

Processo n.º 41/2018

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Data da conferência: 20 de Março de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Despejo do terreno

- Incompetência

- Delegação de competência

SUMÁRIO

1. O art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, vigora na Ordem Jurídica.

2. Pela Ordem Executiva n.º 113/2014 o Chefe do Executivo delegou no Secretário para os Transportes e Obras Públicas as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no art.º 6.º do

Regulamento Administrativo n.º 6/1999, onde se encontra a área do ordenamento físico do território, pelo que também estavam delegadas as competências previstas na al. 1) do n.º 1 do art.º 179.º da actual Lei de Terras.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

A **Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada**, melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 17 de Agosto de 2015, que ordenou a desocupação do terreno situado na ilha da Taipa, na Avenida Kwong Tung, designado por lote BT8, com a área de 3 177 m², descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 23141, a fls. 22 do Livro B111, cujo concessão por arrendamento tinha sido declarado caduca por despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 15 de Maio de 2015.

Por Acórdão proferido em 11 de Janeiro de 2018, o Tribunal de Segunda Instância julgou improcedente o recurso.

Inconformada com a decisão, vem a Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1) Com o presente recurso jurisdicional, a Recorrente pede que o TUI julgue inválida a decisão recorrida, por erro de julgamento, com as consequências previstas no artigo 159.º, n.º 2, do CPAC, porquanto o acto recorrido padece do vício de incompetência, pois o acto foi praticado pelo STOP e a competência está definida no Chefe do Executivo, nos termos do

artigo 179.º, n.º 1, da Lei n.º 10/2013, pelo que o acto deve ser anulado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º do CPAC e do artigo 124.º do CPA;

2) Está provado que o acto recorrido consiste na palavra «Concordo» exarada pelo STOP sobre o texto da proposta n.º 205/DSODEP/2015, elaborada por técnico dos Serviços de Solos e Obras Públicas e submetida sucessivamente, na cadeia de chefias, a vários dirigentes, pelo que, nos termos do artigo 115.º, n.º 1, do CPA, esse texto da proposta é parte integrante do acto recorrido;

3) Lendo o texto do acto recorrido, que a decisão recorrida enuncia na íntegra nos factos provados, verifica-se que o acto não invoca nem contém qualquer menção a uma delegação de poderes do Chefe do Executivo para o STOP e, além disso, o texto do acto refere expressamente, no ponto 3.4. do texto da proposta que, «de acordo com a alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 [...], o Chefe do Executivo pode ordenar no prazo determinado, o despejo da concessionária do terreno cuja concessão foi declarada caduca»;

4) Ou seja: o próprio acto administrativo recorrido estabelece, na exposição dos seus fundamentos, que a competência para a respectiva prática está cometida ao Chefe do Executivo; mas apesar de não discordar dessa exposição, tanto assim que o «Concordo» foi exarado sem ressalva, o certo é que o STOP praticou o acto previsto no n.º 1 do artigo 179.º e não chegou a submeter a proposta a despacho do Chefe do Executivo;

5) A Entidade recorrida alegou, na sua douta Contestação, que o acto recorrido foi praticado ao abrigo da Ordem Executiva n.º 113/2014, decretada com base no artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 e no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto;

6) E a decisão recorrida acolheu esta posição, pelo que julga improcedente o vício de incompetência, transcrevendo e fazendo seus os argumentos do Acórdão do TUI, de 7.6.2017, no Processo 10/2017;

7) Na opinião da Recorrente, o esclarecimento desta questão não dispensa a consideração da evolução ocorrida, com a criação da RAEM, quanto ao enquadramento jurídico do domínio sobre os terrenos;

8) É certo que antes da criação da RAEM, a pessoa colectiva de direito público “Território de Macau” era dona dos terrenos que lhe pertenciam, em regime de domínio público ou em regime de domínio privado; e as competências executivas relativas aos terrenos do “Território de Macau” estavam cometidas, originariamente, ao Governador, enquanto órgão do Território que exercia a função executiva, coadjuvado pelos secretários-adjuntos;

Como tal, nesse contexto jurídico anterior à criação da RAEM, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, era lei habilitante também nessas matérias, pelo que as portarias de delegação de competências oportunamente publicadas podiam abranger competências relativas àqueles terrenos pertencentes ao “Território de Macau”;

9) Com a criação da RAEM, o enquadramento passou a ser diferente,

nomeadamente por força do disposto no artigo 7.º da Lei Básica;

Os terrenos que pertenciam ao “Território de Macau” passaram a ser propriedade do Estado. Não são da Região. Esta alteração, esclarece a doutrina, corresponde ao disposto na Constituição «e é um importante símbolo da recuperação do exercício da soberania» (Jeong Wan Chong, Anotações à Lei Básica da RAEM, tradução de Vivian Tal e tal., Macau 2005, p. 42).

