

Processo nº 120/2014
Data do Acórdão: 10DEZ2015

Assuntos:

Instituto de Habitação
Edificações informais
Desocupação

SUMÁRIO

No âmbito do Decreto-Lei nº 6/93/M de 15 de Fevereiro, em relação a utilizadores não recenseados nas condições prescritas no artº 9º, as operações de desocupação teriam de ser precedidas apenas da simples notificação, nos termos prescritos no artº 27º/3, para procederem à desocupação imediata, e não também da publicação prévia de avisos e afixação prévia de editais nos termos prescritos no artº 24º/1.

Se a publicação de avisos e afixação de editais nos termos prescritos no artº 24º/1 é sempre da responsabilidade do Instituto de Habitação, a entidade a quem cabe a notificação de utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata nos termos prescritos no artº 27º/3 nem sempre cabe à Administração.

Ou seja, nos termos conjugados dos artºs 22º e 27º, no caso de desocupação a executar pela Administração, é da responsabilidade do Instituto de Habitação a notificação, a que se refere o artº 27º/3, dos utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata. Mas já cabe ao promotor

privado levar a cabo tal notificação quando se trata de desocupação a executar por promotores privados, pois o próprio artº 29º/2 remete expressamente para o artº 27º, cujo nº 3 estabelece justamente tal obrigação da notificação de utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata.

O relator

Lai Kin Hong

Processo nº 120/2014

Acordam em conferência na Secção Cível e Administrativa no Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I

No âmbito dos autos da acção para a efectivação da responsabilidade civil extracontratual, instaurada por B contra o Instituto de Habitação, e que correm os seus termos no Tribunal Administrativo onde foi registada sob o nº 180/12-RA, foi proferida a seguinte sentença julgando improcedente a acção:

B, 詳細身份資料記錄於卷宗內(以下簡稱原告), 向本院針對**澳門特別行政區房屋局**(以下簡稱被告)提起實際履行非合同民事責任之訴, 要求判處被告向其支付澳門幣 110,000 元之損害賠償, 當中包括非財產性損害賠償澳門幣 80,000 元及財產性損害賠償澳門幣 30,000 元, 理由是被告於其負責的清遷及拆毀僭建物行動中沒有遵守相關的法律規定, 於進行行動前沒有對原告作出通知及重新安排住房, 導致原告遭受財產損害及精神傷害, 要求本院判處被告依法需承擔上述不法行為之民事責任。

*

被告經傳喚後於法定期間內提交答辯, 否認原告的指控, 同時提出原告及被告均欠缺正當性之延訴抗辯。

*

經作出審理後, 上述延訴抗辯被裁定不成立, 本訴訟程序按照法律規定繼續進行。

*

依法進行審判聽證, 合議庭隨後對事實事宜作出裁判。

*

於法定期間內, 原告及被告均以書面方式作出法律陳述。

*

根據《行政訴訟法典》第 99 條第 2 款之規定，駐本院檢察官發表意見，認為本案中未能證實行政當局實施之事實具不法性，從而未能滿足行政當局承擔非合同民事責任之法定要件，建議判處原告敗訴。

*

已確定之訴訟前提維持不變。

本院依法作出審判聽證，結合在清理階段時已獲查明之事實，綜合認定以下對案件審判屬重要的事實：

A edificação informal n.º 53 – identificada no Instituto de Habitação pelo n.º 15-04-05-134-001 – situou-se no Bairro da Ilha Verde – delimitado a Oeste pela Avenida do Comendador Ho Yin, a Norte pela Estrada do Canal dos Patos, a Sul pela Escola de Santa Teresa, Escola da Ilha Verde e Casa das Irmãs de Caridade, e a Leste pela Avenida General Castelo (既證事實 A)項).

Em 13 de Dezembro de 2010, a Autora e o seu filho C habitavam na edificação informal referida em A) dos factos assentes (疑問列 1)項之回答).

A Autora e a sua família chegaram a arrendar a edificação informal identificada no Instituto de Habitação pelo n.º 15-04-07-125-002, no Bairro da Ilha Verde (疑問列 4)項之回答).

Quando o pessoal do Réu se deslocou à edificação informal referida em A) dos factos assentes, a 9 de Junho de 1993, anotou no cadastro que a dona era D e esta iria mudar-se para esta habitação em breve (疑問列 6)項之回答).

Em 1998, a Autora e o marido divorciaram-se (疑問列 8)項之回答).

Em 7 de Dezembro de 2010, a Autora requereu ao Réu a atribuição de uma habitação económica com base de edificação informal identificada no Instituto de Habitação pelo n.º 15-04-07-125-002, tendo-lhe sido recusado tal pedido (疑問列 9)項之回答).

Em 13 de Dezembro de 2010, a edificação informal descrita em A) dos factos assentes foi demolida pela empresa Companhia de Investimento Xxxxx, Limitada, registada na Conservatória do Registo Comercial sob o n.º 2... (SO) (疑問列 10)項之回答).

O Réu não publicou em jornais do Território nem fixou na zona editais

informativos, em português e em chinês, até 30 dias antes do início das desocupações (疑問列 11)項之回答).

O Réu não procedeu à desocupação prévia da edificação informal, nem confirmou a sua desocupação, antes de proceder à demolição (疑問列 12)項之回答).

O Réu não notificou a Autora de que iria ter lugar a desocupação ou a demolição da edificação informal (疑問列 13)項之回答).

O Réu não realojou a Autora e o seu filho, antes de proceder à demolição da casa (疑問列 14)項之回答).

Por virtude da demolição da sua habitação, a Autora e o seu filho C ficaram subitamente desalojados, sem qualquer abrigo até 5 de Janeiro de 2011 (疑問列 15)項之回答).

Depois de ajuda dada pelo deputado da Assembleia Legislativa E, o Réu facultou uma habitação social à Autora no dia 5 de Janeiro de 2011 (疑問列 16)項之回答).

O Réu tinha conhecimento de que a Autora ocupava a edificação identificada em A) dos factos assentes (疑問列 17)項之回答).

Encontravam-se dentro da edificação informal identificada em A) dos factos assentes:

- Uma televisão;
- Um computador;
- Um frigorífico;
- Duas ventoinhas;
- Uma máquina de fazer sumos;
- Um secador de cabelo;
- Uma máquina de arroz;
- Um sofá;
- Uma mesa;
- Utensílios de cozinha;
- Roupa e calçado;
- Uma consola de jogos;
- Um relógio de cristal (疑問列 18)項之回答).

A Autora foi obrigada a separar-se do filho C, o qual apenas achou guarida na misericórdia dos vizinhos, que aceitaram ficar com ele (疑問列 21) 項之回答).

A Autora passou noites de Inverno, sem vivalma que a abrigasse, desprotegida do frio, das doenças e desprovida da mais elementar higiene (疑問列 22) 項之回答).

根據已證事實 A) 項的木屋在 1991 年之登記紀錄，該木屋登記之業主為 G (疑問列 25) 項之回答)。

根據 1993 年之登記紀錄，該木屋登記為空置，木屋之登記業主為 D (疑問列 26) 項之回答)。

根據澳門房屋司製作之清冊內之登記資料，已證事實 A) 項的木屋並沒有原告及其家團成員之登記紀錄(疑問列 27) 項之回答)。

應 yyyyy 發展有限公司 之批地請求及其提出之建屋計劃，運輸暨工務政務司第 157/GM/89 號批示，政府於 1989 年將青洲坊地段批給 yyyyy 發展有限公司。隨後，透過第 16/SATOP/95 號批示對 157/GM/89 號批示作出修改。修改後，該有限公司需根據 16/SATOP/95 號批示第 7 條款之規定在指定期限內清遷所有有關地段上之建築物和在被告的協調下安置有關地段上的木屋戶(疑問列 10-A) 項及 29) 項之回答)。

上述公司負責於指定期限內完成青洲地段的清遷工作(疑問列 30) 項之回答)。

根據 1993 年之登記資料，原告登記於另一木屋內，該木屋之編號為 15-04-07-125-002，該木屋已於早期被清拆(疑問列 31) 項之回答)。

*

本院現就本案實體問題作出審理。

本案例中，原告針對被告提起實際履行非合同民事責任之訴，要求判處被告向其支付澳門幣 110,000 元之損害賠償，當中包括非財產性損害賠償澳門幣 80,000 元及財產性損害賠償澳門幣 30,000 元，在起訴狀中，原告主張被告於其負責的清遷及拆毀僭建物行動中，沒有遵守第 6/93/M 號法令的相關法律規定，於進行行動前沒有對原告作出通知及重新安排住房，導致原告遭受財產損害，以及因失去居所遭遇的困境而導致的精神傷害，要求本院判處被告依法需承擔上述不法行為之民事責任。

根據澳門現行法律規定，澳門特別行政區及其他公法人，對其機關或行政人員因公法管理行為承擔之非合同民事責任，由四月二十二日第 28/91/M 號法令(經十二月十三日第 110/99/M 號法令修改)規範。

該法令第 2 條規定：“本地區(澳門特別行政區)行政當局及其他公法人，對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為，應向受害人承擔民事責任。”

構成該類別民事責任的要件如下：1)事實，即自願的作為或不作為；2)行為的不法性，即侵犯他人權利或侵犯旨在保護他人利益之法律規定；3)過錯，包括故意和過失；4)損害的存在，即財產或精神方面的損害；5)不法行為和損害之間存有適當的因果關係。

上述五大構成要件必須同時存在，缺一不可。

從上可見，構成這類別民事責任的要件與《民法典》第 477 條第 1 款內所規定之因不法事實所生之非合同民事責任的要件基本上相同。

針對行為的不法性，第 28/91/M 號法令第 7 條規定如下：“違反法律和規章規定或違反一般適用原則之法律行為，以及違反上述規定和原則或違反應被考慮之技術性和常識性規則之事實行為亦被視為不法。”

為分析被告在涉案木屋之清拆行動中有否實施具不法性之事實，有必要提出二月十五日第 6/93/M 號法令的以下規定：

“第一條
(範圍)

本法規對在本法規開始生效之日存在於本地區之僭建物即木屋，訂定壓制及取締措施，界定期望並訂定有關使用人應承擔之義務。

第三條
(有關僭建物之行動)

一、在本法規開始生效之日存在於本地區之僭建物及其使用人，須接受下列行動：

- a) 紀錄；
- b) 登記；
- c) 監察；
- d) 控制；
- e) 搬出；

f) 拆毀。

二、上款所指之僭建物係澳門房屋司製作之清冊內所載者，並在每一僭建物上置放以不易損耗之材料做成之認別編號。

三、在製作僭建物清冊之同時，對該等僭建物之全部使用人作身分認別及登記。

四、第二款所指編號之給予，並不賦予任何權利，尤其是有關建造及使用憑證或准照，或占用土地之憑證或准照方面之權利。

第六條 (紀錄及登記)

一、紀錄及登記分別為對僭建物之特徵作記錄及對其使用人作身分認別，以便在清冊內確定該狀況。

二、紀錄及登記內所記錄之資料，僅用於實行本法規所指之行動，而屬個人性質之所有資料均視為具保密性。

第七條 (僭建物之紀錄)

一、紀錄係透過提取及記錄每一僭建物之下列資料為之：

- a) 所在地；
- b) 大概尺寸及外形；
- c) 僭建物外形照片；
- d) 所採用之建築技術及材料之概括描述；
- e) 用途；
- f) 占有人及使用人之身分及居所；
- g) 居住家團之組成及列明其代表；
- h) 僭建物之先前事項，尤其是建造日期、建造理由、可能有之許可及准照、或行政當局之承諾。

二、紀錄由澳門房屋司作出，而在每一機構或實體之特定職責及權限範圍內，澳門房屋司須與土地工務運輸司、地圖繪製暨地籍司，以及依僭建物之所在地與海事署及市政廳合作，尤其是在文件資料之製作及交換方面合作。

三、紀錄係分區進行。

第九條
(居住人之登記)

一、所有經澳門房屋司認別為在清冊中記載之僭建物內長期居住之人，如符合在澳門居住或逗留之法律要件者，則根據下列數款之規定進行登記。

二、登記係以居住於僭建物之家團為單位，並透過記錄下列資料為之：

- a) 組成家團各成員之全部身分資料，並列明其代表；
- b) 家團各成員之身分證明文件之編碼、日期及類別；
- c) 家團各成員開始在澳門居住之日期；
- d) 家團在僭建物定居之日期；
- e) 家團各成員之職業及收入；
- f) 所居住之僭建物之認別編號。

三、在紀錄內須有家團各成員之身分證明文件影印本之附註。

四、對居住於僭建物之家團之登記，並不賦予其在搬出時，有獲分配社會房屋之權利，或損害賠償權。

五、居住人之登記係分區進行，由澳門房屋司與澳門社會工作司及澳門保安部隊根據第七條之規定合作為之。”

按照上述法律規定，由前澳門房屋司負責對上述法令生效前已存在的木屋作出登記及記錄有關合法居住者之身份，以便貫徹上述法令序言所指之目的，包括致力消除僭建物及避免新僭建物之擴散，並使無足夠經濟能力在房屋市場購買房屋之僭建物之使用人及其家團，能獲得適當之住房。

卷宗證實於 2010 年 12 月 13 日涉案木屋(編號為 15-04-05-134-001)被清拆當日，原告與其兒子 C 在該木屋居住，然而，根據由前澳門房屋司製作的清冊內的登記資料，有關木屋並沒有原告及其家團成員的登記紀錄；此外，根據於 1991 年及 1993 年之登記紀錄，該木屋登記的業主分別為 G 及 D，且於 1993 年時該木屋登記的狀態為空置，而前澳門房屋司於 1993 年 6 月 9 日前往上述木屋巡查時，紀錄載明木屋業主 D 將於短期內遷入。

卷宗亦證實按照 1993 年之登記資料，原告登記於另一木屋內，該木屋之編號為 15-04-07-125-002，該木屋已於早期被清拆。

由於原告(及其家團)非為涉案木屋之登記居住者，根據第 6/93/M 號法令第 3 條第 3 款及第 6 條的規定，即使被告知悉原告一直佔用該木屋及沒

有根據第 6/93/M 號法令第 24 條及第 25 條的規定，在清遷進行前三十日，將有關通告公佈於本地區報章，並在有關區內張貼葡文及中文告示，提醒原告搬出木屋之期限，亦沒有通知原告有關清遷行動及對原告與其兒子提供安置，但被告之不作為並沒有違反上述法律之規定。

事實上，根據第 6/93/M 號法令第 20 條 a)項及 b)項、結合同一法令第 11 條及第 12 條的規定，原告負有義務針對其真實的居住狀況向行政當局作出申報，故此，即使證實原告及其家團僅為編號：15-04-07-125-002 木屋之承租人，原告不能憑藉此事實以主張被告在木屋登錄的行為中，具過錯地實施違反第 6/93/M 號法令相關規定的行為，對其身份資料沒有適時被登錄於涉案木屋的紀錄內負責。

再者，根據第 16/SATOP/95 號批示第 7 條之規定，青洲坊地段獲批給方 yyyyy 發展有限公司負責在指定期限內，清遷所有有關地段上之建築物和在被告的協調下安置有關地段上的木屋戶。

根據第 6/93/M 號法令第 29 條的規定，由 yyyyy 發展有限公司負責訂定實行搬出及拆毀行動之期間、方法及必須之工作，從而於 2010 年 12 月 13 日進行之清遷行動中，造成原告放置於涉案木屋內的物品被損毀，包括電器、傢俱、衣物及其他財物，非由被告的行為直接所導致，不存在適當的因果關係。

同時，根據合議庭對事實事宜裁判提出之分析，縱使原告沒有被提前通知有關清遷行動，考慮青洲坊地段清遷行動之規模，原告亦不可能不知悉其居住之木屋處於清遷的範圍內。

基於此，根據第 28/91/M 號法令第 2 條及第 3 條之規定，由於本案不具備因公法管理行為而承擔之非合同民事責任之構成要件，原告的訴訟請求應視為不成立，本院裁定被告對原告不負有承擔損害賠償之責任。

*

綜合所述，本院決定駁回原告 **B** 針對被告澳門特別行政區房屋局提出的訴訟請求，因不具備因公法管理行為而承擔之非合同民事責任之構成要件。

訴訟費用由原告支付，考慮檢察院之建議，批准原告提出之司法援助請求，豁免其支付本案之訴訟費用。

根據第 13/2012 號法律第 40 條、第 41/94/M 號法令第 29 條及第

265/96/M 號訓令附表，訂定委任訴訟代理人之服務費為澳門幣 3,000 元正，由終審法院院長辦公室墊支。

依法作出通知及登錄本判決。

Notificada e inconformada com a sentença, a Autora interpôs recurso jurisdicional para este Tribunal de Segunda Instância, formulando as conclusões e o pedido nos termos seguintes:

1. O douto tribunal *a quo* decretou improcedente a petição apresentada pela ora recorrente, por entender que não deve ser responsabilizada a entidade recorrida pelos factos considerados como provados.
2. A recorrente entende que a sentença recorrida padece, por um lado, do vício de erro notório na apreciação na prova e, por outro, de erro na aplicação do direito, como se esforçará por demonstrar.
3. A recorrente pretende que seja reformada, nos termos permitidos pelos art.^{os} 599.º e 629.º do Código de Processo Civil, a fixação de determinados pontos da matéria de facto.
4. O douto tribunal *a quo* entendeu, no acórdão que decidiu sobre a matéria de facto, a fls, 282 e ss. dos autos, unificar as respostas aos quesitos 10.º A e 29.º da Base Instrutória.
5. Tal resposta desconsiderou por completo o facto ínsito no Quesito 10.º A, visto que são completamente diferentes os pressupostos em que assentam as obrigações da Companhia de Investimentos Xxxxx, Limitada para proceder à demolição das edificações informais e também à desocupação dos terrenos, nos termos de ambos os quesitos.
6. As obrigações da Companhia de Investimentos Xxxxx, Limitada não têm por base nem o Despacho n.º 157/GM/89, nem o Despacho n.º 16/SATOP/95, mas sim o contrato celebrado entre a Direcção de Serviços de Obras Públicas e Transportes e a Companhia de Investimento Xxxxx, Limitada, descrito nos autos na Informação n.º 0267/DAHP/DFH/2010 do Instituto de Habitação, a fls. 24 e 24v do Processo Administrativo Instrutor, trazido aos autos pela entidade recorrente.

