

## **Processo nº 280/2017**

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: 05 de Julho de 2018

### **ASSUNTO:**

- Caducidade da concessão do terreno
- Princípios da imparcialidade, da igualdade, da justiça e da boa-fé
- Falta de audiência prévia

### **SUMÁRIO:**

- A caducidade com base no termo do prazo da concessão provisória sem esta ter sido convertida em definitiva (cfr. artº 52º da Lei nº 10/2013) é uma caducidade-preclusão (ou caducidade preclusiva), que depende somente dum facto objectivo simples, que é justamente o decurso do prazo legal ou contratualmente estabelecido.
- Ou seja, uma vez decorrido o prazo da concessão provisória do terreno sem esta ter sido convertida em definitiva, independentemente havendo ou não culpa do concessionário ou prévia declaração da caducidade com fundamento na falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo fixado, verifica-se sempre a caducidade da concessão provisória, pelo que a respectiva declaração da caducidade constitui uma actividade administrativa vinculada.
- Os princípios da imparcialidade, da igualdade, da justiça e da boa-fé só são operantes nas actividades administrativas discricionárias.

- A audiência de interessados é uma das formas da concretização do princípio da participação dos particulares no procedimento administrativo, legalmente previsto no artº 10º do CPAC, nos termos do qual os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito.
- E destina-se a evitar, face ao administrado, o efeito surpresa e, no mesmo passo, garantir o contraditório, de modo a que não sejam diminuídos os direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados.
- A preterição dessa formalidade pode, em certos casos, ser ultrapassada se daí não resulte qualquer ilegalidade determinante da anulação do acto, isto é, quando, atentas as circunstâncias concretas, a intervenção do interessado se tornou inútil, seja porque o contraditório já se encontre assegurado, seja porque não haja nada sobre que ele se pudesse pronunciar, seja porque, independentemente da sua intervenção e das posições que o mesmo pudesse tomar, a decisão da Administração só pudesse ser aquela que foi tomada.

O Relator,

Ho Wai Neng

## **Processo n° 280/2017**

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **05 de Julho de 2018**

Recorrente: **Companhia de Investimento de Artesanato de Porcelana Novo Macau, Limitada**

Entidade Recorrida: **O Chefe do Executivo da RAEM**

***ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:***

### **I – Relatório**

A Recorrente **Companhia de Investimento de Artesanato de Porcelana Novo Macau, Limitada**, melhor identificada nos autos, vem interpor o presente Recurso Contencioso contra o despacho do **Chefe do Executivo** de 13/02/2017, que declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de 4,509m<sup>2</sup>, situada na Ilha de Coloane, no gaveto das Estradas da Barragem de Ká-Hó e Nossa Senhora de Ká-Hó, concluindo que:

1. 本司法上訴之提起屬適時，貴院具有權限審理本司法上訴;
2. 司法上訴人為透過第 190/GM/89 號批示批出位於路環九澳堤壩馬路與九澳聖母馬路交界的土地(於澳門物業登記局標示編號 21953 號)之承批人;
3. 司法上訴人已履行繳付上述土地之全數溢價金合共澳門幣 1,478,676 圓;
4. 就司法上訴人於 1992 年 6 月 19 日透過登記編號 T-2989 遞交一份工程計劃草案的申請曾獲發出的有條件的可行意見;
5. 司法上訴人曾按照土地工務運輸局要求於 1993 年 6 月 11 日透過登記編

號 T-2996 已遞交延誤遞交計劃的解釋，及後土地工務運輸局並沒有發出任何不接納有關解釋或因此須宣告土地批給失效的回覆；

6. 基於前城市規劃廳修改該土地之街道準線圖，導致須修改土地批給合同，土地工務運輸局便將擬本的條件提供予司法上訴人；
7. 司法上訴人於 1994 年 7 月 13 日透過登記編號 T-3638 遞交表示接受修改土地批給合同擬本的條件之聲明書；
8. 前運輸暨工務政務司於 1995 年 3 月 21 日作出批示同意土地工務運輸局撰寫之第 039/SOLDEP/95 號報告書，其批准修改該土地的土地批給合同、不料處罰款下修改土地利用期限並將案卷寄送土地委員會發表意見及續後程序。
9. 及後，修改土地批給合同之程序就在徵求前城市規劃廳要求其審議的情況下停止跟進及中斷；
10. 自 1994 年起，土地工務運輸局並沒有向司法上訴人發出任何書面通知有關修改土地批給合同之程序的進展或通知該程序是否已被否決或終止；
11. 司法上訴人於 2008 年 9 月 30 日申請要求發出該土地之街道準線圖，及後獲發之
12. 街道準線圖已將土地的界線和面積改變、用途由工業改為住宅、樓宇高度增加及計劃道路改變；
13. 基於以上改變，司法上訴人需費時重新編製發展該土地的建築計劃，司法上訴人並於 2010 年 6 月 23 日遞交登記編號 T-5743 向土地工務運輸局作出通知；
14. 司法上訴人按照第 437/8002.028/DSODEP/2010 號公函要求於 2010 年 7 月 28 日透過登記編號 T-6604 回覆土地工務運輸局並附同一份該土地的初步研究方案及施工進度表等文件，至今一直未獲土地工務運輸局回覆；
15. 司法上訴人於 2012 年 12 月 6 日就土地工務運輸局發出之第

0821/8002.03/DSODEP/2012 號公函提交書面聽證，不同意有關土地工務運輸局指因司法上訴人不履行合同義務及不遵守利用期限的責任屬完全歸責於司法上訴人，並擬宣告土地之臨時性批給失效；

16. 被上訴批示透過刊登於澳門特別行政區公報第二組之第 19/2017 號運輸工務司司長批示，指出由於批給期間已屆滿，該土地的批給已被宣告失效，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸屬澳門特別行政區，司法上訴人無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。
17. 司法上訴人認為被上訴批示載有欠缺聽證之違反法律的瑕疵；
18. 須特別指出，司法上訴人於 2012 年 12 月 6 日作出書面聽證，其理由是指因司法上訴人不履行合同義務及不遵守利用期限的責任屬完全歸責於司法上訴人，及後行政長官並沒有就司法上訴人提交之書面聽證作出任何決定；
19. 被上訴批示中卻並非以有關土地未被利用是否歸責於司法上訴人的理由而作出宣告失效的決定，相反，單純是指因批給期間屆滿而不能轉為確定而宣告失效，並非以先前作書面聽證之理由作出決定；
20. 而且，司法上訴人於 2012 年 12 月 6 日提交之書面聽證時土地批給合同的期限倘未屆滿，當時並不存在被上訴批示所指租賃批給期限屆滿的情況；
21. 司法上訴人於 2012 年 12 月 6 日遞交書面聽證後，土地工務運輸局製作多份意見書及報告，司法上訴人從來沒有就上指意見書作出任何聽證、意見或陳述；
22. 在被上訴批示中，行政長官是以上指意見書為依據，宣告該土地的批給失效，由此可見，於作出上指意見書才屬於該卷宗之行政程序的調查完結。根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款規定，司法上訴人有權在作出決定前，就上指意見書及其內提出認為應宣告土地批給失效理由作出書

面聽證;

23. 在不存在《行政程序法典》第 96 條及第 97 條所指之應不進行聽證或免除聽證之情況，被上訴批示沒有對司法上訴人作出書面聽證;
24. 由於以另一個截然不同的理由為依據建議行政長官作出宣告土地批給失效，對司法上訴人進行聽證是絕對必須的，因此被上訴批示為在調查完結後，未有對司法上訴人進行必須之聽證，侵犯了司法上訴人依法可進行聽證之權利;
25. 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d) 項及《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d) 項之規定，被上訴批示違反了《行政程序法典》第 93 條第 1 款之規定，侵犯了司法上訴人之基本權利之根本內容，故該批示之行政行為屬無效。
26. 除此之外，司法上訴人認為被上訴行為尚違反行政行為適用原則及法律的瑕疵;
27. 基於非歸責於司法上訴人不履行合同義務之情況下，該土地並未有在土地批給批示及土地批給合同之期限內對土地完成利用，不應產生對司法上訴人的懲罰性失效的法律後果，否則屬明顯違反《行政程序法典》第 7 條的公正原則及無私原則;
28. 前運輸暨工務政務司曾於 1995 年 3 月 21 月作出批示，指非因完全歸責於司法上訴人之理由，批准修改該土地的土地批給合同及訂定新的土地利用期，且沒有向司法上訴人科處任何罰款;
29. 由此證明土地之未有利用屬不可歸責於司法上訴人的情況;
30. 而按照該上述批示所批准修改土地批給合同卻在徵求前城市規劃廳要求其審議的情況下停止跟進而中斷，原因是由於路環整治計劃正在編製中，自此之後，行政當局沒有以任何其他形式跟進修改程序;
31. 由於司法上訴人已收到並接受了修改批地合同的擬本，具有合理理由及

合理期望等候有關修改批給合同公佈於《澳門政府公報》以完成整個修改程序;

32. 行政當局自 1994 年起沒有再作出任何跟進及向司法上訴人作任何通知，此乃行政當局的怠慢及疏忽，並不屬於可歸責於司法上訴人的情況;
33. 自行政當局準備將該土地所在的區域改為住宅用途後，對該土地原有的土地批給合同有關將該土地進行工業用途之利用已沒有意義;
34. 基於上述原因，雖然修改土地批給合同程序已被批准及啟動，但礙於重新規劃進行諮詢及研究，導致無法完成修改土地批給合同程序，並在利用期限屆滿前完成發展，此等情況均非司法上訴人的怠慢或不作跟進而導致，屬於不可歸責於司法上訴人之情況;
35. 在 1994 年至 2007 年期間，行政當局屬不作為，既不執行有關修改土地批給合同的程序，又沒有適時向司法上訴人作出通知有關土地的利用性質的更改;
36. 直至於城市規劃廳應司法上訴人申請於 2008 年 12 月 9 日發出該土地的第 93A118 號街道準線圖，將上述土地的用途由工業改至住宅，而該街道準線圖是參照在 2000 年 7 月 6 日已核准的第 89A025 號街道準線圖的規劃條件編製;
37. 由此可見，上述土地所在的區域早已在 2000 年有新編製的街道準線圖及新的土地規劃及土地用途，卻基於行政當局的疏忽及怠慢，行政當局沒有對司法上訴人作出通知;
38. 城市規劃廳應於 2000 年對司法上訴人作出通知，然而城市規劃廳遺漏跟進導致上述土地被迫變成閑置的狀況，並屬不可歸責於司法上訴人之情況，使司法上訴人白白浪費接近 10 年時間的漫長等待;
39. 再者，由於城市規劃廳於 2008 年 12 月 9 日發出該土地的第 93A118 號街道準線圖已改更土地用途，因此即使司法上訴人按照土地批給合同的條

件及用途利用土地進行發展，有關發展計劃(興建工業樓宇)根本已過時，且與該土地的規劃完全脫節;

40. 綜上所述，由於土地的規劃已作變更，在不可歸責於司法上訴人的情況下，使司法上訴人沒能在利用期屆滿前發展土地，根本不構成宣告該土地之批給合同失效的合理原因;
41. 在尊重其他更好的見解下，司法上訴人認為僅僅是因為行政當局的怠惰及效率低下以及各種不作為的情況下，不能將司法上訴人等待修改批給合同程序的過程超過 10 年時間，將此段期間不能將任何未對該土地進行利用的責任歸咎於司法上訴人;
42. 另一方面，司法上訴人在 2010 年 7 月 28 日提交以新街道準線圖利用該土地的初步研究方案及施工進度表等文件待土地工務運輸局審批，卻至該土地的土地批給合同期限屆滿接近 5 年時間內，行政當局根本未曾對司法上訴人提交以新街道準線圖利用該土地的初步研究方案及施工進度表等文件進行任何審閱及作出跟進;
43. 倘行政當局及時對司法上訴人於 2010 年提交以新街道準線圖利用該土地的初步研究方案及施工進度表等文件作適當跟進，為期 24 個月的利用土地期間是絕對可以在土地批給合同期間屆滿前完成，因此，宣告該土地批給合同失效的決定是違反行政當局之善意原則及保護信賴原則;
44. 除了上述所指因新規劃及未有完成修改土地批給合同之障礙外，尚有其他客觀因素導致司法上訴人未能於利用期內完成土地發展，包括不可或缺的公共基礎建設，例如自來水及電力供應等，均使司法上訴人先前不具有足夠的客觀條件讓司法上訴人對土地進行利用及發展，有關客觀條件的缺乏亦非單憑司法上訴人的能力可以彌補;
45. 司法上訴人認為被上訴批示無視上述種種情況及原因，直接將不按時利用土地的責任歸咎於司法上訴人上，然而事實上利用期的不履行是由於

行政當局的遲延、不配合以及違反《行政程序法典》第11條及第12條之處事原則下，不配合司法上訴人義務的履行所造成，因此，並不構成宣告土地批給合同失效的合法依據;

46. 司法上訴人認為現行《土地法》就規定倘土地批給合同期限屆滿而未轉為確定性批給的法律結果，尚存在一種假設，就是土地批給合同屆滿後須證明是司法上訴人違反批給合同的義務;
47. 在土地批給合同期限屆滿及證實是司法上訴人的過錯而違反土地批給合同，只有在下述情況下才可宣告這一種懲罰性失效的法律後果，而且宣告失效才是合法及不可辯駁;
48. 相反，倘行政當局在未有評估這種違約行為的原因和歸屬，特別是否屬司法上訴人的過錯、可歸責性或是否存在違約行為時，卻產生對司法上訴人一種懲罰性的失效的法律結果;
49. 因此，被上訴批示作出的行政行為完全屬於終審法院第32/2013號判決所指「“明顯不公正”...包括行政當局毫無根據或毫無必要地迫使私人犧牲權利的情況」，明顯是違反《行政程序法典》第7條所指的公正原則，因此，必須廢止宣告土地批給合同失效的行為;
50. 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條1款d)項之規定，由於該批示之行政行為違反了《行政程序法典》第7條、第8條以及第93條規定，存在違反法律之瑕疵，屬可撤銷及無效之情況。因此，本司法上訴所針對之實體應考慮司法上訴人依法享有之權利，宣告該行政行為無效並予以撤銷。

\*

Regularmente citada, a Entidade Recorrida contestou nos termos constantes a fls. 23 a 37 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, pugnando pelo não provimento do recurso.

\*

Tanto a Recorrente como a Entidade Recorrida ambas apresentaram as alegações facultativas, mantendo, no essencial, as posições já tomadas, respectivamente, na petição inicial e na contestação.

\*

O Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

*“Na petição inicial e nas suas alegações de fls.52 a 57 dos autos, a recorrente assacou a indevida preterição da audiência e a violação de lei ao despacho em escrutínio, no qual o Exmo. Senhor Chefe do Executivo determina: «同意。因此，根據本批示組成部分的運輸公務司司長二零一五年十二月二日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 9/2014 號案卷所指的以租賃制度及公開競投方式的土地批給失效。»*  
(vide fls.606 do P.A., vol. II)

*O teor acima transcrito demonstra nitidamente que o despacho em crise absolve e chama a si todos os fundamentos alegados pelo Sr. STOP no seu Parecer de 02/12/2015 (cfr. fls.600 a 605 do P.A., vol. II), aí ele manifestou a expressa e consciente concordância com a proposta apresenta pela Comissão de Terras, no sentido de se verificar a caducidade de preclusão.*

\*

*Repare-se que a concessão de terreno declarada caduca pelo despacho impugnado nestes autos foi titulada pela escritura pública lavrada na DSF em 23/02/1990, cuja Cláusula Segunda estipula concludentemente que o prazo da concessão é de 25 anos contados desde 23/02/1990 que é data da outorga desta escritura. O que patenteia inequivocamente que este prazo de 25 anos encontra incuravelmente expirado em 22/02/2015.*

*Bem, o recorrente não alegou nem provou que tal concessão tivesse sido*

*convertida na definitiva antes de 22/02/2015, por isso, a qual tinha sido provisória durante o período de 25 anos. Nesta medida, e de acordo com o disposto no art.55º da Lei n.º6/80/M e sucessivamente no n.º1 do art.48º da Lei n.º10/2013, não se descortina dúvida da impossibilidade da renovação desta mesma concessão.*

*Com efeito, a sábia jurisprudência ensina (vide. Acórdão do Venerando TSI no Processos n.º179/2016): «II. Se o legislador da Lei n.º6/80/M dispensa o concurso nas renovações (56º, n.º2, al. a)), que não isenta na concessão provisória (56º, n.º1), é porque se está a referir, exactamente, às concessões que deixaram de ser provisórias e já se converteram em definitivas (cfr. Art.49º). Quer dizer, a conjugação destes três preceitos deixam exposta claramente a idéia de que as renovações só são possíveis relativamente às concessões definitivas e não também às provisórias. III. O art.179º, n.º1, al. a), da Lei n.º6/80/M, ao prescrever que “estão sujeitas a registo as concessões provisórias e definitivas”, bem como a “renovação destas”, está a reportar a renovação somente a “estas” (segundas), ou seja, às definitivas. E o art.180º, n.º2, da mesma lei reforça a mesma idéia, ao apenas prever expressamente a renovação das concessões definitivas.»*

*E, «Ao abrigo da nova Lei de Terras (Lei n.º10/2013) não é possível a prorrogação da concessão provisória findo o respectivo prazo da concessão, excepção feita à situação do art.48º, n.º2, mesmo assim a título excepcional e nas condições ali previstas.» (cfr. aresto do TSI no Processos n.º179/2016) Pois, nenhuma norma permite à Administração considerar suspenso o prazo de concessão provisória ou poder prorrogá-lo, e a Lei de Terras estabelece como princípio que as concessões provisórias não podem ser renovadas, a única excepção a esta regra fica dependente da verificação dos pressupostos consagrados no n.º2 do art.48º citado (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º28/2017).*

*Assevera deliberada e peremptoriamente o douto TUI: Decorrido o prazo de 25 anos da concessão provisória (se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do*

*Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas. Quer isto dizer que o Chefe do Executivo declara a caducidade pelo decurso do prazo se o concessionário não tiver apresentado a licença de utilização do prédio, porque é mediante a apresentação desta licença que se faz a prova de aproveitamento de terreno urbano ou de interesse urbano. (cfr. Acórdão no Processo n.º28/2017)*

*Convém realçar que a jurisprudência consolidada do Venerando TSI vem navegando na mesma direcção, afirmando constantemente que são vinculados os actos administrativos de declaração da caducidade das concessões provisórias de terrenos, desde que a caducidade se derive de duas situações cumulativas: dum lado, a constatada expiração do prazo máximo de 25 anos e, de outro, a inexistência da conversão em concessão definitiva. (a título exemplificativo, arestos nos Processos n.º672/2015, n.º375/2016 e 179/2016)*

*Interpretando-o em articulação com o Parecer n.º104/2015 da Comissão de Terras e o correlacionado Parecer do STOP (docs. de fls.547 a 605 do P.A., vol. II), colhemos que o despacho recorrido consiste em declarar caduca a referida concessão por não conclusão do aproveitamento do terreno no prazo de 25 anos. Quer dizer se trata in casu da caducidade preclusiva.*

*A todas estas luzes, estamos convictos de que o despacho em causa constitui acto administrativo vinculado, quer dizer, a declaração da caducidade da concessão é a única solução legal.*

\*

*No seu Parecer n.º104/2015, a Comissão de Terras propôs afinal a declaração da caducidade preclusiva por se ter verificado a expiração do prazo de concessão de 25 anos, todavia reconheceu que o procedimento se tinha sido iniciado para a Administração*

*apreciar se seria imputável o incumprimento do contrato de concessão pela recorrente, consubstanciado na falta de aproveitamento do terreno nos prazos fixados no contrato.*

*O que significa que na fase final desse procedimento a Administração mudou a perspectiva inicial, no sentido de vir declarar a caducidade preclusiva da mesma concessão com base de se encontrar em 02/12/2015 irremediavelmente decorrido o prazo de 25 anos previamente fixado.*

*Na medida em que a Administração não procedeu à prévia audiência do recorrente quanto à mudança da perspectiva inicial e à declaração da caducidade preclusiva, podemos extrair que no aludido procedimento se surgiu a omissão de audiência.*

*Bem seguimos à brilhante 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.º1, do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º20/2016)*

*Pois, nos casos em que é vinculada a actividade administrativa, a audiência de interessados pode degradar-se em formalidade não essencial e a sua preterição não se terá por invalidante se for de entender que outra não podia ser a solução tomada face à lei aplicável ao caso concreto (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º179/2016). Daí que uma vez que a declaração da caducidade no caso do termo do prazo da concessão provisória sem esta ter sido convertida em definitiva constitui uma actividade administrativa vinculada, a audiência prévia do interessado deixa de ter qualquer relevância, já que nada pode influenciar a decisão a tomar pela Entidade Recorrida (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º375/2016).*

*Em esteira, podemos concluir que a preterição da audiência no procedimento*

*conducente ao despacho in questio se degrada em formalidade não essencial, não acarreta a anulabilidade ao mesmo, e de qualquer modo, não pode desencadear a nulidade.*

\*

*A nível de doutrina e jurisprudência, é assente que os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da boa fé se regem apenas os actos administrativos discricionários, sendo inoperantes aos vinculados para efeitos da invalidade. Eis, sem margem para dúvida, a orientação constante e unânime das jurisprudências dos Venerandos TSI e TUI.*

*Em harmonia com tais prudentes jurisprudências, e atendendo que o despacho em causa tem a natureza de acto vinculado, resta-nos apenas concluir que a arguição da violação dos princípios da justiça e da imparcialidade é inócua, não podendo invalidar o despacho recorrido.*

\*\*\*

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

\*

Foram colhidos os vistos legais dos Mm<sup>os</sup> Juizes-Adjuntos.

\*

## **II – Pressupostos Processuais**

O Tribunal é o competente.

As partes possuem personalidade e capacidade judiciárias.

Mostram-se regularmente patrocinadas.

Não existem nulidades, excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

\*

### **III – Factos**

É assente a seguinte factualidade com intesse à boa decisão da causa face aos elementos probatórios existentes nos autos:

- Através da escritura pública de 23 de Fevereiro de 1990, exarada a fls. 26 e seguintes do livro 274 da Direcção dos Serviços de Finanças, em conformidade com o Despacho n.º 190/GM/89, publicado no 4.º Suplemento ao Boletim Oficial de Macau n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi titulada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 4,509m<sup>2</sup>, situado na Ilha de Coloane, no gaveto das Estradas da Barragem de Ká-Hó e Nossa Senhora de Ká-Hó, a favor da Companhia de Investimento de Artesanato de Porcelana Novo Macau, Limitada, com sede em Macau, na Rua de Cantão, n.º 56, 8.º andar D, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis com o n.º 4064 (SO).
- A concessão foi registada na Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, ficando o terreno descrito sob o n.º 21953 a fls. 52 do livro B104A e o direito resultante da concessão inscrito a favor daquela sociedade sob o n.º 281 a fls. 151 do livro F1, o qual se encontra onerado com hipoteca voluntária inscrita sob o n.º 14424 a fls. 19 do livro C53K a favor de Maria Josefa Bell e marido, Karl Tressilian Bell.
- De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento do terreno é válido pelo prazo de 25

anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública.

- Segundo o estabelecido na cláusula terceira do mesmo contrato, o terreno seria aproveitado com a construção de uma unidade industrial para fabrico de artigos de porcelanas, composta de vários edifícios até 3 pisos, explorar directamente pela concessionária.
- O prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 22 de Fevereiro de 2015.

\*

#### **IV – Fundamentação**

O presente recurso contencioso consiste em apreciar a eventual legalidade/ilegalidade do acto recorrido, pelo qual se declarou a caducidade da concessão do terreno em questão.

Para a Recorrente, o acto recorrido padece dos seguintes vícios:

- a) vício de forma por falta de audiência prévia;
- b) violação dos princípios da imparcialidade, da justiça e da boa-fé.

Vamos analisar se lhe assiste razão

##### **1. Da falta de audiência prévia:**

Como é sabido, a audiência de interessados é uma das formas da concretização do princípio da participação dos particulares no procedimento administrativo, legalmente previsto no artº 10º do CPAC, nos termos do qual os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito.

E destina-se a evitar, face ao administrado, o efeito surpresa e, no mesmo passo, garantir o contraditório, de modo a que não sejam diminuídos os direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados.

A doutrina e a jurisprudência portuguesa, cujo sistema jurídico é igual ou semelhante ao nosso, pelo que citamos a título do Direito Comparado, têm vindo a entender que a preterição dessa formalidade pode, em certos casos, ser ultrapassada se daí não resulte qualquer ilegalidade determinante da anulação do acto, isto é, quando, atentas as circunstâncias concretas, a intervenção do interessado se tornou inútil, seja porque o contraditório já se encontre assegurado, seja porque não haja nada sobre que ele se pudesse pronunciar, seja porque, independentemente da sua intervenção e das posições que o mesmo pudesse tomar, a decisão da Administração só pudesse ser aquela que foi tomada (Ac. do STA, proferidos nos Recursos n.ºs 1240/02, 671/10 e 833/10, respectivamente, de 03/03/2004, 10/11/2010 e 11/05/2011).

Ao nível da jurisprudência local, tanto o TUI como este TSI também têm vindo a adoptar o mesmo entendimento (cfr. Acs. do TUI de 25/07/2012, 25/04/2012 e 23/05/2018, proferidos nos Proc. n.ºs 48/2012, 11/2012 e 7/2018 e Acs. do TSI de 09/11/2017, 01/02/2018 e 14/06/2018, proferidos nos Procs. n.ºs 375/2016, 26/2017 e 16/2017, respectivamente).

No caso em apreço, o acto recorrido consiste numa declaração da caducidade da concessão provisória pelo termo da mesma sem que esta se encontra convertida em definitiva.

Sobre a natureza desta declaração de caducidade, quer o TUI (cfr. Ac. do TUI de 23/05/2018, proferido no Proc. n.º 7/2018), quer este TSI (cfr. Acs. do TSI de 01/02/2018, 31/05/2018 e 14/06/2018, proferidos nos Procs. n.ºs

26/2017, 574/2016 e 16/2017, respectivamente), já fixaram a jurisprudência unânime no sentido de que se trata duma caducidade preclusiva, que depende somente dum facto objectivo simples, que é justamente o decurso do prazo da concessão provisória legal ou contratualmente estabelecido, independentemente de haver ou não culpa do concessionário na falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo fixado.

Ou seja, a lei impõe-se, sem qualquer alternativa, a verificação da caducidade no caso do termo do prazo da concessão provisória sem que esta se encontra convertida em definitiva.

Sendo uma caducidade legalmente imposta sem qualquer outra opção, a respectiva declaração constitui uma actividade administrativa vinculada

Nesta conformidade, a audiência da Recorrente deixa de ter qualquer relevância, uma vez que nada pode influenciar a decisão a tomar pela Entidade Recorrida.

## **2. Da violação dos princípios da justiça, da imparcialidade e da boa-fé:**

A alegada violação dos vícios em causa só tem interesse para actividade administrativa discricionária, nunca é operante no exercício do poder vinculado.

No mesmo sentido, vejam-se os Acs. do TUI de 08/06/2016, 22/06/2016 e 23/05/2018, proferidos nos Proc. n.ºs 9/2016, 32/2016 e 7/2018 e Acs. do TSI de 07/07/2016, 09/11/2017, 01/02/2018, 15/03/2018 e 14/06/2018, proferidos nos Procs. n.ºs 434/2015, 375/2016, 26/2017, 299/2013 e 16/2017, respectivamente.

Tendo o acto recorrido praticado no âmbito do exercício do poder

vinculado, os alegados vícios não deixam de se julgar improcedentes.

\*

Tudo visto, resta decidir.

\*

### **V – Decisão**

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso, confirmando o acto recorrido.

\*

Custas pela Recorrente com 15UC de taxa de justiça.

Notifique e D.N..

\*

RAEM, aos 05 de Julho de 2018.

(Relator)

Ho Wai Neng

(Primeiro Juiz-Adjunto)

José Cândido de Pinho

(Segundo Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng