

Processo n.º 71/2010.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrentes: A e B.

Recorrido: Chefe do Executivo.

Assunto: Terras. Artigo 7.º da Lei Básica. Direito de propriedade de terreno.

Data da Sessão: 16 de Fevereiro de 2011.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Sam Hou Fai e Chu Kin.

SUMÁRIO:

De acordo com o artigo 7.º da Lei Básica o direito de propriedade de terreno, não reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, não pode ser adquirido por usucapião.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

I – Relatório

A e B interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho do **Chefe do Executivo**, de 29 de Setembro de 2009, que ordenou a demolição de obra ilegal, no edifício não licenciado implantado no terreno situado junto à Avenida da República, em Coloane.

Por Acórdão de 22 de Julho de 2010, o **Tribunal de Segunda Instância** (TSI) negou provimento ao recurso.

Inconformados, interpõem os **mesmos recorrentes** recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI), terminando a respectiva alegação com a formulação das seguintes conclusões úteis:

- Entendem os recorrentes que o direito à aquisição do terreno por usucapião lhes assiste, nos termos do art.º 1212º e segs., pelo que o despacho do Exmo. Chefe do Executivo de que então se recorreu viola a lei;

- O art.º 7º da Lei Básica não diz que os terrenos situados no âmbito territorial da R.A.E.M. são de propriedade do Estado, " ... *excepto os que foram reconhecidos como propriedade privada nos termos da lei antes do estabelecimento da Região*"; mas sim

excepto os que "*sejam reconhecidos*" como tal (negrito nosso);

- Ora, conjugando esta expressão verbal com o disposto no citado art.º 1213º do C.C., verifica-se que a Lei Básica não marcou uma data estanque - 20 de Dezembro de 1999 - a partir da qual não haverá reconhecimentos de propriedade privada na R.A.E.M., mas uma data a partir da qual não poderão ser constituídas situações que possam conduzir ao reconhecimento de propriedade privada;

- Os recorrentes têm edificado no terreno em causa - a suas exclusivas expensas e de boa fé - a sua habitação, passando o terreno a ter um valor maior do que tinha antes;

- A separação do prédio edificado no terreno não é possível, sem que desta separação não resulte prejuízo para os recorrentes;

- Pelo que assiste aos recorrentes, nos termos do nº 1 do art. º 1259º do C.C., o direito de adquirir a propriedade do terreno alegadamente propriedade da R.A.E.M., desde que indemnize a R.A.E.M., pelo valor que este tinha antes;

- Motivos pelos quais o despacho do Exmo. Chefe do Executivo se traduz em **violação da lei**, já que se trata de erro manifesto e de uma total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários (art.º 21 º nº 1, al. d) do CPAC).

O Ex.^{mo} **Magistrado do Ministério Público** emitiu douto parecer em que se pronuncia pela improcedência do recurso.

II - Os Factos

O Acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

- na avenida da República, em Coloane, e no terreno que se situa em frente aos postes de iluminação n.º 909A36 ao 909A37, (melhor identificado nos autos), encontra-se edificado um prédio com estrutura de betão armado;
- desde a década de setenta que B, ora recorrente, vive no dito prédio, sendo que, presentemente, nele mora também A, igualmente recorrente;
- no mesmo prédio, morou também C, padrinho de baptismo de B e já falecido;
- em 1981, C celebrou com a então Câmara Municipal das Ilhas, um contrato de fornecimento de energia eléctrica, o mesmo sucedendo com o fornecimento de água canalizada;
- antes do seu falecimento, C reduziu a escrito a sua última vontade, declarando que o terreno situado no prédio atrás identificado e este, era transferido para B;
- de acordo com a Certidão emitida pela Conservatória de Registo Predial datada de 04.09.2009, o terreno em questão não está inscrito em nome de qualquer particular;
- em 13.11.2009, publicou a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes o seguinte edital:

“Edital

Notificação da decisão final

Processo n. ° XXX/XX/XXXX/X

Jaime Roberto Carion, Director da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), faz saber por este meio ao dono da obra não autorizada e aos inquilinos, sublocatários e demais ocupantes, cuja identidade e morada se desconhecem, do edifício não licenciado, implantado no terreno situado junto à Avenida da República, em Coloane (em frente dos postes de iluminação n. ° 909A36 ao n. ° 909A37 e demarcado a tracejado na planta em anexo), todos adiante designados simplesmente por notificandos, o seguinte:

- 1. O agente de fiscalização destes Serviços, no desempenho das suas funções, constatou que no local supra-identificado foi construído um prédio com estrutura em betão armado sem a devida licença, conforme exigido pelo n. ° 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n. ° 79/85/M, de 21 de Agosto, alterado pela Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro e pelo Regulamento Administrativo n.º 24/2009, pelo que a obra é considerada ilegal.*
- 2. Nos termos do n. ° 2 do artigo 52.º do referido decreto-lei, o agente de fiscalização ordenou a imediata suspensão da obra e, por conseguinte, foi instaurado o procedimento administrativo n. ° XXX/XX/XXXX/X.*
- 3. Nos termos dos n.os 1 e 5 do artigo 52.º do mesmo diploma legal e por despacho da Subdirectora da DSSOPT, de 20/03/2009, foi confirmada a suspensão dos trabalhos ordenada pela fiscalização e determinado o embargo da obra, emitindo em consequência o respectivo despacho de embargo.*
- 4. De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial (CRP), de 04/09/2009, sobre o aludido terreno, não se encontra registado a favor de particular, pessoa singular ou pessoa colectiva, direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente de concessão, por aforamento ou por arrendamento, pelo que os*

notificandos não possuem legitimidade para requerer o licenciamento da obra, não se encontrando reunidos os pressupostos legais para a sua legalização.

5. *Tendo sido realizada, no seguimento de notificação por editais, assinados pelo Director e pela Directora Substa. da DSSOPT, e publicados em jornais em línguas chinesa e portuguesa, respectivamente, de 21/04/2009 e 18/08/2009, a audiência escrita de interessados, prevista nos 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, não foram carreados para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração do sentido da decisão de ordenar a demolição da referida obra ilegal.*
6. *Não tendo sido respeitado o despacho de embargo referido no ponto 3, emitido pela Subdirectora da DSSOPT e encontrando-se já concluída a execução da obra, compete ao Chefe do Executivo determinar a sua demolição, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 52.º do citado Decreto-Lei n.º 79/85/M.*
7. *Assim, ficam os interessados notificados de que Sua Exa. o Chefe do Executivo, por despacho de 24/09/2009, exarado sobre a informação n.º XXXX/XXXXXX/XXXX, de 11/09/2009, constante do processo n.º XXX/XX/XXXX/X, ordena que procedam por iniciativa própria à demolição da obra ilegal acima mencionada no prazo de 45 dias contado a partir da data de publicação do presente edital, devendo, para o efeito e com antecedência, apresentar a declaração de responsabilidade do construtor responsável por essa demolição, bem como a apólice de seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais.*
8. *Nos termos do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, notifica-se ainda que em caso de incumprimento da ordem de demolição referida no número anterior a DSSOPT, em , conjunto com outros serviços públicos e com a colaboração do Corpo*

de Polícia de Segurança Pública, procederá, a partir do termo do respectivo prazo (45 dias), à execução dos trabalhos de demolição da obra ilegal em causa, a expensas do infractor, sem prejuízo de aplicação das sanções previstas no referido diploma legal e da responsabilidade criminal e civil que ao caso houver.

9. *Os bens móveis eventualmente deixados pelo dono da obra ilegal ou utilizadores no respectivo local serão depositados à guarda de um depositário a nomear pela Administração.*
10. *Findo o prazo de 15 (quinze) dias a contar da data do depósito, e caso os bens não tenham sido reclamados, consideram-se os mesmos abandonados e perdidos a favor do governo da RAEM, por força de aplicação analógica do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 6/93/M, de 15 de Fevereiro.*
11. *Nos termos dos artigos 145.º e 149.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados podem apresentar reclamação ao Chefe do Executivo no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de publicação do presente edital*
12. *Do despacho do Chefe do Executivo de 24/09/2009, cabe recurso contencioso a interpor no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de publicação do presente edital, para o Tribunal de Segunda Instância da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, e da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, republicada no Boletim Oficial da RAEM, n.º 44, I Série, de 1 de Novembro de 2004.*
13. *Nos termos do preceituado no n.º 7 do artigo 52.º do citado Decreto-Lei n.º 79/85/M, o recurso da decisão referida no número anterior tem efeito suspensivo.”;*
(cfr., fls. 30 a 32);

- o presente recurso, tem como objecto o “despacho do Exmº Chefe do Executivo de 24.09.2009”, referido no transcrito edital.

III – O Direito

1. As questões a apreciar

O acto recorrido determinou a demolição da construção dos autos com dois fundamentos: a inexistência de licença para a construção e a impossibilidade de a edificação – apesar de não licenciada - ser legalizada visto os donos da edificação não serem titulares de qualquer direito sobre o terreno em questão.

Os recorrentes não questionam a falta de licença de construção, mas entendem que, estando na posse do terreno há cerca de quarenta anos, terão adquirido o respectivo direito de propriedade por usucapião.

É o que importa examinar, já que o Acórdão recorrido decidiu que o artigo 7.º da Lei Básica impede a aquisição do direito de propriedade do terreno por usucapião.

2. O regime das terras em Macau e a jurisprudência do TUI

Relativamente ao regime das terras em Macau e à interpretação e aplicação do artigo

7.º da Lei Básica, teve este TUI oportunidade de se pronunciar em quatro ocasiões, em que abordou questões distintas.

Na situação versada no **Acórdão de 5 de Julho de 2006**, no Processo n.º 32/2005, estava em causa a pretensão de um particular em ver reconhecida a propriedade de imóvel, de que não tinha um título de aquisição nem o mesmo estava registado na Conservatória do Registo Predial, com fundamento na usucapião. Subsidiariamente, o autor pedia o reconhecimento da titularidade do domínio útil, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da Lei de Terras.

A autora dessa acção tinha a posse sobre tal prédio, por si e pelos seus antecessores há mais de 450 anos, mas a posse não estava registada.

O Tribunal decidiu que o artigo 7.º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de imóvel não reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da Região, mesmo que a acção tivesse sido intentada antes deste estabelecimento (até 19 de Dezembro de 1999), desde que não houvesse sentença transitada em julgado antes desta data, a reconhecer tal direito.

O mesmo Acórdão decidiu que a mesma norma (artigo 7.º da Lei Básica) não permite, igualmente, o reconhecimento do domínio útil de imóvel, a menos que este domínio já tivesse sido reconhecido, antes do estabelecimento da Região, como integrando a esfera de particulares.

Por sua vez, e complementando a pronúncia feita no parágrafo antecedente, no **Acórdão de 16 de Janeiro de 2008**, deste TUI, no Processo n.º 41/2007, decidiu-se o seguinte:

O artigo 7.º da Lei Básica não obsta a que o domínio útil de terreno concedido por aforamento pelo Território de Macau a particulares, por escritura pública e registado na Conservatória do Registo Predial, possa ser adquirido por usucapião, ainda que o titular do domínio directo seja actualmente a Região Administrativa Especial de Macau.

O disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho) e no artigo 2.º da Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho, não se aplica aos prédios em que existe título formal de aquisição e registo deste.

No **Acórdão de 22 de Outubro de 2008**, no Processo n.º 34/2008, decidiu-se que o artigo 7.º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de prédios possuídos em nome próprio por congregações religiosas católicas - entretanto integradas na Diocese de Macau - com fundamento no artigo 56.º do Estatuto Missionário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31207, de 5 de Abril de 1941, publicado no Boletim Oficial de Macau, de 28 de Junho de 1952, de que não tinha um título de aquisição, nem o prédio estava registado na Conservatória do Registo Predial, se a acção judicial - tendente a demonstrar aquela posse à data da publicação, em Macau, daquele Estatuto e a pedir o reconhecimento do referido direito - foi intentada após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.

A autora dessa acção tinha a posse sobre tal prédio desde 1940, mas esta não estava registada.

No **Acórdão de 20 de Maio de 2010**, no Processo n.º 17/2010, entendeu-se que o artigo 7.º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de prédios na posse de particulares se, à data do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, ainda não tinha decorrido o prazo de usucapião, ainda que a posse estivesse registada antes daquela data (neste caso o autor obtivera sentença transitada em julgado a declarar a posse sobre o terreno, que foi levada ao registo predial).

A situação dos autos integra-se na categoria da situação versada no primeiro dos arestos citados, dado que os ora recorrentes pretendem ter adquirido o terreno dos autos, que detêm há umas dezenas de anos, com fundamento na usucapião, sendo que não têm um título formal de aquisição do terreno, nem o mesmo está registado na Conservatória do Registo Predial.

Dão-se aqui por reproduzidas as considerações vertidas no mencionado Acórdão de 5 de Julho de 2006. Aí se disse, designadamente:

“Prescreve o art.º 7.º desta Lei¹:

“Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como

¹ Refere-se à Lei Básica.

propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.”

Desta norma resulta que foi estabelecido pela Lei Básica o princípio de que a propriedade e a gestão dos solos e recursos naturais no âmbito da Região cabem respectivamente ao Estado e ao Governo da Região. No entanto, a fim de respeitar e proteger os poucos terrenos da propriedade privada já existentes em Macau, é admitida excepção a este princípio, isto é, continuar a reconhecer os direitos de propriedade privada de terrenos anteriormente existentes.

Há um requisito para a excepção, que consiste em que os terrenos de propriedade privada devem ser “reconhecidos, de acordo com a lei, antes do estabelecimento da RAEM.”

Uma vez que após o estabelecimento da Região, todos os terrenos situados no âmbito territorial da Região são de propriedade do Estado, excepto os que foram reconhecidos como propriedade privada nos termos da lei antes do estabelecimento da Região. Em consequência, não é possível constituir nova propriedade privada de terrenos depois da criação da Região, sob pena de violar a disposição do art.º 7.º da Lei Básica.

Se a acção de reconhecimento do direito de propriedade sobre terrenos fosse proposta por interessados apenas depois do estabelecimento da Região, os seus pedidos estariam manifestamente

em desconformidade com o art.º 7.º da Lei Básica por que todos os terrenos não reconhecidos como de propriedade privada até ao estabelecimento da Região passam, a partir deste, a integrar na propriedade do Estado.

Mesmo que a acção fosse instaurada antes do estabelecimento da Região, tal como acontece com o presente processo, os referidos pedidos também não podem proceder se não houver sentença transitada até ao momento do estabelecimento da Região, o que equivale à falta de reconhecimento nos termos da lei e os pedidos de interessados violam a disposição do art.º 7.º da Lei Básica.

É a mesma a razão de fundo das duas situações. Desde que não fosse confirmada legalmente a natureza privada da propriedade de terrenos antes do estabelecimento da Região, jamais pode obter a confirmação depois da criação da Região, independentemente da qualificação doutrinal deste tipo de acção como constitutiva ou declarativa, sob pena de violação do princípio consagrado no art.º 7.º da Lei Básica, segundo o qual a propriedade dos terrenos na Região cabe ao Estado. Os tribunais não podem proferir sentença de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre os terrenos, em desobediência ao disposto na referida norma, após o estabelecimento da Região, ou seja, a partir da entrada em vigor da Lei Básica”.

Em conclusão, desde que até ao estabelecimento da RAEM os recorrentes não viram reconhecida a propriedade sobre o terreno dos autos, o artigo 7.º da Lei Básica impede agora tal reconhecimento visto o mesmo ser considerado propriedade do Estado.

O recurso não merece, portanto, provimento.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes.

Macau, 16 de Fevereiro de 2011.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) - Sam Hou Fai - Chu Kin

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Vítor Manuel Carvalho Coelho