

Processo nº 915/2020

(Autos de Recurso Contencioso)

Data do Acórdão: 16 de Dezembro de 2021

ASSUNTO:

- Declaração de caducidade da concessão de terreno
- Erro nos pressupostos de factos

SUMÁRIO:

- As obras de construção promovidas opor um serviço autónomo da Região, no caso o Instituto de Acção Social, não estão sujeitas a licenciamento, mas apenas a prévia aprovação da DSSOPT, daí que não existam licenças de utilização dos edifícios construídos;
- Não sendo emitidas licenças de utilização decorrente da legislação aplicável, a prova do aproveitamento não pode ser feita através da apresentação das mesmas;
- Demonstrando-se que o terreno se mostra aproveitado nos termos e para os fins contratualmente definidos, a Administração estava impedida de declarar a caducidade com fundamento no mero decurso do prazo de 25 anos da concessão e na impossibilidade de renovação da concessão por a mesma ser provisória, estando o respectivo acto ferido de vicio de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

Rui Pereira Ribeiro

Processo nº 915/2020

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **16 de Dezembro de 2021**

Recorrente: **Corporação Evangélica "A"**

Recorrido: **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

*

ACORDAM OS JUÍZES DO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I. RELATÓRIO

Corporação Evangélica "A", com os demais sinais dos autos, vem interpor recurso contencioso do Despacho proferido pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 05.08.2020 que declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de 7.500 m², sito na Ilha de Coloane, formulando as seguintes conclusões e pedidos:

1. O presente recurso contencioso vem interposto do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (adiante designado por "entidade recorrida"), datado de 5 de Agosto de 2020 (incluindo o Parecer da Comissão de Terras n.º 65/2020, como parte integrante).
2. Através do acto recorrido, foi declarada, por incumprimento do aproveitamento no prazo de arrendamento, a caducidade da concessão dum terreno concedido pelo contrato constante do Despacho n.º 161/SATOP/90, publicado no suplemento do Boletim Oficial de Macau n.º 52, de 26 de Dezembro de 1990, e posteriormente

alterado pelo Despacho n.º 73/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 17, de 29 de Abril de 1991.

3. A Recorrente imputa ao acto recorrido os vícios da incompetência, da falta de fundamentação e do erro no pressuposto de facto, bem como a violação dos princípios da boa fé e da igualdade.

(1) Violação das normas de competência

4. Nos termos do art.º 167.º da Lei de Terras: “*A caducidade das concessões, provisórias e definitivas, é declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial.*”
5. O acto ora impugnado foi praticado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.
6. Não obstante que o acto recorrido invocasse a Ordem Executiva n.º 184/2019 como fundamento da delegação, a competência para praticar o acto recorrido não foi incluído na referida Ordem Executiva, porque:
7. Primeiro, nos termos do n.º 1 da Ordem Executiva n.º 184/2019: “*1. São delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário, as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, bem como aos relativos ao seu Gabinete.*”
8. E são seguintes as áreas de governação em que o Secretário para os Transportes e Obras Públicas exerce as competências, previstas pelo n.º 1 do art.º 6.º do RA n.º 6/1999: “*(1) Ordenamento físico do território; (2) Regulação dos transportes, aeronaves e actividades portuárias; (3) Infra-estruturas e obras públicas; (4) Transportes e comunicações; (5) Protecção do ambiente; (6) Habitação económica e social; (7) Meteorologia.*”
9. A declaração da caducidade da concessão do terreno não se enquadra em qualquer das áreas de governação previstas nas alíneas (2) a (7) do n.º 1 do art.º 6.º do RA

n.º 6/1999, nem se encontra na área de “ordenamento físico do território”.

10. Embora não se encontre no nosso regime jurídico a definição do “ordenamento físico do território”, nem a enumeração das matérias que integram o mesmo, dos diplomas e actos relacionados com o “ordenamento físico do território” resulta que, o acto de “declaração da caducidade da concessão do terreno” nunca foi considerado como acto de “ordenamento físico do território”, antes ou depois do Retorno de Macau.
11. É razoável considerar a “declaração da caducidade da concessão do terreno” como competência que só pode ser exercida pelo Chefe do Executivo.
12. Diferentemente do Processo n.º 10/2017 do TUI, *in casu*, não está em causa um mero acto executivo como a “ordem do despejo” – não decorre inelutavelmente do decurso do prazo da concessão de 25 anos.
13. Ao determinar se deve ser declarada a caducidade da concessão de certo terreno, o Chefe do Executivo, na qualidade do dirigente máximo da RAEM, não só atende ao decurso do tempo, mas também considera se o terreno foi efectivamente aproveitado, bem como as questões técnicas da titularidade de direitos e responsabilidades no procedimento de aproveitamento, e as questões não técnicas da oportunidade da declaração da caducidade e se está conforme o interesse público.
14. Por isso, a Lei de Terras dispõe que compete ao Chefe do Executivo decidir sobre diversas matérias significativamente relacionadas com o interesse público.
15. Os respectivos dispostos da Lei de Terras têm por objectivo legislativo a salvaguarda mais eficaz do interesse público, isso porque, apenas o Chefe do Executivo possui o estatuto constitucional adequado para ponderar sinteticamente os interesses envolvidos, e fazer a respectiva decisão.
16. Caso se entenda que, através da Ordem Executiva n.º 184/2019, foram delegadas no Secretário para os Transportes e Obras Públicas as supracitadas competências conferidas ao Chefe do Executivo pela Lei de Terras, os respectivos direitos não devem ser exercidos pelo próprio Chefe do Executivo antes do exercício do direito

de avocar previsto pelo n.º 2 do art.º 41.º do CPA.

17. Porém, não é isso que acontece na prática administrativa, e depois de simples pesquisa no sítio da IO, pode-se ver que os terrenos envolvidos nos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 30/2020 e n.º 29/2020 foram sujeitos ao despacho do Chefe do Executivo.
18. Em fim, mesmo que se admita que a competência para declarar a caducidade da concessão do terreno é delegável na entidade recorrida, só pode ser delegada caso a caso, e ao abrigo do art.º 39.º do CPA, deve-se especificar expressamente no acto de delegação que é delegado na entidade recorrida o poder de declarar a caducidade da concessão do terreno.
19. Senão, caso se entenda, indiscriminadamente, que a Ordem Executiva n.º 184/2019 conferiu à entidade recorrida todas as competências que devem ser exercidas pelo Chefe do Executivo conforme a Lei de Terras, constitui-se, na verdade, a renúncia ou a alienação completa por parte do Chefe do Executivo das competências legais, violando-se o art.º 31.º do CPA.
20. Compete ao Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão do terreno, razão pela qual o Parecer da Comissão de Terras n.º 65/2020, que faz parte integrante do acto recorrido, e as Propostas da DSSOPT n.º 150/DSO/2020, n.º 052/DSO/2020 e n.º 319/DSO/2019, propuseram por unanimidade que fosse declarada a caducidade da concessão do terreno envolvido por despacho do Chefe do Executivo.
21. Por outro lado, até ao dia 20 de Dezembro de 2019, todos os despachos de declaração da caducidade da concessão do terreno foram proferidos pelo Chefe do Executivo.
22. De acordo com o art.º 122.º, n.º 2, al. b) do CPA, são nulos os actos estranhos às atribuições da pessoa colectiva em que o seu autor se integre.
23. O acto recorrido violou as supracitadas disposições legais relativas à competência de declaração da caducidade da concessão do terreno, pelo que deve ser declarado

nulo.

(2) Falta de fundamentação

24. Nos termos do art.º 115.º, n.º 1 do CPA: “*A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de factos e de direito da decisão...*”. E dispõe-se no n.º 2 do mesmo artigo que: “*Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.*”
25. No Parecer n.º 65/2020 da Comissão de Terras que faz parte integrante do acto recorrido, referiu-se que “*esta Comissão entende que, o prazo de arrendamento do terreno já expirou no dia 25 de Dezembro de 2015, e ainda não foi concluído o aproveitamento do terreno nesta data, razão pela qual a concessão não se tornou em definitiva e manteve a natureza provisória, causando a extinção da concessão por caducidade...*”
26. Conforme tal conclusão, a causa de declaração da caducidade da concessão do terreno envolvido é “*o prazo de arrendamento do terreno já expirou no dia 25 de Dezembro de 2015, e ainda não foi concluído o aproveitamento do terreno nesta data*”.
27. No aludido Parecer, referiu-se na alegada fundamentação que “*já existissem construções no terreno e entrasse no funcionamento o centro*”, mas não se justificou a desconformidade das áreas e utilizações das construções com o “*aproveitamento previsto no contrato*”, e em consequência, reconheceu-se que “*não foi cumprido em pleno o aproveitamento previsto no contrato*”.
28. No Parecer acima referido, indicou-se expressamente nos art.ºs 13.º e 14.º que foi construído no terreno em causa um edifício designado por “*Secção Feminina da B*”, com a área de 820m², que entrou em funcionamento em 2003 com ajuda do IAS; e nos art.ºs 20.º e 21.º, foi expressamente mencionada a conclusão da “*empreitada de construção da Secção Masculina do Desafio Jovem*” no terreno em causa.
29. O acto recorrido admitiu a construção dos referidos edifícios, mas entendeu que

“não foi cumprido em pleno o aproveitamento previsto no contrato” sem analisar as áreas e utilizações dos mesmos.

30. Ao mesmo tempo, o supracitado Parecer também referiu que *“tendo o IAS entregue as instalações ao centro para a respectiva finalidade”*.
31. O supracitado Parecer ainda indicou que não foram emitidas licenças de utilização dos respectivos edifícios, e as obras de construção foram de iniciativa do IAS conforme o DL n.º 79/85/M, mas não justificou a desconformidade da obra realizada pelo IAS no terreno envolvido com o aproveitamento exigido pelo contrato de concessão.
32. Por fim, é de mencionar que, o referido Parecer indicou que *“instalação do Centro de Recuperação de Toxicodependentes, este parou de funcionar definitivamente a partir de 2019”*, mas de acordo com o seu art.º 22.º, o IAS apenas disse no seu ofício que *“parou de prestar o serviço de internamento a partir de Agosto de 2019, e o IAS já cessou a cooperação com a instalação em Outubro de 2019”*.
33. O referido Parecer não especificou a relação entre a instalação do Centro de Recuperação de Toxicodependentes e o serviço de internamento, e importa saber que o internamento é apenas um dos serviços prestados pela instalação do Centro de Recuperação de Toxicodependentes. Do mesmo modo, o referido Parecer não especificou a relação entre a cessação da cooperação com a B e a declaração da caducidade da concessão do terreno envolvido.
34. Ao contrário, os aludidos factos provaram o funcionamento normal da instalação do Centro de Recuperação de Toxicodependentes no terreno envolvido pelo menos antes de Agosto de 2019.
35. É de mencionar que, expirou o prazo de arrendamento do terreno no dia 25 de Dezembro de 2015. A entidade recorrido invocou a suspensão do funcionamento da instalação a partir de 2019, o que não faz qualquer sentido e não é verdade.
36. Por isso, o acto recorrido careceu de fundamentação, e ao mesmo tempo, adoptou fundamentos obscuros, contraditórios ou insuficientes, o que equivale à falta de

fundamentação, violando o art.º 115.º do CPA, pelo que deve ser anulado conforme o art.º 124.º do mesmo Código.

(3) Erro no pressuposto de facto

37. Como acima referido, o acto recorrido declarou a caducidade da concessão do terreno envolvido porque *“o prazo de arrendamento do terreno já expirou no dia 25 de Dezembro de 2015, e ainda não foi concluído o aproveitamento do terreno nesta data”*. No entendimento da Recorrente, incorreu em erro o supracitado pressuposto de facto.
38. Nos termos do art.º 106.º, n.º 1 da Lei de Terras, *“O aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para edificação de construções urbanas só se considera concluído com o completo acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado e do cumprimento dos encargos especiais a que estiver sujeita a concessão.”*
39. No terreno envolvido, foram respectivamente realizadas duas obras de construção, uma é a *“Secção Feminina da B”* mencionada no Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT; e a outra é a *“Secção Masculina do Desafio Jovem”* mencionada no Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT.
40. A *“Secção Feminina da B”* e a *“Secção Masculina do Desafio Jovem”* foram construídas no terreno envolvido com base nos acordos de cooperação entre o IAS e a B, e os respectivos projectos de obra foram aprovados pelo DSSOPT e notificados ao IAS. Respectivamente em 2003 e 2007, foram construídas e entraram em funcionamento as Secções.
41. Nos termos do art.º 1.º, n.º 2 do Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo DL n.º 79/85/M: *“Não carecem de licenciamento as obras de iniciativa da Administração do Território.”*
42. Por isso, relativamente às duas obras de construção realizadas pelo IAS no terreno envolvido, não é necessária a emissão da *“licença de obras”* e da *“licença de utilização”*.

43. Para as “*obras de iniciativa da Administração*”, dispõe-se no DL n.º 74/99/M – Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas – que a conclusão da obra depende do “auto de recepção”.
44. Em relação à “Secção Masculina do Desafio Jovem” o IAS já elaborou o “auto de recepção provisória” e o “auto de recepção definitiva”, que foram confirmados pelo então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura.
45. Foi também concluída a recepção da “Secção Feminina da B” mencionada no Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT, e os respectivos documentos serão apresentados ao tribunal depois de serem emitidos pelo IAS.
46. Por isso, é “*completo o acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado*” no terreno envolvido.
47. Em relação aos encargos especiais referidos no contrato de concessão: “*constituem encargos especiais a suportar exclusivamente pelo SEGUNDO OUTORGANTE a desocupação do TERRENO e remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes*”, os supracitados autos de recepção e as fotos tiradas no local do terreno envolvido podem provar o seu cumprimento.
48. Assim, também são “*cumpridos os encargos especiais a que estiver sujeita a concessão*” do terreno envolvido. Assim, também são “*cumpridos os encargos especiais a que estiver sujeita a concessão*” do terreno envolvido.
49. De acordo com o art.º 106.º, n.º 1 da Lei de Terras, o aproveitamento do terreno envolvido deve ser considerado concluído por ser “*completo o acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado, e cumpridos os especiais a que estiver sujeita a concessão*”.
50. Dispõe-se no n.º 1 do art.º 130.º da Lei de Terras que, a prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano faz-se mediante a apresentação pelo concessionário da licença de utilização. No entanto, é de mencionar que, trata-se apenas duma forma de provar o aproveitamento, e a conclusão ou não do aproveitamento ainda deve ser determinada conforme o n.º 1 do art.º 106.º da Lei

de Terras; por outro lado, no que concerne à situação no presente caso, não foi necessário o licenciamento das respectivas obras, revelando-se, assim, contraditória a exibição da licença de utilização.

51. O acto recorrido reconheceu o incumprimento do aproveitamento do terreno envolvido apenas com base na falta da licença de utilização, o que é incompatível com o sistema jurídico. Se as obras do Governo não sejam consideradas como aproveitamento do terreno concedido, não é concluído o aproveitamento dos terrenos concedidos, por aforamento e arrendamento, ao Instituto para os Assuntos Municipais, à Direcção dos Serviços de Correios, ao IAS, à Autoridade Monetária de Macau e aos outros órgãos autónomos desde a administração portuguesa, uma vez que as obras do Governo não carecem da licença de utilização.
52. Por isso, o acto recorrido declarou a caducidade da concessão do terreno envolvido porque “*o prazo de arrendamento do terreno já expirou no dia 25 de Dezembro de 2015, e ainda não foi concluído o aproveitamento do terreno nesta data*”, e tal pressuposto de facto é errado.
53. Pelo exposto, o acto recorrido padeceu do erro no pressuposto de facto, pelo que deve ser anulado conforme o art.º 124.º do CPA.

(4) Violação do princípio da boa fé

54. Na actual sociedade alicerçada no Estado de Direito, deve a Administração respeitar o princípio da boa fé quando estabeleça relação de qualquer natureza com participares e pratique-lhes actos.
55. O princípio da boa fé é regulado pelo art.º 8.º do CPA, e pode ser realizado através do princípio da tutela da confiança.
56. *In casu*, ao aprovar o projecto de arquitectura apresentado pelo IAS, a DSSOPT sabia bem que era a Recorrente concessionária do terreno em causa, e exigiu que o IAS apresentasse a declaração de consentimento da Recorrente.
57. Nos Processos n.º 467/2002/L e n.º 341/2004/L, a DSSOPT já analisou plenamente o respectivo projecto de arquitectura.

58. Respectivamente pelos ofícios n.º 2084/DURDEP/2003 e n.º 8333/DURDEP/2005, a DSSOPT comunicou ao IAS a aprovação dos projectos de arquitectura.
59. Daí que, para a construção dos edifícios no terreno envolvido, o IAS responsabilizou-se por apresentar o projecto de arquitectura, e a DSSOPT por aprovar o projecto. O IAS e a DSSOPT são serviços da Administração Pública, nomeadamente a última, que já analisou, apreciou e aprovou os respectivos projectos de arquitectura. Não resta dúvida de que já é criada no administrado confiança fundamentada nos supracitados actos do IAS e da DSSOPT.
60. Caso se passe a dizer agora que tais projectos de arquitectura não estão conforme o contrato de concessão do terreno envolvido, trata-se, obviamente, de um *venire contra factum proprium* da Administração, que viola o princípio da boa fé e é censurado por lei.
61. Desta forma, a conduta da Administração violou obviamente o princípio da boa fé, quebrou a confiança nela depositada pela Recorrente, e não protegeu os direitos e interesses da Recorrente; e nos termos do art.º 124.º do CPA, deve ser anulado o acto recorrido.

(5) Violação do princípio da igualdade

62. Se, como entendeu o acto recorrido, os edifícios construídos em forma de obra pública não tenham licença de utilização, pelo que não se considere concluído o aproveitamento do terreno, deve-se tratar dos casos semelhantes de modo igual.
63. Como exemplo, vem a Recorrente invocar o caso do Mercado Municipal do Bairro Iao Hon, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22675.
64. Por Despacho n.º 14/86, publicado no suplemento do Boletim Oficial de Macau n.º 4, de 25 de Janeiro de 1986, foi titulada a favor do Leal Senado de Macau a concessão gratuita de um terreno com a área de 12.746m², situado na zona do Hipódromo, para ser aproveitado com a construção de um mercado e outros, sendo o prazo de aproveitamento de 30 meses, e o prazo de arrendamento de 25 anos.
65. Segundo os elementos constantes da Certidão do Registo Predial, não foi declarada

a caducidade da concessão do terreno onde se localiza o Mercado Municipal do Bairro Iao Hon.

66. Em Abril de 2008, por anúncio, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais publicou um “concurso público da empreitada de construção do Edifício de Vendilhões Iao Hon”, de modo a construir no referido terreno o Edifício de Vendilhões Iao Hon. Por outra palavra, a situação da referida obra pública é igual à situação da Recorrente, sendo responsável um serviço autónomo.
67. Pelo que, não obstante a conclusão da respectiva obra e o cumprimento das cláusulas de aproveitamento estabelecidas no contrato de concessão, não consta da Certidão do Registo Predial a licença de utilização.
68. Por Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 39/2018, o IACM desistiu da concessão duma parcela com área de 4.678m² no referido terreno, mas certo é que, ainda não foi declarada a caducidade da concessão da restante área de 6.161m².
69. O princípio da igualdade é regulada no n.º 1 do art.º 5.º do CPA.
70. Em suma, o princípio da igualdade significa que, tem de ser tratado de forma igual o que é igual, e de forma diferente o que é diferente.
71. Face à concessão dos terrenos aos serviços autónomos como o IACM, a entidade recorrida não concluiu pelo incumprimento do aproveitamento do terreno com fundamento na falta da licença de utilização, e em consequência, declarou a caducidade da concessão. No entanto, perante a Recorrente, a entidade recorrida fez uma decisão em sentido diverso, violando, obviamente, o princípio da igualdade; e nos termos do art.º 124.º do CPA, deve ser anulado o acto recorrido.

Nestes termos, pede-se ao MM.º Juiz para julgar procedente o presente recurso contencioso, e ao abrigo do disposto no art.º 122.º, n.º 2, al. b) do CPA, declarar nulo o acto recorrido por incorrer no vício da incompetência;

Se assim não for entendido, pede-se, subsidiariamente, ao MM.º Juiz para, nos termos do art.º 124.º do CPA, anular o acto recorrido por incorrer nos vícios da falta de

fundamentação, do erro no pressuposto de facto, e da violação dos princípios da boa fé e da igualdade.

Citada a Entidade Recorrida veio o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas contestar tendo apresentado as seguintes conclusões:

1. A Recorrente interpõe recurso contencioso do despacho do STOP, de 5 de Agosto de 2020, que declarou a caducidade, pelo decurso do prazo de vigência, da concessão por arrendamento, onerosa e provisória, do terreno, com a área de 7 500 m², situado na ilha de Coloane, junto à antiga gafaria, descrito na CRP sob o n.º 22 768 a fls. 293 do livro B94K.
2. Não se verifica a alegada incompetência do STOP para a prática do acto em crise, porquanto o mesmo foi praticado ao abrigo da delegação de competências do Chefe do Executivo efectuada através da Ordem Executiva n.º 184/2019 (cfr. n.º 1 da Ordem Executiva n.º 184/2019 em conjugação com o estipulado no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999).
3. De entre as áreas de governação cometidas ao STOP pelo artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 figura o ordenamento físico do território, que tem por objecto o solo e visa organizar fisicamente o espaço, ordenar as localizações e usos mais adequados a dar ao território, de acordo com as actividades e necessidades da vida humana, em ordem à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento económico, social e cultural, de forma integrada, harmoniosa e sustentável.
4. O ordenamento físico do território integra as atribuições da DSSOPT, competindo-lhe neste domínio, entre outras funções, assegurar o uso e desenvolvimento dos solos, zelar pelo cumprimento dos contratos de concessão, bem como fiscalizar os terrenos concedidos (cfr. artigos 2.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho).
5. Assim, o acto delegante, a Ordem Executiva n.º 184/2019, integra a competência para o STOP declarar a caducidade das concessões, sendo que o n.º 1 do artigo 39.º do CPA não impede que a delegação de competências comporte uma delegação de

poderes com a dimensão daquela que nele está contida.

6. Além disso, nos termos decorrentes do n.º 1 do artigo 37.º e do n.º 2 do artigo 41.º do CPA, na delegação de poderes; o delegante não aliena a sua competência originária, apenas transfere o seu exercício e continua a poder exercer os poderes delegados mediante acto de avocação, através do qual chama a si a condução ou de um procedimento ou caso administrativo concreto.
7. Por outro lado, tal como resulta das disposições conjugadas dos artigos 44.º, 48.º e 52.º da Lei de terras, verificado o decurso do prazo de vigência da concessão aposto no respectivo contrato e a manutenção da sua natureza provisória, por não terem sido cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas, independentemente das razões pelas quais esse não cumprimento aconteceu, produz-se a extinção da concessão em razão da respectiva caducidade.
8. Onde, na presença desses pressupostos, não pode o STOP, ao contrário do que entende a Recorrente, nos exercícios dos poderes que lhe foram delegados, deixar de declarar a caducidade da concessão, nos termos resultantes do disposto no artigo 167.º da Lei de terras, visto estar em causa uma actuação legalmente vinculada e não discricionária da Administração.
9. Assim, a Entidade Recorrida considera-se competente para praticar o acto que declara a caducidade da concessão do terreno.
10. Também não se verifica o assacado vício de forma por falta de fundamentação, visto que ao concordar com o parecer n.º 65/2020 da Comissão de Terras, o acto recorrido apropriou-se dos fundamentos aí expressos, isto é, fez seus os fundamentos constantes daquele parecer, tendo esta remissão acolhimento legal no supramencionado artigo 115.º do CPA.
11. De facto, o parecer da Comissão de Terras, ponderando as observações e recomendações da proposta n.º 150/DSO/2020 da DSSOPT, explica que apesar de terem sido construídos edificios no terreno e nestes o Centro exercer a sua actividade não pode considerar-se que o aproveitamento do terreno foi concluído

na íntegra, uma vez que não foram cumpridos a área bruta de construção e os usos (finalidades) especificados no contrato. Por isso; dado o prazo de arrendamento do terreno expirou em 25 de Dezembro de 2015 e se verifica a falta do aproveitamento integral do terreno, mantendo-se concessão provisória, a Administração deve declarar a caducidade da concessão, pelo decurso do prazo de vigência.

12. Deste modo, face ao teor do despacho recorrido, qualquer destinatário comum fica a saber quais as razões de facto e de direito que levaram a declaração de caducidade da concessão do terreno, pelo que esse Tribunal terá que concluir pela não verificação do alegado vício de forma por falta de fundamentação.
13. Outrossim, entende a Entidade Recorrida que o acto recorrido não se encontra ferido do vício de erro nos pressupostos de facto, uma vez que apenas foram considerados, para a decisão final, factos verdadeiros, não existindo qualquer divergência entre os pressupostos de que a Entidade Recorrida partiu para declarar a caducidade e a sua efectiva verificação, porquanto é patente que a Recorrente não prestou a obrigação de realização do aproveitamento do terreno nos precisos termos em que se vinculou.
14. Conforme se explicita no parecer da Comissão de Terras e resulta dos elementos constantes do procedimento, designadamente das fichas técnicas das construções, não se mostra cumprido o aproveitamento estipulado na cláusula terceira do contrato de concessão, seja em relação à área bruta de construção seja quanto aos usos (finalidades) nele especificados.
15. Não obstante o referido parecer ter indicado que os edifícios construídos no terreno não possuem licença de utilização, visto a sua construção não ter sido promovida pela Recorrente e sim por um serviço autónomo da Administração, esta não foi a razão preponderante para a declaração de caducidade, tendo sido, como decorre claramente daquele parecer, o facto de o terreno não ter sido aproveitado integralmente.
16. Por outro lado, tratando-se de um prédio misto, porquanto a maior parte do terreno

é afectada no contrato ao uso de pomar, hortas, campos de jogos e jardim, não é apenas aplicável ao caso o n.º 1 do artigo 106.º da Lei de terras.

17. Por último, entende a Entidade Recorrida que não se verifica a alegada violação do princípio da boa-fé, na modalidade de *venire contra factum proprium*, e do princípio da igualdade.
18. É irrelevante que o não aproveitamento do terreno como convencionado se tenha ficado a dever exclusivamente a motivo imputável à Entidade Recorrida, uma vez que o facto de um projecto ser considerado passível de aprovação à luz de regras técnicas da construção, não significa que venha a merecer uma decisão favorável relativamente à alteração da finalidade da concessão ou do aproveitamento do terreno estabelecido no contrato de concessão.
19. Não se vislumbra que o acto de declaração de caducidade viole o princípio da boa-fé, quando, chegando o termo resolutivo do contrato de concessão provisória, se verifica a falta da conclusão do aproveitamento do terreno ou da conclusão integral no tempo e no modo estipulados no contrato, de acordo com a regra de *pacta sunt servanta*, corolário daquele princípio.
20. E quanto à hipotética violação do princípio da igualdade, somos do entendimento que as circunstâncias de facto não são exactamente as mesmas, pelo que não podemos dizer que a Administração tenha decidido diferentemente em casos semelhantes.
21. De qualquer forma, importa referir que os princípios gerais do Direito Administrativo, designadamente, os invocados princípios da boa-fé e da igualdade, constituem um limite interno ao exercício de poderes discricionários, não sendo a sua violação configurável no uso de poderes vinculados, como aquele que está aqui em causa.

Procedeu-se a inquirição das testemunhas.

Notificadas as partes para apresentarem alegações facultativas, vieram estas apresenta-las.

Pelo Ilustre Magistrado do Ministério Público foi emitido parecer no sentido de ser concedido provimento ao recurso.

