, através do ofício n.º 14/8006.03/DSO/2017 de 6 de Janeiro, foi notificada a interessada para se pronunciar por escrito sobre a referida intenção decisória. (Anexo 2)*

*3. Em resposta ao referido ofício e para efeito da audiência prévia, a interessada apresentou uma alegação escrita com entrada sob o n.º 11 891/2017 de 20 de Janeiro*

*de 2017, solicitando a suspensão do despejo até a decisão a ser proferida pelos Tribunais, com os fundamentos principais seguintes (Anexo 3):*

*3.1 A partir da data em que foi autorizada a alteração da finalidade da concessão, em 7 de Junho de 1994, constitui erro manifesto, má-fé e abuso de direito o entendimento de que, no termo do prazo contratual, não foi construída a unidade siderúrgica a qual o terreno foi inicialmente concedido;*

*3.2 Por despacho da DSSOPT de 4 de Abril de 2007 (deve ser o despacho do Sr. Director de 19 de Março de 2007), foi aprovado o estudo prévio de 10 de Novembro de 2006 (T-7473), e foi notificada a interessada, assumindo e então Director dos Serviços o compromisso de proceder à revisão do contrato de concessão, tendo até informado que ia enviar a respectiva minuta;*

*3.3 A Administração provocou o efeito jurídico impeditivo da caducidade, previsto no n.º 2 do artigo 323.º do «Código Civil», com o reconhecimento expresso dos direitos que assistem à interessada;*

*3.4 O artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras» não determina qualquer prazo para o despejo da interessada, devendo a decisão proposta aguardar pela decisão judicial do recurso contencioso interposto do despacho do Chefe do Executivo de 24 de Junho de 2016, que declarou a caducidade da concessão do terreno em causa.*

*4. Em 7 de Março de 2017, encontram-se ao local um barracão de ferro, alguns contentores, guindastes veiculares e a grande quantidade de materiais construtivos existentes no terreno em causa (Anexo 4).*

*5. Enfrentando o seguimento da caducidade de concessão, deve-se considerar o seguinte:*

*5.1 Os fundamentos alegados nos n.ºs 3.1 a 3.3, estão principalmente relacionados com o acto executado, ou seja, o referido despacho do Exmo. Chefe do Executivo de*

*24 de Junho de 2016, com efeito, pelo Despacho do STOP n.º 35/2016 de 27 de Julho, foi publicado o mesmo despacho, e através do ofício n.º 292/DAT/2016 de 1 de Agosto, foi notificada a interessada a reclamação e o recurso contencioso, portanto, os referido fundamentos devem ser legalmente formulados através dos meios de impugnação previstos nos CPA e «Código de Processo Administrativo Contencioso» (CPAC) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 101/99/M de 13 de Dezembro;*

*5.2 Para além disso, de acordo com o n.º 2 do artigo 150.º do CPA, caso necessário, a suspensão da eficácia do acto executado deve ser solicitada simultaneamente na reclamação apresentada;*

*5.3 Segundo o aviso de recepção, a interessada recebeu em 5 de Agosto de 2016 o referido ofício n.º 292/DAT/2016 de 1 de Agosto (Anexo 5), nos termos do artigo 149.º do CPA, o prazo de apresentação da reclamação terminou em 22 de Agosto de 2016, portanto, o direito de exercício da impugnação administrativa já caducou automaticamente, ou seja, a Administração não está obrigada a se pronunciar sobre os fundamentos contra o acto executado;*

*5.4 Nos termos do artigo 117.º e do n.º 1 do artigo 136.º do CPA, o acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado e é executório logo que eficaz, não obstando à perfeição do mesmo por qualquer motivo determinante de anulabilidade, salvo os actos previstos no artigo 137.º do CPA;*

*5.5 Por outro lado, ao abrigo das disposições do artigo 22.º do CPAC, o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido;*

*5.6 Assim sendo, quer a interessada em apreço interponha o recurso contencioso quer não, o acto administrativo feito pelo Chefe do Executivo pode ser executado de acordo com o n.º 1 do artigo 179.º da «Lei de terras»;*

*5.7 Com base no n.º 2 do artigo 179.º da «Lei de terras», o despejo processa-se nos*

*termos e com as necessárias adaptações do Decreto-Lei n.º 79/85/M de 21 de Agosto «Regulamento Geral da Construção Urbana» (RGCU);*

*5.8 Por isso, o Chefe do Executivo pode ordenar no prazo de pelo menos 45 dias, o despejo da interessada cuja concessão foi declarada caduca nos termos do n.º 2 do artigo 55.º do RGCU;*

*5.9 Em caso de a interessada não abandonar o terreno no referido prazo, o despejo pode ser realizado pela DSSOPT, as despesas efectuadas constituem encargos da interessada segundo o artigo 56.º do RGCU;*

*5.10 Os objectos, materiais e equipamentos abandonados no terreno serão tratados de acordo com as disposições do artigo 210.º da «Lei de terras».*

*6. Em face do exposto, em conformidade com a alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da «Lei de terras» e com o artigo 56.º do RGCU, submete-se a presente proposta à consideração da V. Ex.ª, a fim de ordenar, no prazo de 60 dias a contar da data da notificação, o despejo da interessada A, do terreno com a área de 10 154 m<sup>2</sup>, situado em Coloane, junto à Estrada de Nossa Senhora de Ká-Hó, descrito na CRP sob o n.º 21 769 a fls. 125v do livro B85, cuja concessão foi declarada caduca por despacho do Chefe do Executivo de 24 de Junho de 2016, devendo também demolir o barracão de ferro existente no local.*

*À consideração superior. »*

**7 - O Secretário para os Transportes e Obras Públicas sobre esta Proposta após o seu despacho de “Concordo”.**

**8 - Encontram-se no terreno em causa uma construção edificada para apoio das obras da concessionária, alguns contentores, guindastes e uma grande quantidade de materiais de construção.**

9 - Esses materiais destinaram-se a preparar o desenvolvimento do terreno em causa, depois de obter a prometida autorização da Administração.

\*\*\*

#### **IV – O Direito**

##### **1 – *Da natureza positiva ou negativa do acto suspendendo***

A eficácia dos actos administrativos só pode ser suspensa se os actos tiverem conteúdo positivo (art. 120º, al. a), do CPAC) ou, sendo negativo, apresentarem uma vertente positiva e a suspensão for circunscrita a esta vertente (art. 12º, al. b), do CPAC).

A entidade requerida, a este respeito, suscitou a natureza puramente negativa do acto, defendendo que ele em nada alterava a esfera jurídica da requerente relativamente ao acto que lhe serve de precedente, ou seja, o que declarou a caducidade da concessão do terreno.

Todavia, este TSI tem considerado que o acto que põe em execução o acto anterior declarativo da caducidade das concessões apresenta uma vertente positiva (v.g. *Ac. do TSI, de 19/05/2016, Proc. n.º 287/2016/A*).

Trata-se, em nossa opinião, de um acto de execução que, na parte em que excede o próprio acto prévio de que depende, altera a situação material e jurídica do interessado relativamente ao *status quo ante*, na medida em que a demolição da obra ali existente e a remoção dos materiais imposta em prazo certo coloca o interessado numa nova e desfavorável situação

em comparação com a que detinha anteriormente, e que se traduz, não apenas na desocupação em si mesma, mas também no conjunto de despesas que isso implicará e que facilmente se adivinham.

Portanto, é com relativa facilidade que entrevemos no acto em apreço a natureza positiva necessária à formulação do pedido.

\*

## 2 – Dos requisitos da suspensão

Como é sabido, a suspensão de eficácia, para ser decretada, carece da verificação cumulativa - exceptuadas as situações previstas no art. 121º, nº2, 3 e 129º, nº1, do CPAC – dos requisitos do art. 121º, nº1, als. a), b) e c).

Quanto aos das alíneas b) e c), é com total tranquilidade que se alcança a sua verificação.

Com efeito, nem a suspensão eventual da eficácia peticionada coloca em causa o interesse público subjacente, nem estamos perante um quadro revelador de uma ilegalidade aparente na interposição do recurso contencioso (sabido, como é, que esta expressão da lei se atém aos aspectos processuais concernentes à propositura do recurso e não aos aspectos materiais ou substantivos atinentes com a sua procedência).

Quanto ao primeiro (prejuízos de difícil reparação), porém, não cremos que a requerente tenha sido capaz de o revelar nos autos.

É que a desocupação, mesmo que implique a remoção dos materiais para outro local, não caracteriza uma situação de danos dificilmente reparáveis. E isto tanto se aplica à demolição, como à retirada, transporte e colocação dos bens ali existentes noutra localidade.

Os eventuais aborrecimentos que isso cause, que somos prontos a reconhecer, não mostram que se repercutam de uma forma tão danosa na esfera da requerente ao ponto de ser difícil a sua reparação. Repare-se, por outro lado, que tudo isso, apesar de ter um custo, será perfeitamente quantificável e, portanto, no futuro não será difícil a sua liquidação com vista à reparação em sede indemnizatória em processo próprio contra a Administração caso no recurso contencioso interposto venha a ser obtido ganho de causa.

Enfim, sendo assim, estamos com o digno magistrado do MP, quando se pronuncia pela não demonstração do requisito da alínea a), do n.º 1, do art. 121.º do CPAC.

\*\*\*

## **V – Decidindo**

Face ao exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

Custas pela requerente, com taxa de justiça em 6 UC.

TSI, 04 de Maio de 2017

Jose Candido de Pinho

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fui presente

Joaquim de Teixeira Sousa