

## **Processo n.º 821/2016**

*(Autos de recurso contencioso)*

Relator: Fong Man Chong

Data: 16 de Janeiro de 2020

### **Assuntos:**

- Despejo do terreno, cuja concessão provisória foi declarada caducada.

### **SUMÁRIO:**

I - O acto do Secretário do Governo, que manda proceder à devolução do terreno, na sequência do acto do Chefe do Executivo que declara a caducidade da concessão provisória, em virtude do decurso do respectivo prazo da referida concessão sem aproveitamento, limita-se a dar execução a este.

II - Se a Recorrente invoca vícios próprios do acto de execução, este é contenciosamente recorrível nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do CPAC.

III – No procedimento do despejo do terreno anteriormente concedido, pode não haver lugar a actos de instrução, desde que não se verifiquem elementos novos relevantes em relação ao acto declarativo, dispensando-se, deste modo, a audiência de interessados.

IV – Invocados os vícios de impossibilidade da execução e do excesso de execução, motivados pelo facto de no terreno se encontrarem estacionados vários veículos de terceiros e construções provisórias, é de julgar improcedente este argumento uma vez que o recurso contencioso visa defender interesse do próprio Recorrente e não o de terceiro, e, ao concessionário se incumbe preservar e defender o terreno contra intrusões e ocupações ilícitas, sendo lícito presumir que tal ocupação se deveu ao consentimento e aval do Recorrente.

O Relator,

---

Fong Man Chong

## **Processo n.º 821/2016**

*(Autos de Recurso Contencioso)*

Data : 16/Janeiro/2020

Recorrente : **A** (*Representado pela Companhia de Fomento Predial X, Limitada*)

Entidade Recorrida : **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

\*

### **ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:**

#### **I - RELATÓRIO**

A (representado pela Companhia de Fomento Predial X, Limitada), Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, datado de 05/09/2016, veio, em 08/11/2016 interpor o presente recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 7 a 36, tendo formulado as seguintes conclusões:

A. Do acto exequendo - O recorrente interpôs recurso contencioso do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade parcial do contrato de concessão do Lote P02, encontrando-se o processo pendente no Tribunal de Segunda Instância sob o n.º 54/2015.

B. Da recorribilidade - O despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 5 de Setembro de 2016, exarado na proposta n.º 389/DSODEP/2016 a que se

refere o ofício 0863/6020.04/DSODEP/2016 é contenciosamente impugnável porque, ao abrigo do disposto no art.º 138.º/3 e 4 do CPA, podem ser contenciosamente impugnados os actos ou operações de execução que excedam os limites do acto exequendo e os actos ou operações de execução arguidos de ilegalidade, desde que esta não seja consequência da ilegalidade do acto exequendo.

C. Da ineficácia do acto recorrido - Segundo o número 4 da cláusula décima terceira do contrato de concessão o prazo do despejo deveria ser fixado no despacho do então Governador, publicado no Boletim Oficial, que declarasse a caducidade da concessão.

D. Tal requisito de publicidade não foi observado, pelo que o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 5 de Setembro de 2016 se afigura ineficaz face ao disposto no artigo 121.º, n.º 1, a contrario, do CPA.

E. Da preterição de formalidades essenciais - A fase da audiência foi omitida, sem que se tenha verificado qualquer uma das situações a que aludem os artigos 96.º e 97.º do CPA e sem que a preterição da formalidade essencial imposta no art.º 93.º, n.º 1 e 94.º, n.º 2 do CPA se pudesse ter degradado em irregularidade irrelevante, pelo que ora recorrente não teve oportunidade de conhecer, antes da tomada da decisão, os seus aspectos relevantes (cfr. art.º 94.º, n.º 2, do CPA).

F. De sorte que, o acto recorrido sempre será inválido, tanto por preterição da audiência prévia de interessados, como por total ausência de fundamentação no que respeita à dispensa do cumprimento do disposto no art.º 93.º, n.º 1 do CPA.

G. Do erro sobre os pressupostos de facto e de direito - O acto recorrido incorreu em erro sobre os pressupostos de facto e de direito quanto (i) à identidade de quem construiu ou mandou construir o(s) alpendre(s) férreo(s), (ii) ao momento em que o(s) mesmo foi construído, (iii) à identidade dos titulares dos veículos estacionados na parcela «D2», (iv) à competência e procedimento para a sua remoção, (v) à qualificação jurídica do local onde se situa o alpendre a que se quis referir, (vi) à qualificação jurídica do alpendre férreo como obra não autorizada, (vii) à competência e procedimento para a sua demolição e (viii) à

solidariedade entre o recorrente, os proprietários dos veículos e o responsável pela construção do alpendre férreo sito à beira da estrada Chon Long.

H. Primeiro, porque a entidade recorrida supõe, do nada, que o alpendre férreo sito à beira da estrada Chong Long na parcela «D2» se trata de uma construção ilegal erguida pelo recorrente.

I. Isto, sem que tenha sido investigado se se tratava, ao invés, de um equipamento de apoio à estrada "Choi Long" (construída pelo Governo da RAEM), que fizesse, por isso, parte do domínio público rodoviário.

J. Segundo, porque os automóveis a que se refere o acto recorrido não pertencem ao recorrente, não lhe sendo por isso lícito removê-los sem o consentimento dos seus proprietários, usufrutuários ou usuários, sob pena de incorrer na prática de um ou vários crimes e na correspondente responsabilidade civil.

K. Terceiro, porque por os proprietários dos automóveis a que se refere o acto recorrido se encontrarem devidamente identificados nos títulos de registo, sendo eles, e não o recorrente, os verdadeiros destinatários do acto recorrido.

L. Quarto, porque o que as fotografias do Doc. 8 mostram não são automóveis estacionados na parcela «D2», mas automóveis legalmente estacionados sob 4 alpendres construídos à beira ou na berma da via pública que atravessa a parcela «D2»!

M. E quinto, porque o regime da solidariedade do recorrente com os verdadeiros destinatários do acto recorrido só existiria se resultasse da lei ou da vontade das partes, facto que não resulta provado no procedimento supostamente subjacente ao acto recorrido (artigo 506.º do Código Civil).

N. O acto recorrido ao impor ao recorrente um encargo que não lhe é imputável incorreu em erro sobre os pressupostos de facto e de direito decorrente de um *deficit de instrução* invalidante da decisão final, por violação do prescrito nos artigos 59.º e 86.º, n.º 1, do CPA, devendo, por isso ser anulado.

O. Do deficit de instrução - Com efeito, não foi accionado o "poder" do 59º, nem o "dever" do artigo 86º, do CPA.

P. A entidade recorrida optou por não diligenciar no sentido de identificar os veículos estacionados na parcela «D2» e/ou os seus proprietários, nem de determinar quem construiu o alpendre férreo.

Q. Terá sido o ora recorrente? (desde já se adianta que não), os residentes das 14 moradias unifamiliares? os proprietários dos veículos automóveis? a antiga Câmara Municipal das Ilhas? o Governo da RAEM aquando da construção da estrada? - Não se sabe ...

R. E não se sabe porque a Entidade recorrida nada fez para o averiguar, não se tendo sequer dignado, como lhe competia, a auscultar o recorrente ou os moradores das 14 moradias unifamiliares sitas ao longo da estrada de Choi Long antes de tomar uma decisão que claramente excede o estatuído no acto supostamente exequendo.

S. Tampouco diligenciou no sentido de determinar se tal alpendre se tratava de uma construção ilegal ou ao invés, se se trata de uma benfeitoria a reverter para a RAEM.

T. Estamos em presença pois, da omissão por parte da Administração de um dever de instrução (vinculado), cuja omissão gera erro nos pressupostos de facto.

U. O acto recorrido padece, pois, e também por esta via, de erro sobre os pressupostos de facto decorrente de um *deficit de instrução* invalidante da decisão final por violação do prescrito nos artigos 59.º e 86.º, n.º 1, do CPA.

V. Da violação dos princípios da actividade administrativa – No presente caso, a entidade recorrida não diligenciou no sentido de identificar os proprietários dos veículos estacionados na parcela «D2» antes de impor ao recorrentes um conjunto de novas obrigações que excedem o conteúdo do acto exequendo.

W. Tal actuação da entidade recorrida invalidou o acto praticado por violação do disposto nos artigos 59.º e 86.º, n.º 1, do CPA e, por conseguinte, dos princípios da legalidade

(art.º 3/1 do CPA), da prossecução do interesse publico no respeito pelos direitos e interesses dos residentes (art.º 4 do CPA) e da boa fé (art.º 8/1 do CPA).

X. Da impossibilidade ou ilicitude do objecto - O recorrente não pode cumprir o que lhe foi ordenado porque para tanto não tem direito (dado os automóveis estacionados na parcela «D2» não lhe pertencerem) nem competência legal.

Y. Primeiro, porque o recorrente não pode remover os veículos estacionados na parcela «D2» sem autorização ou consentimento dos seus proprietários, sob pena de comissão do crime p.p. nos artigos 202.º do Código Penal.

Z. Segundo, porque não dispõe de competência legal para o efeito.

AA. É que mesmo que os automóveis estivessem estacionados nas situações previstas no artigo 125.º da Lei n.º 3/2007 - e não estão - ainda assim não poderia o recorrente removê-los, sob pena de comissão do crime p.p. no artigo 322.º, al. a) do Código Penal, por não dispor da competência legal dos agentes de autoridade para regular e fiscalizar o trânsito (art.º 7/1 da Lei n.º 3/2007), nem da competência dos Comissariados de Trânsito do Departamento de Tráfego do Corpo de Polícia de Segurança Pública para proceder à remoção de veículos (artigo 36/5 do Regulamento Administrativo n.º 22/2001).

BB. Acresce que o objecto do acto recorrido é também impossível de executar, ou de executar no prazo de 60 dias a contar da notificação do acto recorrido, porque por força do disposto no artigo 3.º do Regulamento Geral da Construção Urbana a execução de trabalhos de demolição não pode ser efectuada sem aprovação do projecto e emissão de licença correspondente pela DSSOPT.

CC. Isto porque face ao disposto no artigo 181/5 da Lei de Terras, enquanto não for revogado ou declarada a invalidade do despacho do Chefe do Executivo de 26 de Abril de 2016 tornado público pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 28/2016, o recorrente não dispõe de qualidade que que lhe permita subscrever o pedido de aprovação do projecto (de demolição) previsto no artigo 19 do Regulamento Geral da Construção Urbana.

DD. O ordenado ao recorrente é-lhe assim juridicamente impossível de executar.

EE. O acto recorrido é, portanto, nulo por força do disposto na alínea c) do n.º 2 do artº 122º do CPA.

FF. Do excesso da execução - Confrontando os trabalhos cuja execução foi agora ordenada ao recorrente com o que ficou estatuído no acto anterior praticado pelo Senhor Chefe do Executivo que determinou a caducidade parcial da concessão, verificamos que, nesse último despacho, nenhuma referência foi feita a tais trabalhos.

GG. Tais trabalhos não correspondem, pois, a um conteúdo já existente no despacho do Senhor Chefe do Executivo, que se limitou a ordenar a reversão para a RAEM das benfeitorias por qualquer forma incorporadas no local e a indicar o destino a dar às 5 parcelas desanexadas do lote «PO2».

HH. Tampouco representam a mera concretização ou desenvolvimento das estatuições jurídicas já contidas no mesmo despacho do Senhor Chefe do Executivo.

II. Revestem-se, isso sim, de um alcance inovador e lesivo dos interesses do recorrente, por a execução, à sua custa, destes trabalhos, implicar a realização de despesas acrescidas e, por conseguinte, a diminuição do seu património.

JJ. A entidade recorrida não podia, pois, ter procedido como procedeu, uma vez que, por um lado, os trabalhos de remoção e demolição ordenados no acto recorrido não se encontram legitimados pelo acto exequendo do Senhor Chefe do Executivo nem representam uma nova estatuição jurídica da autoria do Senhor Secretário e, por outro, não foi invocado nem se verifica qualquer estado de necessidade que justifique que estes trabalhos se tenham de executar à margem do estatuído no acto exequendo.

KK. Temos, assim, que por força do princípio da precedência do acto administrativo (exequendo), consagrado no artigo 138.º do CPA, a legalidade do procedimento executivo tem como pressuposto a prática dum acto administrativo que legitime a actuação.

LL. O despacho ora recorrido, viola, portanto, o princípio da precedência do acto administrativo consagrado no artigo 138/1 do CPA, na parte que ordenou ao recorrente a remoção dos automóveis estacionados na parcela «D2» e a demolição do alpendre férreo aí construído.

MM. Sendo que violação deste princípio, que *in casu* consiste na execução não precedida de acto administrativo exequendo, importa a nulidade do acto recorrido na parte não legitimada por acto administrativo anterior.

NN. Neste sentido, na jurisprudência, ver, por todos, Ac. TSI, 3/03/2016, Processo n.º 241/2014 e Ac. TUI, 1/11/2016, Processo n.º 39/2016, in Website dos Tribunais da RAEM e, na doutrina, M. Esteves de Oliveira e outros in "Código do Procedimento Administrativo", Almedina, 2010, 2.ª Edição – 8.º Reimpressão da Edição de 1997.

OO. Assim, não pode deixar de ser declarado nulo o despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) de 5/09/2016 exarado na proposta n.º 389/DSODEP/2016 por força do disposto no artigo 122/1 do CPA, pelo menos na parte não coberta pelo acto exequendo do Chefe do Executivo, de 26 de Abril de 2016.

PP. Do incidente do chamamento dos proprietários dos veículos - os chamados retiram uma vantagem da decisão do recurso que seja favorável à parte assistida porque poderão continuar poder a estacionar gratuitamente os seus veículos na parcela «D2».

QQ. Não há, pois, qualquer dúvida que os proprietários dos veículos estacionados na parcela «D2» podem ser chamados a intervir no recurso como assistentes nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 40.º do CPAC por ser também essa a solução que melhor se coaduna com princípios da celeridade e da economia processual que enformam o contencioso administrativo.

\* \* \*

Citada a Entidade Recorrida, o **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls.

199 a 214, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. O objecto do presente recurso contencioso é o despacho de "concordo c/5" do STOP, de 5 de Setembro de 2016, exarado na proposta n.º 389/DSODEP/2016, de 31 de Agosto de 2016, que ao abrigo do disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 179.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e nos artigos 55.º e 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, ordenou ao recorrente o despejo/desocupação do terreno dos autos;

2. Alega o recorrente que o acto recorrido é ineficaz, por não ter sido publicado como era mister, por força do contrato;

3. Porém nem o contrato nem sequer a lei fazem depender a eficácia do acto da sua publicação no Boletim Oficial da RAEM;

4. Da redacção do numero 4 da cláusula terceira do contrato apenas se pode retirar a possibilidade de a ordem de despejo ser praticada em simultâneo com o acto de declaração de caducidade;

5. Por conseguinte, o acto praticado tornou-se eficaz pela notificação que foi efectuada ao recorrente mediante o ofício de notificação de despejo n.º 0863/6020/DSODEP/2016;

6. A competência para efectuar despejos foi delegada no STOP mediante a Ordem Executiva n.º 113/2014 e foi com base nessa delegação de competências que foi ordenado o despejo ao concessionário;

7. A Ordem Executiva n.º 113/2014 abrange todas as competências em relação a todos os assuntos respeitantes à DSSOPT;

8. O acto recorrido insere-se nas matérias de gestão e utilização dos solos da RAEM, que fazem parte das atribuições da DSSOPT;

9. O acto que ordenou o despejo do terreno dos autos encontra-se inserido no mesmo procedimento administrativo do acto que declarou a caducidade da concessão, pelo que a haver que praticar a audiência prévia esta deveria ter tido lugar antes de proferido o acto do Chefe do Executivo de 26 de Abril de 2016 que declarou a caducidade da concessão;

10. Todavia, estamos em presença de uma caducidade preclusiva, por mero decurso do prazo de validade da concessão pelo que nenhuns elementos poderiam ser aduzidos pela recorrente que conseguissem influir numa prorrogação de um prazo que é estabelecido pela própria lei e pelo contrato;

11. Com efeito, esgotado o prazo de 25 anos, houve que constatar esse evento a que o contrato e a Lei atribuem como consequência a caducidade. Logo, os factos e motivos que o recorrente pudesse trazer ao processo não teriam a virtualidade de alterar a decisão tomada que era a única concretamente possível;

12. A entidade recorrida actuou de forma estritamente vinculada e no estrito cumprimento da legislação em vigor e em homenagem ao princípio do aproveitamento dos actos, mesmo que alguma omissão tivesse havido, sempre a mesma se teria degradado em mera irregularidade não invalidante;

13. Os veículos estacionados no terreno dos autos podem não pertencer ao recorrente, contudo, foi este que, enquanto concessionário, permitiu o estacionamento no local, ou pelo menos, não se opôs a esta utilização;

14. Por isso cabe ao recorrente comunicar aos proprietários dos veículos que devem abandonar o local, pelo mesmo processo que utilizou para permitir o estacionamento;

15. O recorrente pode facilmente mandar remover os automóveis estacionados na parcela de terreno do qual é concessionário, ou entrando em contacto com os ocupantes ou, por intermédio da PSP invocando a sua qualidade de concessionário da parcela "D2" e alegando que necessita cumprir uma ordem de desocupação do terreno;

16. O recorrente, como legítimo concessionário que foi do terreno dos autos, é responsável pelo que ali se passou;

17. Contrariamente ao alegado pelo recorrente, este pode submeter o pedido de aprovação do projecto de demolição à DSSOPT, acompanhado de cópia da ordem de desocupação do terreno a fim de o mesmo ser licenciado;

18. Deste modo o acto recorrido não é nulo, como pretende o recorrente, por força do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA;

19. Também não tem razão o recorrente quando invoca a nulidade do acto recorrido por não ter sido precedido de procedimento administrativo que o legitimasse em toda a sua extensão;

20. Para o efeito, alega o recorrente que os trabalhos de remoção das viaturas e dos alpendres férreos ordenados pelo acto recorrido não constavam do acto anterior praticado pelo Chefe do Executivo, que determinou a caducidade parcial da concessão e deste modo têm um alcance inovador e lesivo dos interesses do recorrente;

21. Ora, há que distinguir entre o acto de declaração de caducidade, o acto que ordena o despejo e a execução deste acto pela Administração se o seu destinatário não cumprir os imperativos nele contidos;

22. Assim, o acto praticado pelo Chefe do Executivo e publicitado pelo Despacho do STOP n.º 28/2016 tem por objecto apenas a declaração de caducidade parcial da concessão e efeitos, previstos no n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras);

23. Distinto deste acto, mas com ele conexo, surge o acto recorrido que ordena o despejo, praticado pelo STOP em 5 de Setembro de 2016 e que impõe ao recorrente a obrigação de devolver o terreno à entidade concedente livre e desocupado, devendo para isso remover os automóveis estacionados na parcela "D2" e demolir os alpendres de ferro nela construídos.

24. E é esta ordem de despejo que constitui o acto prévio que legitimará a actuação da Administração no caso de ter de proceder à desocupação por se verificar o incumprimento por parte do seu destinatário;

25. Por isso os órgãos da administração pública não praticaram qualquer acto ou operação material de que tivesse resultado a limitação dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos da recorrente;

26. Os proprietários dos veículos estacionados na parcela "D2" não devem ser chamados a intervir no processo como assistentes, desde logo porque não têm qualquer direito de uso sobre o terreno;

27. Os estacionamentos foram construídos em local destinado a zona verde e, por outro lado, dado que não estamos em presença de uma propriedade perfeita, a Administração pode não permitir o aproveitamento da parcela "D2" como estacionamento e caso tal acontecesse, os interesses dos proprietários das viaturas não seriam idênticos aos do concessionário e, como tal, não estaria preenchido este requisito legal para o chamamento ao processo como assistentes daqueles proprietários.

\* \* \*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público** junto do TSI emitiu o seguinte duto parecer (fls. 317 a 321) :

Objecto do presente recurso contencioso é o despacho de 05 de Setembro de 2016, da autoria do Exm.º **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, que ordenou o despejo do recorrente das parcelas de terreno assinaladas pelas letras "B", "C", "D1", "D2" e "E" na planta cadastral n.º 29/1989, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, parcelas integrantes do terreno designado por lote PO2, sito na Taipa, entre a subestação da CEM e o aterro do Pac On, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º ..., do qual era concessionário e cuja concessão foi objecto de declaração de caducidade parcial mediante acto de 26 de Abril de 2016, da autoria de Sua Excelência o Chefe do Executivo.

O recorrente, **A**, invoca a ineficácia do acto, ao qual imputa os vícios de falta de audiência, erro nos pressupostos, défice de instrução, violação do princípio da boa-fé, impossibilidade ou ilicitude do objecto e excesso de execução.

Por seu turno, a autoridade recorrida bate-se pela legalidade do acto, advogando a improcedência do recurso.

Vejamos, começando por aludir à alegada ineficácia do acto.

Sob este título, o recorrente aborda a questão da ineficácia propriamente dita, que ele associa à circunstância de o acto dever ser, e não ter sido, publicado em Boletim Oficial (BO), mas aparenta entrar também na questão da competência, parecendo defender que ela – competência para o despejo – cabe ao Chefe do Executivo.

Salvo melhor juízo, o acto é eficaz e foi praticado por entidade competente.

O recorrente chama em abono da sua tese da ineficácia o teor conjugado dos pontos 2 e 4 da cláusula 13.<sup>a</sup> do contrato de concessão. Só que de tais pontos apenas resulta a obrigatoriedade de publicação em BO do despacho que declara a caducidade; não já do despacho que ordena o despejo. E é também isto o que decorre da Lei de Terras. A declaração de caducidade tem que ser publicada em BO – artigo 167.º. Quanto ao despejo, não há semelhante exigência – artigo 179.º.

Assim, não precisa o acto de despejo de ser publicado em BO para produzir os seus normais efeitos.

Por outro lado, e entrando na questão da competência, é certo que, havendo declaração de caducidade da concessão, a Lei de Terras comete ao Chefe do Executivo competência para ordenar o despejo do concessionário – artigo 179.º, n.º 1, alínea 1). Mas essa competência não é indelegável, existe efectiva delegação, constante da Ordem Executiva 113/2014, que se encontra publicada no Boletim Oficial de 20.12.2014, I Série, Número Extraordinário, e há lei de habilitação, que é o DL 85/84/M (artigo 3.º).

Conclui-se, assim, pela eficácia do acto e pela improcedência do vício de incompetência.

Prosseguindo, afirma o recorrente que o acto preteriu a formalidade de audiência prévia.

Crê-se que, no caso, a formalidade não era exigível, pelo que não lhe assistirá razão.

Estamos perante um acto de execução do despacho que declarou a caducidade da concessão. Posto que este acto de execução seja recorrível – não foi, aliás, suscitada qualquer questão quanto a isso –, trata-se de um acto situado a jusante da decisão principal, que se insere no mesmo procedimento e constitui uma decorrência normal daquela decisão. Está pendente o recurso contencioso n.º 541/2016, onde é impugnada a decisão principal, ou seja, o despacho do Exm.º Chefe do Executivo, que declarou a caducidade. Crê-se que é relativamente a essa decisão principal, que se seguiu à fase procedimental da instrução, que faz sentido colocar a questão da necessidade e acuidade da exercitação da audiência prévia. Não quanto ao despejo que, como se referiu, é uma decorrência normal daquela decisão sobre a caducidade.

Ainda que, em tese, pudéssemos equacionar um exercício de autonomização do procedimento de execução, nem assim se impor a audiência, porquanto não houve uma fase de instrução neste “novo” procedimento – cf. artigo 93.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

Improcede o vício de forma por preterição da audiência.

Seguidamente vem assacado ao acto o vício de erro nos pressupostos.

Tal como vem configurado, este erro está relacionado com os veículos estacionados numa das parcelas e com a demolição de uma estrutura férrea (alpendre) aí construída. O recorrente questiona a ordem de despejo essencialmente porque diz não ser o proprietário dos veículos e afirma não ter sido ele quem procedeu ao levantamento daquela estrutura. A partir daqui enuncia a bateria de erros nos pressupostos de facto e de direito que enumera no artigo 52.º da sua petição de recurso. Mas não tem razão. O terreno estava-lhe concessionado, com todas as implicações que isso tem ao nível da posse, fruição e aproveitamento. Ao recorrente, enquanto concessionário, incumbia-lhe preservar e defender o terreno contra intrusões ilícitas e abusivas. Nada tendo feito no sentido de denunciar e pôr cobro a hipotéticas intromissões e ocupações ilícitas, é legítimo presumir que as construções precárias existentes no terreno e o estacionamento automóvel que aí é praticado tiveram o

consentimento e o aval do recorrente, ou, no mínimo, contaram com a sua tolerância. Em qualquer dos casos, tais ocorrências são-lhe imputáveis. A ele incumbe naturalmente providenciar pela limpeza do terreno, independentemente da propriedade dos veículos que estejam a ocupá-lo ou da autoria do levantamento do alpendre. O que fará ao abrigo da ordem administrativa que lhe foi dirigida, não relevando para o efeito a circunstância de o acto de declaração de caducidade estar ou não suspenso na sua eficácia.

Se, como alega, vai ter dificuldades insuperáveis em executar o despejo, tem a opção de aguardar que tal seja efectivado pela DSSOPT, nos termos do artigo 56.º do Regulamento Geral da Construção Urbana, *ex vi* do artigo 179.º, n.º 2, da Lei de Terras, como, de resto, lhe foi transmitido por ocasião da notificação do acto.

Naufraga também este vício de erro nos pressupostos.

Depois, o recorrente diz que o acto padece de défice de instrução procedimental, em resultado da violação dos poderes e deveres previstos nos artigos 59.º e 86.º do Código do Procedimento Administrativo.

A seu ver, a Administração tinha a obrigação de identificar os automóveis que aparcavam no local e os respectivos proprietários, bem como apurar quem construiu o alpendre e se este se localizava no domínio público ou no domínio privado da Região Administrativa Especial de Macau.

A esta tese preside a ideia de que a obrigação de limpar e desocupar a parcela onde se encontram aparcados veículos automóveis impende sobre os proprietários dos carros; e que a obrigação de dismantelar o alpendre e remover os respectivos materiais recai sobre quem o construiu.

Como já resulta de quanto dissemos a propósito do erro nos pressupostos, esta tese é errada. O responsável pelo terreno é o concessionário, ora recorrente, sobre o qual impendia a obrigação de lhe conferir o aproveitamento e finalidade previstos na cláusula 3.ª do contrato. Ao permitir um aproveitamento diverso, operado por si próprio, ou por terceiros

com o seu aval ou tolerância, a si cabe a obrigação de restituir ao seu estado original o terreno não aproveitado nos moldes contratuais.

Daí que não houvesse, por parte da Administração, o dever de identificar todos aqueles a quem o recorrente permitiu, ou tolerou, uma utilização abusiva do terreno.

Igualmente fraqueja, pois, o alegado défice de instrução.

Segue-se a alegação de que foi violado o princípio da boa-fé, em cujo desenvolvimento o recorrente acaba por imputar ao acto não só a violação desse princípio, mas ainda dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes.

O que está em causa é novamente a falta de identificação dos proprietários das já referidas viaturas, em cuja omissão o recorrente vislumbra a violação daqueles vários princípios.

Como já referimos supra, a propósito do défice de instrução e do erro nos pressupostos, não estava a Administração obrigada a proceder à aludida identificação, o que é bastante para lançar por terra a suposta violação de princípios, aliás não suficientemente explicitada.

Improcede, assim, a aventada violação de lei por ofensa de tais princípios.

Aduz também que o acto é de objecto impossível ou ilícito.

Para tanto, argumenta, quanto às viaturas, que, não sendo elas suas, não lhe assiste o direito de, nem dispõe da competência para, as remover do local em que se encontram; e, quanto ao alpendre, diz que está impossibilitado de levar a cabo a demolição porque, declarada que foi a caducidade da concessão, enquanto o respectivo acto não for revogado ou declarado inválido, ele carece de legitimidade para tratar das necessárias formalidades junto da DSSOPT.

Bom, convém começar por lembrar que a obrigação de despejo subsequente à declaração de caducidade e a forma da sua concretização resultam directamente da lei, embora careçam da mediação de um acto administrativo – cf. artigos 179.º, n.ºs 1, alínea 1), e

2, da Lei de Terras, e 56.º do Regulamento Geral da Construção Urbana. Então, e sob pena de incoerência do sistema jurídico globalmente considerado, aquilo que é permitido por uma norma não pode ser proibido ou inviabilizado por outra. Assim, é de afastar qualquer problema de legitimidade do recorrente para promover a demolição do alpendre. Se a lei, independentemente de estar ou não suspensa a eficácia do acto de declaração de caducidade, manda, nos termos daqueles incisos, que primeiramente seja fixado prazo ao concessionário (infractor) para efectivar, por si próprio, o despejo e demolição, é óbvio que não pode ser-lhe oposta qualquer questão de legitimidade para o efeito pelos Serviços de Obras Públicas. A afirmação de que lhe é impossível efectuar a demolição, não passa de uma conjectura do recorrente.

Quanto aos veículos, nunca é demais lembrar que o seu estacionamento em terreno objecto da concessão – é desses que o recorrente deve providenciar o despejo, e não evidentemente de outros que porventura se encontrem em arruamento do domínio público – só pode ter acontecido com a permissão ou a tolerância do recorrente. Ao recorrente, responsável pelo terreno da concessão e pela utilização abusiva que lhe foi dada, incumbe, num primeiro momento, providenciar pelo seu despejo. A bem, e mediante conjugação e colaboração com os proprietários das viaturas, se tal se mostrar viável; a mal, inclusive com recurso às autoridades da ordem, se isso for necessário. Pode, ainda, o recorrente, optar por não se desgastar com o assunto, e deixar a sua resolução ao cuidado da DSSOPT, como lhe foi dado a conhecer no acto de notificação.

Não faz, pois, sentido brandir a ilicitude ou a impossibilidade do objecto do acto, igualmente improcedendo o inerente vício de violação de lei.

Finalmente, vem imputado ao acto excesso de execução.

Na caracterização deste vício, o recorrente diz que a remoção dos automóveis estacionados na parcela “D2” e a demolição do alpendre aí construído viola o princípio da precedência de acto administrativo, pois não resultam do acto de declaração de caducidade,

da autoria do Chefe do Executivo, nem são a decorrência de uma nova estatuição jurídica da autoria do Senhor Secretário.

Já vimos supra que o despejo subsequente à declaração de caducidade pode ser ordenado pelo Chefe do Executivo, mas pode igualmente ser determinado pelo **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, no qual, para tanto, foram oportunamente delegados os inerentes poderes.

No caso em análise, está em escrutínio uma ordem de despejo proveniente do Secretário, que constitui um acto administrativo inovador e não um acto de mera execução da declaração de caducidade. Se assim não fosse, não estaríamos aqui a discutir o acto administrativo da autoria do Secretário, mas, quando muito, a discorrer sobre actos e operações de execução.

Pois bem, é a inovadora estatuição jurídica da autoria do Senhor Secretário que determina o despejo, com remoção dos automóveis e demolição do alpendre.

Não se detecta qualquer excesso de execução, pelo que também este vício cai por terra.

Termos em que, na improcedência dos suscitados vícios, o nosso parecer vai no sentido do não provimento do recurso.

\* \* \*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

\* \* \*

## **II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

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

\* \* \*

### **III - FACTOS**

No processo n.º 541/2016, deu-se provada a seguinte factualidade que tem interesse igualmente para a decisão deste processo:

1. Através do Despacho n.º 42/SAES/87, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 13, de 30 de Março de 1987, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 9,180m<sup>2</sup>, situado na Ilha da Taipa, entre o Pac On e a subestação eléctrica da CEM, designado por lote “PO2”, em parte conquistado ao mar, a favor de A.

2. A referida concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 12 de Junho de 1987.

3. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento seria válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública, ou seja até 11 de Junho de 2012.

4. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato, o terreno seria aproveitado com a execução de obras de infra-estruturas e a construção de 14 moradias unifamiliares de 3 pisos cada, um clube, uma piscina e instalações para ténis, destinados ao uso exclusivo dos residentes.

5. O prazo de aproveitamento do terreno foi estipulado em 36 meses,

contados a partir da data da publicação do Despacho n.º 42/SAES/87, ou seja, de 30 de Março de 1987 até 29 de Março de 1990.

6. Posteriormente, através do Despacho n.º 101/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 31, de 03 de Agosto, foi autorizada a alteração do aproveitamento do terreno, para ser aproveitado com a construção das infra-estruturas, 14 moradias unifamiliares de 3 pisos cada, 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada, uma piscina, campo de ténis e instalações de apoio, passando a área do terreno concedido a ser revista para 11,650m<sup>2</sup>.

7. O lote "PO2" é composta por 6 parcelas, a saber: "A", "B". "C", "D1", "D2" e "E", devidamente demarcadas, assinaladas e individualizadas na planta cadastral, tendo cada uma finalidade e utilidade próprias.

8. A parcela "A" é área de habitação unifamiliar.

9. A parcela "B" é área de construção do edifício de classe MA.

10. A parcela "C" representa a área destinada a infraestruturas urbanas a executar pelo concessionário, e a reverter ao domínio público.

11. As parcelas "D1" e "D2" são área destinada a zona verde e a reverter do domínio público.

12. A parcela "E" deverá ser demolido o posto de transformação eléctrica após a conclusão do edifício na parcela "B", e a respectiva parcela de terreno será integrado no domínio público.

13. Por força desta revisão, o prazo de aproveitamento do terreno foi prorrogado por mais 30 meses, contados a partir de 30 de Março de 1990 até 29 de Setembro de 1992, e o concessionário deveria elaborar e apresentar, no prazo de 90

dias contados a partir da data da publicação do mencionado despacho de revisão, o projecto de obra (projectos de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais) e deveria iniciar as respectivas obras no prazo de 30 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do projecto de obra.

14. O prémio do contrato no valor de \$4,230,000.00 patacas e o prémio adicional no valor de \$2,070,645.00 patacas foram integralmente liquidados em prestações pelo concessionário.

15. Constituía encargos especiais a suportar exclusivamente pelo concessionário:

1. A desocupação do terreno e remoção de todas as construções e materiais aí existentes;

2. Executar, nos termos dos projectos aprovados pela Administração, todas as infra-estruturas, nomeadamente rede geral de esgotos, rede geral de abastecimento e distribuição de água, bem como redes gerais de energia e iluminação pública, incluindo os postos de transformação considerados necessários;

3. Garantir, durante um ano, contado a partir da data da sua conclusão, a boa execução e qualidade de materiais aplicados nas infra-estruturas do terreno, correndo por conta do concessionário todos os encargos com as correcções e substituições a efectuar ao abrigo desta garantia;

4. Executar, à sua própria custa, os projectos e obras correspondentes, respeitantes a quaisquer alterações relativas às infra-estruturas que, porventura, o concessionário reconheça necessário efectuar depois de aprovados os projectos pela Administração;

5. Entregar à Administração, logo que concluídos e considerados aceites por esta, todos os arruamentos, zonas verdes públicas, com todas as respectivas infra-estruturas;

6. Reparar, durante o período de execução das obras de aproveitamento do terreno, todos os estragos e quaisquer danos provocados pelo concessionário, nomeadamente pelo transporte de materiais nos arruamentos, zonas verdes públicas que, nos termos do contrato, deverão ser entregues à Administração.

16. A construção das 14 moradias unifamiliares referidas na alínea b) do n.º 1 da cláusula terceira do contrato de revisão da concessão viria a ficar concluída em 05 de Fevereiro de 1991, conforme atesta a licença de utilização n.º 77/91, emitida em 02 de Abril do mesmo ano.

17. Com excepção da área onde se encontravam implantadas as referidas moradias unifamiliares na parcela “A”, a restante área do terreno concedido nunca foi aproveitada.

18. Reunida em sessão de 21 de Janeiro de 2016, a Comissão de Terras emitiu o parecer n.º 6/2016, que aqui se dá por reproduzido, e no qual concluiu nos seguintes termos: «Reunida em sessão de 21 de Janeiro de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração os pareceres e propostas constantes nas informações n. Os 304/DSODEP/2011, de 29 de Dezembro, 34/DJUDEP/2012, de 22 de Junho, 26/GTJ/2012, de 21 de Agosto, 241/DSODEP/2012, de 05 de Outubro, 033/DSODEP/2013, de 21 de Janeiro, 001/DSODEP/2013, de 30 de Maio, nas propostas n.ºs 121/DJUDEP/2015, de 04 de Setembro, 306/DSODEP/2015, de 3 de Dezembro, bem como o despacho do STOP,

de 09 de Novembro de 2012 e 04 de Dezembro de 2015, exarados na informação n.º 241/DSODEP/2012 e proposta n.º 306/DSODEP/2015, e o despacho do Chefe do Executivo, de 14 de Novembro de 2012, exarado na informação n.º 241/DSODEP/2012, considera que muito embora o presente procedimento tenha sido iniciado para a Administração verificar e apreciar se o cumprimento do contrato de concessão seria imputável ao concessionário e, por conseguinte, causa da caducidade-sanção legal e contratualmente prevista, tendo em 11 de Junho de 2012 terminado o prazo de vigência da concessão (prazo de arrendamento) sem que o aproveitamento de parte do terreno, com a área de 7,590m<sup>2</sup>, tenha sido executado, verifica-se a caducidade parcial da concessão pelo decurso daquele prazo, a qual deve ser declarada por despacho do Chefe do Executivo».

19. Em 15 de Fevereiro de 2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu parecer que aqui se dá por reproduzido e que concluiu nos seguintes termos: «Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno».

20. Em 26 de Abril de 2016, a Entidade Recorrida declarou a caducidade da concessão, por arrendamento, do terreno correspondente às parcelas demarcadas e assinaladas com as letras «B», «C», «D1», «D2» e «E» na respectiva planta cadastral n.º 29/1989, que faz parte integrante do lote «PO2» e do qual deve ser desanexado, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º ... a fls. ... do livro ..., situado na ilha da Taipa, entre a subestação da CEM e o aterro do Pac On, a que se refere o Processo n.º 54/2015 da Comissão de Terras, pelo decurso do seu

prazo, nos termos e com os fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas referido no artigo anterior.

\*

Em 12/07/2018 foi decidido o processo n° 541/2016, tendo julgado improcedente o recurso.

\* \* \*

#### **IV - FUNDAMENTOS**

São as seguintes questões suscitadas neste recurso que importa analisar e resolver:

- 1) - Ineficácia do acto recorrido;
- 2) - Vícios de falta de audiência;
- 3) - Erro nos pressupostos;
- 4) - *Défice* de instrução;
- 5) - Violação do princípio da boa-fé;
- 6) - Impossibilidade ou ilicitude do objecto; e
- 7) - Excesso de execução.

\*

Partindo do pressuposto que já se formou caso julgado a decisão que confirmou a decisão administrativa pela qual se declarou caduca a concessão do terreno em causa, resta ver as questões suscitadas neste processo em que se ataca o acto ordenador da desocupação do terreno em causa.

\*

Comecemos pela primeira questão: ineficácia do acto recorrido

Neste ponto é da posição do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI:

“Sob este título, o recorrente aborda a questão da ineficácia propriamente dita, que ele associa à circunstância de o acto dever ser, e não ter sido, publicado em Boletim Oficial (BO), mas aparenta entrar também na questão da competência, parecendo defender que ela – competência para o despejo – cabe ao Chefe do Executivo.

Salvo melhor juízo, o acto é eficaz e foi praticado por entidade competente.

O recorrente chama em abono da sua tese da ineficácia o teor conjugado dos pontos 2 e 4 da cláusula 13.<sup>a</sup> do contrato de concessão. Só que de tais pontos apenas resulta a obrigatoriedade de publicação em BO do despacho que declara a caducidade; não já do despacho que ordena o despejo. E é também isto o que decorre da Lei de Terras. A declaração de caducidade tem que ser publicada em BO – artigo 167.<sup>o</sup>. Quanto ao despejo, não há semelhante exigência – artigo 179.<sup>o</sup>.

Assim, não precisa o acto de despejo de ser publicado em BO para produzir os seus normais efeitos.

Por outro lado, e entrando na questão da competência, é certo que, havendo declaração de caducidade da concessão, a Lei de Terras comete ao Chefe do Executivo competência para ordenar o despejo do concessionário – artigo 179.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea 1). Mas essa competência não é indelegável, existe efectiva delegação, constante da Ordem Executiva 113/2014, que se encontra publicada no Boletim Oficial de 20.12.2014, I Série, Número Extraordinário, e há lei de habilitação, que é o DL 85/84/M (artigo 3.<sup>o</sup>).

Conclui-se, assim, pela eficácia do acto e pela improcedência do vício de incompetência.”

Subscrevemos inteiramente este entendimento, pois, inexistente

nenhuma norma jurídica que imponha a obrigatoriedade da publicação no BOM da decisão que ordena o despejo do terreno, cuja concessão foi declarada caduca, sendo bastante a notificação da respectiva decisão ao seu destinatário. O que é compatível com o disposto no artigo 120º e 121º do CPA, que têm o seguinte teor:

#### **(Publicidade obrigatória)**

**1. A publicidade dos actos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei.**

2. A publicação dos actos administrativos referidos no número anterior é feita nas duas línguas oficiais.

3. A falta de publicidade dos actos, quando legalmente exigida, implica a sua ineficácia.

4. Quando a lei impuser a publicação do acto mas não regular os respectivos termos, deve a mesma ser feita no Boletim Oficial de Macau, no prazo de trinta dias, e conter todos os elementos referidos no n.º 1 do artigo 113.º, devendo, quando possível, os fundamentos da decisão constar da publicação, ainda que por extracto.

#### **Artigo 121.º**

##### **(Eficácia dos actos constitutivos de deveres ou encargos)**

1. Os actos que constituam deveres ou encargos para os particulares e não estejam sujeitos a publicação começam a produzir efeitos a partir da sua notificação aos destinatários, ou de outra forma de conhecimento oficial pelos mesmos ou do começo de execução do acto.

2. Presume-se o conhecimento oficial sempre que o interessado intervenha no procedimento administrativo e aí revele perfeito conhecimento do conteúdo do acto.

**Pelo que, é de julgar improcedente o argumento invocado nesta parte do recurso pelo Recorrente.**

\*

Passemos a ver a 2<sup>a</sup> questão suscitada: vícios de falta de audiência

Nesta matéria, dispõe o n.º 1 do art.º 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”.

A Administração deve, em princípio, ouvir os interessados depois da conclusão da instrução, mas antes de tomada da decisão final, de modo a permitir-lhes expor o seu ponto de vista quanto à posição que a Administração venha a tomar perante no que toca às questões que afectam o estatuto do particular, participando assim na decisão da Administração que lhes diz respeito.

A audiência prévia de interessados tem lugar após a conclusão da instrução, ou seja, só nos casos em que haja lugar à instrução é que a lei manda ouvir os interessados antes de tomar a decisão final.

Em rigor das coisas, há sempre lugar à instrução do procedimento, antes de a Administração proceder à declaração de caducidade da concessão do terreno.

Em situações normais, feita tal declaração, não há lugar a nova instrução para executar o despejo do terreno, visto que o despejo é ainda a

continuação do mesmo procedimento, só que agora na fase de execução.

É nestes termos que a al. 1) do n.º 1 do art.º 179.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras) manda que o despejo do concessionário é ordenado, quando se verifique a declaração da caducidade da concessão.

Na realidade, com a declaração de caducidade da concessão, há de proceder ao despejo do terreno que tem sido ocupado pelo concessionário, desocupação esta que é uma decorrência normal daquela decisão.

Assim sendo, não há necessidade de proceder novamente à instrução, muito menos à audição do ex-concessionário, salvo se a Administração entender que se justifique a audição de interessados por razões ponderosas.

De facto, não se vislumbra a utilidade e necessidade da audiência prévia à decisão de despejo, sendo que a decisão não ficaria em nada afectada pela audiência do concessionário.

Nesta óptica, não há necessidade de falar nas excepções à regra de audiência prévia de interessados, previstas nos art.ºs 96.º e 97.º do CPA.

Sobre esta questão, o Tribunal de Última Instância já se pronunciou no seguinte sentido:

“... 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 que 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

É de acolher, em situações normais, o entendimento acima citado, **o que determina a improcedência do recurso nesta parte.**

\*

Continuando, vejamos agora a 3ª questão suscitada: erro nos pressupostos.

Neste ponto, seguimos o mesmo raciocínio do Dingo. Magistrado do MP, quando opina da seguinte forma:

Tal como vem configurado, este erro está relacionado com os veículos estacionados numa das parcelas e com a demolição de uma estrutura férrea (alpendre) aí construída. O recorrente questiona a ordem de despejo essencialmente porque diz não ser o proprietário dos veículos e afirma não ter sido ele quem procedeu ao levantamento daquela estrutura. A partir daqui enuncia a bateria de erros nos pressupostos de facto e de direito que enumera no artigo 52.º da sua petição de recurso. Mas não tem razão. O terreno estava-lhe concessionado, com todas as implicações que isso tem ao nível da posse, fruição e aproveitamento. Ao recorrente, enquanto concessionário, incumbia-lhe preservar e defender o terreno contra intrusões ilícitas e abusivas. Nada tendo feito no sentido de denunciar e pôr cobro a hipotéticas intromissões e ocupações ilícitas, é legítimo presumir que as construções

precárias existentes no terreno e o estacionamento automóvel que aí é praticado tiveram o consentimento e o aval do recorrente, ou, no mínimo, contaram com a sua tolerância. Em qualquer dos casos, tais ocorrências são-lhe imputáveis. A ele incumbe naturalmente providenciar pela limpeza do terreno, independentemente da propriedade dos veículos que estejam a ocupá-lo ou da autoria do levantamento do alpendre. O que fará ao abrigo da ordem administrativa que lhe foi dirigida, não relevando para o efeito a circunstância de o acto de declaração de caducidade estar ou não suspenso na sua eficácia.

Se, como alega, vai ter dificuldades insuperáveis em executar o despejo, tem a opção de aguardar que tal seja efectivado pela DSSOPT, nos termos do artigo 56.º do Regulamento Geral da Construção Urbana, *ex vi* do artigo 179.º, n.º 2, da Lei de Terras, como, de resto, lhe foi transmitido por ocasião da notificação do acto.

Naufrega também este vício de erro nos pressupostos.”

Acolhido este raciocínio, **improcede também, por isso, o recurso nesta parte.**

\*

Vejamos agora 4ª questão: défice de instrução

Ora, na sequência do acima decidido, como o despejo do terreno cuja caducidade já foi decidida por decisão definitiva, é ainda o mesmo procedimento administrativo do em que foi declarada a respectiva caducidade da concessão, não se vê a necessidade de instrução, ou repetição da instrução do procedimento, salvo existem motivos ponderosos que assim justifiquem. Mas no caso, não se encontram tais motivos.

Por outro lado, na óptica do Recorrente, a Administração tinha a obrigação de identificar os automóveis que aparcavam no local e os respectivos

proprietários, bem como apurar quem construiu o alpendre e se este se localizava no domínio público ou no domínio privado da Região Administrativa Especial de Macau.

A esta tese preside a ideia de que a obrigação de limpar e desocupar a parcela onde se encontram aparcados veículos automóveis impende sobre os proprietários dos carros; e que a obrigação de dismantelar o alpendre e remover os respectivos materiais recai sobre quem o construiu.

Ora bem, em rigor das coisas, o responsável pelo terreno é o concessionário, ora Recorrente, sobre o qual impendia a obrigação de lhe conferir o aproveitamento e finalidade previstos na cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato. Ao permitir um aproveitamento diverso, operado por si próprio, ou por terceiros com o seu aval ou tolerância, a si cabe a obrigação de restituir ao seu estado original o terreno não aproveitado nos moldes contratuais.

Em relação aos proprietários dos automóveis, este sabiam e tinham obrigação de saber tal espaço não se destinam a estacionar carros, mesmo assim estacionam, agora têm de aceitar os riscos daí correntes!

### **Pelo que, igualmente improcede esta parte do recurso**

\*

Relativamente à 5<sup>a</sup> questão: violação do princípio da boa-fé

A propósito desta matéria escreve-se:

“(…) Quanto à questão inversa - saber se um acto será ilegal por violação do princípio da boa-fé - há que distinguir, em primeiro lugar, se se trata de boa (ou má) fé da Administração ou do particular, ou seja, se foi a Administração que levou um particular a confiar na prática (ou na não prática) ou no conteúdo de certo acto, que depois não praticou (ou praticou), ou se foi o particular que a induziu a praticá-lo (ou

omiti-lo), escamoteando-lhe dados que poderiam levar a Administração a uma ponderação diversa do caso em apreço.

Na primeira hipótese, a resposta é, em geral, negativa, salvo se a lei (ou a natureza do acto) impuserem a vinculatividade jurídico-administrativa da expectativa criada e sem embargo, claro, da responsabilidade em que, por isso, a Administração se constitui.

Outro caso em que deveria considerar-se a hipótese de invalidade de uma actuação administrativa contraditória com as expectativas criadas pela Administração a um interessado seria a de se ter praticado um acto prévio sobre certa situação de (des)condicionamento administrativo da actividade que ele pretende levar a cabo, serem cumpridos os condicionalismos postos para poder obter o efeito condicionado e, depois, ao verificar esse cumprimento, a Administração praticar um novo acto condicionando tal efeito a novas (ou até contraditórias) condições. Então, se tratar de verdadeiras condições da sua lavra (e não de uma *conditio legis ou juris*), tal acto seria ilegal por violação do princípio da boa-fé – embora seja verdade que a sua ilegalidade derivaria também da proibição, da alínea b) do n.º 1, do art. 140.º do CPA, de revogação de actos constitutivos de direitos (ou interesses legítimos), que sejam legais. (*cfr. Código de Procedimento Administrativo, Comentado, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves – J. Pacheco de Amorim, 2ª Edição, Almedina, pág. 108 e seguintes.*)

No caso, não encontramos factos que demonstrem que a Entidade Recorrida agiu contra o ditame de boa fé. Toda a decisão foi tomada com base nos preceitos legais aplicáveis.

Uma vez que o Recorrente não chegou a demonstrar em que medida é que tal princípio foi violado com a decisão de despejo, não se vê como é que pode atacar a decisão com tais argumentos.

**Pelo que, improcede também esta parte do recurso.**

\*

Finalmente, passemos a ver a 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> questão: impossibilidade ou ilicitude do objecto; e excesso de execução

Neste ponto, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI emite o douto parecer nos seguintes termos:

a caracterização deste vício, o recorrente diz que a remoção dos automóveis estacionados na parcela “D2” e a demolição do alpendre aí construído viola o princípio da precedência de acto administrativo, pois não resultam do acto de declaração de caducidade, da autoria do Chefe do Executivo, nem são a decorrência de uma nova estatuição jurídica da autoria do Senhor Secretário.

Já vimos supra que o despejo subsequente à declaração de caducidade pode ser ordenado pelo Chefe do Executivo, mas pode igualmente ser determinado pelo **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, no qual, para tanto, foram oportunamente delegados os inerentes poderes.

No caso em análise, está em escrutínio uma ordem de despejo proveniente do Secretário, que constitui um acto administrativo inovador e não um acto de mera execução da declaração de caducidade. Se assim não fosse, não estaríamos aqui a discutir o acto administrativo da autoria do Secretário, mas, quando muito, a discorrer sobre actos e operações de execução.

Pois bem, é a inovadora estatuição jurídica da autoria do Senhor Secretário que determina o despejo, com remoção dos automóveis e demolição do alpendre.

Não se detecta qualquer excesso de execução, pelo que também este vício cai por terra.

**Seguindo o mesmo raciocínio, é de concluir pela improcedência dos argumentos invocados pelo Recorrente nesta parte, o que é suficiente para julgar improcedente o recurso.**

\*

Tudo visto e analisado, resta decidir.

\* \* \*

### **V – DECISÃO**

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **negar provimento ao presente recurso**, mantendo-se o despacho recorrido.

\*

**Custas pelo Recorrente que se fixam em 7 UCs.**

\*

**Notifique e Registe.**

\*

RAEM, 16 de Janeiro de 2020.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Joaquim Teixeira de Sousa