Em segundo lugar, as competências executivas da RAEM sobre os terrenos do Estado não estão cometidas, originariamente, ao Chefe do Executivo: o artigo 7.º da Lei Básica entrega ao Governo, a competência da gestão e o uso dos solos e dos recursos naturais, incluindo o seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento.

Em terceiro lugar, de conformidade com a Lei Básica, a Lei n.º 2/1999 prevê, nos artigos 15.º a 17.º, diversos órgãos com competências executivas originárias. Não é só o Chefe do Executivo. Nomeadamente, o Governo também tem competências executivas, nos termos do artigo 16.º, desde logo as competências previstas na Lei Básica, incluindo as previstas no referido artigo 7.º, colocando-se depois a questão do modo como se organiza, na prática da actuação administrativa, o exercício destas competências.

10) No enquadramento sucintamente aludido, sabendo-se que a gestão e uso dos terrenos do Estado é competência entregue ao Governo,

nos termos do artigo 7.º da Lei Básica, parece à Recorrente, salvo o respeito por opinião contrária, que a matéria se insere no âmbito do artigo 16.º da Lei n.º 2/1999: «O Governo exerce as competências previstas na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e noutras leis ou regulamentos administrativos.»

11) Ora, como referido expressamente no primeiro parágrafo do respectivo texto, as disposições invocadas para o decretamento da Ordem Executiva n.º 113/2014 são a alínea 4) do artigo 50.º da Lei Básica, o artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 e o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto;

Uma vez que o acto previsto no n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 representa exercício de competência do Governo prevista no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, essa competência não é abrangida na delegação realizada através da Ordem Executiva n.º 113/2014;

12) Mas deverá entender-se, para objectar ao entendimento exposto, que a Lei n.º 10/2013 derogou o disposto no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999?

Isto é, deverá entender-se que a actual Lei de Terras retirou do âmbito do artigo 16.º da Lei n.º 2/1999 as competências a que se refere o artigo 7.º da Lei Básica e as colocou no âmbito do seu artigo 15.º?

Se as respostas a estas perguntas fossem afirmativas, o acto administrativo que o n.º 1 do artigo 179.º da actual Lei de Terras comete ao Chefe do Executivo já estaria sob a alçada do artigo 15.º daquele diploma legal e, por isso, seria abrangido pela Ordem Executiva n.º 113/2014. No

entanto, a Recorrente continua persuadida de que as respostas a essas perguntas devem ser negativas:

13) Desde logo, o assunto não é mencionado nos trabalhos preparatórios ou em qualquer estudo sobre as matérias da Lei n.º 10/2013; em segundo lugar, a derrogação do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, em termos de as competências sobre uso e gestão dos terrenos do Estado deixarem de estar cometidas ao Governo da RAEM e passarem a ser do Chefe do Executivo ou da DSSOPT, seria uma opção menos feliz, por envolver, ao menos implicitamente, interpretação legislativa do disposto no artigo 7.º da Lei Básica: onde se lê «Governo» passaria a ler-se Chefe do Executivo ou DSSOPT;

14) Acresce que a relação entre o disposto no artigo 7.º da Lei Básica, no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999 e na competência para a prática de actos administrativos nos casos regulados na Lei de Terras, nomeadamente o acto previsto no n.º 1 do artigo 179.º, pode ser esclarecida sem pôr em crise o sentido daquelas disposições legais;

15) A competência pertence ao Governo, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 2/1999 e do artigo 7.º da Lei Básica. Como tal, as disposições da actual Lei de Terras que cometem a prática de actos ao Chefe do Executivo (nomeadamente nos artigos 39.º, 40.º, 167.º e n.º 1 do artigo 179.º) ou ao STOP (nomeadamente nos artigos 5.º n.º 2, 127.º, 129.º e 132.º n.º 3) não estão a definir competências originárias destas Entidades, mas a organizar o exercício desconcentrado da competência do Governo referida no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, de conformidade com o disposto no artigo 7.º da Lei

Básica;

Por outras palavras: o exercício da competência prevista no artigo 7.º da Lei Básica e no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, em matéria de terrenos do Estado, não é organizado em modo concentrado, em termos que implicariam o funcionamento de um órgão colegial “Governo” ou despachos conjuntos do Chefe do Executivo e dos Secretários; essa competência continua centralizada no Governo da Região, mas o seu exercício ocorre de modo desconcentrado (desconcentração por via legislativa), numa actuação de vários órgãos, nos termos previstos na actual Lei de Terras;

16) Mas precisamente por se tratar de exercício de competência prevista no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, a competência para a prática do acto previsto no n.º 1 do artigo 179.º da actual Lei de Terras não é abrangida pela delegação realizada através da Ordem Executiva n.º 113/2014, a qual somente contempla matérias do âmbito do artigo 15.º da Lei n.º 2/1999.

17) Por outro lado, em face do enquadramento jurídico resultante com a criação da RAEM, nomeadamente tendo presente o disposto no artigo 7.º da Lei Básica, no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999 e o regime previsto na Lei n.º 10/2013, parece à Recorrente, com o devido respeito por entendimento diverso, que as decisões a ordenar o despejo de terrenos do Estado saíram do elenco das atribuições próprias da DSSOPT;

18) Tanto mais que a norma legal que enuncia o elenco de atribuições

próprias da DSSOPT, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho, na redacção em vigor, também não contém qualquer referência ao despejo de concessionário de terreno do Estado;

19) O director da DSSOPT tem competência para ordenar o despejo de edificações utilizadas que não disponham de licença de utilização e de edificações utilizadas para uso diverso do destinado, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto (Regulamento Geral da Construção Urbana) e dos n.ºs 2 e 4 do artigo 9.º da Lei n.º 6/1999/M, de 17 de Dezembro (Disciplina da utilização de prédios urbanos).

E é a efectivação destes despejos de edificações que está cometida à DSSOPT, na falta de cumprimento voluntário tempestivo, com a colaboração das Forças de Segurança, nos termos do artigo 56.º do Regulamento Geral da Construção Urbana.

20) Já quanto a ordenar o despejo de terrenos do Estado, parece à Recorrente, salvo o devido respeito por entendimento diverso, que não existe apoio legal para sustentar posição segundo a qual, a responsabilidade e competência que a Lei Básica entrega ao Governo, através do artigo 7.º, para a prática de actos administrativos em matéria de terrenos do Estado, incluindo actos que ordenam aos particulares o despejo dos terrenos, são afinal atribuições próprias da DSSOPT;

21) Essas atribuições são do Governo e

22) No articulado da actual Lei de Terras, naqueles aspectos de

regime que prevêem actuação administrativa da DSSOPT, tal conexão é feita de forma explícita, pelo que não é difícil identificar a respectiva tipologia: a DSSOPT organiza e instrui processos (exemplos: artigos 50.º; 77.º; 105.º; 110.º; 118.º e seguintes; 138.º; 142.º; 151.º; 160.º), realiza operações materiais de vistoria e fiscalização (exemplo: artigo 185.º e seguintes), incluindo actos materiais de execução, caso a ordem do Chefe do Executivo não seja voluntariamente cumprida.

23) Quando provê às atribuições de decisão e de estatuição autoritária definitiva da situação jurídica dos particulares em todos os assuntos relativos a terrenos que são propriedade do Estado, a Lei de Terras prevê que essa competência do Governo seja exercida através de actos do Chefe do Executivo; exemplos: artigos 5.º; 30.º; 39.º; 40.º; 49.º; 50.º; 117.º; 167.º; 170.º; 174.º; 175.º; 179.º; 201.º; 208.º; etc.

24) Isto é, as decisões que exigem despacho do Chefe do Executivo são actuações do Governo em matéria de terrenos do Estado, nos termos da competência prevista no artigo 7.º da Lei Básica e no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, que o legislador não entregou a órgãos do Governo, nem a serviços subalternos.

25) Portanto, o despacho que ordena o despejo, nos termos do n.º 1 do artigo 179.º da actual Lei de Terras, é acto praticado no exercício das atribuições e competências previstas no artigo 7.º da Lei Básica e no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, que são atribuições e competências do Governo, não são atribuições próprias da DSSOPT;

26) Uma vez que o acto recorrido não é reconduzível ao elenco das atribuições próprias da DSSOPT, também não se pode considerar que a competência para o praticar prevista no n.º 1 do artigo 179.º da Lei de Terras estaria englobada na previsão do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto;

27) Pelo exposto, na opinião da Recorrente, ao colocar as competências do Chefe do Executivo previstas no artigo 179.º, n.º 1, sob a alçada do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, argumentando que se trata de decisão em matéria de atribuições próprias da DSSOPT, a Administração está a cometer renúncia ou alienação das competências legais do Chefe do Executivo, em violação do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, do disposto no artigo 179.º n.º 1 da Lei de Terras e do princípio da legalidade acolhido no artigo 3.º do CPA, com a consequente invalidade do acto recorrido.

28) Na mesma linha de raciocínio, ressaltando o respeito por opinião contrária, defender que as responsabilidades e competências decisórias definidas ao Chefe do Executivo na Lei n.º 10/2013 são, afinal, atribuições próprias da DSSOPT, para o efeito de as considerar englobadas na Ordem Executiva n.º 113/2014, parece à Recorrente uma posição não conforme às regras da interpretação da lei ou à presunção do legislador razoável, pelo que viola, além do mais, o próprio artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto e os artigos 31.º e 37.º, n.º 1, do CPA;

29) Com todo o respeito por entendimento diverso, a Recorrente continua persuadida de que o acto a praticar pelo Chefe do Executivo, nos

termos do n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013, é acto a praticar no exercício de uma competência do Governo, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 2/1999, pelo que não está abrangido pela Ordem Executiva n.º 113/2014.

30) E o certo é que não há instrumento do Chefe do Executivo a delegar ou a subdelegar tal competência no STOP, pelo que o acto recorrido padece do vício de incompetência.

Não contra-alegou a entidade recorrida.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, entendendo que o recurso não merece provimento.

Foram corridos os vistos.

Cumprir decidir.

2. Factos

É considerada provada a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão do recurso:

- A 15 de Dezembro de 2011, a Comissão de Terras deu o seguinte parecer: (fls. 333 a 337 dos autos)

“Proc. N.º 43/2010 – Proposta de declaração da caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 3177m²,

situado na ilha de Taipa, na Avenida Kwong Tung, na Baixa da Taipa, designado por lote BT8, a favor da Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada, pelo incumprimento do aproveitamento do terreno no prazo fixado. A concessão provisória é titulada pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, cuja caducidade determina a reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

I

1. De acordo com o despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 217/DSODEP/2010 da Direcção de Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), foi aprovada a proposta de iniciar o procedimento de declaração de caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da concessionária Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada, do terreno com a área de 3177m², situado na ilha da Taipa, designado por lote BT8, titulado pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, por incumprimento das cláusulas quinta, sétima e oitava do contrato da concessão e decidido submeter o processo à Comissão de Terras, para análise e parecer.

2. Reunida em sessões de 19 de Janeiro e 24 de Fevereiro de 2011, a Comissão de Terras, pelo parecer n.º 30/2011, e em concordância com a proposta da entidade concedente, propôs a declaração de caducidade da concessão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras,

ex vi do n.º 2 do mesmo artigo, ou a declaração de rescisão do contrato, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e na alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º da referida Lei, e a consequente reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

3. Propôs ainda aquela Comissão que, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a concessionária seja notificada para, no prazo de dez dias a contar da data da notificação, se pronunciar por escrito sobre o sentido provável da decisão.

4. Submetido o parecer da Comissão de Terras a homologação do Chefe do Executivo, decidiu esta entidade, por despacho de 24 de Março de 2011, que antes da tomada da decisão final neste procedimento de declaração de caducidade da concessão deveria ser realizada a audiência da concessionária e solicitado parecer ao Ministério Público.

5. Nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 333/6321.02/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a audiência prévia do interessado, tendo este disposto de um prazo de 10 dias a contar da data da notificação – 18 de Maio de 2011 – para se pronunciar por escrito.

II

6. A concessionária apresentou em 30 de Maio de 2011 a sua resposta

escrita, as quais fazem parte integrante deste parecer e dão-se aqui como reproduzidas, para todos os efeitos legais.

7. Assim, recebida a resposta da concessionária, foi produzido pelo Departamento Jurídico da DSSOPT um relatório, datado de 24 de Agosto de 2011, que faz parte integrante do presente parecer e dá-se aqui como reproduzido, para todos os efeitos legais.

8. O referido relatório conclui propondo que seja mantido o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão, comunicada à concessionária através do ofício n.º 333/6321.02/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, tendo em conta que a concessionária, na sua resposta à audiência dos interessados, não logrou afastar a presunção de culpa que onera o seu comportamento faltoso, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno denominado lote BT8, objecto da concessão.

9. Em cumprimento do despacho do director da DSSOPT, de 16 de Setembro de 2011, o referido relatório foi enviado ao DSODEP para tramitação subsequente.

10. O DSODEP elaborou a informação n.º 233/DSODEP/2011, de 2 de Setembro de 2011, na qual propõe superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, proposta esta que mereceu a concordância da subdirectora e do director da referida Direcção de Serviços.

11. Sobre esta informação o Secretário para os Transportes e Obras

Públicas emitiu despacho em 6 de Outubro de 2011, ordenando o envio do Processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer.

III

Reunida em sessão de 15 de Dezembro de 2011, a Comissão de Terras, analisado o processo e tendo em consideração o teor do relatório sobre a audiência dos interessados, datado de 24 de Agosto de 2011, é de parecer que deve ser declarada a caducidade da concessão do terreno designado por lote BT8, com os fundamentos de facto e de direito constantes do sobredito relatório, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo.

Contudo, esta Comissão entende que deve sublinhar que nos procedimentos sobre o incumprimento dos contratos de concessão dos terrenos com as áreas de 15823m², 8124m² e 13517m², situados na ilha da Taipa, junto à Estrada Governador Albano de Oliveira, titulados pelos Despacho n.º 173/SATOP/97, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 10, II Série, de 11 de Março de 1998 e Despacho n.º 32/SATOP/98, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 17, II Série, de 29 de Abril de 1998, a decisão foi no sentido de não declarar a caducidade da concessão e, por conseguinte, de conceder um novo prazo para execução do respectivo aproveitamento, apesar de se considerar o não cumprimento do contrato imputável às concessionárias.”

- No dia 15 de Maio de 2015, o Chefe do Executivo exarou o

despacho “Concordo” sobre o seguinte parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 14 de Maio de 2015: (fls. 381 a 386 dos autos)

“Proc. N.º 43/2010 – Proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 3177m², situado na ilha de Taipa, na Avenida Kwong Tung, na Baixa da Taipa, designado por lote BT8, a favor da Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada, pelo incumprimento do aproveitamento do terreno no prazo fixado. A concessão provisória é titulada pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, cuja caducidade determina a reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

1. De acordo com o despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 217/DSODEP/2010 da Direcção de serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), foi aprovada a proposta de iniciar o procedimento de declaração de caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da concessionária Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada, do terreno pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, por incumprimento das cláusulas quinta, sétima e oitava do contrato da concessão e decidido submeter o processo à Comissão de Terras, para análise e parecer.

2. Reunida em sessões de 19 de Janeiro e 24 de Fevereiro de 2011, a Comissão de Terras, pelo parecer n.º 30/2011, e em concordância com a

proposta da entidade concedente, propôs a declaração de caducidade da concessão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo, ou a declaração de rescisão do contrato, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e na alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º da referida Lei, e a consequente reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

3. Propôs ainda aquela Comissão que, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a concessionária seja notificada para, no prazo de dez dias a contar da data da notificação, se pronunciar por escrito sobre o sentido provável da decisão.

4. Submetido o parecer da Comissão de Terras a homologação do Chefe do Executivo, decidiu esta entidade, por despacho de 24 de Março de 2011, que antes da tomada da decisão final neste procedimento de declaração de caducidade da concessão deveria ser realizada a audiência da concessionária e solicitado parecer ao Ministério Público.

5. Nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 333/6321.02/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a audiência prévia do interessado, tendo este disposto de um prazo de 10 dias a contar da data da notificação – 18 de Maio de 2011 – para se pronunciar por escrito.

6. A concessionária apresentou em 30 de Maio de 2011 a sua resposta escrita.

7. Assim, recebida a resposta da concessionária, foi produzido pelo Departamento Jurídico da DSSOPT um relatório, datado de 24 de Agosto de 2011.

8. O referido relatório conclui propondo que seja mantido o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão, comunicada à concessionária através do ofício n.º 333/6321.02/DSSOPT/2011, de 17 de maio de 2011. Tendo em conta que a concessionária, na sua resposta à audiência dos interessados, não logrou afastar a presunção de culpa que onera o seu comportamento faltoso, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno denominado lote BT8, objecto da concessão.

9. Em cumprimento do despacho do director da DSSOPT, o referido relatório foi enviado ao DSOSEP para tramitação subsequente.

10. O DSOSEP elaborou a informação n.º 233/DSOSEP/2011, de 2 de Setembro de 2011, na qual propõe superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, proposta esta que mereceu a concordância da subdirectora e do director da referida Direcção de Serviços.

11. Sobre esta informação o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu despacho em 6 de Outubro de 2011, ordenando o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer.

12. Reunida em sessão de 15 de Dezembro de 2011, a Comissão de Terras, analisado o processo e tendo em consideração o teor do relatório sobre a audiência dos interessados, datado de 24 de Agosto de 2011, é de parecer que deve ser declarada a caducidade da concessão do terreno designado por lote BT8.

Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno.”

- Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 15 de Maio de 2015, e publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 20, 2º Suplemento, de 20.5.2015, foi tornado público o acima despacho do Chefe do Executivo. (fls. 65 a 67 dos autos)

- Foi elaborado a 13 de Agosto de 2015 pelo técnico dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes a seguinte proposta:

“Assunto: Sobre o despejo da concessionária do terreno cuja concessão foi declarada caduca, por despacho do Chefe do Executivo de 15 de Maio de 2015. (Proc. n.º 6321.03)

Proposta n.º: 205/DSODEP/2015

Data: 13/08/2015

1. Por despacho do Chefe do Executivo de 15 de Maio de 2015, exarado sobre o parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

de 14 de Maio de 2015, que concordou com o proposto no processo n.º 43/2010 do Comissão de Terras, pelas razões nele indicadas, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 3177m², situado na ilha da Taipa, na Avenida Kwong Tung, designado por lote «BT8», descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 23141 do livro B, ao abrigo da alínea a) do número um da cláusula décima terceira do contrato de concessão e nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras».

2. A declaração de caducidade da concessão acima referida foi publicada, pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 59/2015, no 2º suplemento ao n.º 20 do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, II Série, de 20 de Maio de 2015, e que foi notificada à concessionária, a sociedade «Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada» através do ofício n.º 177/DAT/2015 de 09 de Junho de 2015. (Anexo)

3. Enfrentando o seguimento da caducidade de concessão, deve se considerar o seguinte:

3.1 Nos termos do artigo 117.º e do n.º 1 do artigo 136.º do «Código do Procedimento Administrativo» (CPA) em vigor, o acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado e é executório logo que eficaz, não obstante à perfeição do mesmo por qualquer motivo determinante de anulabilidade, salvo os actos previstos no artigo 137.º do mesmo Código;

3.2 Por outro lado, ao abrigo das disposições do artigo 22.º do «Código de Processo Administrativo Contencioso» em vigor, o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido;

3.3 Assim sendo, quer a concessionária em apreço interponha o recurso contencioso quer não, o acto administrativo feito pelo Chefe do Executivo pode ser executado.

3.4 Então, de acordo com a alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras» e com o artigo 55.º do Decreto-Lei 79/85/M, o Chefe do Executivo pode ordenar no prazo determinado, o despejo da concessionária do terreno cuja concessão foi declarada caduca;

3.5 Além disso, quando a concessionária não abandone o terreno no prazo determinado, o referido despejo pode ser realizado pela DSSOPT segundo o artigo 56.º do mesmo Decreto-Lei.

4. Em face do exposto, em conformidade com a alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras» e com os artigos 55.º e 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, submete-se a presente proposta à consideração de V. Ex^a, a fim de:

4.1 Ordenar, no prazo de 60 dias a contar da data da notificação, o despejo da concessionária, a sociedade «Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada», do terreno com a área de 3177m², situado na ilha da Taipa, na Avenida Kwong Tung, designado por lote «BT8», descrito na CRP sob o n.º 23141 do livro B, cuja concessão foi declarada caduca por despacho do Chefe do Executivo de 15 de Maio de 2015;

Caso não se execute no prazo definido,

4.2 Autorizar o Departamento de Urbanização da DSSOPT a realizar o respectivo despejo de acordo com o artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M.

À consideração superior.”

- Submetida a proposta sucessivamente a vários órgãos superiores na hierarquia administrativa, foi proferido, a final, pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, a 17.8.2015, o seguinte despacho:

“Concordo.”

3. Direito

A recorrente suscitou a única questão, que reside em saber se o Secretário para os Transportes e Obras Públicas tem competência para praticar o acto impugnado.

Está em causa o vício da incompetência.

Desde logo, é de recordar que este Tribunal de Última Instância já foi chamado a pronunciar-se sobre a mesma questão, fazendo consignar nos seus acórdãos o seguinte¹:

« Não teria o Secretário para as Obras Públicas e Transportes

¹ Cfr. Ac. do TUI, de 7 de Junho de 2017, Proc. n.º 10/2017, de 15 de Junho de 2018, Proc. n.º 30/2018.

competência para praticar o acto?

Antes de mais, é exacto que a alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da actual Lei de Terras comete ao Chefe do Executivo a competência para ordenar o despejo do concessionário quando tenha havido declaração de caducidade da concessão.

Porém, alega a entidade recorrida que o acto foi praticado ao abrigo de delegação de poderes, sendo a lei habilitante da delegação o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto (e não o Decreto-Lei n.º 84/84/M, como se diz no acórdão recorrido) e constituindo o instrumento de delegação a Ordem Executiva n.º 113/2014, publicada no Boletim Oficial, I Série, de 20 de Dezembro de 2014.

O Decreto-Lei n.º 85/84/M estabeleceu as bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau.

Dispõe o seu artigo 3.º:

“Artigo 3.º

(Delegação de competência)

1. O Chefe do Executivo² pode delegar no Comandante das Forças de Segurança³ e nos Secretários⁴, ou nos directores dos serviços dele directamente dependentes as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos.

² Por força da Lei de Reunificação.

³ O Comando das Forças de Segurança de Macau foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 6/91/M, de 28 de Janeiro.

⁴ Por força da Lei de Reunificação.

2. A tutela das câmaras municipais⁵ rege-se pela legislação aplicável e pode ser delegada nos termos do n.º 1.

3. A delegação de competência prevista no n.º 1 envolve a decisão em matérias das atribuições próprias dos serviços públicos, bem como em matérias de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

4. O Chefe do Executivo⁶ pode autorizar a subdelegação das competências delegadas no pessoal de direcção dos serviços.

5. As delegações e subdelegações de competência previstas neste artigo constarão de portarias e despachos, respectivamente, produzirão efeitos a contar da data da publicação no *Boletim Oficial* e cessarão por revogação expressa ou por exoneração da entidade delegante ou delegadas, mas manter-se-ão em vigor sempre que qualquer daquelas entidades for substituída nos termos legais.

6. A delegação e a subdelegação de competência podem conter directrizes vinculantes para a entidade delegada ou subdelegada e não privam a delegante ou subdelegante dos poderes de avocar processos e de definir orientações gerais”.

Nem o Decreto-Lei n.º 85/84/M foi globalmente revogado nem, em particular, o seu artigo 3.º foi revogado, expressa ou tacitamente, pelo que este preceito vigora na Ordem Jurídica.

⁵ A referência a câmaras municipais deve considerar-se feita ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 17/2001).

⁶ Por força da Lei de Reunificação.

Por sua vez, a Ordem Executiva n.º 113/2014, estatui o seguinte:

“Usando da faculdade conferida pela alínea 4) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, o Chefe do Executivo manda publicar a presente ordem executiva:

1. São delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário, as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, bem como aos relativos ao seu Gabinete.

2. São ainda delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário, as competências executivas do Chefe do Executivo no âmbito dos assuntos relativos à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego.

3. As competências executivas ora delegadas abrangem, no âmbito dos procedimentos relativos à realização de obras ou à aquisição de bens e serviços e independentemente do montante em causa, a competência para:

1) Aprovar o caderno de encargos, o programa de concurso e outras peças procedimentais relevantes;

2) Designar os membros das comissões que conduzem os procedimentos de abertura e de apreciação de propostas;

3) Aprovar a minuta do contrato a celebrar e representar a Região

Administrativa Especial de Macau na respectiva assinatura.

4. Exceptuam-se do disposto nos números anteriores as competências executivas do Chefe do Executivo que a lei qualifique como indelegáveis.

5. Em matéria de gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, as competências executivas ora delegadas têm os seguintes limites:

1) Até ao valor estimado de trinta milhões de patacas, a competência para autorizar a abertura de concursos para a realização de obras ou a aquisição de bens e serviços;

2) Até ao montante de dezoito milhões de patacas, a competência para autorizar despesas com a realização de obras ou a aquisição de bens e serviços;

3) Até ao montante de nove milhões de patacas, a competência referida na alínea anterior quando tenha sido autorizada a dispensa de realização de concurso ou de celebração de contrato escrito.

6. O delegado pode subdelegar nos dirigentes dos Serviços, entidades e Gabinete referidos nos n.ºs 1 e 2 as competências que julgue adequadas ao seu bom funcionamento.

7. A presente ordem executiva produz efeitos desde 20 de Dezembro de 2014”.

Face ao n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, o Chefe do

Executivo pode delegar nos Secretários as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos.

E o n.º 3 do mesmo artigo 3.º dispõe que a delegação de competência prevista no n.º 1 envolve a decisão em matérias das atribuições próprias dos serviços públicos. O que é o caso do despejo do concessionário, cuja concessão foi declarada caduca, que pertence às atribuições da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.

Pela Ordem Executiva n.º 113/2014 o Chefe do Executivo delegou no Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário, as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, onde se encontra a área do ordenamento físico do território.

Estava, portanto, delegada no autor do acto recorrido a competência para ordenar o despejo em questão.

É certo que o acto recorrido não invocou a delegação de poderes, ao abrigo da qual decidiu.

Mas tal irregularidade não torna o acto nulo ou anulável.

Por outro lado, é razoável o exercício delegado da competência para o despejo do concessionário na pessoa do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, visto que ela consiste num mero acto executivo de decisão anterior, isto é, decorre inelutavelmente da declaração da caducidade da concessão. »

É de manter tal posição, considerando-se competente o Secretário para os Transportes e Obras Públicas para praticar o acto que ordena o despejo do terreno.

Continua a recorrente a defender que o acto a praticar pelo Chefe do Executivo, nos termos do n.º 1 do art.º 179.º da Lei n.º 10/2013, é acto a praticar no exercício de uma competência do Governo, nos termos do art.º 16.º da Lei n.º 2/1999, pelo que não está abrangido pela Ordem Executiva n.º 113/2014.

Na sua tese, as competências executivas da RAEM sobre os terrenos do Estado não estão cometidas, originariamente, ao Chefe do Executivo, uma vez que o art.º 7.º da Lei Básica entrega ao Governo a competência da gestão e o uso dos solos e dos recursos naturais, incluindo o seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento, sendo que o Governo também tem competências executivas, nos termos do art.º 16.º da Lei n.º 2/1999, desde logo as competências previstas na Lei Básica, incluindo as previstas no art.º 7.º.

Trata-se duma invocação nova.

Ora, estipula o art.º 7.º da Lei Básica que os solos e dos recursos naturais na RAEM são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM. O Governo da RAEM é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou

concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento.

Segundo a previsão da Lei Básica, o Chefe do Executivo é o dirigente máximo da RAEM e do Governo da RAEM, responsável perante o Governo Popular Central e a RAEM, competindo-lhe dirigir o Governo da RAEM - art.ºs 45.º e 50.º, al. a) e 62.º da Lei Básica e art.º 2.º da Lei n.º 2/1999.

E relativamente à estrutura do Governo da RAEM, este dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões e cada Secretaria dispõe de um secretário que a dirige - art.ºs 62.º da Lei Básica, 3.º e 5.º da Lei n.º 2/1999.

As competências do Chefe do Executivo e do Governo da RAEM são respectivamente definidas nos art.ºs 50.º e 64.º da Lei Básica e nos art.ºs 15.º e 16.º da Lei n.º 2/1999.

Nos termos dos art.ºs 15.º e 16.º da Lei n.º 2/1999, o Chefe do Executivo, bem como o Governo, exerce as competências previstas na Lei Básica e noutras leis ou regulamentos administrativos.

Não obstante a disposição do art.º 7.º da Lei Básica e a utilização da expressão “Governo” nesta norma, não nos parece que a gestão, uso, desenvolvimento, arrendamento ou concessão dos terrenos na RAEM é da competência própria do Governo, tal como sustenta a recorrente.

É de reparar que art.º 7.º da Lei Básica se insere no seu Capítulo I, destinado à estatuição dos “Princípios gerais”, enquanto as competências do Chefe do Executivo e do Governo da RAEM são propriamente definidas

no Capítulo IV, titulado por “Estruturas políticas”, nomeadamente nos art.ºs 50.º e 64.º da Lei Básica.

Sendo o Chefe do Executivo dirigente máximo da RAEM, compete-lhe dirigir o Governo da RAEM.

Daí que da norma contida no art.º 7.º da Lei Básica não se pode tirar conclusão de que o Chefe do Executivo, enquanto dirigente do Governo da RAEM, não tem competência na gestão, uso e desenvolvimento, bem como no arrendamento ou concessão dos terrenos.

A tese da recorrente não merece acolhimento.

Tal como afirma o Digno Magistrado do Ministério Público no seu parecer junto aos autos, “a nova argumentação agora trazida à liça pela recorrente parte de um figurino de Governo do tipo ocidental, com competências administrativas enquanto órgão colegial, que não tem paralelo em Macau. Crê-se que nem a Lei Básica, nem a Lei n.º 2/1999, nem a Lei de Terras ou outros diplomas que estabelecem competências, nomeadamente o Regulamento Administrativo n.º 6/1999, dão apoio à tese da recorrente. E também não abona essa tese o facto de haver exemplos pontuais de despejos ordenados pelo Chefe do Executivo, na vigência de instrumentos de delegação desse poder no Secretário para os Transportes e Obras Públicas. Delegação de poderes não é alienação de poderes, assistindo sempre ao delegante a faculdade de avocação, tal como previsto no artigo 41.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo”, entendimento este que merece a nossa concordância.

Acresce-se que, nos termos do n.º 6 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, a delegação de competência não priva ao delegante dos poderes de avocar processos.

Improcede o recurso interposto pela recorrente.

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça fixada em 6 UC.

Macau, 20 de Março de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa