

Processo n° 970/2010

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **24 de Novembro de 2011**

ASSUNTO

- Ocupação do terreno
- Papel de seda/Sá Chi Kai
- Artº 7º da Lei Básica
- Usucapião do terreno sem titularidade registada

SUMÁRIO

- Nunca surgiu a regulamentação jurídica dos terrenos de “Sá Chi Kai”.

- Entretanto, o legislador, através da Lei n° 2/94/M, de 4 Julho, aditou o n° 4 para o artº 5º da Lei de Terras, estabelecendo que *“não havendo título de aquisição ou registo deste, ou prova do pagamento de foro, relativo a prédio urbano, a sua posse por particular, há mais de vinte anos, faz presumir o seu aforamento pelo Território e que o respectivo domínio útil é adquirível por usucapião nos termos da lei civil.”*

- Com isto, evidencia a intenção legislativa no sentido de que os terrenos sem titularidade registada pertencem ao então Território de Macau, sem prejuízo da possibilidade da aquisição do domínio útil dos mesmos por usucapião.

- Ou seja, afastou, duma forma implícita ou indirecta, a propriedade

privada dos terrenos com base no papel de seda.

- Mais tarde, com a entrada em vigor da Lei Básica da RAEM, a usucapião do domínio útil dos terrenos sem titularidade registada deixou de ser legalmente permitida face ao disposto do artº 7º do citado diploma legal, nos termos do qual *"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 propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau"*.

O Relator,
Ho Wai Neng

Proc. nº 970/2010

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: 24 de Novembro de 2011

Recorrente: A, Lda.

Entidade recorrida: O Chefe do Executivo da RAEM

***ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
R.A.E.M. :***

I – Relatório

A, Lda., melhor identificada nos autos, vem interpor o presente recurso contencioso contra o despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 28/09/2010, pelo qual se ordenou a desocupação do terreno junto à Pedreira de XX, em Coloane, Ká Hó, removendo os materiais e equipamentos nele depositados, bem como a entrega do terreno ao Governo da RAEM sem direito a qualquer indemnização, com os fundamentos seguintes:

- A. *O requerente tem legitimidade, está representado, em prazo, pelo que lhe é permitido interpor o presente recurso contencioso.*
- B. *O acto proferido por Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo, é nulo por Vício de Forma, designadamente carência absoluta de forma legal por total ausência de fundamentação, violando os mais elementares Direitos Fundamentais do recorrente, designadamente, o seu Contraditório, que não pode exercer por desconhecer o conteúdo do Acto - cfr arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 113º, 114º, 115º, 121º e 122º do C.P.A., arts. 4º, 8º, 11º, 18º, 24º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da Região Administrativa*

Especial de Macau.

- C. *Em consequência da falta absoluta de forma legal, somos em entender que foram, também, violados os Princípios da Legalidade, da Protecção dos Direitos e Interesses dos Residentes, da Igualdade, da Proporcionalidade, da Justiça e Imparcialidade e do Contraditório - cfr. arts. 3º, 4º, 5º e 7º do C.P.A. e arts. 11º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.*
- D. *O Acto simultâneo e relativamente encapotado, mas que ofende directamente Direitos subjectivos do recorrente, proferido pelo Exmº Senhor Director dos SSOPT, é nulo por incompetência - cfr. art. 4º do D.L. 29/97/M, art. 41º da Lei de Terras, art. 122º, nºs 1 e 2, alínea b) do C.P.A. e art. 21º, alínea b) do C.P.A.C ..*
- E. *O recorrente é o dono da Parcela A de terreno, melhor identificada na Notificação Edital e no Processo Instrutor, situação reconhecida expressamente pelas Autoridades recorridas e outras Entidades Públicas, sendo tal parcela usada e estando "ocupada" há mais de 100 anos, motivo porque os Actos recorridos são ofensivos do Direito de Propriedade do recorrente e estando viciados por Violação de Lei e Erros nos seus Pressupostos - cfr. arts. 6º, 7º, 8º e 40º da Lei Básica e arts. 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 54º, 76º, 77º, 93º e 122º, nº 1 e 2, alínea d) do CPA.*
- F. *O recorrente reserva-se o direito de, se e quando vier a conhecer o procedimento, designadamente, mas não só, a Informação para que o Despacho de Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo remeteu, arguir novos Vícios que, por ora, não são do seu conhecimento, bem como a, em relação a estes, apresentar a prova que venha a considerar necessária à boa decisão dos Autos.*

*

Regularmente citada, a entidade recorrida contestou nos termos constantes a fls. 48 a 62 dos autos, cujo teor aqui se dá integralmente

reproduzido, pugnano pelo não provimento do recurso.

*

Não foram apresentadas as alegações facultativas.

*

O Ministério Público é de parecer da improcedência do recurso, a saber:

Vem "A, Lda ", impugnar o despacho do Chefe do Executivo de 28/9/10 que, na sequência do procedimento respectivo, ordenou à recorrente e demais ocupantes ilegais, a desocupação, no prazo de 30 dias a contar da publicação de edital, do terreno designado por parcela "A ", descrita na C.R.P., sito junto à pedreira de XX, em Ká Hó, Coloane e à demolição e despejo das construções ilegais ali existentes, com remoção dos materiais e equipamentos nele depositados, procedendo à entrega desse terreno ao Governo da RAEM sem direito a indemnização, assacando-lhe vasta panóplia de vícios, a saber : falta de fundamentação, afronta dos princípios da Legalidade, Protecção dos direitos e Interesses dos Residentes, Igualdade, Proporcionalidade, Justiça, Imparcialidade e Contraditório, incompetência do director dos SSOPTT, ausência absoluta de forma legal, violação de lei por erro nos pressupostos de facto e ofensa do direito de propriedade, argumentando, naquilo que reputamos de essencial, que o terreno em questão desde há muito entrou no "trato jurídico privado da RAEM", sendo usado pelos legítimos proprietários há mais de 100 anos, por aquisição tutelada por escritura em papel de seda ou "Sai Chi Kai", pose essa de boa fé, à vista de todos e sem qualquer oposição, proprietários de que a recorrente será mandatária, sendo que as edificações ali implantadas já datam de, pelo menos 1975, sempre com pagamento, pelos proprietários dos custos inerentes, tendo essa parcela de terreno reconhecida quer pelas entidades competentes da R.P.C., quer pela Administração de Macau, designadamente pela então DSOPT.

Não lhe assiste, contudo, em nosso critério, qualquer razão.

Desde logo, não concretizando ou consubstanciando a recorrente, minimamente, a ofensa de qualquer dos princípios fundamentais que anuncia e que vê atropelados pela decisão, a mais nos não

obriga o argumentado a tal propósito que à, também genérica consideração que se não divisa, pura e simplesmente, a ofensa de qualquer desses princípios.

Depois, no que tange à pretensa absoluta falta de forma do acto, facilmente se alcança encontrar-se o mesmo reduzido a escrito e assinado pelo autor respectivo, razão por que se não vê onde assente tal asserção, sendo certo que a recorrente, verdadeiramente, faz depender tal vício da decorrência de falta de fundamentação, o que, por si, não faz qualquer sentido.

Seja como for, esta última mostra-se presente e efectiva: o acto anuiu a pareceres e informações, dos quais constam, expressa, clara, suficiente e congruentemente, as razões de facto e de direito que presidiram à decisão e que assentam, de forma sintética, no facto de se ter entendido que, relativamente à parcela de terreno em questão, se não encontrar registada a favor de particular, pessoa singular ou colectiva, direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente por concessão, por arrendamento ou por aforamento, pelo que é terreno que se presume omissa na CRP e, como tal, considerado do domínio do Estado, nos termos do artº 7º da Lei Básica da RAEM, ficando, pois, um cidadão médio, através dessa explanação, em perfeitas condições de apreender as razões factuais e jurídicas por que se decidiu como decidiu, o que não deixou de suceder com a recorrente, a avaliar, aliás, pelo conteúdo da P.I. respectiva.

Quanto à alegada incompetência do director dos S.S.O.P.T.T., o argumentado não faz qualquer sentido : a decisão final, definitiva e eventualmente lesiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos foi proferida pela entidade recorrida. E, quanto a esta, aquela competência é inquestionável, revelando-se, até, ridículo que se argumente que aquele director "não podia proferir qualquer acto ou análise, por falta de competência ", como se, na matéria, o Chefe do Executivo não pudesse socorrer-se de parecer ou informação que entendesse por bem, afigurando-se, nos estritos parâmetros legais, que aquela intervenção, quer se justificou, quer tem pleno cabimento legal.

Finalmente, dispondo, além do mais, o artº 7º da LBRAEM que "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 propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau", e, tendo o acórdão do Venerando TUI, proferido no âmbito do proc. 32/2005, publicado no B.O., II Série, de 2/8/06, consignado que "Após o estabelecimento da Região, não se pode obter o reconhecimento de propriedade privada ou domínio útil a favor de particulares, dos referidos terrenos, através de decisão judicial, independentemente de acção a ser proposta antes ou depois da criação da Região", todo o argumentado pela recorrente, sendo estimável, se revela inócuo, já que, não tendo, quer antes, quer depois do estabelecimento da RAEM, logrado estabelecer o registo, a seu favor, do direito de propriedade, ou qualquer outro direito real, designadamente de concessão por aforamento ou qualquer outro direito real sobre o terreno onde a construção foi levada a cabo, nada lhe permitiria legitimidade para o efeito, revelando-se, pois, tal obra ilegal e ilegalizável, pelo que os pressupostos factuais subjacentes à decisão se revelam conformes à realidade, com aplicação dos dispositivos legais pertinentes.

Por outra banda, cabendo ao Governo da Região, ainda nos termos do artº 7º da LBRAEM anunciado, a responsabilidade pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos, bem como o seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento, ficando os rendimentos daí resultantes exclusivamente à disposição do Governo da RAEM, apresenta-se a ordem de demolição e despejo, além de justa e adequada, como a mais consonante com a prossecução do interesse público, já que, tendo a Administração detectado a situação, não poderia pactuar com a mesma não se vendo que outra medida ou medidas, no quadro da prossecução daquele interesse público, pudessem ser tomadas, menos gravosas para a posição jurídica do interessado: revelando-se a obra detectada ilegal e não legalizável, por manifesta ilegitimidade do recorrente, outra medida consonante com o interesse público não restaria senão a ordem de demolição, não se vendo, pois, afrontada a protecção dos direitos e interesses dos residentes a que se reporta o artº 4º CPA.

Tudo razões por que, não se descortinando a ocorrência de qualquer dos vícios assacados, ou de qualquer outro de que cumpra conhecer, somos a pugnar pelo não provimento do presente recurso.

*

Foram colhidos os vistos legais dos Mm^{os} Juizes-Adjuntos.

*

O Tribunal é o competente.

As partes possuem a personalidade e a capacidade judiciárias.

Mostram-se legítimas e regularmente patrocinadas.

Não há questões prévias, nulidades ou outras excepções que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

II – Factos

Com base nos elementos constantes dos autos e do respectivo PA, é assente a seguinte factualidade com interesse para a boa decisão da causa:

- A DSSOPT detectou que no terreno situado junto à Pedreira de XX, na Ilha de Coloane, Ká Hó, foram executadas construções compostas por cobertura em chapa de zinco e tapume, bem como foram depositados vários materiais de construção e estacionados veículos automóveis pesados, mas sem a devida licença ou autorização para o efeito.
- Em consequência, foi instaurado o procedimento administrativo n.º 29/2006/D, de desocupação e restituição do terreno.
- De acordo com certidão emitida pela Conservatória do Registo Predial, em 31/03/2010, sobre o terreno em referência não se encontra registado o direito de propriedade privada ou qualquer outro direito real, nomeadamente de concessão,

aforamento ou arrendamento.

- Por despacho do Senhor Chefe do Executivo da RAEM, de 28/09/2010, exarado sobre a informação n.º 6525/DURDEP/2010, de 14/09/2010, foi ordenado que os ocupantes desconhecidos para, no prazo de 30 dias, procederem à desocupação do terreno em referência, removendo os materiais e equipamentos nele depositados, bem como à entrega do terreno ao Governo da RAEM, sem direito à indemnização.

III – Fundamentos

No caso em apreço, a recorrente assaca ao acto recorrido vários vícios, a saber:

- Falta de fundamentação;
- Violação dos princípios da legalidade, protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e contraditório;
- Erros no pressupostos de facto e de direito; e
- Ofensa do direito de propriedade.

Passamos agora pela análise das questões suscitadas.

Da falta de fundamentação:

Manifestamente a recorrente não tem qualquer razão.

Nos termos do art.º 114.º do CPA, os actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou

interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, devem ser fundamentados.

O dever de fundamentação visa dar conhecimento ao administrado quais são as razões de facto e de direito que serviram base de decisão administrativa, ou seja, permitir o administrado conhecer o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa, para que possa optar aceitar o acto ou impugná-lo através dos meios legais.

E a fundamentação consiste na exposição explícita das razões de facto e de direito que levaram o seu autor a praticar esse acto, que deve ser expressa, podendo no entanto consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto (artº 115º, nº 1 do CPA), que é o caso.

Contudo, não se deve confundir fundamentação com fundamentos, a primeira refere-se à forma do acto e a segunda refere-se ao seu conteúdo.

Assim, o dever de fundamentação cumpre-se desde que exista “*uma exposição das razões de facto e de direito que determinaram a prática do acto, independentemente da exactidão ou correcção dos fundamentos invocados.*”

A questão de saber se os fundamentos do acto recorrido estão correctos ou não, já é uma questão de fundo.

No mesmo sentido, veja-se Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, de Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, anotação do artº 106º, pág. 619 a 621.

No caso em apreço, qualquer pessoa de diligência normal ao ler as informações n.ºs 6525/DURDEP/2010 e 4732/DURDEP/2010, constantes a fls. 458 a 459 e 447 a 457 do P.A., cujos teores aqui se dão integralmente reproduzidos, bem como o anúncio publicado no jornal com vista à notificação edital (fls. 24 dos autos), que reproduz os fundamentos essenciais que determinaram a ordem de desocupação do terreno, percebe perfeitamente todo o discurso justificativo da decisão tomada.

Conclui-se assim pela improcedência do vício da forma, por falta de fundamentação.

Da questão de fundo:

Para a recorrente, o terreno em causa desde já há muito entrou no “*trato jurídico privado da RAEM*”, sendo usado pelos legítimos proprietários há mais de 100 anos, por aquisição tutelada por escritura em papel de seda, vulgarmente conhecida por “Sá Chi Kai”.

Assim, o acto recorrido ao ordenar a desocupação e a entrega do mesmo ao Governo da RAEM violou os princípios da legalidade, protecção dos direitos e interesses dos residentes, bem como errou nos pressupostos de facto e de direito e ofendeu o direito de propriedade dos particulares.

Mais uma vez não lhe assiste razão.

Nos termos da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), os terrenos de Macau são classificados em terrenos do domínio público do Território (hoje RAEM), terrenos do seu domínio privado e terrenos de propriedade privada.

Em relação aos terrenos titulados por escritura em papel de seda, vulgarmente conhecida por “Sá Chi Kai”, o então legislador relegou para a

regulamentação posterior, pois dispõe o artº 200º do citado diploma legal que *“Precedendo proposta de lei do Governador a apresentar em tempo útil, a Assembleia Legislativa definirá o regime jurídico dos terrenos em relação aos quais existam transacções constantes dos documentos usualmente designados por escrituras de papel de seda («sá chi kai»)”*.

Contudo, nunca surgiu a regulamentação jurídica dos terrenos de “Sá Chi Kai”.

Entretanto, o legislador, através da Lei nº 2/94/M, de 4 Julho, aditou o nº 4 para o artº 5º da Lei de Terras, estabelecendo que *“não havendo título de aquisição ou registo deste, ou prova do pagamento de foro, relativo a prédio urbano, a sua posse por particular, há mais de vinte anos, faz presumir o seu aforamento pelo Território e que o respectivo domínio útil é adquirível por usucapião nos termos da lei civil.”*

Com isto, evidencia a intenção legislativa no sentido de que os terrenos sem titularidade registada pertencem ao então Território de Macau, sem prejuízo da possibilidade da aquisição do domínio útil dos mesmos por usucapião.

Ou seja, afastou, duma forma implícita ou indirecta, a propriedade privada dos terrenos com base no papel de seda.

Mais tarde, com a entrada em vigor da Lei Básica da RAEM, a usucapião do domínio útil dos terrenos sem titularidade registada deixou de ser legalmente permitida face ao disposto do artº 7º do citado diploma legal, nos termos do qual *“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 propriedade*

privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau".

No caso *sub justice*, não tendo o terreno em causa qualquer título legalmente reconhecido que justifica a sua natureza de propriedade privada a não ser o documento particular de “Sá Chi Kai”, o mesmo não pode deixar de ser qualificado como terreno pertencente ao Estado, nos termos do artº 7º da Lei Básica.

Nesta conformidade, se conclui que o acto recorrido não violou os princípios da legalidade, protecção dos direitos e interesses dos residentes, nem errou nos pressupostos de facto e de direito, muito menos ofendeu o direito de propriedade dos particulares.

Da violação dos princípios da igualdade, imparcialidade, proporcionalidade, justiça e contraditório:

Como bem notou o Dignº Magistrado do Mº Pº junto deste Tribunal que a recorrente não concretizou nem consubstanciou minimamente em que medida o acto recorrido ofendeu os princípios em causa, pelo que este Tribunal não consegue apreciar estes argumentos de recurso.

Aliás, nem se percebe porquê razão a recorrente invoca a violação do princípio do contraditório uma vez que ela foi ouvida pela Administração antes da tomada da decisão (v. fls. 373 e ss. do P.A.).

Tudo ponderado, resta decidir.

IV – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em negar provimento ao presente recurso contencioso, mantendo o acto recorrido.

Custas pelo recorrente, com 8UC de taxa de justiça.
Notifique e registre.

RAEM, aos 24 de Novembro de 2011.

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Lai Kin Hong

Presente

Victor Manuel Carvalho Coelho