

**Proc. n° 179/2016/A**

**Data do acórdão: 08 de Junho de 2016**

**Relator: Cândido de Pinho**

**Descritores:**

- Suspensão de eficácia*
- Prova testemunhal*
- Caducidade de concessão*
- Despacho declarativo*
- Insusceptibilidade*

**SUMÁRIO:**

**I.** De acordo com o que está previsto no art. 129º, nº2, do CPAC, não é possível a produção de prova testemunhal nesta espécie processual.

**II.** A caducidade, enquanto consequência jurídica para o não exercício de direitos temporários ou de direitos a prazo, é uma forma de *extinção de direitos* por falta de exercício dentro do respectivo prazo (art. 291º, nº2, do C.C.).

**III.** A caducidade da concessão por arrendamento de um terreno pelo decurso do prazo contratual e legalmente estabelecido é uma *caducidade preclusiva* que opera “*ipso iure*”.

**IV.** O despacho do Chefe do Executivo que declara a caducidade, previsto

no art. 167º da Lei nº 10/2013, é meramente *declarativo* e *verificativo*, logo não constitutivo, nem *ad substantiam*.

V. Tal despacho tem uma *função enunciativa*, limitando-se a constatar e a tornar certa a consequência jurídica que já deriva do regime do contrato e da lei face ao decurso do prazo.

VI. Neste sentido, não tem o valor de acto administrativo suspensível.

VII. Mesmo que a caducidade da concessão provoque elevados danos na esfera do concessionário, não se pode dizer que sejam de difícil reparação, se não ficar provado que em consequência dela toda a actividade empresarial da requerente venha a cessar e desde que sejam avaliáveis e quantificáveis, caso em que o seu ressarcimento pode ser feito pela via indemnizatória.

**Proc. n.º 179/2016/A**

**Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.**

**I – Relatório**

“**Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada**”, com sede em Macau, na Avenida do Nordeste, Villa de Mer, r/c, “H”, registada sob o n.º 838(SO) (“Requerente”), requereu a **suspensão de eficácia** do despacho do **Chefe do Executivo** da Região Administrativa Especial de Macau, datado de 26.01.2016, que *declarou a caducidade* da concessão por arrendamento do terreno situado na península de Macau, nos NATAP, designado por lote “P”.

Para o efeito, invocou os requisitos previstos no art. 121º, n.º 1, al. a), do CPAC.

\*

A entidade requerida pugnou pelo indeferimento da pretensão.

\*

O digno Magistrado do MP opinou no sentido do deferimento do pedido, nos seguintes termos:

«*Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada*», devidamente identificada nos autos, requer a suspensão da eficácia do acto de 26 de Janeiro de 2016, do Exm.º Chefe do Executivo, através do qual foi declarada a caducidade da concessão do terreno sito nos NATAP, designado por lote P, igualmente identificado nos autos.

Alega que a execução do acto vai causar, quer a si, quer aos interesses que defende no recurso, um prejuízo de difícil ou impossível reparação. Nesse sentido, aduz os diversos e extensos fundamentos que constam do seu requerimento, dos quais é possível enfatizar a magnitude do empreendimento imobiliário *Pearl Horizon* que está a ser erigido no questionado terreno e a correspondente grandeza do investimento, a circunstância de se encontrar em curso a construção e de haverem sido constituídas inúmeras relações jurídicas em cadeia quanto à aquisição das futuras fracções – o que sucedeu dentro do quadro legal vigente ao tempo da aprovação do projecto de arquitectura –, a impossibilidade de prosseguir com o exercício da sua actividade comercial e a perda de clientela que isso vai implicar, enfim, a situação de falência em que cairá com a execução do acto, o que tudo ocasionará prejuízos impossíveis de quantificar e de reparar.

Alega igualmente que a pretendida suspensão não acarreta lesão para o interesse público prosseguido pelo acto e que não há indícios de ilegalidade do recurso.

Contestou a autoridade requerida, conforme articulado de fls. 71 e seguintes, pugnando pelo indeferimento da peticionada suspensão, quer apelando à natureza meramente declarativa do acto, quer afirmando a falta de caracterização e demonstração do prejuízo de difícil reparação previsivelmente resultante da execução do acto.

Vejamos.

Preliminarmente, impõe-se uma breve consideração sobre o oferecimento de prova testemunhal no âmbito desta providência. A requerente intenta convencer da possibilidade/adequabilidade da

produção de prova testemunhal no meio processual de suspensão de eficácia, apelando ao princípio da tutela jurisdicional efectiva e esgrimindo a expressa previsão de prova testemunhal nas providências não especificadas.

Como é sabido, o presente meio cautelar, dados os efeitos que desencadeia, é dominado por uma especial celeridade, a qual é estabelecida em favor dos próprios requerentes mas também no interesse da Administração. Em obediência a essa especial celeridade, o seu processamento apresenta uma estrutura que se mostra incompatível com a produção de prova testemunhal, aliás não prevista para este específico meio processual, ao contrário do que sucede nas providências não especificadas, em que o legislador se lhe refere expressamente.

Este tem sido o entendimento dos tribunais superiores, que não encontram, na restrição, qualquer afronta a princípios com dignidade constitucional, antes a visualizando como uma opção legítima no quadro de conformação legislativa – cf., entre outros, o acórdão do Tribunal de Última Instância, de 15 de Julho de 2015, tirado no processo n.º 28/2015.

Ante o exposto, será de rejeitar a produção da requerida prova testemunhal.

Avançando, importa ter presente que a suspensão de eficácia dos actos administrativos de conteúdo positivo ou que, sendo de conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão a esta se circunscreva, está, em regra, dependente da verificação cumulativa dos três requisitos, um positivo e dois negativos, enunciados nas alíneas a) a c) do artigo 121.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso, a saber:

- a previsibilidade de que a execução provoque prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso;
- não acarretar a suspensão grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto;

- não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso.

A primeira questão que, nesta sede, se coloca é a de saber se estamos ou não perante acto de conteúdo positivo, o que passa por indagar se o acto é ou não susceptível de provocar alteração na esfera jurídica da requerente. A autoridade recorrida aponta em sentido negativo, já que destaca o carácter meramente verificativo, não constitutivo, do acto de declaração de caducidade aqui em causa, operando esta *ope legis* no termo do prazo da concessão provisória. Afigurando-se correcta, no essencial, esta asserção da entidade requerida, não pode deixar de se notar que a declaração contém em si o germe desencadeador de uma pluralidade de efeitos que vão projectar-se directamente na esfera jurídica da requerente, abrindo caminho a alterações de relevo na respectiva situação jurídica. Ela, declaração de caducidade, funciona como o clique gerador dessa série de efeitos, alguns dos quais se lhe sucedem automaticamente, como a reversão dos prémios e das benfeitorias, sem direito a compensação ou indemnização. E tanto assim que a notificação e a publicação do acto lhe assinalam esta consequência automática. Cremos, pois, que não se pode dissociar da declaração este efeito altamente intrusivo na esfera jurídica da requerente, pelo que haverá que reconhecer ao acto esse conteúdo positivo exigido para os fins da suspensão de eficácia. A Administração tem, aliás, defendido a irrecorribilidade de actos de desocupação subsequentes a declarações de caducidade, louvando-se precisamente no argumento de que aqueles actos são de mera execução da declaração de caducidade e do efeito de reversão que nesta se contém. Nestes termos, crê-se que o acto aqui em causa projecta esse efeito de alteração na esfera jurídica da requerente, sendo, nessa medida, susceptível de suspensibilidade na sua eficácia.

Porque assim, vejamos se estão preenchidos aqueles requisitos, sendo certo que, porque de verificação cumulativa são, tal como se referiu, bastará a falta de um deles para conduzir ao insucesso da providência.

Começando pelos negativos, não se afigura ser de questionar a sua verificação. A Administração não os põe em causa e também nós não vislumbramos razões para o fazer. À luz das regras de experiência

comum, o protelar da execução da reversão inerente à declaração de caducidade não causa, por norma, grave lesão do interesse público. Acresce que do processo não se colhe que o recurso possa enfermar de ilegalidade, estando em causa, como está, a sindicância de pressupostos essencialmente formais, tais como legitimidade, tempestividade, recorribilidade, que não a avaliação, perfunctória que seja, da (i)legalidade do próprio acto.

E que dizer do requisito positivo? Conforme jurisprudência que se tem por pacífica, é ao requerente que cabe alegar e demonstrar a verificação deste requisito, traduzido na previsibilidade de prejuízo de difícil reparação. Estamos convictos de que a requerente alegou e logrou caracterizar, no essencial, essa necessária situação de previsível prejuízo de difícil reparação. Essencialmente em duas vertentes. Por um lado, caracterizando como área principal da sua actividade social actual a indústria de fomento e construção predial corporizada no desenvolvimento do lote P objecto da declaração de caducidade; e associando à declaração de caducidade e seus efeitos a cessação da actividade e a perda de clientela. Por outro lado, chamando à colação a circunstância de o projecto já se encontrar em construção; e evidenciando que, relativamente a ele, foram firmados 3.020 contratos-promessa de compra e venda de fracções, com o feixe encadeado de relações jurídicas bilaterais e/ou multilaterais que o início de comercialização das fracções necessariamente desencadeou. Pois bem, estas alegações e caracterizações, demonstradas com a documentação junta, nomeadamente relativa ao procedimento administrativo e ao relacionamento que, ao longo do tempo, foi mantendo com a Administração, e também alusiva aos relatórios de análises de auditoria a que foi submetida a requerente, apontam, a nosso ver, para uma dificuldade acentuada na fixação do quantum indemnizatório, bem como para a impossibilidade de reposição da situação que se verificava por ocasião da prolação do acto, caso este venha a ser executado.

Na verdade, estando em causa a cessação de uma actividade de cariz comercial/industrial, bem como a perda de clientela, é entendimento praticamente pacífico na jurisprudência portuguesa, adentro de um quadro normativo muito semelhante ao de Macau, que os respectivos prejuízos, por dificilmente

quantificáveis, serão de previsível reparação difícil.

Sabemos que este não é o entendimento que tem vingado no Tribunal de Última Instância. Todavia, há que ter presente a outra vertente argumentativa da requerente, que temos também por demonstrada, além do mais porque parte desta não necessita de prova, de tal forma ela se evidencia pública e notoriamente. Trata-se da construção parcialmente erigida e do encadeamento de relações jurídicas já constituídas a coberto da aprovação do projecto de arquitectura e da construção iniciada. Aqui está em causa não apenas um terreno e materiais ou construções clandestinas ou provisórias nele implantadas, cuja perda facilmente pode ser compensada através do modo normal de efectivar a reparação, dentro do quadro legal vigente, que é o da indemnização em dinheiro, mediante a teoria da diferença. Está agora em causa um prédio habitacional já parcialmente construído, com comercialização de fracções, que foram adquiridas por via de uma concreta localização, devido a vistas específicas, porventura em atenção à proximidade de certas infra-estruturas, por via de outras condicionantes, tais como estruturas de apoio social, comercial, ambiental, etc. Neste caso, a execução do acto iria impossibilitar previsivelmente a reconstituição, in natura, da situação, caso o acto viesse a ser anulado. E sem essa reconstituição, crê-se que, atentos os motivos esgrimidos, tornar-se-ia de todo inviável reparar os prejuízos ocasionados, quer para a requerente, quer para os ponderosos interesses que defende no recurso, representados pela teia de relações poligonais criadas a partir do início da comercialização das fracções.

Em suma, estão em nosso critério reunidos todos os pressupostos para ser concedida a suspensão de eficácia, pelo que o nosso parecer vai nesse sentido.»

\*

**Cumpre decidir.**

\*\*\*

## **II – Pressupostos processuais**

O tribunal é absolutamente competente.

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

Não há outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

\*\*\*

## **III – Os Factos**

1 - Por Despacho n.º 160/SATOP/90, publicado no 2.º Suplemento ao n.º 52 do Boletim Oficial de 26 de Dezembro de 1990, foi concedido à Requerente o terreno, a resgatar ao mar, com a área de 60,782m<sup>2</sup>, constituído por 3 lotes com a designação de Lote “O” para fins habitacionais, Lote “S” para fins habitacionais e Lote “Pa” para fins industriais (cfr. doc. 4 junto com a p.i. do recurso contencioso)

2 - Nos termos da cláusula 2.ª, n.º 1, do contrato de 1990, o prazo de concessão foi fixado em 25 anos, contados a partir da outorga da escritura pública do contrato (cfr. doc. 4 cit.)

3 - Nos termos da cláusula 2.ª, n.º 2, mais se previu que “O prazo do arrendamento fixado no número anterior poderá, nos termos da legislação aplicável e mediante condições a acordar, ser sucessivamente renovado até

19 de Dezembro de 2049” (cfr. doc. 4 cit.).

4 - Por Despacho n.º 123/SATOP/93, publicado na II Série do Boletim Oficial n.º 35, de 1 de Setembro de 1993, e nos termos que já tinham sido previstos no Despacho n.º 160/SATOP/90, foi à Requerente concedida a parcela de terreno designada por “Pb” destinada a ser anexada à parcela “Pa”, constituindo um lote único com a área global de 67.536m<sup>2</sup> e destinava-se a viabilizar o projecto de instalação de um “complexo industrial” (cfr. doc. 5 junto com a p.i. do recurso contencioso).

5 - As parcelas “Pa” e “Pb” foram anexadas e o respectivo terreno passou a estar descrito sob o n.º 22380 do Livro B68M, com a designação de Lote “P” (cfr. doc. 6 junto com a p.i.).

6 - O “complexo industrial” foi construído no lote “P” e entrou em funcionamento, tendo as entidades competentes emitido as respectivas licenças (cfr. docs. 7 a 16 juntos com a p.i. do recurso contencioso).

7 - No decurso do aproveitamento do lote “P”, a Requerente pretendeu proceder a uma alteração da respectiva finalidade.

8 - Com vista a aferir da viabilidade da alteração da finalidade e aproveitamento, a Requerente apresentou em 10/09/2004 um *Estudo Prévio* junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) (T-4803), seguido de um estudo prévio complementar apresentado junto da mesma entidade em 15/12/2004

(T-6451) (cfr. docs. 18 e 19 juntos com a p.i. do recurso contencioso).

9 - Por Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 19/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 9, II Série, de 1 de Março de 2006, foi *“parcialmente revista, nos termos e condições do contrato em anexo, a concessão, por arrendamento, do terreno com a área global de 91.273m<sup>2</sup>, constituído por 3 lotes designado por “O”, “P” e “S”, situado nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP)”* - a seguir abreviadamente *“revisão de 2006”* (cfr. doc. 17 junto com a p.i. do recurso contencioso).

10 - Nos termos do n.º 4 dos termos e condições do contrato que constam do Anexo ao referido despacho (cfr. doc. 17 junto com a p.i. do recurso contencioso):

*“ (...) a concessionária pretende alterar a finalidade do lote “P” de indústria para comércio e habitação, alegando prejuízos financeiros com a fábrica de têxtil aí instalada, devido à abolição das quotas de exportação dos produtos têxteis, o que levou à perda gradual de competitividade desta indústria de Macau, agravada, no caso concreto, pela suspensão do funcionamento da fábrica no período nocturno, para não prejudicar a tranquilidade dos residentes das imediações, e invocando ainda razões que se prendem com o futuro desenvolvimento daquela zona da cidade e a crescente procura de habitação”*.

11 - Nos termos do n.º 5 dos termos e condições do contrato que constam do Anexo ao Despacho n.º 19/2006, constituía condição para a revisão do contrato o facto de, no âmbito da análise anteriormente efectuada ao estudo prévio, se ter verificado que o mesmo era passível de aprovação (cfr. doc. 17 junto com a p.i. do recurso contencioso).

12 - Aprovação, essa, que ocorrera em 21/01/2005 (cfr. doc. 20 junto com a p.i. do recurso contencioso).

13 - Assim, através do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 19/2006, foram acordados a alteração de finalidade e o reaproveitamento do lote “P”.

14 - Nos termos da redacção conferida à cláusula 3.ª, n.º 2.3, do contrato de concessão de arrendamento, passou a ser previsto que o lote “P” é aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, constituído por um pódio com 5 pisos, sobre o qual assentam 18 torres com 47 pisos cada uma, afectado às seguintes finalidades e áreas brutas de construção (cfr. o n.º 3 do Artigo 1.º do Anexo ao Despacho n.º 19/2006 - doc. 17 junto com a p.i. do recurso contencioso):

- Habitação: 599.730m<sup>2</sup>;
- Comércio: 100.000m<sup>2</sup>;
- Estacionamento: 116.400m<sup>2</sup>;
- Área livre: 50.600m<sup>2</sup>.

15 - O *prazo para o aproveitamento* foi acordado em 96 meses contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial do despacho que titulasse a referida *revisão* (cfr. artigo 2.º do Anexo ao Despacho n.º 19/2006 - doc. 17 junto com a p.i. do recurso contencioso).

16 - Não obstante o aproveitamento ter sofrido uma alteração total, a

cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato de concessão de terras manteve-se inalterada, seja quanto ao respectivo n.º 1 (prazo de 25 anos), seja quanto ao respectivo n.º 2 (sucessivamente renovável, nos termos da legislação aplicável e mediante condições a acordar, até 19/12/2049) (cfr. docs. 4, 5 e 17 juntos com a p.i. do recurso contencioso).

17 - Após sucessivos pareceres e exigências da DSPA e consequentes apresentações de estudos de impacto ambiental por parte da requerente, foi o projecto definitivamente aprovado em 29/08/2013.

18 - Em 24/10/2013 a requerente requereu junto da DSSOPT a emissão de licença para as obras de fundações, que foi emitida em 2/01/2014 (docs. 53 e 54 junto com a p.i. do recurso contencioso).

19 - Em 15/01/2014 e 30/01/2014, a Requerente apresentou o pedido de *prorrogação do prazo de aproveitamento*, fundamentando esse requerimento com o facto de, por razões que não lhe são imputáveis, não ter podido até então proceder ao aproveitamento contratado.

20 - Em 4/06/2014, a Polytex voltou a requerer a prorrogação nos seguintes termos (fls. 97 dos autos; 252 e sgs. do p.a.; fls. 2 a 4 do apenso “traduções”).

«SOCIEDADE DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO POLYTEX, LIMITADA

*Exmo. Sr. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes Eng.º Jaime Roberto Carion,*

*Assunto: Pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento dum terreno concedido por*

arrendamento, situado na península de Macau, nos NATAP, com área de 68,001m<sup>2</sup>, designado por lote “P”, cujo contrato de concessão é titulado por despacho n.º 160/SATOP/90 e modificado por despacho n.º 123/SATOP/93, despacho n.º 123/SATOP/99, despachos n.º 19/2006 e n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Recebida a vossa carta (n.º 398/954.06/DSODEP/2014), vem a nossa Sociedade apresentar os seguintes alegações e pedidos:

1. O lote “P” foi destinado à unidade têxtil e foi concedido em 1990 à nossa Sociedade para ser aproveitado com a construção de fábricas avançadas e a produção têxtil. Em seguida, a nossa Sociedade, em função dos termos do contrato de concessão, procedeu à obra de aterros, construção de fábricas e exploração e cumpriu sempre o acordo. Até 2005, em face da carência de recursos tecnológicos e humanos, a competitividade tomou-se menor e foi difícil manter a exploração, pelo que pediu alterar o destino do terreno em habitação comercial.

2. Por despacho n.º 19/2006 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial n.º 9, Série II, de 1 de Março de 2006, foi aprovado o contrato modificativo de concessão, mas o prazo de arrendamento não foi devidamente prorrogado, sendo mais curto o prazo de desenvolvimento em comparação com o dos projectos comuns. Mesmo sendo complexo o projecto, a nossa Sociedade dedicava-se activamente à apreciação do desenvolvimento do terreno sem preguiça. Em 2007, conforme as exigências, pediu de novo a planta de alinhamento, em 6 de Maio de 2008 apresentou o programa à vossa Direcção, que foi aprovado em Janeiro de 2011. Porém, por conseguinte, recebeu constantemente pareceres dos órgãos do Governo, como as questões de sombra, electricidade, trânsito e protecção do ambiente, etc. A nossa Sociedade sempre respondia imediatamente, várias questões entre estas foram critérios e exigências acrescentadas, não foram previstas no contrato modificativo de concessão de 2006, decorreram 8 anos da prolação do despacho de alteração do destino até a obtenção da licença oficial.

*3. Como o projecto é enorme, é objectiva e tecnicamente impossível ser completado dentro do prazo de arrendamento original, ou seja antes de 25 de Dezembro de 2015. Pedese que seja autorizada no primeiro a prorrogação do prazo de aproveitamento de forma a permitir à nossa Sociedade pedir a licença para proceder à construção imediatamente, logo depois a nossa Sociedade vai pedir continuar a desenvolver legalmente o terreno após prescrito o prazo de arrendamento referido, proporcionando tempo suficiente à conclusão do projecto.*

*4. Foram vendidas cerca de 3000 fracções do projecto, para evitar demais danos e influências aos milhares compradores e familiares e riscos para a harmonia e estabilidade social de Macau, pede-se sinceramente que seja prorrogado de imediato o prazo de aproveitamento do terreno e emitida a licença até 25 de Dezembro de 2015. Compromete-se que a nossa Sociedade vai assumir todas as consequências depois da construção.*

*Com os melhores cumprimentos!»*

21 - Em 26/06/2014 a Comissão de terras emitiu a seguinte pronúncia:

**«續會議錄第15/2014號**

**Continuação da Acta n.º 15/2014**

.....

再次分析第18/2014號案卷報告書-關於保利達洋行有限公司申請延長一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，由四幅稱為“O”、“P”、“S”及“V”地段組成，總面積為105,437平方米的土地的利用期限，其批給合同由第160/SATOP/90號批示規範，並經第123/SATOP/93號批示、第123/SATOP/99號批示、第19/2006號及第30/2011號運輸工務司司長批示修改。

因“P”地段沒有遵守利用期限，建議科處最高罰款澳門幣180,000.00元，並延長地段的利用期限至土地的租賃期限屆滿日，即至2015年12月25日。

就有關案卷提供意見。

就承批人於2014年6月4日所遞交的信函，委員會再次舉行會議，經研究及分析案卷後，認為倘若明知承批人無法在租賃期限內對土地完成利用，仍發出同意延長土地利用期限的意見，這顯然給予承批人一個期盼，期望在租賃期限屆滿後，或許仍然可以繼續進行土地利用；另一方面，承批人在租賃期限屆滿時仍未完成對土地的利用，批給不得由臨時性轉為確定性，並且必須宣告批給失效。此外，行政當局未能承諾重批原來的土地，因為按照第10/2013號法律的相關規定，土地重新批給須進行公開招標。倘若延長土地利用期限，估計承批人祇可完成部份地基工程，但這樣會否間接為承批人創設條件，作為其日後以此爭取相同土地批給的理由。為此，委員會建議將前述案卷的實際情況，尤指承批人的信函內容給予考慮作最後決定。

基於此，將案卷退回土地工務運輸局技術輔助處，以便按照有關意見撰寫意見書，並留待下次會議審議。

會議於下午七時三十分，主席宣佈會議結束。本會議紀錄由代秘書劉珠玲(簽名)繕立，並在通過後由全體委員及本人簽署。

Aos 26 de Junho de 2014 (5ª Feira), reuniu-se pelas 18:00 horas, no edifício onde funciona a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), 20º andar, na sala de reunião, a Comissão de Terras, tendo presidido pelo seu Presidente, Eng.º Jaime Roberto Carion.

Compareceram os seguintes vogais:

Director dos Serviços de Cartografia e Cadastro, substituto, Vicente Luís Gracias

Conservadora do Registo Predial, Leong Mei Leng

Representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, Administrador do Conselho de Administração, Mak Kim Meng

Chefe do Departamento Jurídico da DSSOPT, Maria Nazaré Portela

Chefe do Departamento de Urbanização da DSSOPT, Chan Weng Hei

Chefe do Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT, Teresa Mourato Lopes

Esteve ainda presente a Chefe da Divisão de Apoio Técnico da DSSOPT, substituta, Lai Sio Ian

### **ANTES DA ORDEM DO DIA**

Aprovação e assinatura da acta n.º 14/2014

### **ORDEM DO DIA**

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 51/2014 - Proc. n.º 17/2014-OT - Respeitante ao pedido feito pelas sociedades Hutchison - Telefone (Macau), Limitada, Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., Smartone - Comunicações Móveis, S.A. e China Telecom (Macau) Limitada, de renovação da licença de ocupação, do terreno com a área de 8m<sup>2</sup>, situado na península de Macau, na Avenida da Ponte da Amizade, junto à Estação de Tratamento de Águas Residuais, destinado à instalação de uma estação base de receptor/emissor de telecomunicações e a colocar 4 pilares na passagem superior para peões existente nesse local para instalação de 8 antenas.

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 52/2014 - Proc. n.º 18/2014-OT - Respeitante ao pedido feito por Pang Chi Kun e Pang Peng Hong, de renovação da licença de ocupação do terreno com a área de 150m<sup>2</sup>, situado na ilha de Coloane, junto à Estrada do Campo, destinado à manutenção de uma construção precária para habitação do próprio.

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 53/2014 - Proc. n.º 19/2014-OT - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L., de renovação da licença de ocupação, do terreno com a área de 361 m<sup>2</sup>, situado na península de Macau, junto à Avenida Panorâmica do Lago Sai Van, destinado à instalação de uma estação de bombagem de água .

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 54/2014 - Proc. n.º 13/2014 - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade para o Desenvolvimento dos Parques Industriais de Macau, Limitada, de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno com a área de 50 304m<sup>2</sup>, concedido por arrendamento, situado na península de Macau, junto à Estrada Marginal da Ilha Verde, para a construção de um parque industrial transfronteiriço, destinado a fins industriais e actividades acessórias e conexas, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.º 34/2005 e revisto pelo Despacho do SOPT n.º 88/2006.

Proposta de aplicação de uma multa de \$1.080.000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno, e de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 29 de Março de

2017.

*Proc. n.º 18/2014 - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concedido, por arrendamento, com a área global de 105 437m<sup>2</sup>, situado na península de Macau, nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP), constituído por 4 lotes, designados por «O», «P», «S» e «V», titulado pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, revisto pelos Despachos n.ºs 123/SATOP/93, 123/SATOP/99 e pelos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.ºs 19/2006 e 30/2011.*

*Proposta de aplicação de uma multa de \$180 000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do lote «P», e de prorrogação do prazo de aproveitamento do lote até à data do fim do prazo de arrendamento de terreno, isto é, até 25 de Dezembro de 2015.*

*Emissão de parecer sobre o processo.*

*Relativamente à carta apresentada pela concessionária em 4 de Junho de 2014, esta Comissão realizou uma nova reunião e após o estudo e análise do processo, considerou que caso se emitisse parecer favorável à prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, mesmo sabendo da impossibilidade da concessionária concluir o aproveitamento do terreno dentro do prazo de arrendamento, criar-se-ia evidentemente na mesma a expectativa de que talvez ainda pudesse continuar a aproveitar o terreno depois do termo do prazo de arrendamento. Por outro lado, a concessão provisória não poderá ser convertida em definitiva porquanto o aproveitamento do terreno não poderá ficar concluído antes do termo do prazo de arrendamento, impondo-se nessa altura declarar a caducidade da concessão. Para além disso, a Administração não pode comprometer-se a conceder novamente o terreno originário, uma vez que nos termos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a nova concessão deve ser efectuada através de concurso público. Para além disso, estima-se que mesmo que o prazo de aproveitamento seja prorrogado, a concessionária só possa concluir parte das obras de fundação, podendo no entanto isto criar indirectamente condições favoráveis à concessionária para que esta se aproveite do facto como fundamento para lograr ficar com a concessão do terreno.*

*Nestas circunstâncias, propõe que a situação real do processo, anteriormente descrita, seja tida em consideração na decisão final que recair sobre o pedido, nomeadamente o conteúdo da carta da concessionária.*

*Assim, o processo foi devolvido à Divisão de Apoio Técnico da DSSOPT para elaborar o respectivo parecer conforme as opiniões emitidas e agendar na ordem do dia da próxima sessão.*

O Senhor Presidente declarou encerrada a sessão pelas 19:30 horas, da qual se lavrou a presente acta que depois de aprovada vai ser assinada por todos os vogais e por mim, secretária substituta, Lao Chi Leng (Assinatura), que a processei informaticamente.

委員會 A COMISSÃO

(簽名Assinatura)

賈利安

JAIME ROBERTO CARION

(簽名Assinatura)

雅永健

VICENTE LUÍS GRACIAS

(簽名Assinatura)

梁美玲

LEONG MEI LENG

(簽名Assinatura)

麥儉明

MAK KIM MENG

(簽名Assinatura)

潘德玲

(簽名Assinatura)

陳榮喜

CHAN WENG HEI

(簽名Assinatura)

羅曉靖

TERESA MOURATO LOPES »

22 – Em 10/07/2014 o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lao Si Io, emitiu o seguinte parecer (fls. 158-159 dos autos; fls. 313 do p.a.; fls. 6 a 8 do apenso “traduções”):

«Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Parecer

*Proc. n.º 18/2014 – a Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, pediu prorrogar o prazo de aproveitamento dum terreno concedido por arrendamento, situado na península de Macau, nos NATAP, constituído pelos lotes designados por “O”, “P”, “S” e “V”, com área total de 105,437m<sup>2</sup>, cujo contrato de concessão é titulado por despacho n.º 160/SATOP/90, modificado por despacho n.º 123/SATOP/93, despacho n.º 123/SATOP/99, despachos n.º 19/2006 e n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.*

*Como não se observou o prazo de aproveitamento do lote “P”, propõe-se considerar a situação real do lote “P”, nomeadamente o teor da carta da concessionária, para tomar a decisão final.*

*Ficou prescrito o prazo de aproveitamento do terreno referido em 28 de Fevereiro deste ano, ficará prescrito o prazo de arrendamento em 25 de Dezembro do próximo ano (2015).*

*A Sociedade concessionária declara que aceita a eventual multa de prorrogação, realça e compromete-se que “vai assumir todas as consequências depois da construção.”*

*Analisado o parecer da Comissão de Terras e ponderando os 17º a 21º pontos desse parecer e a carta da concessionária constante do 24º ponto, nomeadamente o teor do ponto 24.4, concordo, em princípio, com os pontos 14.2 e 14.3 da informação n.º 090/DSODEP/2014 da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, isto é, prorrogar o prazo de aproveitamento até 25 de Dezembro de 2015 e aplicar a multa no montante de MOP\$180,000.00, pressupondo que a Sociedade concessionária aceite previamente por escrito as seguintes condições, para garantir interesses públicos:*

*1. Se não for completado o aproveitamento antes da prescrição de arrendamento, mesmo estando preenchidos os requisitos previstos no art.º 5.º da Lei n.º 7/2013 (Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção), a Sociedade concessionária não vai pedir autorização prévia para fazer negócios jurídicos de promessa de transmissão ou oneração de edifícios em construção no lote P, nem vai realizar esses negócios jurídicos, excepto a eventual obtenção legal de nova concessão desse terreno;*

2. Se não mais lhe for concedido o terreno, a Sociedade concessionária não pode pedir à RAEM qualquer indemnização ou compensação.

À consideração do Exmo. Sr. Chefe do Executivo.

10 de Julho de 2014

*Secretário para os Transportes e Obras Públicas*

*Ass. vide o original*

*Lao Si Io»*

23 – Em 15/07/2014, sobre este parecer, o **Chefe do Executivo** despachou: “**Concordo**” (fls. 158 dos autos; fls. 313 do p.a.).

24 – Em 29/07/2014 foi enviado à Polytex um ofício assinado pela *Directora Substituta da DSTOPT*, com o seguinte teor (fls. 163 dos autos; fls. 318 do p.a. e fls. 9-11 do apenso “traduções”:

«*Governo da Região Administrativa Especial de Macau*

*Direcção dos Serviços de Terrenos, Obras Públicas e Transportes*

*c/c: DURDEP (185/1991/L)*

*DATSEA (18/2014)*

*Para*

*Avenida do Nordeste, Lote “P”, Edifício “I”, Macau*

*Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada*

<i>Sua referência</i>	<i>Sua comunicação de</i>	<i>Nossa referência</i>	<i>C. Postal 467 – Macau</i>
81054, 86028	02/07/2014, 14/07/2014	5721954.06/DSODEP/2014	
68260 e 68264	04/06/2014		
15554, 6818	30/01/2014, 15/01/2014		

*29/JUL/2014*

*Assunto: sobre o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento de terreno, de um terreno concedido por arrendamento, situado na zona de Novos Aterros da Areia Preta (NATAP) Macau, com uma superfície total de 105437 m<sup>2</sup>, constituído por quatro lotes designados por “O”, “P”, “S”, “V”, cujo contrato de concessão foi regulado pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, e revisto pelo Despacho n.º 123/SATOP/93, pelo Despacho n.º 123/SATOP/99, pelo Despacho n.º 19/2006 e pelo Despacho n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas*

*1. Nos termos da cláusula n.º 2 do contrato de concessão de terreno revisto pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 19/2006, o prazo de aproveitamento do terreno já ficou caduco aos 28 de Fevereiro de 2014; no entanto, nos termos do art.º 2.º do Despacho n.º 160/SATOP/90, o prazo de arrendamento do terreno vai acabar aos 25 de Dezembro de 2015.*

*2. Como o atraso do aproveitamento do terreno é imputável à vossa empresa, e tendo em conta que esta não é a primeira vez que a vossa empresa requer prorrogar o aproveitamento de terreno, e visto que já concordou aceitar a forma de punição para o atraso prevista no contrato; para o efeito, nos termos do Despacho proferido pelo Chefe do Executivo aos 15 de Julho de 2014, autoriza-se prorrogar o prazo de aproveitamento do terreno até 25 de Dezembro de 2015, e aplica-se a multa no valor de MOP\$180000,00 (cento e oitenta mil patacas). Mas para garantir os interesses públicos, a*

*empresa concessionária obriga-se previamente a prometer por escrito aceitar as seguintes condições:*

*2.1. Antes de o prazo de concessão por arrendamento do terreno caducar, se o aproveitamento do terreno ainda não for concluído, mesmo se está de acordo com os requisitos dispostos no artigo 5.º da Lei n.º 7/2013, Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção, a concessionária não vai pedir autorização prévia para efectuar os actos jurídicos da promessa de transmissão do edifício em construção no Lote "P" ou da promessa de oneração, nem vai praticar esses actos jurídicos, excepto se o terreno for concedido de novo nos termos legais;*

*2.2. Se no futuro o terreno não for concedido nos termos legais, a empresa concessionária não pode reclamar qualquer indemnização ou compensação à RAEM.*

*3. Nestes termos, avisa-se a vossa empresa para entregar a promessa escrita acima mencionada, para ser transferida à Comissão de Terras para acompanhar, a fim de emitir a guia do pagamento da multa.»*

25 – Em 4/08/2014 a Polytex comunicou ao Director dos Serviços das Obras Públicas e Transportes o seguinte:

*«Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada*

*Ex. Sr. Eng.º Jaime Carion*

*Director da DSSOPT*

*RAEM*

*Assunto: sobre o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento de terreno, de um terreno concedido por arrendamento, situado na zona de Novos Aterros da Areia Preta (NATAP) Macau, com uma superfície de 68001 m<sup>2</sup>, designado por Lote "P", cujo contrato de concessão foi regulado pelo*

*Despacho n.º 160/SATOP/90, e revisto pelo Despacho n.º 123/SATOP/93, pelo Despacho n.º 123/SATOP/99, pelo Despacho n.º 19/2006 e pelo Despacho n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas*

*A SOCIEDADE DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO POLYTEX, LIMITADA (o nome em inglês: POLYTEX CORPORATION LIMITED, doravante designada simplesmente por “concessionária”), com a sede de pessoa colectiva na Avenida do Nordeste, Lote “P”, Edifício “I”, Macau, a concessionária do terreno em título, em resposta ao pedido no ofício n.º 572/954.06/DSODEP/2014 emitido pela DSSOPT aos 29 de Julho do ano corrente, declara aceitar a multa no valor de MOP 180000, condenada segundo o despacho proferido aos 15 de Julho de 2014, declara mais aceitar as seguintes condições:*

*1. Antes de o prazo de concessão por arrendamento do terreno caducar, se o aproveitamento do terreno ainda não for concluído, mesmo se está de acordo com os requisitos dispostos no artigo 5.º da Lei n.º 7/2013, Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção, a concessionária não vai pedir autorização prévia para efectuar os actos jurídicos da promessa de transmissão do edifício em construção no Lote “P” ou da promessa de oneração, nem vai praticar esses actos jurídicos, excepto se o terreno for concedido de novo nos termos legais;*

*2. Se no futuro o terreno não for concedido nos termos legais, a empresa concessionária não pode reclamar qualquer indemnização ou compensação à RAEM.*

*Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada*

*IP WAI KING, CHIO KOC IENG*

*Aos 4 de Agosto de 2014»*

26 - Em 27/11/2015, a Requerente apresentou ao Chefe do Executivo o *pedido de prorrogação dos prazos de aproveitamento e de concessão por*

período não inferior a 60 meses, contados a partir de 26/12/2015 (Doc. 2: fls. 12 a 17 dos documentos juntos aos autos com a p.i.).

27 - Novamente fundamentou o pedido de prorrogação no facto de o aproveitamento apenas não ter sido possível no prazo fixado para o efeito por motivos imputáveis ao concedente.

28 - Em 30/11/2015, o Chefe do Executivo concordou com os pareceres que lhe foram colocados à consideração, cujo sentido era de indeferir o pedido de prorrogação com fundamento em que, impedindo a Lei n.º 10/2013 a renovação de concessões provisórias, não podia ser autorizada a prorrogação do prazo de aproveitamento (Doc. 3: fls. 18 a 25 dos documentos juntos aos autos com a p.i. e apensados conforme termo de fls. 65).

29 - Em 30/12/2015, foi elaborada a proposta n.º 393/DSODEP/2015 no sentido de ser declarada a caducidade da concessão relativamente ao lote “P” (Doc. 4: fls. 26 a 37 dos documentos juntos aos autos com a p.i. e apensados conforme termo de fls. 65).

30 - Em 21/01/2016, a Comissão de Terras emitiu o parecer n.º 9/2016, concluindo dever ser declarada a caducidade por despacho do Chefe do Executivo (Doc. 5: fls. 38 a 62 dos documentos juntos aos autos com a p.i. e apensados conforme termo de fls. 65).

31 - Na sequência do referido parecer da Comissão de Terras, em 22/01/2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP)

solicitou ao Chefe do Executivo a referida declaração de caducidade que viria a ser publicada no B.O. de 29/01/2016. (Doc. 6: fls. 63 a 68 dos documentos juntos aos autos com a p.i. e apensados conforme termo de fls. 65)

32 - A declaração de caducidade foi objecto de decisão em 26/01/2016, conforme publicitado, nos termos do Despacho do STOP n.º 6/2016, no *Boletim Oficial* em 29/01/2016 (Doc. 6)

33 - A Requerente é uma sociedade por quotas que, pese embora, tenha ainda no seu objecto social outros fins, todos descontinuados desde 2005, dedica-se à actividade de fomento predial, construção e reparação de edifícios, conforme Certidão do Registo Comercial que se junta (Doc.9 do apenso referido).

34 - Para a realização do aproveitamento do lote «P» em causa, a Requerente celebrou um Acordo de Co-Investimento com a New Bedford Properties Limited (NBPL), através do qual esta última assumia o compromisso de disponibilizar à Requerente uma parcela de investimento, obtendo para si o direito a receber parte dos lucros da venda de fracções (Doc. 10, a seguir “Relatório Somerly” do apenso referido).

35 - Através deste Acordo de Co-Investimento, naturalmente que a Requerente se constituiu devedora da NBPL no caso de não ter lugar o aproveitamento previsto no contrato de concessão.

36 - De acordo com o documento apresentado pela requerente, através dos

investimentos realizados para desenvolvimento do lote «P» a Requerente, por conta deste projecto, contaria ter lucro económico e financeiro de valor elevado de pelo menos HKD19.000.000.000,00 - (Doc. 11, “relatório Savills” e relatório da Somerly contido no doc. 10 cit. do apenso e referido).

37 - Para os devidos e legais efeitos, damos por reproduzido o teor do relatório de Somerly (doc. 10) ou do auditor (doc. 12) a respeito da situação financeira da requerente à data da declaração de caducidade.

38 - A requerente investiu directamente MOP 3.629.883.028,00, conforme relatório Somerly e do auditor (cfr. cits. docs. 10 e 12) para o desenvolvimento do lote «P».

39 - Entre os investimentos realizados conta-se a celebração de contrato de empreitada que, numa primeira fase, previa a realização de trabalhos de cravação de estacas, que foram totalmente finalizados à data de declaração de caducidade (Doc. 13 do referido apenso).

40 - A requerente concedeu créditos a promitentes compradores para compra das fracções do edifício “Pearl Horizon” no valor de MOP90.156.018,00 - vide relatório de auditor (cfr. Doc. 12 do referido apenso).

41 - Por outro lado, com a aprovação do projecto de arquitectura pela DSSOPT, a Requerente iniciou o processo de venda das fracções autónomas a construir, como bens futuros.

42 - Nessa sua actividade, a requerente celebrou 3.020 contratos-promessa de compra e venda (Doc. 14 do reeferido apenso).

43 - Com vista à obtenção do financiamento necessário à execução do aproveitamento contratualizado, a Requerente deu em hipoteca o direito resultante da concessão, por arrendamento do lote «P» e da totalidade das fracções autónomas do prédio nele a erigir, respectivamente para segurança do reembolso do capital de HKD 4.500.000.000,00 e HKD 3.500.000.000,00, conforme inscrições nº 126361C, de 8 de Agosto de 2011, e no. 176838C, de 28 de Julho de 2014 (certidão do registo predial - Doc. 8), nos termos admitidos pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro.

44 - Para a execução do aproveitamento, a Requerente celebrou o contrato de empreitada para a obra de fundações com a sociedade “Event Bloom Developments, Limited”, pelo preço global de MOP 3.522.039.140,00, que inclui a primeira fase que consiste em cravação de estacas, com o valor de MOP 1.684.667.160,00, já pago, e a segunda fase com o valor de MOP 1.837.371.980,00, que ficou suspensa com a declaração de caducidade, destinada a trabalhos subsequentes das fundações, tais como escavações, escoramento, e outros (Doc. 17 do referido apenso).

\*\*\*

#### **IV – O Direito**

1 - Questão prévia: *prova testemunhal*

A interessada “Polytex” pediu a inquirição de testemunhas oferecidas na petição inicial.

Todavia, e tal como decorre directamente do art. 129º, nº2, do CPAC, não está prevista a produção de prova testemunhal nesta espécie processual.

Neste mesmo sentido, aliás, já o TUI se pronunciou nos Acórdãos de 14/05/2010, Proc. nº 15/2010 e de 6/05/2015, Proc. nº 23/2015, bem como o TSI, no seu aresto de 19/04/2012, Proc. nº 154/2012/A.

Indefere-se, pois, a requerida produção de prova testemunhal.

\*\*

## *2 – Da suspensão de eficácia*

Vem, então, pedida a suspensão de eficácia do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno situado em Macau, nos NATAP, designado por “lote P”.

Vamos por partes.

2.1 - Está em causa, portanto, a caducidade *declarada* pelo Chefe do Executivo através do despacho de fls. 158 dos presentes autos.

Ora, como este TSI já teve a oportunidade de afirmar<sup>1</sup>, “a caducidade tem uma natureza extintiva; é uma forma de *extinção de direitos* por falta de exercício dentro de certo prazo (art. 291º, nº2, do Código Civil). A

---

<sup>1</sup> Ac. TSI, de 21/04/2016, Proc. nº 1077/2015

caducidade é a consequência jurídica para o não exercício de direitos temporários ou de “direitos a prazo”<sup>2</sup>.

É, parafraseando um outro autor, é “*a morte dos direitos*, o termo natural da eficácia dos direitos em virtude de ter chegado o seu limite máximo de duração”<sup>3</sup>.

\*

2.2 – Mesmo assim, faz sentido a distinção que se segue.

É que existe a *caducidade-sanção* (caducidade sancionatória), e a *caducidade-preclusão* (ou caducidade preclusiva). Ambas implicam o decurso de um prazo, mas ainda assim existe um ponto principal em que se diferenciam<sup>4</sup>.

A primeira é decretada em razão de uma omissão fundada na culpa, ou seja, de uma atitude (omissiva) em não exercitar o direito no prazo devido por culpa do respectivo titular. Nessa medida, ainda é possível, eventualmente, que o titular demonstre não lhe ser assacada culpa no decurso do prazo sem o exercício do direito. Estamos perante uma caducidade desse tipo, por exemplo, no âmbito da Lei de Terras (Lei n.º 10/2013) no art. 166.º, n.º1, por exemplo.

---

<sup>2</sup> **Oliveira Ascensão**, *Direito Civil – Teoria Geral*, III, pág. 343-344; **Rodrigues Bastos**, *Notas ao Código Civil*, II, pág. 95.

<sup>3</sup> **Cabral de Moncada**, *Lições de Direito Civil*, pág. 739

<sup>4</sup> A respeito destes dois tipos de declaração de caducidade, ver, por exemplo, o *Parecer da PGR*, n.º PGRP00002046, de 26/09/2002, relatado por **Fernanda Maçãs**; também **Maria da Nazaré Portela**, in *A Caducidade no contrato de concessão de terras*, 3.ªs jornadas de direito e cidadania da Assembleia Legislativa da RAEM, edição de 2016, pág. 419 e sgs.

A segunda carece somente do *facto objetivo* simples que é o passar do tempo, o decurso do prazo legal ou contratualmente estabelecido. É o caso da caducidade prevista no art. 175º da referida Lei.

Ora, neste caso, a caducidade foi declarada unicamente pelo decurso do prazo do contrato da concessão. Cremos, portanto, estar perante uma *caducidade-preclusão*<sup>5</sup>.

\*

2.3 – A afirmação acabada de fazer leva-nos, por outro lado, a afirmar que o despacho em apreço *não tem natureza constitutiva*.

Isto é, não foi ele que introduziu alterações na ordem jurídica, não foi o acto suspendendo que se intrometeu directamente na relação jurídico-administrativa substantiva estabelecida entre a requerente e a RAEM. O que fez cessar a relação foi o *decurso do prazo inicial da concessão*, tal como previsto no contrato e previsto na lei (art. 52º, Lei nº 10/2013). Ou seja, a caducidade operou por si mesma, sem necessidade da externalização da vontade de alguma das partes.

Estamos, pois, perante um *acto declarativo*<sup>6</sup> (em consonância, aliás, com o preceito, segundo o qual “*a caducidade das concessões...é declarada...*”).

Ora, como sabemos, os actos declarativos limitam-se a verificar ou

---

<sup>5</sup> Maria da Nazaré Sais Portela, *ob. cit.*, pág. 420-421.

<sup>6</sup> Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II, pág. 925.

reconhecer a existência de direitos ou de situações jurídicas preexistentes<sup>7</sup>. Em muitos casos, porém, tendo o acto declarativo por missão enunciar uma situação pré-existente, pode acontecer que produzam efeitos jurídicos novos, designadamente o efeito de passar a existir o reconhecimento oficial dum direito ou duma situação jurídica<sup>8</sup>. E sem dúvida, podemos dizer que, nesse sentido, o acto declarativo, nalguns desses casos, acabam por traduzir uma decisão ou estatuição<sup>9</sup>. Exemplos desse tipo de actos (*accertamentos constitutivos*, da doutrina italiana), cujos efeitos até se produzem *ex tunc*, isto retroagindo a uma data passada (eficácia retroactiva), isto é, àquela a que se refere a situação declarada, fornece-os **Marcelo Caetano**<sup>10</sup>, lembrando que, alguns, mesmo sem serem constitutivos, se comportam como se o fossem<sup>11</sup>.

Mas quer-nos parecer que o caso em apreço foge um pouco à regra dos actos declarativos que se comportam como *accertamentos constitutivos*, na medida em que se refere a uma *caducidade-preclusão* (diferente seria se se tratasse de uma *caducidade-sanção*, pois aí o efeito poderia ser constitutivo).

Assim, depois da ocorrência da *caducidade-preclusão* o que podia haver era, eventualmente, manter “ex novo” a concessão através de uma *renovação* (cfr. art. 50º-51º da Lei nº 10/2013), se bem que nas concessões

---

<sup>7</sup> **Lino Ribeiro e outro**, *Código do Procedimento Administrativo de Macau anotado*, págs. 563 e 575

<sup>8</sup> Autores e ob. cit., pág. 563.

<sup>9</sup> **Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e Pacheco Amorim**, *Código do Procedimento Administrativo*, 2ª ed., pág.550

<sup>10</sup> *Manual*, I, pags. 453 e 456-457.

<sup>11</sup> *Manual*, I, pág. 457.

provisórias, como era esta, a renovação é exigente ao ficar dependente de uma concessão de terreno anexado a um outro concedido a título definitivo (art. 48º, n. 1 e 2, cit. Lei). Como tal aqui não aconteceu, a renovação nem sequer era possível face à lei (art. 48º, nº1, cit. Lei).

Logo, como não houve renovação, temos assim que “*nos contratos que contenham uma indicação sobre o respectivo prazo de duração, o decurso desse prazo é naturalmente um facto negativo que opera “**ipso iure**” a extinção do contrato (caducidade)*”. A caducidade, neste sentido, surge como logicamente como uma “causa normal” de extinção do contrato<sup>12</sup>.

Efectivamente, enquanto a prescrição resulta *subjectivamente* da inacção do titular do direito, a caducidade funciona *objectivamente* pelo efeito do tempo, pelo mero decurso do prazo peremptório fixado na lei ou pelas partes para o exercício do direito<sup>13</sup>.

Tanto assim é que, “destinando-se a caducidade a assegurar a definição da situação jurídica de certo prazo, só o exercício do direito, dentro do prazo, pode impedi-la”<sup>14</sup>.

Em vista do que se expôs, temos para nós que o factor relevante da caducidade foi, sem dúvida, o facto objectivo do decurso do prazo máximo de 25 anos contratualmente determinado e legalmente estabelecido (art. 47º, n.1, cit. Lei).

---

<sup>12</sup> **Pedro Gonçalves**, *O contrato administrativo*, Almedina, pág. 131.

<sup>13</sup> Neste sentido, também, **Oliveira Ascensão**, *ob. cit.*, pág.333.

<sup>14</sup> **Mário de Brito**, *Código Civil anotado*, I, pág. 428; Também **Vaz Serra**, *Prescrição Extintiva e Caducidade*, in BMJ nº 107, págs. 177-178 e 181-182).

\*

2.4 – Mas, pergunta-se, não é verdade que a caducidade tem que ser declarada pelo Chefe do Executivo?

Sim, é certo, porque tal o impõe o art. 167º da Lei de Terras.

Contudo, em primeiro lugar tal despacho tem o seu campo de incidência privilegiado nos casos de *caducidade-sanção*, e, enquanto tal, ele justifica-se de modo pleno.

E nos casos de *caducidade-preclusão*, como foi esta?

Não tendo o legislador feito qualquer distinção de situações, concluiremos que ele também terá querido que tal declaração se aplicasse à *caducidade-preclusão*. Só que, aí, os efeitos da caducidade não derivam directamente do despacho, que é *meramente declarativo*, antes operam “*ipso iure*” e automaticamente<sup>15</sup> como consequência do decurso do tempo, como já se disse.

\*

2.5 – Quais, então, os efeitos derivados dessa “declaração”? Isto é, para quê impor-se a declaração de caducidade?

A nosso ver, são de dois tipos as razões.

---

<sup>15</sup> No direito comparado, v.g., *Ac. do STA de 16/11/2000, Proc. nº 045902; 16/12/1993, Proc. nº 031065*

Por um lado, a necessidade deste despacho não quer dizer que ele tenha por fim constituir uma nova situação, antes tem teleológica e finalisticamente um significado e efeito estritamente declarativo, sem nenhuns outros que não sejam o de *tornar certo e conhecido* junto da outra parte a consequência jurídica que automaticamente já decorre do contrato e da lei. *Não é decisão no que respeita à caducidade; não é expressão de vontade!* O seu propósito é, por conseguinte, *verificativo e enunciativo*, no sentido em que verifica e enuncia um efeito já produzido a montante e decorrente da lei e do contrato (neste sentido, até nos parece que poderia ser dispensável este tipo de despacho).

É, aliás, para nós muito seguro que, mesmo que aquela *declaração* não ocorresse, nem por isso o contrato se manteria “vivo”, vigente ou activo. E não manteria, precisamente, porque afrontaria directa e clamorosamente a lei, que não prevê casos de *suspensão* ou de *interrupção* do prazo de caducidade (art. 320º, CC).

Trata-se de uma *declaração certificativa* ou de *ciência e não constitutiva*<sup>16</sup>, e de modo nenhum *ad substantiam*.

Tal *declaração* de caducidade, repetimos, não pode ser tomada como *declaração de vontade*, pois isso levaria a admitir que, assim como a vontade teria sido no sentido caducitário, também poderia ter sido no sentido não caducitário. Ou seja, permitiria pensar que a entidade competente teria o poder discricionário de *declarar*, assim como teria o

---

<sup>16</sup> cfr., A. Varela, in “Manual de Proc. Civil”, 2ª ed., C. Editora, pp. 79 e 553

poder discricionário de *não declarar* a caducidade. Ora, o Chefe do Executivo não tem esse poder de deixar ultrapassar o limite temporal estabelecido no contrato e na lei, salvo nos casos em que expressamente autoriza uma renovação, e apenas nos moldes estrita e legalmente previstos.

Admitir o contrário teria um efeito absurdo e perverso: significaria que a vida do contrato se prolongaria para além do máximo prazo legal e que o contraente privado poderia continuar as obras e realizar o aproveitamento. Seria imperdoável um tal desrespeito ao contrato e à lei.

Por outro lado, se a declaração em apreço não verte directamente sobre a caducidade os seus efeitos, verte-os quanto às suas consequências. Com efeito, diz o art. 168º, nº1, da Lei de Terras, “*declarada a caducidade, reverterem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporados no terreno...*”. Quer dizer, a reversão dos prémios e benfeitorias depende de um acto declarativo e é um efeito directo dele. Dito de maneira inversa, a declaração de *caducidade-preclusão* é necessária para, com eficácia para futuro, haver lugar à dita reversão.

\*

2.6 – Estamos em presença, sem margem para dúvidas, de um *acto declarativo* – no que respeita estritamente à caducidade em si mesma – *não resolutório*, mas simplesmente enunciativo de uma situação jurídica

sem incidir sobre o seu conteúdo<sup>17</sup>, logo, *não inovador* e em que a supressão dos efeitos da concessão, resulta não da declaração de caducidade em si mesma, *mas sim dos factos objectivos ocorridos e que nos termos da lei são causa de extinção*<sup>18</sup>. A esta luz, sustenta-se que não se trata de um acto que desempenhe um papel definidor de situações jurídicas. É por isso mesmo que, mesmo que não tivesse havido declaração de caducidade, “*o acto em relação ao qual se verifique um motivo de caducidade deve considerar-se como tendo caducado*”<sup>19</sup>

É um acto que se limita a reconhecer a existência de uma situação objectiva *ope legis*, automaticamente, emergente da verificação dos pressupostos de que legalmente dependem, “*em termos de se poder afirmar que na própria lei encontram o respectivo momento constitutivo*”<sup>20</sup>.

Não se desconhece, como vimos, aquela doutrina que sobre o assunto expende a ideia de que mesmo nos actos declarativos há alguma inovação, há efeitos jurídicos novos, designadamente o efeito de passar a existir o reconhecimento oficial de um direito ou duma situação jurídica<sup>21</sup>. No entanto, a maior parte dela não se debruça directamente sobre este caso de

---

<sup>17</sup> Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, in *Curso de Derecho Administrativo*, I, pág. 558 e 561.

<sup>18</sup> Marcelo Caetano, *Manual cit.*, I, pág. 534. No sentido, também que os efeitos da caducidade preclusiva operam automaticamente, ver Maria da Nazaré Sais Portela, *A caducidade...cit.*, pág. 427.

<sup>19</sup> Marcelo Caetano, *Manual*, I, pág. 534,

<sup>20</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2015, 2ª ed., pág. 197.

<sup>21</sup> Alberto Xavier, *Conceito e Natureza do Acto Tributário*, Lisboa, 1972, pág. 405 e sgs.; Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, Vol. III, pág. 158-161; Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, pág. 300 e 357; M. Aroso de Almeida, *ob. cit.*, pág. 199; Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, III, Dom Quixote, pág. 73 (15) e 90 (49-50).

“*declaração de caducidade*”, mas sim sobre actos declarativos que versam sobre os direitos e situações favoráveis. Ora, aqui, em vez de constituição de direitos e situações jurídicas favoráveis, o que há é uma declaração que tem em vista tornar certo um efeito negativo constituído previamente por força da lei e de contrato.

Nesta conformidade, parece ser de dizer o seguinte:

Tal declaração, no que estritamente à caducidade diz respeito, não tem qualquer carácter regulador, mas simplesmente *constatativo, enunciativo e esclarecedor*. Nesse sentido, estará mais próximo de uma *actuação administrativa* e não de um acto administrativo estrito<sup>22</sup> que possa ser objecto de suspensão de eficácia<sup>23</sup>. É que se deve entender impossível o prolongamento da vida de um contrato (já caducado) sob a protecção do tribunal, nomeadamente ao abrigo do decretamento de um pedido de suspensão de eficácia, quando em situação normal o seu prolongamento só poderia ocorrer pela via da renovação administrativa.

No que diz respeito aos efeitos consequentes ou indirectos, diríamos que apenas é constitutivo para a esfera da RAEM, e unicamente no que respeita ao já falado efeito de reversão de que trata o art. 168º, nº1, da Lei de Terras, mas não são esses os efeitos que a requerente pretende aqui travar. É certo que a eficácia dos actos negativos pode ser suspensa na vertente positiva, se a tiver. Mas, nesse caso, a suspensão fica limitada à eficácia dessa vertente positiva. Aqui, a vertente positiva estaria, como nos

---

<sup>22</sup> Mário Aroso de Almeida, *ob. cit.*, nota 287, pág. 197.

<sup>23</sup> No direito comparado, *Ac. STA, de 30/09/1987, Proc. nº 25180/A*

parece, confinada à reversão dos prémios e benfeitorias. Mas não é essa vertente positiva que a requerente pretende ver suspensa, mas sim e apenas a eficácia da caducidade em si mesma nos efeitos substantivos directos que ela provoca na esfera da interessada e que a impede de continuar a fazer o aproveitamento do terreno concessionado.

Ora, se bem que este TSI tenha já aceitado e decidido pedidos de suspensão de eficácia em casos similares a este, é no quadro de uma reponderação, mais forte à medida que sobre a peculiaridade do assunto mais meditamos, que concluimos que este acto a que se refere o art. 167º da Lei de Terras não é um *acto administrativo positivo* nos moldes em que o define o art. 110º do CPA - pois ele não cria, nem extingue posições jurídicas substantivas e, portanto, não produz efeitos numa situação individual e concreta – e nos termos que o CPAC o tem por suspensível (art. 120º, do CPAC).

Terminemos. Imagine-se que, em vez de se considerar não ocorrido o requisito da alínea a), do nº1, do art. 121º, do CPAC, o dávamos por verificado, a par dos previstos nas restantes alíneas. Isso teria por resultado a concessão da providência. Seguramente, poderia continuar as obras! Ou seja, estaria a requerente a obter pela via processual algo que em termos substantivos não poderia alcançar. Ora, isso seria o mesmo que reconhecer que o tribunal lhe estaria a permitir aquilo que a lei e o contrato não consentiria, face à extinção automática do direito à concessão por caducidade, independentemente da sua declaração pelo Chefe do Executivo. É por tal motivo que cada vez mais cremos que aquele

“despacho” simplesmente declarativo não tem virtualidade para ser suspensível.

Nesta óptica, a providência tem que claudicar.

\*

2.6.1 - Admitindo, contudo, que outra interpretação possa ser seguida no sentido de que o acto em causa é um acto administrativo declarativo com uma eficácia, apesar de tudo, constitutiva <sup>24</sup>, então passaremos a conhecer, subsidiariamente os requisitos da providência.

\*\*

3 – Diremos, então, e começando pelo último dos requisitos, que não avistamos qualquer razão que nos leve a vislumbrar algum *indício de ilegalidade na interposição do recurso*. E estaria, nesse caso, verificado o requisito da alínea c), do n.º1, do art. 121.º, do CPAC.

\*

3.1 – Também nos parece que a suspensão de eficácia, a decretar-se, não provocaria uma *lesão grave do interesse público*. Efectivamente, se a RAEM esperou 25 anos, não vemos por que razão não pode esperar mais algum tempo até que o diferendo sobre o terreno em causa veja uma solução judicial definitiva. A Administração tampouco alegou, sequer, a necessidade e a urgência de uma imediata reversão do espaço para um fim

---

<sup>24</sup> No direito comparado, Ac. STA, de 30/01/1996, Proc. nº 039305

público relevante.

Portanto, estará verificado o requisito da alínea b), do nº1, do art. 121º, do CPAC.

\*

3.2 – E quanto ao requisito da al. a)? Teria a requerente trazido um quadro de facto revelador de *prejuízos de difícil reparação*?

Tentemos estudar esta questão em dois planos.

1º plano (abstracto)

Não se duvida que possam ser avultados, se dermos de barato que todos eles se verificam nos exactos termos em que foram invocados, de acordo com os relatórios apresentados pela interessada. De qualquer maneira, mais milhão, menos milhão, ninguém ignora que um empreendimento daquela envergadura é gerador de elevados danos (danos emergentes e lucros cessantes) caso não seja levado até ao seu termo.

Afigura-se-nos, porém, serem danos de natureza económica, avaliáveis e quantificáveis (a requerente, aliás, discriminou-os até à exaustão), logo susceptíveis de reparação pela via indemnizatória, em caso de eventual recurso contencioso procedente, como a jurisprudência tem considerado.

De resto, nem sequer se pode dizer que o recurso bem sucedido impedirá a requerente de levar a cabo as obras, na medida em que, como já este TSI teve ensejo de dizer ainda recentemente, não será certamente nos tempos

mais próximos que a Administração irá alterar a situação com uma nova destinação ao terreno ou com uma destinação semelhante mas a outro concessionário.

Por outro lado, e com o devido respeito por opinião diferente, uma espera ou uma dilação no tempo, até à resolução definitiva do recurso, não irá agravar muito mais a situação da requerente. Repare-se que ela, de qualquer maneira, já não iria concluir as obras nos tempos mais próximos, pois, segundo o afirma e demonstra, em 27/11/2015 solicitou ao Chefe do Executivo a *prorrogação do aproveitamento* por mais 5 anos a partir de 26/12/2015, a qual nem sequer lhe foi (nem legalmente podia ser) concedida expressamente.

E não nos parece, por outro lado, que a não suspensão irá necessariamente provocar a *inactividade da requerente*. Quer dizer, o facto de não ser decretada a suspensão de eficácia apenas impedirá a requerente de continuar esta obra em concreto nos tempos mais próximos, mas não a impedirá de prosseguir a sua actividade noutras obras e noutros empreendimentos em curso ou em projecto. Na realidade, o despacho em causa tem os seus efeitos (se é que os efeitos realmente derivam dele, conforme o que atrás se explanou) confinados ao terreno em causa e não implica a cessação<sup>25</sup> da sua actividade construtiva e de comercialização imobiliária noutros terrenos - a si ou a outrem concessionados - em Macau ou noutras paragens mais ou menos próximas. O que existe,

---

<sup>25</sup> Ac. TUI, de 14/05/2010, Proc. nº 15/2010.

portanto, e quando muito, é uma “*redução da actividade*”<sup>26</sup>, risco, porém, que pode levar a menores e mais facilmente quantificáveis prejuízos.

Por último, não cremos que os interesses dos promitentes-compradores possam ser aqui alegados e defendidos pela requerente, para os fins da 2ª parte da alínea a) em referência. Realmente, cada um deles é titular de direitos e interesses próprios, não sendo legítimo que a requerente, aos seus direitos e interesses alegadamente ofendidos, acrescente os dos seus promitentes-compradores a fim de ampliar a dimensão do dano.

Em resumo, por mais reveladora que possa ser a situação de prejuízos avultados na esfera da requerente a não conclusão do empreendimento, a não suspensão de eficácia não os torna inevitavelmente de difícil reparação económica, porque é abstractamente possível a via substitutiva do ressarcimento indemnizatório.

Isto quer dizer que, mesmo neste plano de conhecimento subsidiário ou condicional, não se mostra reunido o requisito da alínea a), do nº1, do art. 121º, do CPAC, circunstância que, em consequência, gera a improcedência do pedido.

Portanto, somos de opinião que o caso não revela uma situação de difícil reparação, tal como é imposto na referida alínea.

-

---

<sup>26</sup> J. Cândido de Pinho, *Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*, 2ª ed., pág. 311.

2º plano (concreto)

Creemos que o facto de poder a requerente sofrer prejuízos elevados com a não conclusão das obras, a verdade é que isso se deverá ao facto de não ter efectuado o aproveitamento no prazo de que dispunha para o efeito (o prazo legal, bem como o da prorrogação que lhe chegou a ser concedida dentro do prazo máximo de 25 anos).

Ora, se os prejuízos que ora invoca decorrem do facto objectivo da caducidade (embora declarada), podemos dizer que a requerente já tinha a consciência de que tais prejuízos podiam vir, efectivamente, a ocorrer. Tanto é assim que, após o deferimento do pedido de prorrogação de 4/06/2014 (facto 20 supra), ela mesma viria a renunciar a eventuais direitos compensatórios ou indemnizatórios “*Se no futuro o terreno não for concedido nos termos legais...*”(facto 24).

Isto parece querer dizer que os danos que ela poderia vir a sofrer e de cujo direito ressarcitório se despojou pela via abdicativa ou renunciativa também não poderão agora valer como fundamento para a suspensão de eficácia da declaração de caducidade, sob pena de contradição nos termos e na vontade manifestados. Parece-nos que a renúncia vale para o futuro e para todo o sempre, bem como para todas as situações em que o direito pudesse ser invocado. Assim, neste particular, parece ser de entender que os prejuízos que deixem de poder ser invocados pela requerente enquanto fundamento ressarcitório, deixem igualmente de poder servir de fundamento para a suspensão, visto que aquela aparente renúncia não pode

operar num único campo, mas em todos os campos processuais em que eles possam servir de causa de pedir.

-

Concluindo, em qualquer destes dois planos, não podemos dar por verificado o requisito da alínea a) citada.

\*\*\*

#### **V – Decidindo**

Face ao exposto, acordam em indeferir a requerida suspensão de eficácia.

Custas pela requerente, com taxa de justiça em 10 UC.

TSI, 08 de Junho de 2016

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

(Com Declaração de voto)

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa

**Processo nº 179/2016/A**  
**Declaração de voto**

Subscrevo a decisão do Acórdão à excepção da sua fundamentação, em dois aspectos, um contra e outro com reserva.

O aspecto em que tenho entendimento *contra* consiste na afirmação doutrinária, defendida no Acórdão antecedente, de que o instituto de caducidade é subdividido em “duas sub-categorias: a *caducidade-sanção* e a *caducidade-preclusão*”.

Para mim, salvo o devido respeito, inexistente, quer face à nossa lei quer face às doutrinas autorizadas, a “sub-categoria de *caducidade-sanção*”.

A única caducidade que temos é a caducidade que se funda “*no facto objectivo do simples decurso do tempo previamente marcado pela lei ou pela vontade à sua existência como faculdade*” – cfr. Luís Cabral de Moncada, *in* Lições de Direito Civil, 4ª Edição, pág. 739 a 740.

Na caducidade “*só o aspecto objectivo da certeza e segurança é tomado em conta, o que explica que não podem suspender ou interromper o prazo da caducidade situações e acontecimentos que excluem a possibilidade de a falta de exercício do direito ser atribuída a inércia do titular*” – cfr. Carlos Alberto da Mota Pinto, *in* Teoria Geral do Direito Civil, 3ª edição actualizada, pág. 376. Por isso, o artº 320º do Código Civil até dispõe expressamente que “o prazo de caducidade não se suspende nem se interrompe senão nos casos em que a lei o determine”.

É assim irrelevante, no regime da caducidade, proceder à ponderação de circunstâncias de ordem subjectiva do titular do direito, nomeadamente a inércia, negligente ou intencional, do titular do direito em exercitá-lo.

Daí que não pode haver lugar à “*caducidade-sanção*”, sob pena da

criação de uma “figura jurídica nova” logicamente incompatível com o fundamento único (traduzido no facto objectivo do simples decurso do tempo) do instituto jurídico da caducidade.

Aliás, é para afastar qualquer eventual dúvida acerca da aplicação do regime da caducidade que a lei (i.e., em concreto, em Macau, o artº 291º, nº 2, do Código Civil) segue um critério *formal*, afirmando que quando um direito deva ser exercido durante certo prazo se aplicam as regras da caducidade, salvo se a lei se referir expressamente à prescrição – cfr. Carlos Alberto da Mota Pinto, *ibidem*, pág. 374.

E este preceito do nº 2 do artº 291º do Código Civil é, sem dúvida alguma, aplicável a todos os ramos do direito, inclusivamente ao ramo do Direito Administrativo, porque o Código Civil é “*depositário de princípios e disposições gerais, aplicáveis a todos os ramos do direito*”, e o Título Segundo da Parte Geral deste Código (que prevê, por exemplo, o regime da caducidade) “*é composto por normas cujo alcance transcende o Direito Civil. Basta salientar a teoria geral do facto jurídico, a das pessoas, a das coisas e a do exercício de direitos e das provas*” (cfr. João Baptista Machado, *in* Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 8ª Reimpressão, pág. 71).

O outro aspecto da fundamentação do Acórdão antecedente em relação ao qual tenho reserva é a parte que respeita à verificação do requisito da inexistência de fortes indícios da ilegalidade do recurso contencioso de anulação do acto administrativo de declaração da caducidade da concessão provisória do terreno dos autos.

Pois para mim, existem sim indícios da ilegalidade deste recurso contencioso.

Ora, da leitura do teor da certidão dos elementos provenientes do processo administrativo, ora junta aos autos a fls. 96 e s.s., resulta a existência dos factos e circunstâncias demonstrativas de que a ora requerente aceitou expressamente uma condição ao rogar a

prorrogação do prazo de aproveitamento desse terreno para o dia 25DEZ2015, que coincide com o fim do prazo, máximo de 25 anos, de concessão provisória do terreno.

Na verdade, na sequência do requerimento formulado pela ora requerente em 04JUN2014 à DSSOPT, pedindo a emissão da licença para obras e a prorrogação, até 25DEZ2015, do prazo de aproveitamento do terreno (que já terminou em 28FEV2014) e mais procurando obter a autorização para continuar o aproveitamento do terreno consistente na construção de um grande complexo comercial e habitacional, para além do termo (fixado em 25DEZ2015) do prazo de concessão provisória, até à data da conclusão das obras da construção do complexo, com fundamento na promessa celebrada de vender mais de três mil fracções autónomas do complexo, e na previsível impossibilidade de concluir o aproveitamento do terreno, a Comissão de Terras, na sua reunião realizada em 26JUN2014, já ficou sensibilizada de que “.....caso se emitisse parecer favorável à prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno (até 25DEZ2015), mesmo sabendo da impossibilidade da concessionária concluir o aproveitamento do terreno dentro do prazo de arrendamento, criar-se-ia evidentemente na mesma a expectativa de que talvez ainda pudesse continuar a aproveitar o terreno depois do termo do prazo de arrendamento. Por outro lado, a concessão provisória não poderá ser convertida em definitiva porquanto o aproveitamento do terreno não poderá ficar concluído antes do termo do prazo de arrendamento, impondo-se nessa altura declarar a caducidade da concessão. Para além disso, a Administração não pode comprometer-se a conceder novamente o terreno originário, uma vez que nos termos da Lei nº 10/2013 (Lei de terras), a nova concessão deve ser efectuada através de concurso público. Para além disso, estima-se que mesmo que o prazo de aproveitamento seja prorrogado, a concessionária só possa concluir parte das obras de fundação, podendo no entanto isto criar a concessionária condições favoráveis à concessionária para que esta se aproveite do facto como fundamento para lograr ficar com a concessão do terreno.”

Foi justamente nestas circunstâncias e por causa dessas

preocupações por parte da Administração, esta, mediante o ofício da DSSOPT datado de 29JUL2014, notificou a concessionária, ora requerente, de que o seu pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento até 25DEZ2015 foi autorizado sob a condição de que a concessionária aceitasse os dois compromissos na sua integralidade, a saber:

- 2.1 如在土地批租期屆滿前，尚未完成土地的利用，則即使符合第 7/2013 號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第五條規定的要件，承批公司也不會申請預先許可作出於 P 地段上在建樓宇的承諾轉讓或承諾設定負擔的法律行為，亦不會作出該等法律行為，但已依法獲倘有再批給該土地的情況除外；
- 2.2 如日後依法不獲再批給該土地，承批公司不得向澳門特別行政區索取任何賠償或補償。

O primeiro compromisso (2.1) não releva para a questão *sub judice*.

Já tem interesse o segundo, que em português, pode ser traduzido em “*caso não venha a obter de novo, de acordo com a lei, a concessão do terreno em causa, a concessionária não pode reclamar qualquer indemnização ou compensação contra a RAEM*”.

A concessionária, ora requerente, também aceitou, expressamente por escrito, essa condição consistente nos supra citados compromissos, com reconhecimento notarial da assinatura dos seus representantes – *vide* as fls. 165 e 166 dos p. autos.

Ora, todas essas vicissitudes demonstram bem que estando perfeitamente ciente e consciente a concessionária da impossibilidade legal do prolongamento da concessão provisória do terreno e da impossibilidade previsível da conclusão das obras antes do fim do prazo (máximo) dessa concessão provisória, aceitou ela que, no caso de não conseguir obter de novo a concessão do mesmo terreno, não poderia reagir contra a RAEM com vista à obtenção de qualquer indemnização ou compensação.

Assim, das duas uma, para a requerente e na óptica dela: (1ª) ou

veria ela concedido de novo o terreno dos autos a seu favor; (2ª) ou veria não concedido de novo este terreno a seu favor.

Na primeira das hipóteses, favorável a ela, iria estar ela satisfeita, pelo que naturalmente não iria reclamar nada contra a RAEM.

Mas, mesmo na segunda e última hipótese, desfavorável a ela, ela também não poderia vir a reclamar algo contra a RAEM, porque foi ela própria quem declarou por escrito que não iria fazê-lo.

Como a declaração da caducidade da concessão provisória do terreno em causa iria conduzir finalmente a qualquer um das duas hipóteses acima referidas (e apenas iria ocorrer a primeira dessas hipóteses, ou seja, apenas iria ocorrer a concessão provisória, de novo, do terreno dos autos a favor da requerente, se e só se a requerente viesse a ganhar o concurso público a ser aberto por obediência ao disposto no art.º 54.º da vigente Lei de Terras, porque, a meu ver, o projecto de construção do complexo que a requerente pretende fazer no terreno em causa não daria para se ter por verificado o “interesse público” exigido no art.º 55.º, n.º 2, alínea 1), da mesma Lei de Terras para efeitos da dispensa do concurso público prévio à concessão provisória de terreno), à requerente, por efeito precisamente da sua declaração escrita acima referida, não se poderia reconhecer judicialmente o seu interesse em agir para interpor recurso contencioso de anulação da declaração da caducidade da concessão provisória do terreno.

O acima exposto quanto à falta do interesse em agir da requerente equivaleria a dizer, em conclusão, que haveria pelo menos indícios, senão fortes indícios, da ilegalidade da interposição desse recurso contencioso.

Eis a minha declaração de voto, de resto concordo com o Acórdão antecedente, em tudo quanto que se compatibiliza com o que acabei de expor.

RAEM, 08JUN2016  
Lai Kin Hong