

Processo n.º 1061/2017
(Autos de recurso contencioso)

Data: 17/Outubro/2019

Descritores:

- **Concessão de Terras**
- **Despejo**
- **Incompetência - Delegação de poderes**
- **Audiência do interessado**

SUMÁRIO

Tendo o Chefe do Executivo delegado no Secretário para os Transportes e Obras Públicas as competências executivas daquele em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, este tem competência para ordenar o despejo do terreno cuja concessão foi declarada caducada.

O acto que determina o despejo da concessionária é uma consequência necessária da declaração de caducidade da concessão, não havendo, assim, necessidade de nova audiência da interessada.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n.º 1061/2017
(Autos de recurso contencioso)

Data: 17/Outubro/2019

Recorrente:

- **Ieng Four Limitada**

Entidade recorrida:

- **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

Ieng Four Limitada, sociedade com sede em Macau, com sinais nos autos, inconformada com o despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas que ordenou o despejo do terreno, na sequência do despacho do Chefe do Executivo de 15 de Dezembro de 2016 que havia declarado a caducidade da concessão do terreno identificado nos autos, interpôs o presente recurso contencioso de anulação, formulando na petição do recurso as seguintes conclusões:

"1. 本司法上訴之被訴行為是運輸工務司司長於2017年9月28日在第380/DSO/2017號建議書上作出的批示。

2. 上述行政行為對司法上訴人產生對外效力，並損害司法上訴人之利益。

3. 《土地法》第179條第1款規定，勒遷由行政長官批示命令作出。

4. 被訴實體僅在獲得行政長官授權下方有權限作出勒遷命令。

5. 在被訴行為中，被訴實體並沒有指出是否得到行政長官的授權。

6. 被訴實體在沒有得到行政長官的授權下，作出了法律規定僅行政長官具權限作出的行為，被訴行為沾有無權限的瑕疵，可獲撤銷。

7. 即使被訴實體獲授權作出勒遷行為，但在行政行為中沒有註明被訴實體是根據授權作出有關行為。

8. 在行政行為中提及行政當局是根據授權作出行為，屬於行政行為的主要要素之一。因此，在欠缺相關主要要素之情況下，根據《行政程序法典》第122條第1款規定，行政行為屬無效。

9. 被訴行為屬於認可行為 (Acto de Homologação)，被訴實體僅在第380/DSO/2017號建議書上作出批示，認可建議書之內容，因此，建議書為被訴行為之說明理由部份。

10. 被訴行為要求司法上訴人於收到被訴行為通知日起計的60日內遷離批地，即向司法上訴人課予義務，行政當局有義務作出理由說明。

11. 無論是《土地法》第179條，還是79/85/M號法令，均沒有訂立須遷出土地的期間，而第380/DSO/2017號建議書第5.1點中，則建議「命令“Teng Four, Limitada”於六十日內遷離經行政長官於2016年12月15日之批示宣告批給失效的面積4,870平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SQ1”地段，標示於物業登記局第23157號的土地，必須拆除所有現場的建築物，如鐵皮及金屬構造之建築物，以及清除所有在土地內的車輛、貨櫃、建築器械、建築材料和其他固體廢物垃圾」。

12. 上述建議書沒有說明為何將勒遷期間定為60日的準則。

13. 針對不同土地的實際情況，勒遷期間的長短可以各不相同，而在本個案中，司法上訴人更須將土地內現有的建築物進行拆卸及將其他物品移除，然而，司法上訴人完全無法根據建議書的內容知悉上述期間所訂定的準則，這嚴重損害了司法上訴人的利益。

14. 行政當局並沒有具體說明為何採納60日作為勒遷期間，因此，被訴行為應視為欠缺說明理由，可獲撤銷。

15. 《行政程序法典》第93條第1款規定，利害關係人有權於最終決定作出前在

程序中陳述意見。

16. 司法上訴人有權就勒遷決定及勒遷的期間發表意見，藉此捍衛自身的利益。

17. 上述情況並不屬於《行政程序法典》第96及97條規定不進行或免除對利害關係人聽證之情況。

18. 被訴行為因欠缺利害關係人聽證，可獲撤銷。

綜上所述，和依賴法官 閣下的高見，敬請裁定本司法上訴理由成立：

- 基於被訴行為是在被訴實體沒有得到行政長官的授權下作出，因而沾有無權限的瑕疵，故請求法官 閣下撤銷被訴行為；

- 由於在被訴行為中沒有載明被訴實體是根據授權作出被訴行為，因而令被訴行為欠缺其主要要素，故請求法官 閣下宣告被訴行為無效；

- 由於被訴行為欠缺說明理由，故請求法官閣下撤銷被訴行為；

- 由於是在欠缺利害關係人聽證的前提實施了被訴行為，故請求法官 閣下撤銷被訴行為。”

*

Regularmente citada, apresentou a entidade recorrida contestação, nela formulando as seguintes conclusões:

“1. O objecto do presente recurso contencioso é o despacho de “concordo” do STOP, de 28 de Setembro de 2017, exarado na proposta n.º 380/DSO/2017, de 26 de Setembro de 2017, que, ao abrigo do disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 179º da Lei de terras e nos artigos 55º e 56º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, ordenou à Recorrente o despejo/desocupação do terreno dos autos.

2. Não se verifica a alegada incompetência do STOP para a prática do acto em crise, porquanto o mesmo foi praticado ao abrigo

da delegação de competências do Chefe do Executivo efectuada através da Ordem Executiva n.º 113/2014 (cfr. n.º 1 da Ordem Executiva n.º 113/2014 em conjugação com o estipulado no artigo 6º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999).

3. É certo que o órgão delegado deve, nos termos do artigo 40º, mencionar essa qualidade para efeitos de determinar os meios de reacção que contra os seus actos se podem usar e que, conforme exige a alínea b) do n.º 1 do artigo 113º, ambos do CPA, do acto deve constar a menção da delegação de poderes.

4. Todavia, no caso concreto, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 113º do CPA, estava dispensada a menção da delegação de poderes, por a Ordem Executiva n.º 113/2014 ter sido publicada no Boletim Oficial.

5. E, por outro lado, a falta da menção da qualidade de delegado não impediu a Recorrente de reagir contra o acto recorrido.

6. Desde modo, expressamente se impugna o alegado pela Recorrente no artigo 8º, 9º, 12º e 13º da petição inicial.

7. O acto impugnado não enferma do assacado vício de forma por falta de fundamentação, porquanto foi indicado o regime jurídico aplicável ao caso concreto (artigo 179º da Lei n.º 10/2013 e artigos 55º e 56º do Decreto-Lei n.º 79/85/M de 21 de Agosto), assim como os factos ocorridos (prévia declaração de caducidade da concessão do terreno) que levaram a Entidade Recorrida a ordenar o despejo.

8. A Lei estabelece um prazo concreto para ser efectuada o despejo, pelo que, tendo a Entidade Recorrida concedido um prazo

superior, não há necessidade de justificação desta decisão, mais até porque não se vislumbra que possa ter existido qualquer lesão de direito ou interesse da Recorrente que merecesse tutela.

9. Apesar de poder ser questionado se o prazo concedido é razoável, isso não pode contender com a exigência do dever de fundamentação, que é um requisito formal do acto e não um requisito substancial, como o serão os fundamentos do acto.

10. Contudo, como é possível cumprir a ordem no prazo fixado, tem de se concluir que o acto impugnado cumpriu todos os parâmetros do dever legal de fundamentação.

11. A Recorrente não tem razão quanto ao efeito invalidante que vislumbra na alegada preterição da formalidade essencial da audiência dos interessados.

12. Com efeito, estando a Entidade Recorrida legalmente vinculada a declarar a caducidade da concessão, a formalidade preterida ter-se-á degradado em não essencial, destituída de efeito invalidante do acto, por força do princípio do aproveitamento do acto administrativo.

13. Sucede que o acto recorrido constitui uma decorrência normal da decisão de declaração da caducidade da concessão pelo decurso do prazo e, estando situado a jusante desta decisão, encontra-se inserido no mesmo procedimento administrativo, pelo que se mostra inútil a verificação desta formalidade.

14. Ainda que em tese pudéssemos equacionar um exercício de autonomização do procedimento de despejo, nem assim se imporia a

audição, porquanto não houve uma fase de instrução neste “novo” procedimento (neste sentido vide o Acórdão do TSI de 27 de Outubro de 2016, proferido no Processo n.º 841/2015).

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de Vossa Excelência, deve o presente recurso ser considerado improcedente, mantendo-se a decisão recorrida, nos seus precisos termos.”

*

Notificadas para querendo apresentarem alegações facultativas, ambas as partes reiteraram as suas posições anteriormente assumidas.

*

Aberta vista inicial ao Digno Magistrado do Ministério Público, foi emitido o seguinte duto parecer:

“Na petição inicial e alegações de fls. 47 a 49 dos autos, a recorrente solicitou a anulação do despacho lançado na Proposta n.º 380/DSO/2017 pelo Exmo. Senhor STOP em 28/09/2017 (doc. de fls. 10 a 12 dos autos), invocando a incompetência do Exmo. Senhor STOP para proferir o despacho em escrutínio, a falta da fundamentação e a preterição da audiência.

Para os devidos efeitos, interessa consignar aqui que no seu duto Acórdão datado de 11/07/2019, o Venerando TSI julgou improcedente o recurso contencioso interposto pela ora recorrente do despacho prolatado pelo

Exmo. Senhor Chefe do Executivo (vide. Processo n.º 155/2017 do TSI).

*

1. Da arguição da incompetência

Ora, o Venerando TUI tem asseverado que o artigo 3.º do D. L. n.º 85/84/M vigora na Ordem Jurídica, e pela Ordem Executiva n.º 113/2014 o Chefe do Executivo delegou no STOP as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, onde se encontra a área do ordenamento físico do território, pelo que também estavam delegadas as competências previstas na alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da actual Lei de Terras. (vide. Acórdãos tirados nos Processos n.º 10/2017, n.º 39/2017, n.º 30/2018 e n.º 41/2018)

Repare-se que no fundo, a orientação jurisprudencial do Venerando TSI vem andando no mesmo sentido, isto é, a referida Ordem Executiva n.º 113/2014 do Chefe do Executivo confere ao STOP a competência para ordenar o despejo previsto na alínea 1) do n.º 1 do art. 179.º da actual Lei de Terras. (a título exemplificativo vide. arestos nos Processos n.º 842/2015, n.º 827/2015 e n.º 232/2016)

Em observância a estas jurisprudências mais

autorizadas, não podemos deixar de concluir que o Exmo. Senhor STOP é órgão competente para decretar o despacho atacado nestes autos, e por isso, a arguição pela recorrente da incompetência é infundada.

*

2. Quanto à preterição da audiência

Bem, encontra-se consolidada a brilhante jurisprudência, segundo a qual o acto que determina despejo da concessionária, após declaração de caducidade da concessão, em que se procedeu à audiência da interessada nos termos art. 93.º do Código do Procedimento Administrativo, não tem de ser novamente precedida de nova audiência desta. (cfr. Acórdãos tirados pelo Venerando TUI nos seus Processos n.º 39/2017, n.º 42/2018, n.º 35/2018 e n.º 89/2018)

Convém também ter presente que se vê igualmente consolidada a prudente jurisprudência inculcando que "Sempre que, no exercício de poderes vinculados por parte da Administração, o tribunal conclua, através de um juízo de prognose póstuma, que a decisão administrativa tomada era a única concretamente possível, a falta de audiência do interessado, prevista no artigo 93.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo." (a título exemplificativo, vide. Acórdãos do TUI nos Processos n.º

20/2016, n.º 91/2918 e n.º 16/2019)

Tudo isto leva-nos a concluir que a invocada preterição da audiência é, sem dúvida, inócua, não tendo virtude de invalidar o despacho in quaestio que, em bom rigor, visa a executar o despacho da declaração da caducidade, proferido pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo.

*

3. Da invocação da falta de fundamentação

Exarado na Proposta n.º 380/DSO/2017 (doc. de fls. 10 a 12 dos autos), o despacho recorrido reza só "Concordo". À luz do preceito no n.º 1 do art. 115º do CPA, perfilhamos a douda inculca de que «Quando o acto é um simples "concordo", tanto a sua fundamentação, como a sua dispositividade, são aquelas que constam da informação, do parecer ou da proposta sobre que o respectivo despacho recai.» (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 334/2017)

Proclama a iluminativa jurisprudência (cfr. aresto do STA de 10/03/1999, no Processo n.º 44302): A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não

noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.

Nos termos da determinação no n.º 1 do art. 115º do CPA, e em consonância com essa sagaz orientação jurisprudencial, inclinamos a colher que não se descortina a falta de fundamentação reiteradamente assacada pela recorrente (vide. as conclusões 12 a 14 da petição e G a J das alegações). Em primeiro lugar, parece-nos que na medida em que o despacho recorrido indica, de maneira clara, coerente e suficiente, os seus fundamentos de direito e de facto, cumprindo assim devidamente o dever de fundamentado.

Por outra banda, afigura-se-nos que em boa verdade, o critério e a ratio subjacentes do prazo de 60 dias não exigiam explicação, visto ser notório e facilmente compreensível que a única ratio há-de traduzir-se em este prazo, segundo o ajuizamento da Administração, apareça ser o mais razoável. Daqui resulta que o órgão recorrido não ficava obrigado a fundamentar a fixação de tal prazo, cabendo à recorrente apenas assacar-lhe a ilegalidade por total razoabilidade ou

grosseira injustiça.

Enfim, vale não olvidar que compreender é uma coisa, e concordar é outra, a discordância dum posição não se equivale à não compreensão ou à incompreensibilidade da mesma posição. Por isso, pode-se concluir que a não concordância do interessado com qualquer decisão da Administração não germina a falta de fundamentação que é, segundo doutrina e jurisprudência assentes, vício de forma.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso contencioso."

*

Corridos os vistos, cumpre decidir.

II) FUNDAMENTAÇÃO

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e têm interesse processual.

*

Resulta provada dos elementos constantes dos autos, designadamente do processo administrativo, a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão do recurso:

Reunida em sessão de 19.2.2016, a Comissão de Terras deu o seguinte parecer: (fls. 69 a 73 da pasta de Comissão de Terras)

“Proc. n.º 5/2016 – Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4870m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ1”, a favor da Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada (agora denominada por Ieng Four Limitada), pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 8 de Novembro de 2015, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 162/GM/89 e titulada pela escritura pública outorgada em 9 de Novembro de 1990.

I

1. Ao abrigo do disposto no artigo 44º da Lei n.º 10/2013, Lei de terras, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em função das suas características e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente. Nos termos do disposto no artigo 48º da mesma Lei, a concessão provisória não pode ser renovada. Assim, por despacho do Chefe do Executivo, declara-se a caducidade da concessão, por decurso do prazo de arrendamento, de acordo com o artigo 167º da mesma lei.

2. Ao abrigo do disposto no artigo 179º da Lei de terras e no artigo 56º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, o despejo do concessionário ou do ocupante é ordenado por despacho do Chefe do Executivo quando se verifica a declaração da caducidade da concessão.

3. Face ao exposto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e

Transportes (SDDOPT), através da proposta n.º 349/DSODEP/2015, de 18 de Novembro de 2015, propôs autorização para dar início ao procedimento de declaração de caducidade das concessões provisórias cujo prazo de arrendamento expirou ou irá expirar, bem como dar início aos respectivos trabalhos por ordem cronológica das datas em que terminou o prazo de arrendamento de cada um daqueles processos, tendo o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) aprovada esta proposta por despacho de 25 de Novembro de 2015.

II

4. Através do Despacho n.º 162/GM/89, publicado no 4º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4870m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ1”, a favor da Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada (agora denominada por Ieng Four Limitada), destinado à construção de um edifício industrial e de uma central de produção de asfalto, cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 9 de Novembro de 1990.

5. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, terminou em 8 de Novembro de 2015.

6. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício industrial de dois pisos, em regime de propriedade horizontal e de uma área descoberta para instalação de diverso equipamento da central de produção de asfalto. O rés-do-chão do edifício industrial e a área descoberta destinam-se a uso próprio da concessionária.

7. Conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno é de 24 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, de 29 de Dezembro de 1989 até 28 de Dezembro de 1991.

8. Conforme a cláusula sexta do contrato de concessão, constituem encargos especiais a serem suportados exclusivamente pela concessionária a desocupação do terreno concedido e a remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes.

9. Da leitura das informações da folha de acompanhamento financeiro decorre que a concessionária pagou integralmente o prémio no valor de \$2.070.479,00 patacas conforme previsto na cláusula décima do contrato.

10. O terreno mencionado em epígrafe encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 23157 e os direitos resultantes da concessão estão inscritos a favor da concessionária sob o n.º 30371F. Conforme o registo predial constante na plataforma dos serviços registrais e notariais da intranet da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), em 2014, o terreno em causa foi onerado com promessa de hipoteca com eficácia real no valor de \$450.000.000,00 dólares de Hong Kong, registada sob o n.º 35056F a favor do Banco Industrial e Comercial da China (Macau), S.A.

11. Em cumprimento do despacho emitido em 30 de Agosto de 1993 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP), exarado na informação n.º 063/SOTSDB/93, de 6 de Agosto de 1993, a DSSOPT, através do ofício n.º 862/8118.1/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, comunicou à concessionária o seguinte:

“...devido à sua localização e ao elevado custo e dificuldade na execução

das infra-estruturas de uma zona com as características de Seac Pai Van, foi decidido por despacho do Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 30 de Agosto de 1993, o seguinte:

a) Afectar o loteamento do Seac Pai Van à finalidade habitacional em vez de industrial;

b) Atribuir a obra de regularização e loteamento do terreno a uma empresa com capacidade técnica para a sua execução.

Assim, e porque a referida regularização do terreno, o tratamento paisagístico e comparticipação nos custos das infra-estruturas dos lotes concedidos, constituem encargos dos respectivos concessionários torna-se necessário, a fim de se evitarem contratempus, obter um acordo, por escrito, de V. Exa., quanto à aceitação de revisão do contrato de concessão, face à nova finalidade do terreno o qual implicará, nomeadamente:

a) A definição de um novo prazo de aproveitamento compatível com o prazo previsto para a disponibilização do lote;

b) O ajustamento do montante do prémio.

Caso V. Exa. continue a ter preferência pela concessão com finalidade industrial, deverá igualmente informar esta Direcção de Serviços com vista à concessão, por troca, de um terreno equivalente, em local mais adequado a essa finalidade.

Tornando-se necessário programar rapidamente o início dos trabalhos, solicita-se uma resposta de V. Exa. até dia 20 de Dezembro de 1993.”

12. Através da carta de 20 de Dezembro de 1993, a concessionária informou que um dos seus sócios com poder de decisão estava ausente de Macau, pelo que solicitou autorização para a prorrogação do prazo de resposta até ao regresso

do sócio.

13. No entanto, a concessionária não deu nenhuma resposta, apenas através da carta de 10 de Maio de 2001, informou que havia necessidade urgente de aproveitar o lote para desenvolver as suas actividades, pelo que solicitou à Administração uma resposta sobre a data de aproveitamento do lote.

14. Através da comunicação de serviço interno (CSI) n.º 187/DPU/2001, de 28 de Maio de 2001, o Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT referiu que não havia ainda despacho superior sobre o plano urbanístico de Seac Pai Van, o que impossibilitava a emissão de qualquer parecer sobre o pedido.

15. Em harmonia com a execução da obra de escavação da pedreira com explosivos situada em Seac Pai Van, a DSSOPT, através do ofício de 21 de Janeiro de 2011, comunicou à concessionária que a Administração tencionava ocupar temporariamente o lote que lhe foi concedido para depósito de pedras e, conseqüentemente, através da carta de 17 de Fevereiro de 2011, a concessionária manifestou a sua concordância, a esta ocupação temporária até 30 de Julho de 2011.

16. Após a realização da reunião sobre o plano urbanístico de Seac Pai van, em Coloane (1ª Fase – obras de infra-estruturas) em 9 de Março de 2011 entre as subunidades da DSSOPT e a concessionária, esta através das cartas de 21 e 25 de Março de 2011 manifestou concordância com a execução das obras de infra-estruturas pela Administração no lote que lhe foi concedido no sentido de se articular com o plano de construção de habitação pública do Governo e a execução da obra, apresentou ainda sugestões ao ajustamento da área e do planeamento do lote concedido efectuado pela Administração.

17. De acordo com o disposto na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data

da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, o prazo terminou em 8 de Novembro de 2015. No entanto, uma vez que o terreno ainda não foi aproveitado e a respectiva concessão ainda é provisória, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48º da Lei de terras, a mesma não pode ser renovada. Nestas circunstâncias, a DSSOPT procedeu à análise da situação e, através da proposta n.º 387/DSODEP/2015, de 17 de Dezembro de 2015, propôs que seja autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, proposta esta que mereceu a concordância do STOP por despacho de 3 de Fevereiro de 2016.

18. Face ao exposto, esta Comissão, após ter analisado o processo, considera que a concessão provisória em apreço se encontra já caducada pelo facto de ter expirado em 8 de Novembro de 2015 o prazo de arrendamento, de 25 anos, fixado na cláusula segunda do respectivo contrato (caducidade preclusiva).

Com efeito, de acordo com o artigo 44º da Lei, n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável ao caso vertente por força do disposto nos seus artigos 212º e 215º, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente (vide ainda artigos 130º e 131º).

Findo o seu prazo de vigência, as concessões provisórias não podem ser renovadas, a não ser no caso previsto no n.º 2 do artigo 48º da Lei de Terras, conforme estabelece o n.º 1 do mesmo preceito legal, operando-se a caducidade por força da verificação daquele facto (decurso do prazo de arrendamento).

De igual modo, resultava da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de terras

anterior), que no caso da concessão revestir natureza provisória em virtude do terreno não se encontrar aproveitado (cf. artigos 49º, 132º e 133º), não era possível operar a sua renovação por períodos sucessivos de dez anos porquanto a figura da renovação prevista no n.º 1 do artigo 55º era aplicável apenas às concessões definitivas.

Apesar da caducidade operar de forma automática e directa, para tornar a situação jurídica certa e incontestada e, portanto, eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou não do direito resultante da concessão, deve a mesma (caducidade) ser declarada, conforme decorre do disposto no corpo do artigo 167º da Lei n.º 10/2013.

Nestas circunstâncias, esta Comissão nada tem a opor à declaração de caducidade da concessão do terreno em epígrafe pelo decurso do prazo de arrendamento, perdendo a concessionária a favor da Região Administrativa Especial de Macau todas as prestações do prémio e os respectivos juros já pagos, nos termos do disposto no artigo 13º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004.

III

Reunida em sessão de 19 de Fevereiro de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração o parecer e proposta constantes na proposta n.º 387/DSODEP/2015, de 17 de Dezembro de 2015, bem como o despacho nela exarado pelo STOP, de 3 de Fevereiro de 2016, considera que verificada a caducidade da concessão pelo termo do prazo de arrendamento em 8 de Novembro de 2015, deve esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.”

No dia 29 de Fevereiro de 2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu o seguinte

parecer: (fls. 77 a 78 da pasta de Comissão de Terras)

“Proc. n.º 5/2016 – Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4870m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ1”, a favor da Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada (agora denominada por Ieng Four Limitada), pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 8 de Novembro de 2015, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 162/GM/89 e titulada pela escritura pública outorgada em 9 de Novembro de 1990.

1. Através do Despacho n.º 162/GM/89, publicado no 4º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 4870m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ1”, a favor da Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada (agora denominada por Ieng Four Limitada), destinado à construção de um edifício industrial e de uma central de produção de asfalto, cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 9 de Novembro de 1990.

2. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, terminou em 8 de Novembro de 2015.

3. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício industrial de dois pisos, em regime de propriedade horizontal e de uma área descoberta para produção de asfalto. O rés-do-chão do edifício industrial e a área descoberta destinam-se a uso próprio da

concessionária.

4. O prazo de arrendamento do lote “SQ1” terminou em 8 de Novembro de 2015 e este não se mostrava aproveitado naquela data, Nestas circunstâncias, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes propôs que fosse autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, o que mereceu a minha concordância, por despacho de 3 de Fevereiro de 2016.

5. Reunida em sessão de 19 de Fevereiro de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo, considerou que o prazo de arrendamento de 25 anos fixado na cláusula segunda do contrato terminou em 8 de Novembro de 2015, e que, a concessão provisória, não pode ser renovada, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 48º da Lei n.º 10/2013, Lei de terras, aplicável por força dos seus artigos 212º e 215º. Deste modo, a concessão do lote “SQ1” encontra-se caducada pelo termo do respectivo prazo de arrendamento (caducidade preclusiva), devendo esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto, solicito a sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno.

Aos 29 de Fevereiro de 2016.”

O Chefe do Executivo exarou a 15 de Dezembro de 2016 o seguinte despacho: (fls. 79 da pasta de Comissão de Terras)

“Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por

arrendamento e com dispensa de hasta pública, a que se refere o Processo n.º 5/2016 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 29 de Fevereiro de 2016, os quais fazem parte integrante do presente despacho.”

Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 22 de Dezembro de 2016, e publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 1, II Série, de 4.1.2017, foi tornado público o acima despacho do Chefe do Executivo. (fls. 94 a 95 da pasta de Comissão de Terras)

Foi elaborada a 26 de Setembro de 2017 pelo técnico superior da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes a seguinte proposta: (fls. 10 a 11 dos autos)

“事由: 勒遷經行政長官2016年12月15日之批示宣告批給失效的面積4,870平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SQ1”地段，標示於物業登記局第23157號的土地(第8118.02號案卷)

建議書編號: 380/DSO/2017

日期: 26/09/2017

1. 行政長官於2016年12月15日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長2016年2月29日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第5/2016號案卷所述該幅面積4,870平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SQ1”地段，標示於物業登記局第23157號的土地的批給已被宣告失效(附件1)。

2. 透過2017年1月4日第1期《澳門特別行政區公報》第二組的運輸工

務司司長第55/2016號批示，宣告上述批給失效，而“Ieng Four, Limitada”於2017年1月16日收到2017年1月9日第3/DAT/2017號的通知公函(附件2)。

3. 由於現場地界模糊及存放眾多物料，經多次派本局人員視察後，於2017年9月7日，核實在地範圍內存有一些機動車輛、貨櫃、建築器械、建築材料，固體廢物及垃圾，相關車主的身份不明(附件3)。

4. 就批給失效之跟進，應考慮：

4.1 按照經十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第一百一十七條及第一百三十六條第一款的規定，行政行為自作出日起產生效果，且產生效力後即具有執行力，除同一部法典第一百三十七條所定的行為外，任何導致可撤銷行政行為之原因，均不妨礙該行政行為之完整性；

4.2 另按照經十二月十三日第110/99/M號法令核准的《行政程序法典》第二十二條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

4.3 因此，不論有否提起司法上訴，均須執行經行政當局發出的命令；

4.4 按照第10/2013號法律《土地法》第一百七十九條第二款規定，勒遷按經作出必要配合後的八月二十一日第79/85/M號法令《都市建築總章程》之規定進行；

4.5 棄置在土地上的物品、材料及設備將按照《土地法》第二百一十條的規定處理。

5. 綜上所述，根據《土地法》第一百七十九條第一款(一)項和《都市建築總章程》第五十五條的規定，現呈上級本建議書，以便：

5.1 命令“Ieng Four, Limitada”於六十日內遷離經行政長官於2016年12月15日之批示宣告批給失效的面積4,870平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SQ1”地段，標示於物業登記局第23157號的土地，必須拆除所有現場的建築物，如鐵板及金屬構造之建築物，以及清除所有在土地內的車輛、貨櫃、建築

器械、建築材料和其他固體廢物垃圾。

如六十日內沒有執行，

5.2 土地工務運輸局將按照《都市建築總章程》第五十六條強制執行有關勒遷。”

Submetida a proposta sucessivamente a vários órgãos superiores na hierarquia administrativa, foi proferido, a final, pelo Secretário para os Transportes e das Obras Públicas, a 28.9.2017, o seguinte despacho:

“Concordo.”

*

Vejamos os vícios invocados pela recorrente.

Do vício de incompetência

Defende a recorrente que a entidade recorrida é incompetente para praticar o acto recorrido, por falta de delegação de poderes.

Sobre a questão em apreço, foi já objecto de apreciação pelo TUI, no seu Acórdão de 7.6.2017, no Processo n.º 10/2017, pelo que, por razões de celeridade e economia processuais, transcreve-se a seguir parte do referido aresto no respeitante àquela matéria:

“...

Não teria o Secretário para as Obras Públicas e Transportes competência para praticar o acto?

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

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

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

Dispõe o seu artigo 3.º:

“Artigo 3.º

(Delegação de competência)

1. O Chefe do Executivo pode delegar no Comandante das Forças de Segurança e nos Secretários³, ou nos directores dos serviços dele directamente dependentes as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos.

2. A tutela das câmaras municipais⁴ rege-se pela legislação aplicável e pode ser delegada nos termos do n.º 1.

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

4. O Chefe do Executivos⁵ pode autorizar a subdelegação das competências delegadas no pessoal de direcção dos serviços.

5. As delegações e subdelegações de competência previstas neste artigo

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

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

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

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

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

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

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

3. As competências executivas ora delegadas abrangem, no âmbito dos procedimentos relativos à realização de obras ou à aquisição de bens e serviços e

independentemente do montante em causa, a competência para:

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

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

3) Aprovar a minuta do contrato a celebrar e representar a Região Administrativa Especial de Macau na respectiva assinatura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mas tal irregularidade não torna o acto nulo ou anulável.

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

Estamos de acordo com a posição acabada de transcrever e que aqui fazemos nossa para todos os efeitos legais, improcedendo, assim, o vício invocado.

*

Do vício de forma por falta de fundamentação

Alega a recorrente que o acto recorrido não está fundamentado.

Preceitua o n.º 1 do artigo 115.º do mesmo CPA que a fundamentação do acto administrativo pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações, propostas que constituem parte integrante do respectivo acto.

A fundamentação visa assegurar a melhoria da qualidade e a legalidade dos actos administrativos, facilitar o recurso contencioso pelos eventuais lesados pelo acto administrativo, de modo a garantir o exercício efectivo do seu direito ao recurso contra actos lesivos, e tem ainda uma função persuasória e consensual, contribuindo para uma maior transparência da actividade administrativa.¹

No caso vertente, face ao teor da Proposta n.º 380/DSO/2017, de 26.9.2017, a qual constitui parte integrante do despacho recorrido de 28.9.2017, nela estão discriminadas as razões de facto e de direito em que se baseou a entidade recorrida para decidir da forma como está.

¹ Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, FM e SAFP, pág. 623 e 624

O conteúdo da decisão mostra-se de forma clara e precisa, podendo qualquer destinatário (por referência à diligência normal do homem médio que tal deve ser aferido) saber o sentido, alcance e os efeitos jurídicos do tal acto administrativo, pelo que não se vislumbra o alegado vício de forma por falta de fundamentação que atente contra o disposto nos artigos 114.º e 115.º do CPA.

A recorrente alega ainda que a entidade recorrida não explicou os motivos por que decidiu conceder 60 dias para efectivar o despejo.

Seguramente, tendo a entidade recorrida concedido à recorrente um prazo superior ao legalmente previsto para a desocupação do terreno (o prazo legal previsto no n.º 2 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M é de 45 dias), não se descortina que haja necessidade de fundamentação, na medida em que a decisão tomada, em termos de resultado, é mais favorável à recorrente.

Improcede, assim, o vício invocado.

*

Do vício de forma por preterição da audiência prévia

A recorrente entende ainda que o acto recorrido padece do vício de forma por preterição da audiência prévia, alegando não ter oportunidade para se pronunciar sobre o sentido provável da decisão que ordenou o

despejo.

Prevê o n.º 1 do artigo 93.º do CPA que, salvo o disposto nos artigos 96.º e 97.º, uma vez concluída a instrução, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

Ora bem, o que se pretende com a audiência dos interessados é assegurar o direito do contraditório dos interessados, evitando a chamada decisão surpresa, e permitir os mesmos, no caso de se ter realizado alguma diligência instrutória, manifestarem os seus pontos de vista adquiridos no procedimento, visando, no fundo, dotar a Administração de elementos necessários para poder dar uma decisão acertada.

Resulta do disposto no n.º 1 do artigo 179.º da Lei de Terras que a declaração da caducidade da concessão implica necessariamente o despejo do concessionário, salvo havendo lugar a suspensão de eficácia daquele acto, o que não é o caso.

Melhor dizendo, o despejo é uma consequência necessária decorrente da declaração de caducidade da concessão, isto é, uma vez declarada a caducidade da concessão, a recorrente sabe ou não pode deixar de saber que necessariamente irá haver lugar a despejo, sendo o

acto recorrido uma decorrência normal e necessária daquela decisão de declaração da caducidade, isso significa que o acto recorrido não constitui qualquer decisão surpresa para a recorrente.

No mesmo sentido, decidiram os Acórdãos do TUI, nos Processos n.º 39/2017 e 42/2018, nos seguintes termos que se transcrevem:

“Imputa a recorrente ao acto recorrido a violação do artigo 93.º do CPA, na medida em que não foi precedido de audiência da interessada, a ora recorrente.

É certo que não se procedeu à audiência da interessada antes da prolação do acto que determinou o despejo da ex-concessionária.

Mas o acto administrativo que afectou os direitos da recorrente foi o acto anterior, do Chefe do Executivo que declarou a caducidade do contrato de concessão do terreno em causa e este acto foi precedido de audiência da interessada, a ora recorrente.

O despejo do terreno é uma mera consequência inelutável do acto declarou a caducidade do contrato de concessão do terreno, pelo que não tinha de haver nova audiência da interessada.

Nos termos do n.º 1 do artigo 93.º do CPA, concluída a instrução, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

Ora, a interessada foi ouvida no procedimento antes da decisão final que declarou a caducidade da concessão.

Improcede a questão suscitada.”

Desta forma, julga-se improcedente o vício invocado.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 20 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 17 de Outubro de 2019

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa