

Proc. nº 296/2011

(recurso contencioso)

Relator: Cândido de Pinho

Data do acórdão: 19 de Julho de 2012

Descritores:

-Art. 7º da Lei Básica

-Ocupação de terrenos

-Papel de seda

SUMÁRIO:

I- Depois do estabelecimento da RAEM, face ao disposto no artigo 7º da Lei Básica, não é possível constituir novas situações de propriedade privada que até aí não estivessem reconhecidas como tal.

II- Os papéis de seda, ou “Sá Chi Kai”, não são títulos válidos para adquirir a propriedade privada se o terreno não tiver sido registado (art. 5º, nº4, das Lei de Terras, alterado pela Lei nº 2/94/M, de 4/07) e se não tiver sido reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da RAEM (art. 7º da Lei Básica).

Proc. N° 296/2011

(recurso contencioso)

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I- Relatório

A, com os demais sinais dos autos, recorre dos despachos do **Ex.mo Chefe do Executivo** de 1/03/2011 e do **Director dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes**, constantes no mesmo documento, que lhe determinou a demolição de um prédio e a desocupação do terreno contíguo ao prédio junto ao poste de iluminação n° XX do XX de XX, na ilha de Coloane.

Concluiu a sua petição inicial com a seguinte síntese:

A - O recorrente 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, n.ºs 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 do nº XX da XX de XX, por sucessão hereditária, 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.

*

A entidade recorrida apresentou contestação, concluindo o articulado da seguinte maneira:

- 31.1 De acordo com o art.º 115º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo ora vigente, a fundamentação pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.
- 31.2 Já se indicaram claramente na Informação n.º 0757/DURDEP/2011 da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte, os fundamentos de facto e de direito sobre a desocupação e restituição do terreno invocados pela entidade competente (Chefe do Executivo), bem como segundo o respectivo teor, formalmente é capaz de suportar o acto administrativo e de revelar suficientemente que já se teve em consideração os pressupostos de direito e de facto como elementos necessários ao tomar a respectiva decisão.
- 31.3 Pelo que, o acto ora recorrido, ou seja o despacho de 1 de Março de 2011 exarado pelo Chefe do Executivo na Informação n.º 0757/DURDEP/2011, possui de forma clara, uniforme e suficiente os fundamentos de facto e de direito. Pelo que, o referido acto administrativo não carece de fundamentação, assim sendo, não padece de vício formal.
- 31.4 Face ao presente procedimento administrativo instaurado perante o terreno em causa, só existe uma decisão administrativa sobre a desocupação e restituição de terreno, ou seja o despacho de 1 de Março de 2011 exarado pelo Chefe do Executivo na Informação n.º 0757/DURDEP/2011, mas não os dois despachos alegados pelo recorrente na sua petição inicial (um exarado pelo Chefe do

Executivo e outro pelo Director dos Serviços de solos, Obras Públicas e Transportes), uma vez que o edital publicado posteriormente nos jornais pelo Director dos Serviços de solos, Obras Públicas e Transportes, de acordo com a lei, só é um acto notificativo (ou acto instrumental).

- 31.5 Além do mais, no respectivo edital já contém claramente o conteúdo e os respectivos fundamentos do despacho exarado pelo Chefe do Executivo.
- 31.6 Pelo que, a notificação feita pelo Director dos Serviços de solos, Obras Públicas e Transportes também não padece de qualquer vício, e o recorrente, por sua vez, através do supracitado edital, pode ter um perfeito conhecimento do conteúdo e dos fundamentos da decisão feita pelo Chefe do Executivo.
- 31.7 De acordo com a certidão emitida em 13 de Dezembro de 2010 pela Conservatória do Registo Predial, *in casu*, sobre o referido terreno em causa, não se encontra registado a favor de particular, qualquer direito de propriedade (pessoa singular ou colectiva).
- 31.8 Os factos indicados pelo recorrente nos pontos n.ºs 47, 50, 51 e 53 da petição inicial não correspondem à verdade, uma vez que a construção no terreno em causa é uma construção nova ilegalmente executada pelo recorrente.
- 31.9 A escritura de papel de seda (“sá chi kai”) indicada pelo recorrente na sua petição inicial, segundo a lei, não pode ser título válido legal sobre o terreno em causa, por outro lado, os documentos indicados pelo recorrente na sua petição inicial, também não são documentos comprovativos com efeito jurídico sobre o direito de terreno.
- 31.10 De acordo com o art.º 7º da Lei Básica da RAEM: “Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedades do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade, 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”. Pelo que, o terreno em causa considera-se propriedade do Estado.
- 31.11 Uma vez que o terreno em causa é propriedade do Estado nos termos da lei, bem como o recorrente não possui qualquer documento comprovativo com efeito jurídico (licença de utilização ou ocupação temporária válida) para provar a ocupação do terreno que lhe seja autorizada, verifica-se que o despacho de 1 de Março de 2011 exarado pelo Chefe do Executivo sobre a Informação

n.º757/DURDEP/2011 que ordenou ao recorrente a desocupação e restituição do terreno, não violou qualquer direito adquirido nem cometeu erro nos pressupostos de facto, nem infringiu a lei.

31.12 Além do mais, após o estabelecimento da Região, segundo a lei, o recorrente não pode obter o reconhecimento de propriedade privada ou domínio útil a favor de particular do referido terreno através de decisão judicial.

31.13 Dado que o recorrente ocupa ilegalmente o terreno da RAEM sem que possua qualquer título legal, ele não goza de qualquer direito sobre o terreno nem tem qualquer interesse protegido por lei; Pelo que, o despacho do Chefe do Executivo, de 1/3/2011, exarado sobre a Informação n.º757/DURDEP/2011 não violou os princípios da legalidade, da justiça e da proporcionalidade nem violou a lei. De acordo com o art.º 7º da Lei Básica, o Governo da RAEM é responsável pela gestão dos solos estatais existentes nela. Pelo que, a ordem de desocupação e de restituição do respectivo terreno contra o ocupante, tem como finalidade assegurar a retomada dos solos do Estado, para que esses solos possam ser geridos efectivamente, pois isto não prejudica qualquer interesse legal de particulares.

Pelo acima exposto, requer-se a V. Ex^{as}. que seja julgada improcedente a motivação do recorrente, rejeitando o seu recurso contencioso, mantendo o acto recorrido.

*

Foi produzida prova testemunhal, mas nenhuma das partes apresentou alegações.

*

O digno Magistrado do MP opinou no sentido da improcedência do recurso.

*

Cumpre decidir.

II- Pressupostos processuais

O tribunal é absolutamente competente.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e estão devidamente representadas.

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

III- Os factos

1- Em 18/08/2010 foi ordenado o embargo de obra que estava a ser levada a cabo no terreno contíguo ao prédio junto ao poste de iluminação nº XX do XX de XX (fls. 36 do apenso “Traduções”).

2- Veio o recorrente dirigir-se à Direcção de Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em 21/12/2010, nos seguintes termos (fls. 32):

A, portador do BIRM no. XXXXXX(4), residente na XX de XX, nº XX, tendo tido conhecimento de notificação através do edital publicado no Jornal Ou Mun do dia 18 de Dezembro de 2010 com o no. 291/E/2010 e 21/DC/2010F, vem prestar os seguintes esclarecimentos:

- a) O signatário é natural e morador na XX de XX;
- b) A casa com o nº XX da XX de XX, é uma casa com dezenas de anos de construção e é pertença dos seus antepassados, o que pode ser comprovado pela Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores de XX;
- c) Acontece porém, com a idade da casa e dado á sua construção antiga, começou a ter infiltrações de água nos dias chuvosos, tanto pelo telhado como pelas paredes, e o pior ainda é durante os tufões tropicais, pelo que há de toda a necessidade de se efectuar à sua reparação urgente;
- d) O signatário dirigiu-se a esses Serviços, precisamente na secretaria da DSSOPT, localizada no rés-do-chão do Edifício da CEM, para se saber das formalidades para a obtenção de licença de obras de reparação.

Foi-lhe dito para se dirigir à Associação de Moradores de Coloane; Dirigindo-se à dita Associação, a mesma respondeu-lhe que não era da sua competência mas sim da DSSOPT. Regressando à DSSOPT, foi-lhe dito outra vez para se dirigir à

Associação dos Moradores de Coloane;

- e) Nunca foi intenção de se efectuar obras ilegais, mas não restando outra alternativa, o signatário efectuou à reparação urgente da sua casa;
- f) Começando com as obras de reparação, verificou que as vigas de madeira que seguram o telhado, muitas delas foram carcomidas por formiga branca, a única solução foi substituir a cobertura do telhado (doc 1 e 2);
- g) Verificou também que umas paredes são de tijolo e outras de saibro, pelo que substituiu as paredes por outras de tijolo, (doc 3 e 4).

Conforme esclareceu, a acima mencionada casa, já existia, a sua numeração policial foi atribuída pela antiga Administração do Concelho de Coloane, também se pode observar pela planta topográfica da DSCC e pela factura de electricidade que a casa já existia (doc 5 e 6).

Nunca foi intenção do requerente construir um prédio novo em terreno livre, mas apenas à reparação urgente da sua casa. Não tendo por isso efectuado nenhuma terraplanagem. Nem tendo aumentado a sua área, e a sua altura.

Face ao acima exposto, pede a V.Exa. a máxima compreensão, e a oportunidade de se continuar a viver ali com os seus pais.

Pede deferimento.

3- Em 28/01/2011 foi elaborada a *Informação n.º 0757/DURDEP/2011* nos seguintes termos:

Assunto: Relatório sobre a ocupação

Informação/Proposta n.º0757/DURDEP/2011 de terreno da RAEM

Data: 28/1/2011

(Proc. n.º 21 /DC/2010/F)

Local do terreno em causa: Terreno contíguo ao prédio junto ao poste de iluminação n.ºXX do XX de XX na Ilha de Coloane

1. O pessoal da DSSOPT, no exercício dos poderes de fiscalização conferidos pela alínea b) do n.º3 do art.º 8 do Decreto-Lei n.º29/97/M, de 7 de Julho, verificou em 12/7/2010 que, num terreno contíguo ao prédio junto ao poste de iluminação n. XX do XX de XX na Ilha de Coloane, foi executada uma construção composta por paredes em alvenaria de tijolo sem que tenha

sido emitida pela DSSOPT a licença de obra, bem como ao ocupante também não foi-lhe atribuída a licença de ocupação temporária nos termos dos art.ºs 69º a 75º da Lei n.º6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras). Por isso, nos termos do Regulamento Administrativo n.º24/2009 de 3 de Agosto, e do art.º 52º, n.ºs 1 e 2 do D.L n.º79/85/M, de 21 de Agosto, alterado pela Lei n.º6/99/M, de 17 de Dezembro, pelo pessoal da DSSOPT, foi emitida de imediato a ordem de suspensão das obras, ao terreno em epígrafe, bem como no mesmo dia, foi elaborado o auto de notícia e instaurado o procedimento administrativo n.º21/DC/2010/F, a fim de apurar se o terreno em causa envolve ou não em situação de ocupação ilegal. (vd. anexo 1)

2. No dia 12 de Julho de 2010, o interessado A compareceu nestes Serviços, a fim de procurar saber sobre o assunto de emissão da ordem de suspensão das obras, tendo o mesmo, na conferência, se comprometido a apresentar posteriormente o plano de reconstrução nos termos da lei. (vd. anexo 2)

3. Segundo o despacho do Director destes Serviços, de 18 de Agosto de 2010, exarado sobre a Informação n.º4722/DURDEP/2010, foi emitida ao local em causa a ordem de embargo de obras, tendo a mesma ordem sido afixada em 19 de Agosto de 2010 no local. (vd. anexo 3)

4. Mais tarde, foram feitas no local em causa as vistorias pelo pessoal de fiscalização destes Serviços, respectivamente, nos dias 20 de Julho, 10, 18, 24, 31 de Agosto e 2 de Setembro de 2010, tendo se verificado que as obras ilegais não paravam mas sim há indício de deterioração. Dado que o infractor, para além de ter demolido o prédio ali existente e reconstruído um prédio de um piso, ainda executou junto ao terreno contíguo as obras ilegais de ampliação de prédio e de construção de um muro de suporte de talude.

5. Por despacho do Director destes Serviços, de 22 de Setembro de 2010, exarado sobre a Informação n.º6383/DURDEP/2010, de 9 de Setembro, foi aprovada a proposta feita pelo Departamento de Urbanização, respeitante à nomeação de pessoal para investigar o caso em causa. (vd. anexo 4)

6. Nos termos do art.º 72º, n.º I do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º57/99/M, de 11 de Outubro, tendo sido realizada, no seguimento de notificação por edital, assinado pelo Director destes Serviços e publicado nos jornais em línguas chinesa e portuguesa de 18/12/2010 (Macau Daily News e Jornal Tribuna de Macau), a audiência escrita do ocupante A e demais ocupantes, a fim de que os mesmos pudessem, dentro do prazo de 10 dias contado a partir da publicação do edital, apresentar as suas opiniões por escrito, face às questões que constituem objecto do procedimento. (vd. anexo 5)

7. Dentro do prazo, no dia 21 de Dezembro de 2010, foi recebida por estes Serviços a audiência escrita apresentada pelo ocupante A (Refi. n.º137287/2010). Segundo o ocupante, tendo o mesmo declarado que o local em causa é um local onde viviam os seus antepassados e seus pais por várias dezenas de anos. Quanto a ele, também nasceu ali e vivia por muitos anos. Apresentou assim as antigas facturas de electricidade para servir de prova. Segundo o ocupante, tendo o mesmo referido que o prédio original tinha grave problema de infiltração, em particular quando ocorrem chuvas e tufões, razão pela qual realizou obras urgentes para

reparar o prédio. Mais disse que durante as obras, verificou que as vigas e pilares do prédio em madeira, já tinham sido carcomidos pelos bichos e, por isso, foram reconstruídos o topo e as paredes. Além disso, segundo o ocupante, ele não ampliou a área útil e a altura do prédio, pelo que pede a estes Serviços que lhe seja autorizado continuar a morar no local em causa. (anexo 6)

8. Após ter consultado os documentos constantes dos autos, o presente grupo de investigação fez a seguinte análise:

Matéria de facto:

9. De acordo com a Nota Interna n.º290/DATSEA/2010, emitida em 17/11/2010 pela Divisão de Apoio Técnico (DATSEA), tendo respondido à solicitação do caso que não há respectivos dados sobre o terreno indicado em epígrafe. (vd. anexo 7)

10. De acordo com a Nota Interna n.º489/DSODEP/2010, emitida em 17/11/2010 pelo Departamento de Gestão de Solos, tendo respondido à solicitação do presente caso que não há respectivos dados da concessão ou autorização sobre a ocupação. (vd. anexo 8)

11. De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial, de 13/12/2010 sobre o terreno indicado em epígrafe, não se encontra registado a favor de particular (pessoa singular ou pessoa colectiva), direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente concessão, por aforamento ou por arrendamento. (vd. anexo 9)

12. No dia 6 de Dezembro de 2010, o pessoal de fiscalização destes Serviços, mais uma vez deslocou-se ao local, tendo verificado que as obras da construção em causa já terminaram e dentro da construção estava posta mobília e se encontrava em estado de uso (vd. anexo 10)

Matéria de direito:

13. Nos termos do art.º 7º da Lei Básica da REAM, “Os solos e o recurso naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedades 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 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.”

14. De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial, sobre o terreno indicado em epígrafe, não se encontra registado a favor de particular, direito de propriedade, nem existe a concessão, por aforamento ou por arrendamento. Pelo que, nos termos do art.º 7º da Lei Básica, o terreno em causa considera-se propriedade do Estado.

15. Ao ocupante não foi atribuída a licença de ocupação temporária nos termos dos art.ºs 690

a 750 da Lei n.º6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras), nem respectivo contrato de concessão para provar a sua ocupação do terreno do governo, pelo que, deve o mesmo proceder à desocupação e restituição do terreno à posse da RAEM.

16. Quando pessoa singular ou pessoa colectiva não disponha de título legal válido (contrato de concessão ou licença de ocupação temporária) para provar a sua ocupação do terreno do governo que lhe seja autorizada, deve proceder à desocupação e restituição do terreno à posse da RAEM. Nos termos do art.º 7º da Lei Básica, o governo da RAEM é responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos e dos recursos naturais na RAEM e, de acordo com o art.º 41º, al. o) da Lei de Terras (Lei n.º6/80/M, de 5 de Julho), cabe ao Chefe do Executivo proferir o acto administrativo de desocupação e restituição do terreno.

Análise sobre a contestação escrita do ocupante

17. Declarou o ocupante que o terreno em causa é um local onde viviam os seus antepassados e seus pais por várias dezenas de anos, e ele também nasceu ali e vivia por muitos anos, tendo por isso apresentado as facturas de electricidade para servir de prova. Contudo, segundo os dados constantes dos autos, antes de ser detectada em 12/7/2010 pelo pessoal de fiscalização destes Serviços, a realização de obras no local, existiu efectivamente no local um prédio velho, mas só isso e mais nada; Porém, o ocupante não consegue provar que o referido prédio pertença a ele, e por outro lado, segundo consta das facturas de electricidade, o apelido de utente é de B mas o nome de ocupante é A e este também não consegue provar qual a relação entre ele e o senhor B. Além do mais, segundo consta das facturas de electricidade, no período de um ano entre Abril de 2009 e Abril de 2010, a despesa relativa ao consumo de electricidade é de zero, daí pode-se deduzir que a partir desse momento, o referido prédio já deixou de ser moradia de pessoas. Contudo, não podemos ter a certeza se o referido prédio já estava abandonado por muito tempo ou se havia pessoa que vivia ali. Pelo que, achamos que não se pode confirmar a pretensão do ocupante quanto à sua alegação de que sempre vivia naquele prédio.

18. Além disso, em relação à alegação feita pelo ocupante de que o prédio original tinha grave problema de infiltração de água de chuva e razão pela qual realizou obras urgentes para reparar o prédio, bem como as obras só tinham a ver com o topo e paredes do prédio e não foi ampliada a área útil e a altura do prédio. Contudo, achamos que a justificação do ocupante não tem razão, visto que de acordo com a lei, não se pode realizar obras de reparação sem que tenha sido obtida a autorização e licença de realização de obras emitidas pelos serviços competentes. Mas declarou o ocupante que ele só tomou conhecimento dessa legislação após feita a realização das obras. Contudo, mesmo assim, logo após a realização das obras, não tendo o ocupante feito requerimento junto dos serviços competentes, mas veio a executar, junto do terreno contíguo, uma construção composta por paredes em alvenaria de tijolos e o nivelamento da encosta ali existente. Sendo assim, evidentemente o ocupante não observou as ordens feitas pela autoridade administrativa. De facto, após a emissão da ordem de embargo de obras feita por estes Serviços, o ocupante não só não suspendeu as obras, mas continuou a realização das obras, a fim de criar um facto definido no sentido de ameaçar a autoridade administrativa para autorizar e legalizar as obras em causa. (vd. anexo 11)

19. É de salientar que o terreno ocupado é propriedade do Estado, e mesmo que fosse pertencente ao ocupante o prédio velho, era necessária ainda a autorização dos serviços competentes, para a realização de obras de reparação urgentes. Pelo que, face aos factos e fundamentos expostos na contestação do ocupante, achamos que não há prova suficiente para provar que o ocupante possa obter qualquer direito sobre o terreno incluindo o direito de propriedade e os bens relativos ao mesmo terreno. Assim sendo, entendemos que não procede a pretensão do ocupante.

20. Pelo acima exposto, a nossa conclusão é a seguinte:

20.1 A ocupação do terreno da REAM pelo ocupante A não tem justificação razoável e fundamento jurídico e, face à sua contestação escrita, não se verificam argumentos de facto e de direito que possam conduzir à alteração do sentido da decisão de ordenar a desocupação do aludido terreno.

20.2 De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial, sobre o terreno indicado em epígrafe, não se encontra registado a favor de particular, direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente concessão, por aforamento ou por arrendamento, pelo que, nos termos do art.º 7º da Lei Básica da REAM, o terreno em causa considera-se propriedade do Estado;

20.3 Quando pessoa singular ou pessoa colectiva não disponha de título legal válido (contrato de concessão ou licença de ocupação temporária) para provar a sua ocupação do terreno do governo que lhe seja autorizada, deve proceder à desocupação e restituição do terreno à posse da RAEM

20.4 De acordo com o art.º 41º, al. o) da Lei de Terras, cabe ao Chefe do Executivo proferir o acto administrativo de desocupação e restituição do terreno.

21. Proposta

21.1 Propõe-se que não se admite o argumento exposto na contestação escrita apresentada pelo ocupante A.

21.2 Nos termos do art.º 41º, al. o) da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), cabe ao Chefe do Executivo proferir o acto administrativo de desocupação e restituição do terreno.

21.3 Ordenar A e demais ocupantes ilegais desconhecidos que procedam, no prazo de 30 dias a contar a partir da data de publicação do edital, à desocupação do identificado terreno, demolição e desocupação da construção ilegal, removendo os objectos, materiais e equipamentos nele depositados, bem como procedam à entrega do terreno ao governo da RAEM, sem direito de indemnização.

21.4 Por haver eventualmente outros interessados, propõe-se que, para além de notificação directa dos ocupantes, ao abrigo do art.º 72º, n.º I do Código do Procedimento Administrativo

(CPA), sejam notificados o ocupante A e demais ocupantes ilegais do terreno em causa, por via de notificação por edital publicado nos jornais mais lidos em Macau, em língua chinesa e portuguesa, a fim de que os mesmos possam ser notificados da decisão final do presente caso, nos termos do n.º2 do mesmo artigo do CPA. Além disso, deve ser fixado no local o referido edital. (vd. anexo 12)

21.5 Caso o ocupante A e demais ocupantes ilegais, dentro do prazo, não venham a cumprir a supracitada ordem de desocupação, nos termos do art.º 139º do CP A, requer-se ao Chefe do Executivo para que sejam autorizados os seguintes procedimentos:

21.5.1 Cabe aos presentes Serviços proceder ao trabalho de desocupação do terreno, contratar empreiteira para fornecer os recursos humanos e equipamentos para remoção, no sentido de pôr em prática a desocupação e eliminação de todos os objectos, materiais e eventuais construções existentes no terreno (incluindo prédio informal não autorizado por estes Serviços), ficando a cargo dos ocupantes as despesas de desocupação, de eliminação e de remoção. Caso os mesmos não venham a pagar as despesas, proceder-se-á a cobrança coerciva (ao abrigo do art.º 144º, n.º2 da CPA);

21.5.2 Deve o Corpo da Polícia de Segurança pública enviar polícias ao local para prestar auxílio, no sentido de remover todos os indivíduos presentes no local com impedimento ao pessoal da Administração para executar o trabalho, bem como proteger todo o pessoal administrativo responsável pelo trabalho até que o terreno seja totalmente desocupado. Quanto à divisão do trabalho, procede-se de acordo com as disposições fixadas por estes Serviços;

21.5.3 Devem os ocupantes, antes de executar as obras de demolição indicadas na ordem de desocupação, apresentar a estes Serviços, as declarações de responsabilidade prestadas pela empreiteira responsável pela demolição e documentos originais de seguro quanto à prevenção de acidente industrial e de doenças profissionais (designado vulgarmente por seguro de trabalho). Uma vez concluído o trabalho de desocupação acima referido, devem comunicar a estes Serviços para efeitos de exame;

21.5.4 Sem prejuízos de os ocupantes/interessados, para além de pagarem as respectivas despesas de desocupação e demolição, sujeitos à multa prevista no art.º 191º da Lei de Terras;

21.5.5 Quanto à disposição dos objectos e materiais existentes no local, uma vez que a Lei de Terras não regula os procedimentos de desocupação, segundo o disposto no art.º 30º e seguintes do D.L n.º693/M, de 15 de Fevereiro, deve a DSSOPT preparar previamente local para depositar os objectos e materiais abandonados, ficando os quais à custódia do fiel depositário.

21.5.6 Se findo o prazo, não forem levantados por seu dono, os objectos e materiais serão considerados como objectos abandonados, revertendo a favor do governo da RAEM.

21.6 Cabe ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais proceder à arborização e plantação no terreno em causa, com a finalidade de que o terreno, após desocupado, não se encontrará livre e também para harmonizar o dito terreno com o ambiente arborizado à sua volta, bem como evitar a nova ocupação e colocação de materiais nele por outras pessoas desconhecidas após a desocupação feita por estes Serviços.

21. 7 Dado que há indício que os ocupantes violaram o disposto no art.º191º da Lei de Terras, propõe-se ao Director destes Serviços que seja instruído o processo de infracção administrativa e nomeado instrutor, a fim de aplicar multa aos respectivos infractores.

À consideração superior.

Aos 28 de Janeiro de 2011

Membro do Grupo de Investigação:

Ass.) Cheang Kin Ip, Técnico Superior do Departamento Jurídico

Si Tou Chan Ioi, Técnico Divisão de Fiscalização, do Departamento de Urbanização (fls. 51 a 61 do apenso “Traduções”

4- O Ex.mo Secretário para os Transportes e Obras públicas despachou em 21/02/2011:

“Ao Ex.mo Chefe do Executivo.

Concordo com a proposta indicada nos pontos 21.1 a 21.6 da Informação/Proposta, submetendo à consideração de V^a Ex.^ª”

5- O Ex.mo Chefe do Executivo, por despacho de 1/03/2011, determinou:

“Em princípio, CONCORDO com a conclusão”

“Concordo com os pontos 21.1 a 21.6 da proposta do senhor secretário Lao” (fls. 50 verso, do apenso “Traduções”).

6- Seguiu-se o edital n.º 38/E/2011, em 8/03/2011, do Director de Serviços, com o seguinte teor:

Edital. n.º 38/E/2011

Processo n.º 21/DC/2010/F

Assunto: Determinação da desocupação do terreno e demolição da construção ilegal

Local: Terreno contíguo ao prédio junto ao poste de iluminação n.º XX do XX de XX ilha de Coloane

Jaime Roberto Carion, Director da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), faz saber por este meio ao ocupante - Sr. A e demais ocupantes ilegais desconhecidos do terreno indicado em epígrafe, o seguinte:

1. A DSSOPT, no exercício dos poderes de fiscalização conferidos pela alínea b) do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho, verificou em 12/07/2010 que foi executada uma construção composta por paredes em alvenaria de tijolo sem que tenha sido emitida pela DSSOPT a licença de obra, bem como a encosta foi nivelada e demolido o prédio junto ao local acima referido sem que tenha sido atribuída ao(s) ocupante(s) licença de ocupação temporária nos termos dos artigos 69.º a 75.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras). Por isso, foi instaurado o procedimento administrativo n.º 21/DC/2010/F, de desocupação e restituição do terreno à posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).
2. De acordo com a certidão da Conservatória do Registo Predial (CRP), de 13/12/2010, sobre o terreno indicado em epígrafe não se encontra registado a favor de particular (pessoa singular ou pessoa colectiva), direito de propriedade ou qualquer outro direito real, nomeadamente concessão, por aforamento ou por arrendamento, pelo que o mesmo considera-se propriedade do Estado, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).
3. Com efeito, a ocupação de propriedade do Estado por ocupantes que não disponham de contrato de concessão ou licença de ocupação temporária prevista na Lei de Terras que autorize a sua posse determina que o mesmo (terreno) seja entregue, livre e desocupado, ao Governo da RAEM, órgão responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos e recursos naturais, nos termos do artigo 7º da Lei Básica da RAEM, cabendo ao Chefe do Executivo praticar o respectivo acto, ordem de desocupação e restituição do terreno, ao abrigo do disposto na alínea o) do artigo 41.º da Lei de Terras.
4. Tendo sido realizada, no seguimento de notificação por edital, assinado pelo Director da DSSOPT, e publicado nos jornais em línguas chinesa e portuguesa de 18/12/2010, a audiência escrita dos 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 desocupação do aludido terreno.

5. Assim, ficam os interessados notificados de S. Ex.^a o Chefe do Executivo, por despacho de 01/03/2011 ex arado sobre a informação n.º 0757/DURDEP/2011, de 28/01/2011, constante do processo n.º 21/DC/2010/F, foi ordenado que o 'ocupante - Sr. A e demais ocupantes ilegais desconhecidos procedam, no prazo de 30 (trinta) dias a contar a partir da data de publicação do presente edital, à desocupação do identificado terreno, demolição e desocupação da construção ilegal, removendo os objectos, materiais e equipamentos nele depositados, bem com procedam à entrega do terreno ao Governo da RAEM, sem direito de indemnização.
6. Antes de execução da obra de demolição referida no ponto anterior, os ocupantes deverão apresentar previamente nestes Serviços a declaração de responsabilidade do construtor incumbido da obra de demolição e a apólice de seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais. Após a conclusão da desocupação, os ocupantes deverão comunicar por escrito tal facto à DSSOPT para efeitos de vistoria.
7. Nos termos do artigo 139.º do CPA, notifica-se ainda que se findo o prazo acima referido não derem cumprimento à ordem indicada no ponto 5, 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 (30 dias), à execução dos trabalhos de desocupação e demolição, a expensas dos interessados, sem prejuízo de aplicação de multa prevista no artigo 191.º da Lei de Terras.
8. Os objectos, materiais e equipamentos eventualmente deixados no terreno serão depositados no local indicado, à guarda de um depositário a nomear pela Administração.
9. Findo o prazo de 15 (quinze) dias, a contar a partir 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 da aplicação analógica do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 6/93/M, de 15 de Fevereiro.
10. 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 a partir da data de publicação do presente edital.
11. Do despacho do Chefe do Executivo referido no ponto 5, de 01/03/2011 cabe recurso contencioso a interpor no prazo de 30 (trinta) dias, a contar a partir da data de publicação do presente edital, para o Tribunal de Segunda Instância da 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.

RAEM, aos 08 de Março de 2011.

O Director dos Serviços

Jaime Roberto Caríon

7- O recorrente foi notificado do ofício nº 93579/CURDEP/2011, de 31/03/2011 na mesma data (fls. 62 e 63 do apenso “Traduções”).

8- O recorrente vive no local da construção desde que nasceu, tendo sido na casa que ali existia há perto de 100 anos que os seus pais e avós viveram (da prova em audiência), adquirida ao abrigo do “papel de seda” “*Sai Chi Kai*”, actualmente na posse da Associação dos Moradores de Ká Hó (doc. requisitado pelo tribunal em audiência e junto aos autos por cópia a fls. 97 e 98).

9- A casa tinha dois números, nºs 29 e 30, correspondentes a outras tantas fracções, tendo as obras levadas a cabo pelo recorrente no nº30, devido ao seu estado geral de degradação e de infiltração de águas (da prova em audiência).

10- Com as obras, a casa ficou com a mesma área, mas com outras divisões interiores (da prova em audiência).

11- O recorrente chegou a requerer as obras de reparação à DSOPT, mas não lhe foi concedida licença.

12- O recorrente ou os seus ascendentes nunca procederam ao registo da casa.

IV- O Direito

1- Introdução

O objecto do presente recurso contencioso é o despacho de 1/03/2011 do Ex.mo Chefe do Executivo que, concordando com a Informação nº

0757/DURDEP/2011, determinou o cumprimento do teor dos pontos 21.1 a 21.6 da Proposta naquela contida. Ou seja, que mandou desocupar e restituir o terreno, demolir a construção ilegal, bem assim como retirar os materiais e equipamentos ali depositados, entregar o terreno ao governo sem direito a indemnização, sob pena de tal vir a ser feito por empreiteira, ficando todos os custos por conta do recorrente e sujeito a cobrança coerciva.

É contra esse acto que o recorrente desfere vícios de invalidade vários:

- a)- O de forma por falta de fundamentação ou por obscuridade, incongruência, insuficiência e inexactidão (arts. 113º a 115º, 122º, nº2, als. d) e f), do CPA)
- b)- O de violação de lei por ofensa aos princípios da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e imparcialidade e do contraditório (arts. 3º, 4º, 5º e 7º do CPA e 11º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da RAEM);
- c)- Falta de comunicação do conteúdo essencial do despacho impugnado na notificação e no edital que se lhe seguiu;
- d)- Incompetência do Ex.mo Director da DSOPT em ordenar a demolição, desocupação e afectação do terreno, que apenas é conferida ao Ex.mo Chefe do Executivo.
- e) Violação de lei, por erro sobre os pressupostos de direito: arts. 6º, 7º, 8º e 40º da Lei Básica e 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 10º, 54º, 76º, 93º, 122º, nºs 1 e 2, al. d), do CPA.

Vejamos.

*

2- Do vício de forma

Se bem se reparar, os vícios autonomizados nas alíneas a) e c), afinal de contas têm que ser analisados conjuntamente, visto que fazem parte do mesmo processo reactivo. Isto é, mesmo que para o recorrente as alegadas

violações em destaque sejam independentes uma da outra, a verdade é que a segunda afinal acaba por relevar da primeira.

Vejamos, pois.

A fundamentação serve propósitos de auto-controlo, impelindo a Administração a uma autodisciplina na análise e apreciação de cada caso, de forma a que pondere e reflecta bem sobre o assunto pendente e lhe dê o melhor tratamento factual e jurídico.

Mas a fundamentação também visa uma função de altero-controlo, permitindo que o particular administrado fique munido da necessária dose de argumentos com os quais possa atacar a justiça e a legalidade da decisão administrativa. É isto o que está implícito no art. 113º, nº1, al. e), bem como nos arts. 114º, nº1, al. a) e 115º, n.ºs 1 e 2, do CPA.

Para cumprir este desígnio, o art. 115º permite que se faça a chamada fundamentação por remissão, que visa encaminhar os fundamentos do acto directamente para os fundamentos expostos num texto prévio contido numa informação, num parecer, numa proposta, etc.

Como se sabe, a diferentemente do que sucede no direito civil onde, em princípio, existe liberdade de forma na manifestação da vontade (*art. 21º, C.C.*), no direito administrativo a exteriorização da vontade administrativa tem que obedecer a modelos mais ou menos rígidos, em ordem a um princípio de segurança e certeza nas relações jurídico-administrativas. Dir-se-á que não há liberdade de forma neste campo.

A regra é a de que os actos têm que aparecer pela forma escrita (*art. 112º, nº1, C.P.A.*), deverão conter certo número de menções e terão que obedecer a certos requisitos de fundamentação (*art. 115º do CPA*)¹. Observado isto, o acto há-de ser levado ao conhecimento do interessado em certas circunstâncias e através de um dos modelos de publicidade referidos na lei (*arts. 68º, 70º, 120º e 121º, do C.P.A.*).

Do que não há dúvida, porém, é que a fundamentação tem que ser observada no procedimento concreto e no respectivo contexto decisório,

¹ Ac. TSI, de 22/03/2012, Proc. nº 423/2011; 6/02/2012, Proc. nº 527/2010;

isto é, deve ser contextual, por isso não se admitindo, geralmente, a fundamentação “a posteriori”. Mas, é precisamente por isso mesmo, isto é, por se entender que cumpre o requisito da contextualidade a chamada *fundamentação por remissão*, aquela através da qual o autor do acto remete os seus fundamentos para o conteúdo de pareceres, informações ou propostas (art. 115º, nº1, do CPA).

Foi o que aqui sucedeu, tal como, de resto, a recorrente acaba por reconhecer.

Na realidade, o despacho do Ex.mo Chefe do Executivo, acabou por acolher os fundamentos da Informação nº 0757/DURDEP/2011, remetendo para os pontos 21.1 a 21.6 da Proposta que ela continha. Só se a Informação estivesse deficientemente elaborada, insuficientemente motivada e débil nos fundamentos de facto e de direito é que se poderia dizer que o acto em crise padeceria dos mesmos males. Mas, como se pode facilmente reparar pela sua leitura, a *Informação* é completa na exposição dos fundamentos, sendo de todo impossível que se não alcance o seu propósito, a sua razão de ciência, a sua assertividade.

Também se não pode dizer que haja aí alguma obscuridade incongruência. Na verdade, em lado nenhum da referida Informação detectamos algo que possa ser entendido com essa deficiência. Ela é clara, coerente, apresenta um percurso sem sofismas, contradições, nem ilogismos. Portanto, não podemos concordar com o recorrente, neste aspecto.

E se assim falamos desse elemento instrutório do procedimento, cremos que, da mesma maneira, teremos que falar do acto administrativo que dele absorveu os seus próprios fundamentos. Cumpriu-se a função da fundamentação por remissão!

De modo que sobre o assunto, pouco mais haverá que dizer, senão que a principal crítica que o recorrente erige se foca nas falhas de comunicação do acto. Mas nesse ponto já estamos em plano distinto.

Com efeito, como é sabido, *notificação* e *publicação* são actos extrínsecos ao acto decisor e a ele necessariamente posteriores. São veículos ou utensílios de comunicação, por isso se dizendo *actos instrumentais*. E na

medida em que cumprem essa singela função, não visam senão conferir *eficácia* externa ao objecto comunicado, dotando-o da necessária aptidão para a produção de efeitos, por isso também se intitulando *actos integrativos de eficácia*. Deste modo, um acto deficientemente notificado não é ilegal por essa razão, embora seja ineficaz². Nessa situação, não há vício do acto. Eventual má notificação do acto administrativo pode ser superada através do direito à informação (arts. 63º, nº1, 65º, nº1, al. d), do CPA) e, com assento no art. 70º ou 72º do mesmo CPA, através do mecanismo do art. 27º, nº2 e da acção do art. 108º, nº2, do CPAC. O direito à impugnação – na vertente que o recorrente designou pelo “contraditório – não lhe foi coarctado, já que não fez, porque não quis, fazer uso daqueles mecanismos procedimentais e processuais já aludidos.

Assim, o vício de forma por falta ou insuficiente tem que ser julgado improcedente, tal como improcedente se tem que julgar o “invocado” e autonomizado vício da deficiente comunicação.

Isto quer dizer, portanto, que não foi por o *iter cognoscitivo* não estar bem representado expressamente que o recorrente o deixou de conhecer em toda a sua extensão.

Uma palavra mais para nos referirmos à “inexactidão” reportada também ao acto. Esta inexactidão vem incluída no núcleo dos fundamentos do vício de forma por falta de fundamentação.

Todavia, não vem explicitada esta imputação, não se chegando a perceber que tipo de inexactidão é esta. Não nos resta, senão, concluir que se os factos em que se louva o acto não são verdadeiros, o vício não seria o de forma, mas o de erro sobre os pressupostos de facto; e se o que é inexacto é a fundamentação de direito, o vício deveria ser o de violação de lei. Como não sabemos a que se quer referir o recorrente, não podemos alongar mais esta brevíssima incursão, excepto talvez dizer que qualquer das hipóteses, se verificada, não seria causa de nulidade, como o defende o recorrente ao apelar ao art. 122º, nº2. al. f), do CPA, mas sim motivo de anulação.

*

² Em sentido semelhante, Ac. TSI, 7/12/2011, Proc. nº 346/2010.

3- Da violação dos princípios de direito administrativo

Suscita o recorrente a esmo a violação de lei por ofensa aos princípios da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e imparcialidade e do contraditório (arts. 3º, 4º, 5º e 7º do CPA e 11º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da RAEM).

O que é curioso notar é que a violação destes princípios surge na petição inicial (art. 28º) na sequência da exposição de uma causa de pedir traduzida no vício de forma por falta de fundamentação (arts. 5º a 27º). Ou seja, para o recorrente a violação destes princípios pareceria decorrer do próprio vício de falta de fundamentação. E isto não pode sufragar-se de maneira nenhuma.

Como é sabido, aqueles princípios, excluindo o da legalidade, que funciona como uma espécie de lastro onde assenta toda a actividade administrativa, seja discricionária ou vinculada, funcionam como limites internos à actividade discricionária da Administração. Ora, neste caso, a actuação da Administração, perante um comportamento particular que ofende as regras estatuídas no domínio da construção, não pode deixar de ser vinculada. Àquela, outra solução não resta senão agir conforme o determinam as normas sobre o licenciamento construtivo, e conforme o plasma a Lei Básica a respeito da propriedade imobiliária após 1999. Ou seja, o art. 7º da LB nunca permitiria satisfazer a pretensão do recorrente. Por conseguinte, o Ex.mo Chefe do Executivo fez o que tinha que ser feito de acordo com o ordenamento jurídico. Agiu vinculadamente!

Mas, se assim é, não faz sentido procurar ver nessa actuação a violação de princípios que são próprios da actividade discricionária. Nem mesmo faz sentido a invocação do princípio da igualdade, não só pelo que se acaba de dizer, mais ainda pela circunstância de a violação desse princípio carecer, aliás como todos os outros invocados (de que também não existe a menor densificação factual), da invocação e prova dos respectivos factos densificadores. Ora, neste caso, nunca poderíamos ter a menor chance, sequer, de dar razão ao recorrente por ele não se ter dignado mencionar alguns casos em que, perante o mesmo quadro de facto e jurídico, outra ter sido a decisão da Administração.

Improcede, pois, o vício.

*

4- Da competência

Entende ainda que o acto é “nulo” por incompetência do Ex.mo Director dos SSOPT.

Não percebemos. O recorrente ataca o acto do Ex.mo Chefe do Executivo mas, na fundamentação, diz que o Director dos Serviços, que a si teria avocado a decisão, não tinha competência para o efeito, face ao disposto nos arts.4º do DL nº 29/97/M, 41º da Lei de Terras, 122º, nº1 e 2, al. b), do CPA e 21º, al. b), do CPAC.

Não tem razão. O Ex.mo Director, recebida a Informação nº 0757/DURDEP/2011, limitou-se a remeter o caso ao Ex.mo Chefe do Executivo, embora fazendo expressa referência, desde logo, à sua concordância com o teor da proposta nos nºs 21.1. a 21.6. O que é que esta posição atenta contra a competência, se ele não está senão a emitir um juízo de valor sobre a situação concreta? Nada.

Depois da decisão da digna entidade recorrida, o Director limitou-se a fazer a comunicação ao recorrente e demais eventuais interessados, seja directamente através da notificação, seja aos interessados desconhecidos através do edital. Ora, estes actos são, como acima se disse, meramente instrumentais e não decisórios.

Por conseguinte, sem mais argumentos, somos a dar por improcedente o vício.

*

5- Violação de lei, por erro sobre os pressupostos de direito

Acha o recorrente que é dono do prédio com o nº XX da XX. De modo que, com o acto em crise, teriam sido violados os arts. 6º, 7º, 8º e 40º da Lei Básica e 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 10º, 54º, 76º, 93º, 122º, nºs 1 e 2, al. d), do CPA

Mas, mais uma vez, não lhe podemos dar razão, tal como, de resto, vem sendo prática nos tribunais da RAEM a propósito da questão da propriedade dos solos.

Veja-se, a título meramente ilustrativo, o que se disse no acórdão deste TSI, datado de 15/12/2011, no *Proc. n.º 971/2010*:

“A **questão que se coloca** reconduz-se a saber se a recorrente A possui algum documento ou título em que radique o pretendo direito ou posse, seja em termos de posse, direito real, propriedade ou outro, ou concessão, isto independentemente do rigor técnico jurídico e delimitação de cada um dos institutos em presença.

Nenhum dos documentos referidos é meio idóneo para transferir a propriedade, nem sequer as denominadas *escrituras de papel de seda*, as “Sai Chi Kai”, muito menos se comprovando a aquisição originária por usucapião, sendo certo que mesmo por uma escritura pública notarial se pode até transferir coisa alheia.

Importa reter que a Jurisprudência de Macau vai no sentido, na interpretação do artigo 7º da Lei Básica, de considerar que só merecerão tutela possessória ou outra as situações em que à data do estabelecimento da RAEM os terrenos tenham entrado definitivamente no domínio da propriedade privada.

No novo quadro *constitucional* operado a partir da entrada em vigor da Lei Básica que prevê, no artigo 7º, que todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, com excepção dos que já anteriormente integravam o domínio privado pertencente aos particulares, deixa de ser possível a aquisição por usucapião da propriedade ou do domínio útil a que se refere o artigo 5º, n.º 4 da Lei de Terras, Lei n.º 6/80/M de 5 de Julho, (LT) ou a sua constituição por qualquer outra forma. 5. E não será despreciando enquadrar a possibilidade de tutela abstracta da pretensão do recorrente, em vista da legislação aplicável.

Nos termos primitivos do artigo 8º da Lei de Terras não era permitida a aquisição por usucapião dos terrenos do domínio público ou do domínio privado da RAEM. Este princípio veio, no entanto, a sofrer expressamente uma excepção, introduzida pela Lei n.º 2/94/M, com expressão no próprio artigo 8º - “*Sem prejuízo do disposto no artigo 5º*” - e nos n.ºs 3 e 4 introduzidos nesse artigo 5º pela mesma lei, os quais se transcrevem:

3. *O domínio útil de prédio urbano objecto de concessão por aforamento pelo Território é adquirível por usucapião nos termos da lei civil.*

4. *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".

Visava-se dessa forma proteger os interesses dos particulares e igualmente os do Território, estipulando que a posse de prédio urbano, não titulado ou registado, fazia presumir a propriedade do domínio útil a favor do respectivo possuidor e era, por tal, usucapível, nos termos do direito civil. Isto, quer o prédio tivesse ou não sido efectivamente aforado pelo Território, e assim tivesse ou não havido desdobramento da propriedade plena em domínio directo e domínio útil.

Em princípio, não era, pois, admitida a aquisição por usucapião de quaisquer direitos reais sobre os terrenos do domínio público e do domínio privado do Território de Macau (artigo 8º). Mas esta proibição, que era absoluta no texto original do artigo 8º da LT, passou a ter a excepção introduzida no n.º 4 do seu artigo 5º pela Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho.

A este propósito, é útil relembrar o que a esse propósito diz o Dr. Gonçalves Marques:

"Portanto, nos casos em que existam prédios urbanos sem título de aquisição ou sem o indício de concessão por aforamento, que é a prova do pagamento do foro, dá-se valor à posse por particular, por mais de vinte anos, mas só para ter o efeito legal de usucapião do domínio útil.

Para isso, presume-se que há uma situação de aforamento. Isto, manifestamente, para não se admitir a usucapião da propriedade, porque, então, o Território não teria mais poderes sobre o terreno, poderes que, como a seguir vamos ver, ainda são muitos no aforamento especializado da LT.

E nesta solução do legislador prevaleceu a orientação de que os terrenos sem título formal de atribuição a um particular estão no domínio privado do Território."

Ao abrigo da LT, foi reconhecido no passado o direito dos particulares possuidores pedirem a declaração de terem sobre tais prédios a titularidade do domínio útil, quando se tratasse de prédios urbanos, mesmo quando essa posse fosse exercida sem título de aquisição ou registo, ou sem prova do pagamento do foro, desde que a duração da sua posse fosse superior a vinte anos.

Não obstante o princípio da continuidade do ordenamento jurídico consagrado nos artigos 8º e 18º, 1.º parágrafo, da Lei Básica, como um dos princípios basilares e garantes da autonomia da Região Administrativa Especial de Macau, importa indagar se esta Lei Fundamental não terá introduzido uma inflexão na interpretação acima desenvolvida, aliás, com consagração legal expressa.

Da análise da evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial e do que resulta estatuído pelo supracitado artigo 7º da Lei Básica, somos a acompanhar o entendimento de que aquela norma impede a limitação ou desdobramento do direito real máximo em que se traduz o direito de propriedade conferido, sem limitação, ao Estado, a partir de 20 de Dezembro de 1999.

É claro que nos estamos a referir aos terrenos *vagos e a todos sobre os quais não tenha sido constituída definitivamente um direito de propriedade que não pessoas colectivas de direito público*, sendo que os que tenham entrado de alguma forma no domínio privado dos particulares continuam a merecer a protecção pelo texto da própria Lei Básica. Se é que se pode continuar a considerar que existem "terrenos vagos" na Região Administrativa Especial de Macau, visto que com a entrada em vigor da Lei Básica todos os terrenos passaram a ser propriedade do Estado com excepção dos que integrem a propriedade privada pertencente aos particulares, sejam entidades singulares ou colectivas. Esta posição, repete-se, tem sido a sufragada pelo nosso mais Alto Tribunal em diversos acórdãos³.

É a boa solução, a qual aqui fazemos nossa com a devida vénia⁴.

Os papéis de seda, os “Sá Chi Kai”, não são título válido para adquirir a propriedade privada se o terreno não tiver sido registado (art. 5º, nº4, da Lei de Terras, alterado pela Lei nº 2/94/M, de 4/07) e se não tiver sido reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da RAEM (art. 7º da Lei Básica).

Eis a razão pela qual o recurso tem que improceder.

IV- Decidindo

Nos termos expostos, acordam em julgar improcedente o recurso, confirmando o despacho impugnado.

Custas pelo recorrente, fixando-se em 7 U.C.

³ Acs do TUI 32/2005, de 5/7/2006; 41/2007, de 16/1/08; 34/08, de 22/10/08; 17/2010, de 20/5/2010

⁴ No mesmo sentido, de resto, relativamente a casos similares da XX, ver Acs. do TSI de 24/11/2011, Proc. nº 970/2010. Ver ainda, Ac. de 7/07/2011, Proc. nº 717/2009; 24/11/2011, Proc. nº 209/2010; Ac. 17/11/2011, Proc. nº 740/2010.

TSI, 19 / 07 / 2012

José Cândido de Pinho
(Relator)

Lai Kin Hong
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Choi Mou Pan
(Segundo Juiz-Adjunto)

Vitor Manuel CarvalhoCoelho
(Presente)
(Magistrado do M.ºP.º)