Processo n.º 1155/2017
(Autos de recurso contencioso)

Data: 24/Outubro/2019

Descritores:

- **Concessão de Terras**
- **Despejo**
- **Audiência do interessado**
- **Falta de fundamentação**
- **Violação do princípio da proporcionalidade**

SUMÁRIO

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.

Ao fixar determinado prazo para despejo, e não outro, porque a Administração entende que é suficiente para que o administrado o possa cumprir, isto é, a fixação do prazo tem implícita uma ideia de suficiência, não ocorrendo o vício de falta de fundamentação.

A intervenção do juiz na apreciação do respeito ou violação do princípio da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, o violem.

Não tendo a recorrente comprovado as dificuldades que enfrentava com o cumprimento do acto recorrido, o acto que ordena a demolição das construções existentes no terreno e a sua desocupação não deve ser considerado

desproporcional.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n.º 1155/2017
(Autos de recurso contencioso)

Data: 24/Outubro/2019

Recorrente:

- **Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada**

Entidade recorrida:

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

Acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, 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 27 de Março de 2017 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. A ora Recorrente vem interpor recurso contencioso do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 28 de Setembro de 2017, exarado sobre a Proposta n.º 379/DSO/2017, de 26 de Setembro, que ordena a desocupação do terreno, com a área de 3.375 m², descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22048 a fls. 179v do livro B106A, situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai

Van, designado por lote "SE", no prazo de 60 dias, com a remoção de todos os bens móveis que se encontram naquele terreno, tais como objectos, materiais e equipamentos.

2. Não tendo sido realizada a audiência prévia, o despacho recorrido padece do vício de forma, por violação do princípio da participação e preterição absoluta do dever de audiência dos interessados, devendo ser anulado, nos termos dos artigos 21º, n.º 1, al. c) do CPAC e 124º do CPA.

3. Por outro lado, o despacho recorrido, que se limitou a concordar com a Proposta n.º 379/DSO/2017, não fundamentou as razões para determinar um prazo de 60 dias para a desocupação do terreno.

4. Uma vez que a Entidade Recorrida está a impor deveres e encargos à Recorrente, no sentido de desocupar o terreno num prazo muito curto, a mesma tem o dever de fundamentação por força do artigo 114º, n.º 1, al. a) do CPA.

5. Com a leitura do acto recorrido, não é possível perceber o raciocínio da Administração chegar à conclusão proferida no ponto 5.1 da proposta n.º 379/DSO/2017.

6. Assim, o despacho ora recorrido enferma do vício de falta de fundamentação, o que leva a anulabilidade do mesmo ao abrigo do artigo 124º do CPA.

7. Não se percebe a razão da urgência em ter o terreno em causa desocupado, quando a Administração nunca agiu com prontidão nem mostrou interesse em tomar decisões, nomeadamente no que diz respeito à alteração da finalidade, à revisão do contrato da concessão.

8. Uma vez que a Administração tem o dever de apurar se se encontram verificados os pressupostos de facto e de direito, o Chefe do Executivo deve ordenar a audiência prévia dos interessados.

9. Não tendo sido realizada a audiência prévia, o despacho recorrido padece de vício de forma, por violação do princípio da participação e preterição absoluta do dever de

audiência dos interessados, devendo ser anulado, nos termos dos artigos 21º, n.º 1, al. c) do CPAC e 124º do CPA.

10. Acresce que o prazo de 60 dias para desocupação é desproporcional em comparação com a demora da Entidade Recorrida no que respeita ao procedimento administrativo para a alteração de finalidade da concessão por arrendamento.

11. Os equipamentos e materiais que se encontram no terreno em causa destinam-se a preparar o desenvolvimento do terreno.

12. Assim, é difícil retirar todos esses materiais num curto prazo de 60 dias e o custo de uma desocupação urgente é elevado e desproporcional em relação ao benefício que a Administração pretende obter.

13. Como o acto recorrido viola o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5º do CPA, o mesmo é anulável por força do artigo 124º do CPA.

14. Uma vez que estão em causa os vícios próprios do acto de execução, ora em impugnação, o despacho recorrido é recorrível nos termos do artigo 138º, n.º 4 do CPA.

Termos em que, e nos mais de Direito, deve o presente recurso ser julgado procedente, por o acto recorrido estar ferido de ilegalidade, devendo por isso ser anulado, com as consequências legais.”

*

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

“1. O objecto do presente recurso é o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 28 de Setembro de 2017, exarado na Proposta n.º 379/DSO/2017, de 26 de Setembro, que ordena a desocupação do terreno, com a área de 3.375m², descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22048 a fls. 179v do livro

B106A, situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, designado por lote “SE”, no prazo de 60 dias, com a remoção de todos os bens imóveis que se encontravam naquele terreno, tais como objectos, materiais e equipamentos.

2. A audiência prévia de interessados, no presente procedimento, não tinha que ter lugar, pois o acto que ordenou o despejo do terreno encontra-se integrado no procedimento de declaração de caducidade do terreno.

3. Estando em causa uma caducidade preclusiva, que opera de modo automático, como consequência do decurso do prazo estabelecido pela própria lei e pelo contrato, não se vê que argumentos poderia trazer ao processo que pudessem alterar a decisão tomada.

4. A audiência prévia degrada-se, por isso em formalidade não essencial ao abrigo do princípio do aproveitamento do acto administrativo.

5. 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 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.

6. Também não se verifica a alegada violação do princípio da proporcionalidade, pois o acto impugnado foi praticado no exercício de poderes vinculados, e a violação daquele princípio só assume relevo autónomo quando a Administração actua no exercício de poderes discricionários.

7. Assim, não se verificam quaisquer dos vícios alegados pela Recorrente que possam fundamentar a declaração de nulidade ou anulação do acto impugnado.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de Vossas Excelências, 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 douto parecer:

“Na petição inicial e alegações de fls. 57 a 66 dos autos, a recorrente solicitou a anulação do despacho lançado na Proposta n.º 379/DSO/2017 pelo Exmo. Senhor STOP em 28/09/2017 (doc. de fls. 19 a 21 dos autos), invocando a manifesta omissão da audiência dos interessados, a falta da fundamentação e a violação do princípio da proporcionalidade.

*

1. Quanto alegada manifesta omissão 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.

*

2. Da invocação da falta de fundamentação

Exarado na Proposta n.º 379/DSO/2017 (doc. de fls. 19 a 21 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 4 a 6 da petição e 5 a 7 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 como acontece no caso sub judice, 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.

3. Da arguida violação do princípio da proporcionalidade

Ora, os argumentos nos arts. 32º a 43º da petição

patenteiam, com clareza, que a arguição da violação do princípio da proporcionalidade se circunscreve ao prazo de 60 dias fixado no despacho in quaestio, sem mexer a própria ordem da desocupação incorporada nesse despacho.

É bom de vir que de acordo com as doutrinas reputadas e praticamente assentes, o princípio da proporcionalidade comporta em si mesmo três vertentes, quais são os subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido próprio (Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, pp. 90 a 92; Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo comentado, 2ª ed., pp. 104 a 105).

No vertente caso, importa ter presente que por força da disposição na alínea 1) do n.º 1 do art. 179º da Lei n.º 10/2013, o despacho declarativo da caducidade do contrato da concessão da qual a recorrente era a titular constitui inabalável pressuposto do despacho em causa, e daquele despacho declarativo decorre imperativamente que a recorrente fica adstrita ao dever legal de desocupação do terreno anteriormente concedido a ela.

Nestes termos, e sem embargo do respeito pela melhor opinião em sentido contrário, inclinamos a entender que cabe à recorrente o ónus de provar a

violação do princípio da proporcionalidade arrogada por si. Com efeito, sufragamos a inculca de que pode falar-se, mesmo em sede do recurso de anulação, de um ónus da prova, a cargo de quem alega os factos, no entendimento de que há-de caber à Administração o ónus da prova da verificação dos pressupostos legais (vinculativos) da sua actuação, designadamente se agressiva (positiva e desfavorável); em contrapartida, caberá ao administrado apresentar prova bastante da ilegitimidade de acto, quando se mostrem verificados esses pressupostos. (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 18/2002)

Nesta linha de vista, afigura-se-nos que o prazo de 60 dias fixado no despacho recorrido não enferma da assacada violação do princípio da proporcionalidade, dado que, de um lado, a recorrente não apresenta prova capaz de constatar a matéria alegada nos arts. 40º e 41º da petição.

E de outro lado, inclinamos a colher que os argumentos aduzidos no arts. 34º a 38º da petição são, com efeito, insubsistente para abonarem a arguição da violação do princípio da proporcionalidade. Pois, o recurso contencioso não tem, em regra, efeito suspensivo (art. 22º do CPAC), e uma anterior demora da Administração, censurável ou incensurável, não pode conduzir a que a celeridade e prontidão do funcionamento

administrativo caiam na violação do princípio da proporcionalidade.

Bem, encontra-se firmemente consolidada, na actual ordem jurídica de Macau, a prudente jurisprudência, segundo a qual a intervenção do juiz na apreciação do respeito dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, os violem (a título meramente exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos seus Processos n.º 39/2013, n.º 104/2014, n.º 5/2015, n.º 83/2016, n.º 46/2018 e n.º 8/2019). Tal sensata jurisprudência reforça a nossa opinião de que o prazo de 60 dias fixado no despacho recorrido não infringe o princípio da proporcionalidade, por não se descortinar total desrazoabilidade ou intolerável injustiça.

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 25.2.2016, a Comissão de Terras deu o seguinte parecer: (fls. 39 a 42 da pasta de Comissão de Terras)

“Proc. n.º 18/2016 – Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 3375m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SE”, a favor da Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 24 de Janeiro de 2016, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 170/GM/89 e titulada pela escritura pública outorgada em 25 de Janeiro de 1991.

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 (DSSOPT), 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 170/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 3375m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SE”, a favor da Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada, destinado à construção de um edifício industrial, cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 25 de Janeiro de 1991.

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 24 de Janeiro de 2016.

6. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 10 pisos, destinados às finalidades industrial e de estacionamento.

7. Conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno é de 30 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 Junho de 1992.

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, a concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de \$6.751.929,00 patacas conforme previsto na cláusula décima do contrato.

10. O terreno mencionado em epígrafe encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22048 a fls. 179v do livro B106A e o direito resultante da concessão encontra-se inscrito a favor da concessionária sob o n.º 533, a fls. 86v do livro F2.

11. Em cumprimento do despacho emitido em 30 de Agosto de 1993 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação n.º 063/SOTSDB/93, de 6 de Agosto de 1993, a DSSOPT, através de ofício n.º 856/8109.1/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. A concessionária, através da carta apresentada em 9 de Dezembro de 1993, veio manifestar interesse na alteração da finalidade do terreno para fins habitacionais e solicitou o fornecimento de plantas ou outros elementos com as novas

directrizes urbanísticas, de forma a poder ser elaborado novo estudo de aproveitamento.

13. 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 24 de Janeiro de 2016. 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 058/DSODEP/2016, de 26 de Janeiro de 2016, 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.

14. 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 24 de Janeiro de 2016 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 (RAEM) 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 25 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 058/DSODEP/2016, de 26 de Janeiro de 2016, 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 24 de Janeiro de 2016, deve esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.”

No dia 2 de Março de 2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu o seguinte parecer: (fls. 46 a 47 da pasta de Comissão de Terras)

“Proc. n.º 18/2016 – Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 3375m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SE”, a favor da Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 24 de Janeiro de 2016, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 170/GM/89 e titulada pela escritura pública outorgada em 25 de Janeiro de 1991.

1. Através do Despacho n.º 170/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 3375m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SE”, a favor da Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada, destinado à construção de um edifício industrial, cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 25 de Janeiro de 1991.

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 24 de Janeiro de 2016.

3. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 10 pisos, destinados às finalidades industrial e de

estacionamento.

4. O prazo de arrendamento do lote “SE” terminou em 24 de Janeiro de 2016 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 25 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 24 de Janeiro de 2016, 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 “SE” 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.”

O Chefe do Executivo exarou a 27 de Março de 2017 o seguinte despacho: (fls. 48 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 18/2016

da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 2 de Março de 2016, os quais fazem parte integrante do presente despacho.”

Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 30 de Março de 2017, e publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 14, II Série, de 5.4.2017, foi tornado público o acima despacho do Chefe do Executivo. (fls. 63 e 64 da pasta de Comissão de Terras)

Em consequência, 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. 19 a 21 dos autos)

“事由: 勒遷經行政長官2017年3月27日之批示宣告批給失效的面積3,375平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SE”地段，標示於物業登記局B106A冊第179頁背頁第22048號的土地(第8109.02號案卷)

建議書編號: 379/DSO/2017

日期: 26/09/2017

1. 行政長官於2017年3月27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3月2日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第18/2016號案卷所述該幅面積3,375平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SE”地段，標示於物業登記局B106A冊第179頁背頁第22048號的土地的批給已被宣告失效(附件1)。

2. 透過2017年4月5日第14期《澳門特別行政區公報》第二組的運輸工務司司長第25/2017號批示，宣告上述批給失效，而“Companhia de

Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada”於2017年5月31日收到2017年5月25日第172/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，核實在地界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“Companhia de Desenvolvimento Imobiliário Hou Lei, Limitada”於六十日內遷離經行政長官於2017年3月27日之批示宣告批給失效的面積3,375平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SE”地段，標示於物業登記局B106A冊第179頁背頁第22048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 alegado vício de forma por preterição da audiência prévia

A recorrente entende 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.

*

Do alegado 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 379/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.

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)

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

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 o despejo do terreno (o prazo previsto no n.º 2 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M é de 45 dias), não se descortina necessidade de fundamentação quanto a esse aspecto, na medida em que a decisão tomada, em termos de resultado, é ainda mais favorável à recorrente. Se se entendesse haver lugar a fundamentação, esta serviria talvez para esclarecer por que era de 60 e não de 45 dias de acordo com o previsto na lei.

Ademais, também não restam grandes dúvidas de que a Administração fixou aquele prazo, e não outro, porque entende que é suficiente para que o administrado o possa cumprir, isto é, a fixação do prazo tem implícita uma ideia de suficiência.

Isto posto, somos a entender que não está em causa o pretense vício de falta de fundamentação, quando muito, a questão tem a ver com a eventual violação do princípio

da proporcionalidade, como veremos a seguir.

Improcede, assim, o vício invocado.

*

Da alegada violação do princípio da proporcionalidade

Por último, invoca a recorrente que o prazo de 60 dias é desproporcional em comparação com a conduta da entidade recorrida, para além de que no terreno em causa existem barracões de ferro, gabinetes, contentores e grande quantidade de materiais e máquinas de construção, entendendo que o prazo é muito curto e o custo de desocupação é elevado e desproporcional em relação ao benefício que a Administração pretende obter.

A jurisprudência dominante é no sentido de que a intervenção do juiz na apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, o violem.

No caso vertente, a recorrente não comprovou as dificuldades que enfrentava com o cumprimento do acto recorrido, não se vislumbrando, assim, que a demolição daquelas construções seja uma tarefa difícil e morosa.

Ainda que fosse uma tarefa morosa conforme o alegado, a recorrente poderia pedir a prorrogação do prazo, mas não foi isso que aconteceu.

Isto posto, não se afigura, a nosso ver, que a decisão administrativa em causa seja desproporcional, muito menos intolerável, improcede, pois, o vício apontado.

III) DECISÃO

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

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 10 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 24 de Outubro de 2019

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Mai Man Ieng