7. Efectivamente, e como decorre do contrato descrito na Informação n.º 0267/DAHP/DFH/2010 do Instituto de Habitação, tal sociedade foi contratada para, em nome da entidade recorrida, proceder à demolição das edificações e à desocupação dos terrenos, mas nunca para a substituir nas responsabilidades que lhe foram incumbidas por lei.

8. É diferente a obrigação descrita na resposta que se deu aos quesitos 29.º e 10.º A - assente numa efectiva exploração do terreno por parte da sociedade de foro privado - e a obrigação decorrente dum contrato em que tal sociedade se obriga a prestar um determinado serviço ao Governo da RAEM para depois devolver o terreno.

9. Tal também decorre do comunicado da entidade recorrida constante de fls, 122 dos autos.

10. Pelo que, nos termos do art.º 629.º, n.º 1, al. a) do Código de Processo Civil, deve ser alterada a decisão do tribunal de primeira instância sobre a matéria de facto, devendo haver uma resposta positiva e separada ao Quesito 10.ºA, na sua íntegra.

11. Por outro lado, entende também a recorrente que se deveria ter dado por provado o facto inserido no Quesito 10.ºC.

12. Para tal, apela-se desde logo novamente ao comunicado de imprensa de fls. 122, da entidade recorrida.

13. Tal facto é de conhecimento notório e dos tribunais, tendo já ficado bem assente, por exemplo, no processo que correu termos sob o n.º 368/2011 no Tribunal de Segunda Instância, em acórdão datado de 7 de Julho de 2011.

14. Pelo que, entende a recorrente, contando com o douto suprimento de Vossas Excelências, deve ser dada resposta afirmativa ao Quesito 10.ºC, nos termos do art.º 629.º, n.º 1, als. a) e b) do Código de Processo Civil.

15. Nos termos do art.º 22.º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 6/93/M, a execução das desocupações e a assunção das responsabilidades e encargos daí decorrentes cabem ao Instituto de Habitação, quando a edificação informal seja utilizada com finalidade habitacional.

16. Os factos dados como provados consubstanciam o desrespeito pelo preceituado no art.º 22.º, n.º 2, al. a), no art.º 24.º, n.º 1, no art.º 27.º, n.º 3 e no art.º 28.º, n.º 1, todos da Lei n.º 6/93/M.

17. Nos termos do art.º 27.º, n.º 3 e do art.º 28.º, n.º 1 de tal diploma, ao contrário do que entendeu o douto tribunal *a quo*, mesmo os utilizadores não recenseados devem ser notificados para procederem à desocupação das edificações informais.

18. O Réu deve ser condenado a ressarcir a Autora pelos danos patrimoniais e não patrimoniais causados, por ter actuado culposamente, ao desinteressar-se por completo de uma tarefa que lhe foi atribuída por lei.

19. O facto de ter sido contratada uma terceira entidade para desempenhar as funções materiais que foram acometidas por lei ao Réu de modo algum o desonera, desobriga ou desresponsabiliza.

20. Admitir o contrário seria, obviamente, admitir uma fraude à lei, por permitir que uma entidade privada com menos capacidade financeira e sem quaisquer garantias de subsistência, solvabilidade e responsabilidade se substituísse como garantia de legalidade a uma entidade governamental, dotada de meios apropriados e sujeita a um controlo mais eficaz no desempenho das suas funções.

21. Em última análise, esta fraude permitiria ainda ao Réu eximir-se à jurisdição administrativa, relegando para entidades e institutos cíveis questões de foro eminentemente administrativista, porque está em causa o desempenho de funções acometidas por diploma legal a uma entidade governamental.

22. A demolição da habitação da Autora implicou necessariamente a destruição de um certo número de objectos que se encontravam dentro da edificação informal, sem que tenha sido dada oportunidade à Autora de salvaguardar tais bens.

23. A fixação dos danos patrimoniais num valor de trinta mil patacas é extremamente razoável e não se afigura ser, de acordo com os ditames da experiência e do senso comum, de modo algum exagerado para compensar o recheio inteiro de uma habitação.

24. Afigura-se impossível comprovar devidamente o preço de todo e qualquer objecto que se encontrasse dentro de casa, pelo simples facto de que estes desapareceram ou foram destruídos, mas os valores referidos não são de modo algum exagerados; quanto muito pecarão por defeito.

25. Para compensação dos danos não patrimoniais, por outro lado, não nos parece ser avultada a quantia peticionada de MOP\$80,000.00 (oitenta mil patacas), visto que a Autora foi desalojada e obrigada a viver na rua durante quase um mês, parte desse tempo com o seu filho, e outra parte separada dele, para que este pudesse encontrar amparo na solidariedade dos vizinhos.

26. A Autora teve de habitar na rua em condições deploráveis, durante uma estação do ano que oferece particulares complicações climatéricas e que urge por cuidados adicionais.

27. É inestimável o custo que uma súbita e repentina alteração de realidade comporta, especialmente se considerarmos uma transição de uma moradia com quatro paredes, onde a autora há largos anos habitava, para uma situação de desalojamento.

28. Os efeitos traumáticos de tal experiência - disso podemos ter a certeza - subsistirão pela vida afora.

29. A actuação despicienda do Réu foi causa de danos totalmente desnecessários e evitáveis sofridos pela Autora, pelo que deve responder nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 28/91/M.

30. A lei impunha, para os utilizadores não recenseados, - nos termos do art.º 27.º, n.º 3 do mesmo diploma, - a notificação para se proceder à desocupação imediata da edificação, sendo que nem esta mínima imposição foi respeitada.

31. É patente que a actuação do Réu ao longo de todo o processo de erradicação das edificações informais está tingida de uma censura culposa, nos termos prescritos no art.º 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M e no art.º 480.º do Código Civil, visto que faltou à diligência devida a um *bonus pater familias*, quer por via de acção, quer por omissão de condutas devidas.

32. Não podem restar dúvidas que da demolição ilegal da edificação informal em que habítava Autora resutaram os danos *supra* descritos.

33. Nos termos do art.º 31.º da Lei n.º 6/93/M, os possuidores e utilizadores só não têm direito a qualquer compensação quando as operações de controlo, desocupação e demolição tenham sido realizadas de acordo com o preceituado nesse diploma legal, o que já constatámos e ficou provado não ter sucedido.

34. A ilicitude da conduta do Réu é medida, nos termos do art.º 7.º do DecretoLei n.º 28/91/M, em função da responsabilidade e obrigações que lhe foram acometidas por lei, nomeadamente pelo art.º 22.º, n.º 2, al. a), art.º 24.º, n.º 1, art.º 27.º, n.º 3 e art.º 28.º, n.º 1, todos da Lei n.º 6/93/M.

35. Nos termos do art.º 22.º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 6/93/M, o Réu sempre deverá assumir a responsabilidade decorrente da desocupação da edificação informal da Autora.

TERMOS EM QUE, contando com o muito douto suprimento de Vossas Excelências, deve ser dado provimento ao presente recurso jurisdicional, devendo o Réu ser condenado a ressarcir a Autora pelos danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos, no valor peticionado de MOP\$110,000.00 (cento e dez mil patacas), deste modo fazendo-se valer a costumeira e são **JUSTIÇA!**

O Réu respondeu impugnado pela improcedência do recurso.

Subidos os autos a esta segunda instância e devidamente tramitados, o Ministério Público emitiu oportunamente em sede de vista o seu douto parecer, pugnando pela improcedência do recurso.

Foram colhidos os vistos, cumpre conhecer.

II

Antes de mais, é de salientar a doutrina do saudoso PROFESSOR JOSÉ ALBERTO DOS REIS de que “quando as partes põem ao tribunal determinada questão, socorrem-se, a cada passo, de várias razões ou fundamentos para fazer valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão” (in CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO, Volume V – Artigos 658.º a 720.º (Reimpressão), Coimbra Editora, 1984, pág. 143).

Conforme resulta do disposto nos artºs 563º/2, 567º e 589º/3 do CPC, ex vi dos artºs 1º e 149º/1 do CPAC, são as conclusões do recurso que delimitam o seu objecto, salvas as questões cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras e as que sejam de conhecimento officioso.

Em face das conclusões tecidas na petição dos recursos e do officiosamente suscitado, a Autora, ora recorrente, constituem o objecto da nossa apreciação o alegado erro na apreciação da prova e a (in)verificação dos pressupostos da responsabilidade civil do Réu.

Lidos atentamente os fundamentos do recurso, averiguadas todas as circunstâncias do caso *sub judice* e feita a interpretação correcta dos normativos do Decreto-Lei nº 6/93/M, *in casu* aplicável, achamos por bem passarmos por acima a questão do alegado erro na apreciação da prova e debruçarmo-nos logo na decisão de direito, pois conforme se vê *infra*, a parte da matéria de facto não questionada pela recorrente é-nos suficiente para decidir o pedido da acção, em sentido desfavorável à Autora, tendo em conta o regime jurídico definido no citado decreto na matéria de desocupação e demolição de edificações informais.

Então vejamos.

Acolhendo a doutrina de que a responsabilidade civil dos entes públicos por actos ilícitos de gestão pública depende da verificação cumulativa dos vários pressupostos, os quais são o facto, a ilicitude da conduta, a culpa do agente, o dano e o nexo de causalidade entre este e o facto, o Tribunal *a quo* julgou improcedente a acção com fundamento na não verificação da ilicitude da actuação do Réu por preterição dos actos prescritos no artº 24º e 25º do Decreto-Lei nº 6/93/M e na inexistência do nexo de causalidade entre a actuação do Réu e os danos de que sofreu a Autora.

In casu, estamos perante um caso de desocupação e demolição regulado pelo Decreto-Lei nº 6/93/M.

Pois, de acordo com a matéria de facto provada, nomeadamente a da resposta conjunta dada aos quesitos 10ºA e 29º* (na parte não impugnada pela Autora), os factos da presente acção ocorreram justamente no âmbito da desocupação e demolição de uma barraca localizada no terreno objecto de um contrato de concessão, por arrendamento, com área de 22.736m², sito na Av. do Conselheiro Borja, no Bairro da Ilha Verde, a favor da Companhia de Investimento Xxxxx, Limitada, conforme o Despacho n.º 157/GM/89, publicado no 4º Suplemento ao B.O. Nº 52 de 29DEZ1989.

* 證實應 yyyyy 發展有限公司之批地請求及其提出之建屋計劃，運輸暨工務政務司第 157/GM/89 號批示，政府於 1989 年將青洲坊地段批給 yyyyy 發展有限公司。隨後，透過第 16/SATOP/95 號批示對 157/GM/89 號批示作出修改。修改後，該有限公司需根據 16/SATOP/95 號批示第 7 條款之規定在指定期限內清遷所有有關地段上之建築物和在被告的協調下安置有關地段上的木屋戶。

Nos termos das cláusulas terceira e nona do mesmo contrato, o terreno seria aproveitado para a construção de uma área bruta global de cerca de 277.138 m², afecta, nomeadamente, à habitação, nela se incluía a área destinada ao realojamento das famílias que, no momento do acto de concessão, se encontravam a ocupar o terreno, aos sistemas de rede geral de esgotos, de rede de abastecimento e distribuição da água, de redes gerais de energia eléctrica, a arruamentos e a zonas verdes.

Assim, indubitavelmente o presente caso cai no âmbito da aplicação do Decreto-Lei nº 6/93/M.

Atendendo aos normativos do Decreto-Lei nº 6/93/M, verificamos facilmente que o decreto tem por finalidade eliminar as edificações informais e barracas e conferir ao mesmo tempo aos respectivos utilizadores e seus agregados familiares que não tenham suficiente capacidade económica para recorrer ao mercado habitacional o acesso a um alojamento condigno.

E que justamente a este propósito, o mesmo decreto estabelece, *inter alia*, as condições e procedimentos para a efectivação da desocupação e demolição de edificações informais, que determina inevitavelmente o envolvimento de diversos organismos da Administração e a colaboração dos mesmos organismos envolvidos.

Um dos organismos da Administração envolvidos é justamente o Instituto de Habitação.

Com vista à efectivação da finalidade de desocupação e demolição de edificações informais, a lei incumbe em primeiro lugar o Instituto de Habitação de efectuar o cadastro e realizar o recenseamento de

residentes em edificações informais ou barracas, nos termos prescritos nos artºs 7º e 9º do Decreto-Lei nº 6/93/M, que rezam:

Artigo 7.º

(Cadastro das edificações informais)

1. O cadastro é constituído pelo levantamento e registo das seguintes informações relativas a cada edificação informal:

a) Localização no terreno;

b) Dimensões aproximadas e configuração externa;

c) Fotografias mostrando a configuração exterior da edificação;

d) Descrição genérica das técnicas construtivas utilizadas e dos materiais empregues;

e) Finalidade de utilização;

f) Identidade e residência dos possuidores e utilizadores;

g) Composição do agregado familiar residente e indicação do respectivo representante;

h) Referências aos antecedentes da edificação, nomeadamente, data de construção, justificação da construção, eventuais autorizações e licenças ou compromissos assumidos pela Administração.

2. O cadastro será efectuado pelo I.H.M., no âmbito das atribuições e competências específicas de cada organismo ou entidade, com a colaboração, nomeadamente na

produção e permuta de informação documental, da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro e ainda, conforme a localização das edificações, dos Serviços de Marinha e Câmaras Municipais.

3. O cadastro é realizado por zonas.

Artigo 9.º

(Recenseamento de residentes)

1. Todos aqueles que tenham sido identificados pelo I.H.M. como residindo, a título permanente, em edificação informal inventariada e que preencham os requisitos legais de residência ou permanência em Macau são recenseados nos termos dos números seguintes.

2. O recenseamento é realizado por agregado familiar segundo as edificações informais de residência, mediante o registo dos seguintes elementos:

a) Identificação completa dos elementos que compõem o agregado familiar, com a indicação do seu representante;

b) Número, data e tipo de documento de identificação de cada membro do agregado familiar;

c) Data de início de residência em Macau de cada membro do agregado familiar;

d) Data de fixação de residência do agregado familiar na edificação informal;

e) Ocupação profissional do agregado familiar e rendimentos auferidos;

f) Código identificativo da edificação informal de residência.

3. No registo é averbada fotocópia dos documentos de identificação de todos os membros do agregado familiar.

4. O recenseamento dos agregados familiares residentes em edificações informais não confere o direito à atribuição de habitação social ou de indemnização em caso de desocupação.

5. O recenseamento dos residentes é executado por zonas e realizado pelo I.H.M. em colaboração com o Instituto de Acção Social de Macau e Forças de Segurança de Macau, nos termos previstos no artigo 7.º

Para além do acompanhamento e controlo das situações em que se encontram as edificações informais ou barracas, ao Instituto de Habitação compete proceder, *de per si*, ou juntamente com outros organismos da Administração ou promotores privados de empreendimentos de iniciativa de particulares nos terrenos onde se encontram edificações informais ou barracas, a operações de desocupação e demolição das mesmas.

A este propósito, o mesmo decreto prescreve nos seus artºs 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º e 29º os seguintes procedimentos, a seguir pela Administração ou por promotores privados, consoante o caso, na efectivação de desocupação e demolição:

Artigo 21.º

(Desocupação e demolição de edificações informais)

1. *A desocupação das edificações informais consiste no desalojamento dos residentes, encerramento dos estabelecimentos e remoção de todos os bens móveis neles existentes, de modo a permitir a sua demolição.*

2. *A desocupação e a demolição das edificações informais serão realizadas faseadamente, tendo como objectivos prioritários a libertação de:*

a) *Terrenos necessários à execução de infra-estruturas urbanísticas ou à construção de edifícios de iniciativa pública ou privada, com interesse para o Território;*

b) *Terrenos sobre os quais recaiam compromissos assumidos pela Administração, nomeadamente os resultantes da sua concessão a particulares;*

c) *Terrenos cujo grau ou tipo de ocupação se revele causa de sérios riscos para a saúde pública, constitua factor de desagregação social ou afecte o equilíbrio urbano e paisagístico do Território.*

3. *As operações de desocupação e demolição de edificações informais serão promovidas pela Administração, ou, nos termos do artigo 29.º, por particulares.*

Artigo 22.º

(Responsabilidades e encargos em desocupações executadas pela Administração)

1. *Sempre que as operações de desocupação e demolição de edificações informais sejam executadas pela Administração, cabe ao I.H.M. coordenar o processo, estabelecer os*

procedimentos a adoptar em cada caso e concertar a actuação entre os diversos organismos e entidades envolvidas.

2. A execução das desocupações e a assunção das responsabilidades e encargos daí decorrentes cabem:

a) Ao I.H.M. quando se trate de edificações informais ou parte delas se utilizadas com finalidade habitacional;

b) À entidade responsável pelos trabalhos que determinam a libertação do terreno em todas as restantes edificações informais.

Artigo 23.º

(Procedimentos a adoptar pela Administração nas desocupações)

1. Os procedimentos a adoptar em cada operação de desocupação executada pela Administração serão estabelecidos casuisticamente em função da sua natureza e salvaguardarão as soluções justas para os problemas de ordem habitacional, social e económica decorrentes dos desalojamentos.

2. A fixação dos procedimentos resultará da avaliação conjunta dos seguintes elementos:

a) Antecedentes que levaram à construção das edificações a desocupar;

b) Objectivos da operação e grau de urgência da sua execução;

c) Dados sociais e económicos constantes do recenseamento dos agregados familiares e estabelecimentos abrangidos.

3. Antes de cada operação, o I.H.M. procederá à verificação do cadastro das edificações informais, do recenseamento, dos agregados familiares e estabelecimentos comerciais e industriais abrangidos, só podendo ser tomados em consideração, para fundamentação dos procedimentos a adoptar, os dados assim confirmados.

Artigo 24.º

(Execução das desocupações)

1. Estabelecidos os procedimentos a adoptar e programada a operação, o I.H.M., até 30 dias antes do seu início, publicará avisos em jornais do Território, e afixará na zona editais informativos, em português e chinês, onde constem nomeadamente, os prazos dados aos possuidores ou utilizadores para desocuparem as edificações informais.

2. Caso os possuidores ou utilizadores das edificações não as abandonem nos prazos referidos no número anterior, a desocupação será efectuada coercivamente pela entidade competente nos termos do n.º 2 do artigo 22.º

Artigo 25.º

(Realojamento pela Administração de agregados familiares em situação económica carenciada)

1. Nas operações de desocupação executadas pela Administração, o I.H.M. providenciará o realojamento dos agregados familiares em situação económica carenciada e que

observem as condições de acesso a habitação social nos termos da legislação aplicável.

2. Sempre que não seja possível assegurar fogos suficientes para realojamento, os agregados familiares nas condições previstas no número anterior serão acolhidos em habitação temporária, se outra solução não for encontrada.

Artigo 26.º

(Inscrição para realojamento)

1. Os agregados familiares recenseados que preencham as condições de acesso à habitação social são automaticamente considerados como candidatos ao realojamento, abrindo-se para o efeito o respectivo processo de atribuição, quando as edificações informais onde residam sejam abrangidas por operação de desocupação ou de demolição executadas pela Administração.

2. Os dados constantes no recenseamento referentes aos agregados familiares a realojar serão previamente verificados, apenas sendo considerados para efeitos de cálculo de capitação de rendimentos e de dimensão do agregado familiar os membros recenseados em relação aos quais se comprove residirem, em edificação informal à data da desocupação.

Artigo 27.º

(Utilizadores não recenseados)

1. Na operação de desocupação não são considerados para efeito de eventual realojamento ou qualquer outro

procedimento a adoptar pela Administração os utilizadores que não constem do recenseamento por:

a) Comprovadamente terem ocupado as edificações informais após a entrada em vigor do presente diploma;

b) Terem sido cancelados os registos do recenseamento nos termos dos artigos 10.º e 13.º

2. Igualmente não serão considerados aqueles que ocupem edificação informal, cadastrada ou não, diferente daquela onde tenham sido recenseados.

3. Os utilizadores nestas condições serão notificados para procederem à desocupação imediata das edificações informais.

Artigo 28.º

(Demolições)

.....

Artigo 29.º

(Desocupação e demolição promovidas por particulares)

1. Nos empreendimentos de iniciativa de particulares, salvo disposição expressamente negociada com a Administração e incluída em contrato de concessão de terrenos, é do respectivo promotor a responsabilidade pelas operações de desocupação e demolição, bem como a totalidade dos respectivos encargos.

2. Na desocupação de terrenos por particulares, cabe ao respectivo promotor executar, com as devidas adaptações, os

procedimentos referidos nos artigos 23.º, 27.º e 28.º, estabelecendo os prazos, métodos e acções necessários à realização das operações de desocupação e demolição.

3. Compete ao I.H.M., conjuntamente com as restantes entidades do processo, fiscalizar as condições de execução das operações de desocupação e demolição executadas por particulares, para impedir:

a) A transferência para outros locais das edificações informais desocupadas;

b) A ocupação de outras edificações informais por agregados familiares desalojados nestas operações.

Globalmente interpretados esses normativos, podemos sintetizar estes normativos nas seguintes ideias:

- Para a prossecução dos interesses públicos tutelados nas várias alíneas do artº 21º/2, as operações de desocupação e demolição de edificações informais serão promovidas pela Administração (artº 21º);
- Nos empreendimentos de iniciativa de particulares, salvo disposição expressamente negociada com a Administração e incluída em contrato de concessão de terrenos, é do respectivo promotor privado a responsabilidade pelas operações de desocupação e demolição, bem como a totalidade dos respectivos encargos (artº 29º);
- Nos casos de empreendimentos de iniciativa de particulares, a lei (artº 29º/2) manda aplicar *mutatis mutandis*, por remissão, os mesmos procedimentos,

concebidos para regular as operações de desocupação e demolição promovidas pela Administração;

- Dentre os procedimentos de desocupação e demolição a cargo dos respectivos promotores privados, não encontramos o procedimento previsto no artº 24º, que impõe a publicação de avisos e afixação de editais sobre a realização das operações de desocupação;
- O que é bem demonstrativo da intenção do legislador de que, tanto nas operações de desocupação e demolição executadas pela Administração, como nas de empreendimentos de iniciativa de particulares, é sempre o Instituto de Habitação que fica incumbido de publicar, até 30 dias antes do seu início de cada operação de desocupação, avisos em jornais do Território, e afixar na zona editais informativos, em português e chinês, onde constem nomeadamente, os prazos dados aos possuidores ou utilizadores para desocuparem as edificações informais ou barracas;
- Ou seja, mesmo que se trate de empreendimentos de iniciativa de particular, como sucede *in casu* (conforme ficou provado na resposta ao quesitos 10ºA e 29º, na parte não questionada pela Autora), em que em regra é do respectivo promotor privado a responsabilidade pelas operações de desocupação e demolição, bem como a totalidade dos respectivos encargos (artº 29º/1 e 2), o Instituto de Habitação não fica dispensado de dar cumprimento ao imposto pelo artº 24º/1 do mesmo Decreto-Lei, à luz do qual “*estabelecidos os procedimentos a adoptar e programada a operação, o I.H.M., até 30 dias*”

antes do seu início, publicará avisos em jornais do Território, e afixará na zona editais informativos, em português e chinês, onde constem nomeadamente, os prazos dados aos possuidores ou utilizadores para desocuparem as edificações informais.”;

- Todavia, para a efectivação de desocupação das edificações informais ocupadas por utilizadores não recenseados, a lei estabelece um regime algo diverso daquilo que se aplica às ocupadas por moradores ou utilizadores recenseados;
- Pois, de acordo com o disposto no artº 27º/1, para além de não poderem beneficiar de eventual realojamento, os utilizadores não recenseados de edificações informais não são considerados para efeito de qualquer outro procedimento a adoptar pela Administração;
- De entre estes “outros procedimentos” temos justamente o procedimento a que se refere o artº 24º, nos termos do qual o Instituto de Habitação, até 30 dias antes do seu início das operações de desocupação e demolição, publicará avisos em jornais do Território, e afixará na zona editais informativos;
- Ou seja, em relação aos utilizadores não recenseados, não há lugar à publicação de avisos nem à afixação de editais nos termos prescritos no artº 24º/1; e
- A favor desse entendimento temos o artº 27º/3, que estabelece uma regra própria para mandar sair os utilizadores não recenseados, rezando que os utilizadores

não recenseados serão notificados para procederem à desocupação imediata das edificações informais.

Munidos dessas ideias sintetizadas, voltemos ao caso *sub judice*.

Ora, para a Autora, ora recorrente, mesmo que

Diz a sentença recorrida que:

按照上述法律規定，由前澳門房屋司負責對上述法令生效前已存在的木屋作出登記及記錄有關合法居住者之身份，以便貫徹上述法令序言所指之目的，包括致力消除僭建物及避免新僭建物之擴散，並使無足夠經濟能力在房屋市場購買房屋之僭建物之使用人及其家團，能獲得適當之住房。

卷宗證實於 2010 年 12 月 13 日涉案木屋(編號為 15-04-05-134-001)被清拆當日，原告與其兒子 C 在該木屋居住，然而，根據由前澳門房屋司製作的清冊內的登記資料，有關木屋並沒有原告及其家團成員的登記紀錄；此外，根據於 1991 年及 1993 年之登記紀錄，該木屋登記的業主分別為 G 及 D，且於 1993 年時該木屋登記的狀態為空置，而前澳門房屋司於 1993 年 6 月 9 日前往上述木屋巡查時，紀錄載明木屋業主 D 將於短期內遷入。

卷宗亦證實按照 1993 年之登記資料，原告登記於另一木屋內，該木屋之編號為 15-04-07-125-002，該木屋已於早期被清拆。

由於原告(及其家團)非為涉案木屋之登記居住者，根據第 6/93/M 號法令第 3 條第 3 款及第 6 條的規定，即使被告知悉原告一直佔用該木屋及沒有根據第 6/93/M 號法令第 24 條及第 25 條的規定，在清遷進行前三十日，將有關通告公佈於本地區報章，並在有關區內張貼葡文及中文告示，提醒原告搬出木屋之期限，亦沒有通知原告有關清遷行動及對原告與其兒子提供安置，但被告之不作為並沒有違反上述法律之規定。

Ao que parece, na óptica do Tribunal *a quo*, como a Autora e o seu filho não se encontravam recenseados como moradores na barraca ora demolida (com a identificação oficial nº 15-04-05-134-001), mas sim apenas moradores de uma outra

barraca, identificada com o nº 15-04-07-125-002 e já há muito tempo demolida, não constitui violação da lei a omissão por parte do Réu consistente na inobservância do disposto no artº 24º/1 que determina a publicação de avisos e afixação de editais comunicativos da realização de operações de desocupação e demolição da barraca onde moravam a Autora e o seu filho.

Por razões que vimos *supra*, somos de opinião de que, em relação a utilizadores não recenseados nas condições prescritas no artº 9º, as operações de desocupação teriam de ser precedidas apenas da simples notificação, nos termos prescritos no artº 27º/3, para procederem à desocupação imediata, e não também da publicação prévia de avisos e afixação prévia de editais nos termos prescritos no artº 24º/1.

Ora, se a publicação de avisos e afixação de editais nos termos prescritos no artº 24º/1 é sempre da responsabilidade do Instituto de Habitação, a entidade a quem cabe a notificação de utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata nos termos prescritos no artº 27º/3 nem sempre cabe à Administração.

Ou seja, nos termos conjugados dos artº 22º e 27º, no caso de desocupação a executar pela Administração, é da responsabilidade do Instituto de Habitação a notificação, a que se refere o artº 27º/3, dos utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata. Mas já cabe ao promotor privado levar a cabo tal notificação quando se trata de desocupação a executar por promotores privados, pois o próprio artº 29º/2 remete expressamente para o artº 27º, cujo nº 3 estabelece justamente tal obrigação da notificação de utilizadores não recenseados para procederem à desocupação imediata.

In casu, obviamente se trata da desocupação executada pelo respectivo promotor privado, uma vez que está expressamente estipulado na cláusula sexta do respectivo contrato de concessão de terreno, conforme o Despacho n.º 157/GM/89, publicado no 4º Suplemento ao B.O. N.º 52 de 29DEZ1989, à luz da qual “constituem encargos especiais a suportar exclusivamente pelo segundo outorgante (o concessionário Companhia de Investimento Xxxxx, Limitada) a desocupação quer do terreno quer das áreas assinaladas na planta, assim como a remoção de todas as construções e materiais aí existentes num prazo máximo de 48 meses,”.

Assim, não é da responsabilidade do Instituto de Habitação a notificação da Autora e do seu filho, ambos utilizadores não recenseados, para procederem à desocupação imediata da barraca nos termos prescritos no artº 27º/3, ex vi do artº 29º/2.

Portanto, não podemos julgar ilegal ou até ilícita a conduta negativa do Réu Instituto de Habitação, consistente no *non facere* da notificação em ambas duas modalidades, não obstante a comprovação dos seguintes factos:

- *O Réu não publicou em jornais do Território nem fixou na zona editais informativos, em português e em chinês, até 30 dias antes do início das desocupações (resposta ao quesito 11º).*
- *O Réu não procedeu à desocupação prévia da edificação informal, nem confirmou a sua desocupação, antes de proceder à demolição (resposta ao quesito 12º).*
- *O Réu não notificou a Autora de que iria ter lugar a desocupação ou a demolição da edificação informal (resposta ao quesito 13º).*

Não tendo sido demonstrada a ilicitude da actuação por parte do Réu Instituto de Habitação, a presente acção não pode deixar de improceder e nós ficamos por isso dispensados da apreciação dos restantes requisitos para responsabilizar a Administração, o que também torna inútil a reapreciação da questão do invocado erro na apreciação de prova.

Assim, o recurso deve improceder.

Tudo visto, resta decidir.

III

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conferência negar provimento ao recurso, mantendo na íntegra a sentença recorrida.

Custas pela Autora, com taxa de justiça fixada em 6 UC, a cargo da Autora, sem prejuízo do apoio judiciário já concedido.

Registe e notifique.

RAEM, 10DEZ2015

Lai Kin Hong
(Relator)

João A. G. Gil de Oliveira
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng
(Segundo Juiz-Adjunto)

Fui presente
Mai Man Ieng