Foram colhidos os vistos.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio e não enferma de nulidades que o invalidem.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são legítimas.

Não existem outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.

Cumpra assim apreciar e decidir.

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. Dos factos

Dos elementos existentes nos autos e processo administrativo apenso apurou-se a seguinte factualidade, com interesse para a decisão da causa, de acordo com as soluções em direito admissíveis:

- a) Por Despacho de 05.08.2020 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas foi declarada a caducidade da concessão onerosa por arrendamento do terreno 7.500 m², situado na ilha de Coloane, junto à antiga gafaria, descrito na CRP sob o n.º 22768 a fls. 293 do livro B94K, a que se refere o Processo n.º 16/2020 da Comissão das Terras, pelo decurso do seu prazo, nos termos e fundamentos do parecer n.º 65/2020 desta comissão, os quais fazendo parte integrante do referido despacho, tudo como melhor consta do integral teor do mesmo publicado na II Série do BO n.º 34 de 19.08.2020 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos, cuja cópia consta a fls. 25 e 26.
- b) Entre a Requerente e o IAS havia sido celebrado o Acordo de Cooperação para a reconstrução da Secção Masculina do Desafio Jovem no terreno referido em a) o qual se destinava a prestar apoio a indivíduos do sexo masculino, tudo conforme consta de fls. 28 a 36 dos autos
- c) O Estatuto da Recorrente foi publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 31, de 28 de Julho de 1984 - cf. fls. 464 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;
- d) Em 23 de Novembro de 1990, a Recorrente requereu ao Governo a

concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno em causa, destinado à construção do centro de desintoxicação evangélica - cf. fls. 10 a 12 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;

- e) O Governo deferiu o aludido pedido, e concedeu à Recorrente o terreno envolvido através do contrato de concessão constante do Despacho n.º 161/SATOP/90 - cf. fls. 10 a 12 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- f) Na área bruta de construção respeitante à finalidade equipamento social, mencionada na cláusula terceira do contrato de concessão, não foi incluída a área de construção (274m²) do edifício da antiga gafaria existente no terreno, pelo que através do contrato autorizado pelo Despacho n.º 73/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 17, de 29 de Abril de 1991, foram alteradas a referida cláusula e a cláusula quarta, relativa à renda, e após a alteração, a área de construção destinada ao equipamento social foi de 1.020m² - cf. fls. 13 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- g) Em 13 de Maio de 1996, a Recorrente apresentou o projecto de obra registado sob o n.º 2451 (projecto geral), de modo a construir no terreno envolvido 4 edifícios de 2 pisos - cf. fls. 25 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- h) De acordo com a proposta do Departamento de Urbanização na Informação de 17 de Maio de 1996, e o despacho de 20 de Maio de 1996

nela proferido pelo então Secretário para os Transportes e Obras Públicas, o aludido projecto foi considerado passível de aprovação, condicionado ao cumprimento dos requisitos técnicos - cf. fls. 25 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;

- i) Em 2 de Julho de 1996, a convite do IAS, a B celebrou oficialmente com o então IAS o "Acordo de Cooperação", regulando a cooperação relativa ao funcionamento da "Secção Masculina" - cf. fls. 28 a 35 -;
- j) A partir de 1996, o IAS começou a fornecer financiamento regular à "Secção Feminina do Desafio Jovem" situada na Aldeia de Esperança de Seac Pai Van na Ilha de Coloane - cf. fls. 40 a 43 -;
- k) Em 2 de Março de 1999, o IAS também celebrou oficialmente com a requerente o "Acordo de Cooperação" relativa a outra instalação de desintoxicação, ou seja a "Secção Feminina do Desafio Jovem" (adiante designada por "Secção Feminina" - cf. fls. 40 a 43 -;
- l) Em 2000, devido à construção da Estátua de A-Má e ao desenvolvimento da Aldeia Cultural de A-Má na vizinhança da "Secção Feminina do Desafio Jovem" sita na Aldeia de Esperança de Seac Pai Van na Ilha de Coloane, foram afectados o funcionamento da Secção e o uso das instalações, pelo que o IAS teve prestado ajuda à B no que diz respeito ao reordenamento e à mudança da Secção Feminina - cf. fls. 40 a 43 -;
- m) Posteriormente, o IAS escolheu o terreno em causa para a construção da "Secção Feminina do Desafio Jovem", e pelo ofício n.º 3930/081/DGLES/2002 de 4 de Julho de 2002, entregou à DSSOPT

os projectos e documentos relativos à construção da Secção Feminina - cf. fls. 3 a 19 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;

- n) Em 19 de Julho de 2002, pelo ofício n.º 4168/DURDEP/2002, a DSSOPT respondeu ao aludido ofício do IAS, indicando que ainda era necessária a apresentação do projecto de arquitectura da Secção Feminina - cf. fls. 22 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- o) Em 15 de Agosto de 2002, o Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT elaborou a Informação n.º 090/DPU/2002, referindo no ponto 4 que: “根據社工局提交的建築計劃，準備興建的女子戒毒中心佔地面積為 346.56 M²，連同該土地的現有建築物，總佔地面積約為 609.79 M²；並沒超出第 161/ SATOP/90 號批示（f1.Nº 20）的規定。而樓宇高度亦沒超出街線圖的規定，用途也符合，因此從城市規劃角度來分析，本廳認為社工局的女子戒毒中心計劃是可以接受的。” - cf. Informação n.º 090/DPU/2002 do Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT -;
- p) Em 8 de Outubro de 2002, pelo ofício n.º 5645/124/DGLES/2002, o IAS respondeu ao referido ofício da DSSOPT n.º 4168/DURDEP/2002, e apresentou o projecto de arquitectura da Secção Feminina - cf. fls. 23 a 33 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- q) Ao mesmo tempo, o IAS juntou ao supracitado ofício a carta assinada pela Recorrente em 3 de Outubro de 2002, principalmente com o seguinte teor: “3. O planeamento e a construção do edifício acima referido já obtiveram a ajuda do IAS. Vem-se notificar que a nossa

Associação confere os direitos necessários, reservando, no entanto, a propriedade do imóvel a construir, pelo que será o IAS responsável pelos assuntos de planeamento e construção (cfr. o projecto de arquitectura apresentado pelo IAS à DSSOPT)." - cf. fls. 24 a 27 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;

- r) *Em 15 de Novembro de 2002, pelo ofício n.º 6253/82/EO/2002, o IAS apresentou à DSSOPT o pedido de ajuda, principalmente com o seguinte teor: "A Secção Feminina da B localiza-se num terreno na Aldeia de Esperança de Seac Pai Van na Ilha de Coloane, que será utilizado para a construção da Aldeia Cultural de A-Má, pelo que é preciso ajudar a mudança da Secção; com o consentimento da B, este Instituto tem o plano de construir, no Vale de Bênção na Estrada do Altinho de Ká Hó, uma secção feminina de desintoxicação de 2 pisos, com área de construção de 820m², de modo a fornecer um melhor ambiente em articulação com as exigências do serviço social de desintoxicação.*

A secção feminina a construir localiza-se num vale pequeno, cuja taxa de utilização é relativamente baixa. Para otimizar o desenvolvimento do terreno em causa e satisfazer as exigências da utente, segundo o projecto apresentado pelo IAS e pela utente, a área de construção do piso de baixo excede a linha vermelha da construção prevista pela DSSOPT. Em virtude da premência da construção da respectiva secção feminina, vem-se, por este meio, pedir ajuda à vossa Direcção para tratar do respectivo projecto com menor rigidez." - cf. fls. 32 do

Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras e as fls. 68 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;

- s) Em 3 de Dezembro de 2002, pelo ofício n.º 6650/95/EO/2002, o IAS apresentou à DSSOPT o novo projecto da Secção Feminina - cf. fls. 31 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras e as fls. 67 a 82 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- t) Em 19 de Fevereiro de 2003, a pedido da DSSOPT e pelo ofício n.º 0959/6/EO/2003, o IAS apresentou à DSSOPT os dados actualizados da Secção Feminina - cf. fls. 242 a 263 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- u) Em 7 de Abril de 2003, pelo ofício n.º 2084/DURDEP/2003, a DSSOPT notificou o IAS de que foi emitido parecer favorável ao respectivo projecto de obra - cf. fls. 40 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- v) Conforme a ficha técnica constante do referido projecto, a respectiva construção tem dois pisos, e ocupa uma área de 820m² - cf. fls. 33 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras e as fls. 71 do Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- w) Foi o IAS responsável pela concepção e construção, água, electricidade, gás e segurança contra incêndios da obra acima referida, perante a DSSOPT, concessionário de serviços públicos, empreiteira da obra ou terceiro - cf. Processo n.º 467/2002/L da DSSOPT -;
- x) Em 2003, sob a coordenação do IAS, foi construída e entrou em

funcionamento a Secção Feminina - cf. fls. 41 a 44 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras, e serão posteriormente apresentados os outros documentos -;

- y) Em 15 de Março de 2004, o IAS celebrou com a B o "Acordo de Cooperação entre o Instituto de Acção Social da RAEM e o Centro de Desintoxicação Evangélica da B", procedendo à revisão do anterior acordo para a conclusão da "Secção Feminina" - cf. fls. 40 a 43 -;
- z) Em 21 de Junho de 2006, por a Secção Masculina (ou seja a antiga gafaria) no terreno envolvido ter sido usado por mais de 30 anos, e terem sido verificados problemas estruturais como afundamento do terreno, o IAS procedeu ao reordenamento da Secção Masculina da B - cf. fls. 29 a 35 -;
- aa) Para o efeito, em 11 de Junho de 2004, pelo ofício n.º 3566/112/DGLES/04, o IAS entregou à DSSOPT o projecto de obra de construção, segundo o qual seria demolida a antiga Secção Masculina, e iria-se construir de novo dois edifícios da Secção Masculina, designados respectivamente por torre oriental e torre ocidental. - cf. fls. 3 a 153 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT, e as fls. 58v do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- bb) Em 2 de Setembro de 2004, o Departamento de Urbanização da DSSOPT elaborou informação para o projecto acima referido, indicando que "*relativamente às duas construções planeadas e à "Secção Feminina do Desafio Jovem" no Processo n.º 467/2002/L, a densidade*

das três construções e o índice de utilização dos solos já excedem o limite máximo previsto na planta de alinhamento oficial." - cf. fls. 192 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;

- cc) Em 13 de Outubro de 2004, pela Nota Interna n.º 766/DPU/2004, o Departamento de Planeamento Urbanístico referiu que *"todos os índices no plano de ampliação excedem os limites previstos na planta de alinhamento oficial, mas não são elevados os valores, que estão em conformidade com as exigências nas legislações vigentes e nas circulares da DSSOPT. Tendo em conta o papel positivo desempenhado pelas Secções para a sociedade, e atendendo às necessidades efectivas da sua utilização, este Departamento não se opõe ao respectivo plano de ampliação."* - cf. fls. 206 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- dd) Em 7 de Abril de 2005, pelo ofício n.º 2301/074/DGLES/2005, o IAS apresentou à DSSOPT os documentos de construção e o projecto de abastecimento de água - cf. fls. 228 a 264 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- ee) Em 2 de Junho de 2005, após análise do parecer do DPU e dos dados constantes do respectivo processo, o Departamento de Urbanização propôs a aprovação do projecto de arquitectura alterado e apresentado pelo IAS - cf. fls. 274 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- ff) Em 7 de Junho de 2005, após discussão profunda, a DSSOPT elaborou proposta no sentido de aprovar o projecto de arquitectura alterado, que depois foi autorizada pelo seu Director - cf. fls. 275 a 276 do

Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;

- gg) Em 27 de Junho de 2005, pelo ofício n.º 8333/DURDEP/2005, a DSSOPT notificou o IAS da aprovação do seu projecto de arquitectura alterado - cf. fls. 277 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- hh) Em 5 de Outubro de 2005, o IAS publicou no Boletim Oficial da RAEM, n.º 40, Série II, um anúncio do concurso público para arrematação da empreitada de construção da Secção Masculina do Desafio Jovem -cf. fls. 39, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido -;
- ii) Como no caso da Secção Feminina, foi o IAS responsável pela concepção e construção, água, electricidade, gás e segurança contra incêndios da empreitada de reconstrução da Secção Masculina, perante a DSSOPT, concessionário de serviços públicos, empreiteira da obra ou terceiro - cf. Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- jj) Em 21 de Junho de 2006, o IAS celebrou com a B o "Acordo de Cooperação entre o Instituto de Acção Social da RAEM e a B relativo à reconstrução da Secção Masculina da B", regulando a relação de cooperação entre as partes e os serviços de desintoxicação a prestar após a conclusão da obra - cf. fls. 29 a 35)
- kk) Em 2 de Agosto de 2006, pelo ofício n.º 4986/18/EO/2006, o IAS apresentou à DSSOPT o projecto de alteração do sistema de abastecimento e drenagem de água fora dos limites do terreno - cf. fls. 291 a 303 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- ll) Em 6 de Novembro de 2006, pelo ofício n.º 6944/245/DGLES/06, o

- IAS apresentou à DSSOPT o projecto do sistema de segurança contra incêndios - cf. 341 a 323 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -
- mm) Em 28 de Março de 2007, o IAS recebeu provisoriamente a "empreitada de construção da Secção Masculina do Desafio Jovem", e elaborou o "auto de recepção provisória", que por sua vez, foi confirmado pelo então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura no dia 4 de Abril de 2007 - cf. fls. 49 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras e as fls. 36 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido -;
- nn) Em 9 de Agosto de 2007, pelo ofício n.º 3819/23/EO/2007, o IAS apresentou à DSSOPT o projecto de electricidade - cf. fls. 336 a 356 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- oo) Em 12 de Dezembro de 2007, pelo ofício n.º 6007/32/EO/2007, o IAS apresentou novamente à DSSOPT o projecto de electricidade - cf. fls. 362 a 385 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- pp) Em 25 de Junho de 2009, pelo ofício n.º 3506/245/DGLES/2009, o IAS apresentou à DSSOPT os projectos de arquitectura, de estruturas, e de abastecimento de gases de petróleo liquefeitos - cf. fls. 391 a 541 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- qq) Em 19 de Julho de 2010, o IAS recebeu definitivamente a referida empreitada de construção da Secção Masculina, e elaborou o "auto de recepção definitiva", que por sua vez, foi confirmado pelo então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura - cf. fls. 51 do Processo

- n.º 16/2020 da Comissão de Terras e fls. 38 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido -;
- rr) Em 5 de Agosto de 2010, pelo ofício n.º 09470/289/DGLES/2010, o IAS apresentou à DSSOPT o projecto revisto da sala de gases de petróleo - cf. fls. 573 a 617 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- ss) Em 22 de Outubro de 2010, pelo ofício n.º 13218/DURDEP/2010, a DSSOPT notificou o IAS de que o projecto de alteração do sistema de gases combustíveis não era passível de aprovação, e era necessária mais alteração - cf. fls. 628 do Processo n.º 341/2004/L da DSSOPT -;
- tt) Em 5 de Novembro de 2015, após a revisão da situação de financiamento do serviço social em Macau, o IAS celebrou com a B suplementos aos acordos da Secção Feminina e da Secção Masculina, celebrados respectivamente em 2004 e 2006, como parte integrante dos anteriores acordos - cf. fls. 44 a 51 -;
- uu) Em 14 de Dezembro de 2015, o IAS celebrou o a requerente o "Acordo de Cooperação" relativo a outra instalação de desintoxicação da B - "Secção Familiar da B" - cf. fls. 52 a 56 -;
- vv) Em 25 de Fevereiro de 2016, a B requereu à DSSOPT documentos arquivados para o efeito de renovação da concessão do terreno envolvido - cf. fls. 46 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;
- ww) Em 31 de Março de 2016, a DSSOPT deu a sua resposta à B, dizendo que *"ainda não foi concluída a apreciação no processo de obra de*

construção no aludido terreno neste Departamento, ou não houve aprovação, pelo que não podemos fornecer os respectivos documentos."

- cf. fls. 47 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras -;

xx) Em 26 de Outubro de 2017, o IAS celebrou com a B o novo "Acordo de Cooperação" relativo à Secção Masculina - cf. fls. 57 a 61 -;

yy) Em 12 de Abril de 2019, a DSSOPT elaborou a Proposta n.º 115/DSO/2019, propondo o seguinte: sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão do terreno envolvido, notificar a Recorrente para negociar com o IAS e organizar a transferência de novo do direito de uso do terreno ao centro de desintoxicação após a caducidade da concessão, de modo a manter o actual uso; entregar o terreno em causa ao IAS; e exigir que o IAS discuta com a Recorrente sobre os assuntos relativos à transferência do direito de uso do terreno - cf. fls. 454 a 450 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

zz) Em 30 de Abril de 2019, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu despacho na supracitada Proposta, suscitando as seguintes perguntas:

1. Já levantou o respectivo assunto com o IAS?

2. Há outros processos semelhantes? Expirou o prazo de arrendamento de 25 anos e não foi iniciada a obra, ou já excedeu o prazo?

- cf. fls. 454 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

aaa) Em 13 de Junho de 2019, a DSSOPT elaborou a Proposta n.º 161/DSO/2019, na qual respondeu às perguntas do Secretário,

apresentando, de novo, o que consta da Proposta n.º 115/DSO/2019 à apreciação superior - cf. fls. 457 a 455 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

bbb) Em 21 de Junho de 2019, face à Proposta acima referida, o Director da DSSOPT exigiu que o Departamento de Gestão de Solos explicasse "se é o mais adequado entregar o terreno em causa ao IAS" - cf. fls. 457v do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

ccc) Em 11 de Junho de 2019, em relação ao reordenamento dos serviços prestados pelo centro de desintoxicação da B no terreno envolvido, o IAS elaborou a Proposta n.º 108/DTTR/2019, propondo que o superior autorizasse o seguinte:

(1) Para efeitos do bom aproveitamento de recursos e da coordenação com o desenvolvimento da política de luta contra a droga no futuro, concordar com o funcionamento da B sob o modelo de serviço complexo de desintoxicação, competindo à instalação "Centro de Serviços da B" (5034) coordenar os serviços de alojamento, de família e diurnos;

(2) Para o bom aproveitamento de recursos, proceder à devolução da instalação da B sita na loja B no 1º andar do Edf. Ip Heng, Bloco X;

(3) Em articulação com o reordenamento, vem-se, a partir de Outubro do ano corrente, resolver os acordos de cooperação da Secção Masculina (5001), da Secção Feminina (5002) e da Secção Familiar (5015) da B, e cessar o financiamento periódico (mensal) das referidas instalações;

(4) *De acordo com o reordenamento, celebrar de novo com a B o acordo de cooperação relativo ao "Centro de Serviços da B"...*

(5) *Se forem autorizadas as referidas propostas, pede-se ao superior para autorizar também ... - cf. fls. 62 a 64, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido -;*

ddd) Em 1 de Julho de 2019, o então Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura proferiu o seguinte despacho na aludida Proposta: "Autorizo" - cf. fls. 62 a 64 -;

eee) Em 6 de Novembro de 2019, pelo ofício n.º 0709/8125.03/DSO/2019, a DSSOPT exigiu que o IAS fornecesse os dados de aproveitamento do terreno envolvido - cf. fls. 462 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

fff) Em 15 de Novembro de 2019, pelo ofício n.º 594/DEP-DLFES/2019, o IAS deu a sua resposta à DSSOPT, indicando que: *"temos conhecimento de que, devido à expiração do prazo de concessão, será declarada a caducidade da concessão dum terreno com a área de 7.500m², junto à Barragem de Ká Hó, concedido à Corporação Evangélica "A" através do Despacho n.º 161/SATOP/90 (...) para o efeito, pelo Despacho de 7 de Novembro de 2019 proferido na Proposta n.º 398/DLFES/2019, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura concordou que o IAS requeresse à DSSOPT o terreno em epígrafe, esperando que a DSSOPT entregasse de novo o terreno para o uso do IAS (...)"* - cf. fls. 461 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

ggg) Na Proposta n.º 398/DLFES/2019 juntada ao referido ofício, indicou-

se o seguinte: "o IAS ajudou a B a reconstruir, respectivamente em 2003 e 2006, a Secção Feminina e a Secção Masculina no terreno em epígrafe, que têm prestado, constantemente, serviço de internamento de desintoxicação. Desde a sua concessão, o terreno em causa tem sido utilizado como instalação de serviço social (...)" - cf. fls. 459v do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

hhh) Em 28 de Novembro de 2019, a DSSOPT elaborou a Proposta n.º 319/DSO/2019, e segundo as instruções dadas pelo Director da DSSOPT, propôs a declaração da caducidade da concessão do terreno envolvido, bem como a entrega, por forma de ocupação para fins de interesse público, deste terreno ao IAS para a instalação do serviço social de desintoxicação e reabilitação - cf. fls. 468 a 465 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

iii) Em 29 de Novembro de 2019, face à proposta acima referida, o Director da DSSOPT exigiu que o Departamento de Gestão de Solos analisasse "se pode a respectiva entidade requerer a concessão com dispensa de hasta pública do terreno em causa para a finalidade de serviço social" - cf. fls. 468v do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

jjj) Em 18 de Fevereiro de 2020, pelo ofício n.º 068/DEP-DLFES/2020, o IAS deu a seguinte resposta à DSSOPT sobre a localização do depósito e armazém de substâncias perigosas: "o IAS pretende continuar a utilizar o terreno em causa para instalação de serviço social" - cf. fls. 475 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

- kkk) Em 27 de Fevereiro de 2020, pelo ofício n.º 073/DEP-DLFES/2020, o IAS emitiu o seguinte parecer complementar sobre o ofício n.º 068/DEP-DLFES/2020 acima referido: *"O IAS não se opõe ao respectivo planeamento"* - cf. fls. 476 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;
- lll) Em 24 de Março de 2020, a DSSOPT elaborou a Proposta n.º 052/DSO/2020, indicando que o IAS ajudou a construir no terreno envolvido a Secção Feminina e a Secção Masculina respectivamente em 2003 e 2007, mas não se verificou qualquer registo de emissão da licença de utilização, e propondo a declaração da caducidade da concessão do terreno envolvido - cf. fls. 482 a 478 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;
- mmm) Em 2 de Abril de 2020, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu o seguinte despacho no referido parecer: *"Peço ao IAS para esclarecer a situação"* - cf. fls. 482 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;
- nnn) Em 14 de Maio de 2020, pelo ofício n.º 018/DJD-DTTR/2020, o IAS comunicou à DSSOPT o seguinte: *"(...) terreno utilizado pelo centro de desintoxicação evangélica da B, a respectiva instalação parou de prestar o serviço de internamento a partir de Agosto de 2019, e o IAS já cessou a cooperação com a instalação em Outubro de 2019. Relativamente ao referido terreno e às três construções aí existentes, concordo que sejam os mesmos entregues à DSSOPT para*

acompanhamento e tratamento." - cf. fls. 63 do Processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras e as fls. 483 do Processo n.º 8125.03 da DSSOPT -;

- ooo) A Secção Masculina e a Secção Feminina construídas pelo IAS no terreno envolvido têm instalações completas, e possuem de sala de reunião, sala multifuncional, sala de estar, quartos para os empregados, lavandaria, cozinha, equipamentos desportivos, zona hortícola, e campo de jogos, fornecendo espaços de convívio e formação profissional aos toxicod dependentes que necessitem do serviço de internamento em Macau - cf. fls. 65 a 71 -;
- ppp) A partir de 2012, com o apoio do Instituto Cultural, a B elaborou o plano de formação "Especialização Técnica na Área Cultural", visando a valorização da formação profissional dos jovens abusadores de drogas, bem como induzir, através da plataforma de trabalho pragmático, os formandos a dedicar-se às profissões de conservação do património cultural e de arte e cultura, dando-lhes melhores oportunidades de desenvolvimento da carreira - cf. fls. 72 a 78 -;
- qqq) Dos "Trabalhos de Desintoxicação no Sector Privado" elaborados pelo IAS¹ resulta que, o centro de desintoxicação da B prestou serviços diversificados de desintoxicação, e através da realização de acampamentos, deixaram os jovens aprender a apoiar e cuidar um de

¹ http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/dptt_report2006/nei_rong_04a.pdf

outro, e ultrapassar os seus limites; e por meio de actividades externas e oficinas de trabalho, divulgou nas comunidades a ideia de prevenção do abuso de drogas - cf. fls. 79 a 80 -;

rrr) Em Janeiro de 2019, a B elaborou e apresentou ao IAS a minuta do planos dos serviços de 2019 - cf. fls. 86 a 94 -;

sss) A requerente havia planeado as seguintes actividades:

- Conceber e elaborar o projecto de experiência de internamento de curta duração para se livrar de drogas de 2019-2021 - cf. doc. a fls. 95/96 dos autos -;

- Desenhar e elaborar o plano para o campo de crescimento de vida antidroga - cf. doc. a fls. 97/98 dos autos -;

- Desenhar serviços de internamento e de acompanhamento familiar - cf. doc. a fls. 99 a 101 dos autos -;

- Desenhar e elaborar os projectos para 2020 de serviços e do desenvolvimento de programas - cf. doc. a fls. 102 a 108 dos autos -;

- Desenhar e elaborar o plano de fôlego para os cuidadores de idosos dementes - cf. doc. a fls. 109 dos autos -;

- Projectar e preparar o campo de intercâmbio do pioneirismo exploratório - cf. doc. a fls. 110 dos autos -;

- Desenhar e preparar as actividades da série "pais expertos" - cf. doc. a fls. 111 dos autos -;

- Projectar o serviço de internamento de breve duração - cf. doc. a fls. 112 dos autos -;

ttt) Desde Fevereiro até Março de 2020, a B realizou na Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau o esquema de aprendizagem de serviços prestados aos estudantes universitários - cf. fls. 114 -;

uuu) O plano dos serviços de 2020 a 2021 elaborado pela B abrange os objectivos do trabalho de 2020 a 2021, que por sua vez, incluem os serviços de alojamento, da família e acompanhamento subsequente, serviços diurnos e formação dos empregados - cf. fls-. 115 a 118 -;

2. Do Direito

É o seguinte o teor do Douto Parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público:

«1.

Corporação Evangélica «A», melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 5 de Agosto de 2020, publicado no Boletim Oficial n.º 34, Série II, de 19 de Agosto de 2020 que declarou a caducidade da concessão por arrendamento de um terreno com a área de 7 500 m², sito na ilha de Coloane, pedindo a respectiva anulação.

Para fundamentar a sua pretensão anulatória, a Recorrente alegou, em síntese, o seguinte:

- Incompetência do autor do acto recorrido;
- Falta de fundamentação do acto recorrido;
- Erro nos pressupostos de facto;
- Violação do princípio da boa-fé;
- Violação do princípio da igualdade.

Regularmente citada, a Entidade Recorrida apresentou contestação na qual concluiu no sentido da improcedência do recurso contencioso.

2.

2.1.

O primeiro dos vícios que a Recorrente imputa ao acto recorrido é o da incompetência do respectivo autor.

Salvo o devido respeito, parece-nos que não tem razão.

Está em causa um acto que declarou a caducidade de uma concessão por arrendamento de um terreno. É certo que, de acordo com o disposto no artigo 167.º da Lei de Terras, «a caducidade das concessões, provisórias e definitivas, é declarada por Despacho do Chefe do Executivo, publicado no *Boletim Oficial*». No entanto, essa competência foi delegada pelo Chefe do Executivo no Secretário para os Transportes e Obras Públicas (Entidade Recorrida) através da Ordem Executiva n.º 184/2019.

Na verdade, e ao contrário do que sustenta a Recorrente, essa delegação não só tem norma legal habilitante que a sustenta, no caso a do artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei 85/84/M, de 11 de Agosto, nos termos da qual, o Chefe do Executivo «pode delegar no Comandante das Forças de Segurança e nos Secretários-Adjuntos, ou nos directores dos serviços dele directamente dependentes as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos», como, além disso, a competência concretamente exercida pela Entidade Recorrida e agora contenciosamente sindicada cabe no âmbito da dita Ordem Executiva, porquanto se deve entender que os assuntos relativos à gestão dos terrenos do Estado integram uma área da governação que se encontra cometida ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas nos termos que resultam do disposto no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 (neste mesmo sentido, a propósito de situações semelhantes à que agora se discute, veja-se, por exemplo, os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 15.06.2018, processo n.º 30/2018 e de 20.03.2019, processo n.º 41/2018).

Deve, pois, entender-se que o acto recorrido foi praticado no exercício de competência delegada pelo Chefe do Executivo e que, como tal, o mesmo não enferma do vício de incompetência que lhe foi imputado pela Recorrente.

2.2.

O segundo dos vícios que a Recorrente invoca para suportar a sua pretensão anulatória é o da falta de fundamentação do acto recorrido.

Também neste ponto propendemos a considerar que a pretensão da Recorrente não pode ser acolhida.

A norma do artigo 114.º, n.º 1, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) impõe o dever legal de fundamentação dos actos administrativos, e sobre os requisitos da fundamentação, a lei, na norma do artigo 115.º, n.º 1 do CPA, impõe que a mesma seja expressa e contenha uma sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Como é sabido e é Recorrentemente assinalado nas decisões judiciais que abordam a matéria, o dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo e uma função exógena, externa ou garantística de facultar ao cidadão a opção consciente entre o conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo (entre muitos outros, veja-se, neste sentido, o Ac. do Tribunal de Segunda Instância de 7.12.2011, Processo nº 510/2010).

Pode dizer-se, de acordo com a consolidação jurisprudencial que tem vindo a ser feita em torno do referido dever, que um acto está fundamentado sempre que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal fica a conhecer as razões que estão na sua génese, para que, se quiser, o possa sindicar de uma forma esclarecida. Além disso, tem vindo a ser salientado que o dever de fundamentação do acto administrativo tem uma geometria variável, pois que se molda e adapta conforme o tipo de acto e as circunstâncias do caso concreto.

Analisada a fundamentação do acto recorrido, estamos em crer que a Administração observou o dever de fundamentação formal cuja violação foi alegada pelo Recorrente.

Com efeito, de acordo com o n.º 1 do artigo 115.º do CPA, a fundamentação pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem, neste caso, parte integrante do respectivo acto.

Ora, da leitura do acto impugnado resulta que a Entidade Recorrida remeteu, expressamente, para os fundamentos do Parecer n.º 65/2020 da Comissão de Terras, desse modo os incorporando para valerem como fundamentação do acto. Dessa fundamentação decorre, parece-nos, as razões de facto e de direito que estiveram na base da declaração de caducidade agora atacada contenciosamente. No essencial, a Administração considerou que «apesar de terem sido construídos edifícios nos terrenos e nestes o Centro exercer a sua actividade, não se mostra cumprido na íntegra o aproveitamento estipulado no contrato, seja em relação à área bruta de construção seja quanto aos usos (finalidades) nele especificados. Além disso, aquelas edificações não possuem licença de utilização, uma vez que a sua construção não foi promovida pela concessionária, mas por um serviço autónomo da Administração, o IAS, cujas obras apenas carecem de prévia aprovação da DSSOPT, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, tendo aquele instituto entregado as instalações ao Centro para prossecução dos seus fins» (cfr. ponto 25 do Parecer da Comissão de Terras).

Neste contexto, a Administração entendeu que «não pode considerar-se que o aproveitamento do terreno foi concluído no decurso do prazo da vigência da concessão que, como se referiu, terminou em 25 de Dezembro de 2015 e que, portanto, a concessão tenha-se convertido em definitiva. Ademais, sendo uma concessão provisória a sua renovação é legalmente inviável, pelo que no fim do respectivo prazo se extinguiu em razão da caducidade» (cfr. ponto 27 do Parecer da Comissão de Terras).

Face a esta exteriorização contextual, um destinatário normal, colocado perante uma tal justificação, não podia deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa aqui em causa. De resto, pelo que se percebe da leitura da douta petição inicial do seu recurso, é seguro que o Recorrente também ficou. Por isso, salvo melhor opinião, cremos que deve improceder o segundo dos vícios alegados no presente recurso.

2.3.

(i)

Alega, depois, o Recorrente que o acto impugnado padece do vício de erro nos pressupostos de facto na medida em que nele se considerou que «o prazo de arrendamento do terreno já expirou no dia 25 de Dezembro de 2015, e ainda não foi concluído o aproveitamento do terreno nesta data» (cfr. artigos 143.º e 144.º da petição inicial).

Embora nos pareça que o vício não foi correctamente identificado pelo Recorrente como se tratando de erro nos pressupostos de facto deve o mesmo, em todo o caso, proceder.

Na verdade, o problema não se coloca ao nível dos pressupostos de facto do acto, mas, antes, da interpretação e aplicação da lei que levadas a efeito pela Administração.

Como se sabe, o erro nos pressupostos de facto constitui uma das causas de invalidade do acto administrativo, consubstanciando, também ele, um vício de violação de lei. Fala-se de erro nos pressupostos de factos quando ocorre uma «divergência entre os pressupostos de que o autor do acto partiu para prolatar a decisão administrativa final e a sua efectiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão administrativos factos não provados ou desconformes com a realidade, isto é os fundamentos da motivação do acto em causa não existiam ou não tinham dimensão que foi por ele suposta» (assim, na jurisprudência comparada, entre outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12.03.2009, processo n.º 545/08, disponível em www.dgsi.pt).

Ora, se bem vemos, não é disso que aqui se trata. A discordância do Recorrente se não coloca ao nível dos factos, mas, antes, da subsunção feita pela Administração às normas jurídicas pertinentes, tratando-se, por isso da alegação de um vício de violação de lei que se consubstancia num erro de direito e não sobre os pressupostos de facto.

(ii)

Como vimos, a Administração declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno aqui em causa com base, essencialmente, nos seguintes pressupostos:

- O aproveitamento do terreno estipulado no contrato não foi cumprido na íntegra, seja em relação à área bruta de construção seja quanto aos usos nele especificados;

- As edificações implantadas no terreno não possuem licença de utilização;
- Mesmo que se admita que o terreno foi utilizado para a finalidade principal que justificou a concessão, esta deixou de ser prosseguida, seguramente, desde 2019;
- Assim, no prazo de 25 anos da concessão, que terminou em 25 de Dezembro de 2015, a mesma não se converteu em definitiva pelo que, sendo a respectiva renovação legalmente inviável, teria ocorrido a caducidade pelo decurso do prazo.

Face a isto, a questão central a apreciar é, pois, a de saber se a concessão em 25 de Dezembro de 2015 se mantinha como provisória, tal como sustenta a Administração, ou se, pelo, contrário, nessa altura, já se havia convertido em definitiva.

Procuraremos, de seguida, responder a essa questão.

(iii)

De acordo com a norma do artigo 49.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (este diploma legal foi, como se sabe, revogado pela Lei n.º 10/2013. No entanto, uma vez que está em causa determinar se ocorreu ou não o aproveitamento do terreno e que este, na alegação da Recorrente, terá ocorrido antes da entrada em vigor da nova lei, é face à lei antiga que a questão deve ser resolvida) «a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório por prazo a fixar em função das características da concessão e só se converterá em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento mínimo previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente».

Daqui decorre que, para responder à questão acima colocada, se mostra necessário responder a uma outra que é a de saber se foram ou não cumpridas as cláusulas de aproveitamento mínimo do terreno aqui em causa.

A norma do artigo 104.º da Lei n.º 6/80/M, aplicável à situação, estabelecia uma distinção entre aproveitamento mínimo e aproveitamento completo e de acordo com o aí estatuído, «o aproveitamento mínimo consiste na execução do plano aprovado ou, não o havendo, na utilização exigida para o respectivo tipo de concessão, pelo contrato ou pelos regulamentos» (n.º 1 do artigo 104.º da Lei n.º 6/80/M).

Por sua vez, a norma do artigo 106.º da mesma Lei n.º 6/80/M, referindo-se à conclusão do aproveitamento, preceituava que «os terrenos concedidos provisoriamente para edificação de prédios destinados a fins habitacionais, comerciais ou industriais só se consideram aproveitados com o completo acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado e do cumprimento dos encargos especiais a que estiver sujeita a concessão».

Finalmente, a norma do n.º 1 do artigo 132.º do referido diploma legal estabelecia o modo como se efectuava a prova de aproveitamento de terrenos urbanos: era mediante a apresentação pelo concessionário da apresentação da licença de utilização, sendo que, feita a prova do aproveitamento, a concessão se tornava definitiva (artigo 133.º da Lei n.º 6/80/M).

(iv)

De acordo com o que ficou estipulado na cláusula terceira do contrato de concessão por arrendamento do terreno, este destinava-se a ser «aproveitado com a construção de um conjunto de edifícios, para instalação do Centro de Recuperação de Toxicodependentes». Além disso, ainda de acordo com a mesma cláusula, os edifícios e áreas anexas seriam afectados às finalidades de equipamento social (habitação, escola, escritórios e oficinas) e o terreno adjacente afectado ao uso de pomar, hortas, campo de jogos e jardim.

No terreno concedido, tal como resulta da fundamentação do acto recorrido (ponto 21 do Parecer da Comissão de Terras), foram construídos dois edifícios que albergam o «Centro de Formação Geral do Desafio Jovem de Macau (secção feminina), concluído em 2003 e a «Secção Masculina do Desafio Jovem», concluído em 2007.

A construção desses edifícios foi promovida pelo Instituto de Acção Social ao abrigo de um «acordo de cooperação» celebrado com a Recorrente e foi levada a efeito com a necessária anuência e aprovação da Administração, concretamente da DSSOPT, tal como se encontra documentado nos autos.

Face a esta factualidade não vemos que outra conclusão se possa extrair senão a de que o terreno, desde 2007, se mostra aproveitado nos termos e para os fins contratualmente definidos. Com efeito, nele foram construídos dois edifícios para servir como centro de reabilitação de toxicodependentes tal como ficou contratualmente entre concedente e

concessionário. Tais edifícios, não é controvertido, para além de terem obedecido aos projectos de construção aprovados, muito antes de 25 de Dezembro de 2015 estavam completamente acabados, interior e exteriormente e a ser utilizados nos termos contratualmente exigidos. Por isso, face ao disposto no n.º 1 do artigo 104.º e no artigo 106.º da Lei n.º 6/80/M, impõe-se a conclusão de que no ano de 2007 estava concluído o seu aproveitamento, *tout court*, e não só o seu aproveitamento mínimo.

Diz a Administração, na fundamentação do acto, que o aproveitamento não se mostra cumprido «seja em relação à área bruta de construção seja quanto aos usos (finalidades) nele especificados». Trata-se, com todo o respeito, de um equívoco.

Na verdade, ainda que exista desconformidade entre as áreas brutas de construção dos edifícios implantados no terreno concedido e aquelas que constam do contrato de concessão, isso não tem qualquer implicação quando está em causa a aferição da concretização ou não do aproveitamento. Ponto é que os edifícios tenham sido construídos de acordo com os projectos aprovados, como, no caso, foram.

Por outro lado, não se vê, e a Administração também não esclarece, que usos especificados no contrato é que não foram concretizados. Na certeza de que esta concessão não era para fins rústicos, mas, antes, para a construção de edifícios destinados a servir como equipamento social, no caso, um centro de recuperação de toxicodependentes. Ora, tendo sido construídos dois edifícios para esse fim foi seguramente atingida a finalidade principal da concessão e essa que, manifestamente importa. Como parece evidente, não seria lícito à Administração declarar a caducidade do contrato de concessão com fundamento, por exemplo, no facto de a concessionária, em contravenção ao contratualmente acordado, não ter afectado parte do terreno a horta ou pomar, dado o carácter meramente acessório dessa finalidade na economia do contrato de concessão.

É certo que a Recorrente não dispõe de licenças de utilização dos edifícios implantados no terreno. No entanto, como a própria Administração não deixou de referir, uma vez que as obras de construção foram promovidas por um serviço autónomo da Região, no caso o Instituto de Acção Social, as mesmas não se encontravam sujeitas a licenciamento, mas apenas

a prévia aprovação da DSSOPT nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto e daí a falta daquelas licenças. Portanto, a prova do aproveitamento não é feita através da apresentação das licenças de utilização.

E a verdade é que a DSSOPT, por ofício datado de 11 de Dezembro de 2015 e que se encontra a fls. 45 do processo n.º 16/2020 da Comissão de Terras que integra o processo administrativo instrutor, reconheceu, inequivocamente, ainda que de forma implícita, que o aproveitamento estava concluído e que as instalações construídas no terreno estavam a ser utilizadas. Por isso, a Administração considerava que a questão era meramente registral e «aconselhava» a concessionária a apresentar na Conservatória o pedido de conversão da concessão provisória em definitiva, após o que teria lugar a renovação da concessão nos termos dos artigos 49.º e 53.º da Lei n.º 10/2013.

(v)

A Administração não deixou de admitir, embora «subsidiariamente» (ponto 26 do Parecer da Comissão de Terras) que o terreno foi utilizado para a finalidade principal consignada no contrato de concessão. E neste pressuposto acrescentou um outro fundamento para justificar a declaração de caducidade, qual seja, o de que a finalidade da concessão deixou de ser prosseguida em 2019.

Todavia, como bem se compreenderá, esta última circunstância, uma vez que se reporta a um período de tempo posterior a 25 de Dezembro de 2015 é irrelevante para justificar a conclusão extraída pela Administração de que até àquela data aproveitamento não fora concluído e de que, por isso, se justificaria a declaração de caducidade.

Aliás, ainda a este último propósito, sempre se diga que a falta de utilização do terreno para o fim para que foi concedido não constitui, se bem vemos, fundamento de declaração de caducidade, mas de rescisão do contrato nos termos previstos na alínea 3) do n.º 1 do artigo 169.º da Lei n.º 10/2013, independentemente de a concessão ser ou não definitiva.

No nosso modesto entendimento, a Administração errou, pois, na interpretação e na aplicação das normas legais que referimos e, por isso concluiu, também erradamente, no

sentido de que, no caso, não teria ocorrido esse aproveitamento e de que a concessão se não converteu em definitiva.

Como tal, estava a Administração impedida de declarar a caducidade com fundamento no mero decurso do prazo de 25 anos da concessão e na impossibilidade de renovação da concessão por a mesma ser provisória.

2.4.

A Recorrente também invocou a violação dos princípios da boa-fé e do princípio da igualdade.

Creemos que não tem razão.

A decisão de declaração da caducidade pelo decurso do prazo da concessão por arrendamento de um terreno no pressuposto da manutenção do respectivo carácter provisório é legalmente vinculada e não discricionária.

Ora, como se sabe, a violação dos princípios gerais da actividade administrativa, como sejam os da boa fé e da igualdade, só adquire relevância autónoma no âmbito do exercício de poderes discricionários e não de poderes vinculados. No exercício destes apenas releva o princípio da legalidade. Daí que, em nosso modesto entender e sem necessidade de maiores considerandos, nos pareça que estes fundamentos do presente recurso contencioso não podem deixar de improceder (neste sentido, entre muitos outros e por mais recente, cfr. o Acórdão do Tribunal de última Instância de 16.9.2020, processo n.º 65/2020).

3.

Deve ser julgado procedente o presente recurso jurisdicional, anulando-se, em consequência o acto recorrido.».

O vício de violação de lei é «o vício que consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis» - Cit. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, 4ª Ed., Vol. II, pág. 350.

«O vício de violação de lei, assim definido, configura uma ilegalidade de natureza material: neste caso, é a própria substância do ato administrativo, é a decisão em que o ato consiste, que contraria a lei. A ofensa não se verifica aqui nem na competência do órgão, nem nas formalidades ou na forma que o ato reveste, nem no fim tido em vista, mas no próprio conteúdo ou no objecto do ato.

Não há, pois, correspondência entre a situação abstratamente delineada na norma e os pressupostos de facto e de direito que integram a situação concreta sobre a qual a Administração age, ou coincidência entre a decisão tomada ou os efeitos de direito determinados pela Administração e o que a norma ordena.

(...)

A violação de lei, assim definida, comporta várias modalidades:

A falta de base legal, isto é, a prática de um ato administrativo quando nenhuma lei autoriza a prática de um ato desse tipo;

a) O erro de direito cometido pela Administração na interpretação, integração ou aplicação das normas jurídicas;

b) *A incerteza, ilegalidade ou impossibilidade do conteúdo* do ato administrativo;

c) *A incerteza, ilegalidade ou impossibilidade do objeto* do ato administrativo;

d) *A inexistência ou ilegalidade dos pressupostos*, de facto ou de direito, *relativos ao conteúdo ou ao objeto* do ato administrativo:

e) *A ilegalidade dos elementos acessórios incluídos pela Administração no conteúdo do ato* – designadamente, condição, termo ou modo -, se essa ilegalidade for relevante, nos termos da teoria geral dos elementos acessórios;

f) *Qualquer outra ilegalidade do ato administrativo insuscetível de ser reconduzida a outro vício*. Este último aspeto significa que o vício de violação de lei tem um *carácter residual*, abrangendo todas as ilegalidades que não caibam especificamente em nenhum dos outros vícios.» - Diogo Freitas do Amaral, Ob. Cit. pág. 351 a 353 -.

Destarte, concordando integralmente, com a fundamentação constante do Doute Parecer do Ministério Público supra reproduzido à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nele proposta quanto à apreciação dos vícios invocados e imputados ao acto recorrido, impõe-se concluir que o acto recorrido assenta no pressuposto errado de que o aproveitamento do terreno não tinha acontecido e conseqüentemente a concessão não se havia tornado definitiva, e conseqüentemente enferma do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o que nos termos do artº 124º do CPA determina que o mesmo seja anulável, sendo de proceder o recurso com esse fundamento.

No que concerne à adesão do Tribunal aos fundamentos constantes do Parecer do Magistrado do Ministério Público veja-se Acórdão do TUI de 14.07.2004 proferido no processo nº 21/2004.

IV. DECISÃO

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, concedendo-se provimento ao recurso, anula-se o acto recorrido.

Sem custas por delas estar isenta a Entidade Recorrida;

Registe e Notifique.

RAEM, 16 de Dezembro de 2021

Rui Pereira Ribeiro

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

*

Mai Man Ieng