

Processo n.º 15/2020

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.

Recorrido: Chefe do Executivo

Data da conferência: 3 de Abril de 2020

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Lai Kin Hong

**Assuntos:** - Declaração da caducidade da concessão

- Falta de aproveitamento do terreno por culpa do concessionário

- Actividade vinculada

### **SUMÁRIO:**

1. Perante a falta de aproveitamento do terreno por culpa do concessionário no prazo de aproveitamento previamente estabelecido, bem como o decurso do prazo de arrendamento, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade de concessão do terreno.

2. No âmbito da actividade vinculada, não valem os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito

Administrativo, não sendo relevante a invocação de tais vícios, incluindo a violação do princípio da boa fé e do princípio de *venire contra factum proprium*.

A Relatora,  
Song Man Lei

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA  
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

**1. Relatório**

**Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.**, melhor identificada nos autos, interpôs o recurso contencioso do despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 23 de Março de 2015, que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 6,406 m<sup>2</sup>, situado na Ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, designado por lote “H”, por incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno.

Por acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância em 31 de Outubro de 2019, foi negado provimento ao recurso.

Inconformada com o acórdão, recorre **Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.** para o Tribunal de Última Instância, alegando que o despacho do Chefe do Executivo viola o princípio da boa fé e o princípio de *venire contra factum proprium*.

Contra-alegou a entidade recorrida, entendendo que deve ser negado provimento ao recurso jurisdicional.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, no sentido de o recurso dever improceder.

## **2. Factos**

Nos autos considera-se assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão do recurso:

1 - por despacho do (então) Secretário-Adjunto para as Obras Públicas e Habitação n.º 55/SAOPH/88, publicado no Boletim Oficial n.º 20, de 16.05.1988, a ora recorrente obteve a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno identificado nos autos, com a finalidade de ali construir um edifício de finalidade industrial com dois pisos (cf. Proc. 6033.01, fls. 256-259, vol. 1);

2 - de acordo com a cláusula segunda do referido contrato, o “prazo de arrendamento” era de 25 anos contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial do despacho que titula o citado contrato (até 15.05.2013);

3 - o “prazo de aproveitamento” do terreno, foi fixado em 18 meses (até 15.11.1989, sem prejuízo do cumprimento dos prazos intercalares para apresentação dos projectos e para início de obra);

4 - em 14.06.1988, alegando dificuldades de transferência de Lisboa para Macau do montante relativo à primeira prestação do prémio, que deveria ser liquidado até 15.06.1988, a ora recorrente solicitou autorização para que esse pagamento fosse efectuado um mês após a assinatura da escritura do contrato de concessão, o que foi deferido com a condição de à referida prestação serem acrescidos juros de 5% ao ano;

5 - à data do termo do prazo de aproveitamento (15.11.1989), a obra ainda não tinha iniciado;

6 - por requerimento de 28.02.1991, a recorrente solicitou autorização para a revisão do contrato de concessão, pretendendo modificar o aproveitamento do terreno através da construção de um edifício com seis pisos (ao invés dos dois pisos inicialmente previstos), mantendo-se a finalidade inicial, juntando para o efeito o respectivo projecto de arquitectura;

7 - em 04.06.1991, a recorrente ainda não tinha declarado a aceitação das condições fixadas no despacho n.º 55/SAOPH/88, de 16.05.1988, e também não tinha pago o prémio;

8 - em 06.06.1991, emitiu o (então) Director da DSOPT um parecer no qual se propôs a revisão do contrato mediante o preenchimento das condições aí fixadas;

9 - por despacho do (então) Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas de 27.06.1991 (exarado sobre a informação n.º 120/SOLDEP/91), foi aprovado o plano de actuação proposto, nomeadamente o prazo de uma semana para o pagamento do prémio revisto, prorrogável por mais duas semanas, findo as quais seria rescindido o contrato por incumprimento da cláusula nona, alínea a), do contrato aprovado pelo despacho n.º 55/SAOPH/88, de 16.05.1988;

10 - pelo ofício n.º 671/6033/SOLDEP/91, de 9 de Julho de 1991, foi comunicado à recorrente o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 27 de Junho de 1991, dando-se-lhe um prazo de quinze dias para declarar a aceitação das condições fixadas no contrato e ainda o comprovativo do pagamento do prémio e respectivos juros de mora;

11 - por requerimento que deu entrada na DSSOPT em 11.07.1991, veio a recorrente declarar a aceitação das condições do contrato e juntar comprovativo do pagamento do prémio e respectivos juros;

12 - em 16.08.1991 foi assinado o termo de compromisso relativo à revisão do contrato e respectiva minuta;

13 - por despacho do então Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 23.08.1991, (exarado sobre a informação n.º 163/SOLDEP/91, de 20.08.1991), foi determinado a remessa do processo à Comissão de Terras para emissão de parecer;

14 - pelo despacho n.º 6/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 7, de 17.02.1992, foi revisto o aludido contrato de concessão de acordo com a pretensão da recorrente;

15 - conforme a alteração introduzida no (número um da cláusula quinta do) contrato de concessão pelo artigo primeiro do contrato de revisão titulado pelo sobredito despacho n.º 6/SATOP/92, foi estabelecido o prazo global de 24 (vinte e quatro) meses para o aproveitamento do terreno, contados a partir da data da publicação do referido despacho no Boletim Oficial (ou seja, até 16.02.1994);

16 - por requerimento 19.06.1992 foi apresentado o projecto de arquitectura, cuja aprovação, condicionada ao cumprimento dos pareceres da CEM e do Corpo de Bombeiros, foi comunicada através do ofício n.º 5212/DCUDEP/DEUDEP/92, de 16.10.1992;

17 - o projecto de obra deu entrada nos serviços competentes por

requerimento de 25.02.1993;

18 - pelo ofício n.º 4691/DUDEP/93, de 02.09.1993, foi comunicado à recorrente a aprovação do projecto de obra;

19 - por requerimento que deu entrada em 11.11.1993 a recorrente solicitou a emissão da licença de obra;

20 - por comunicação de serviço interno de 06.01.1994, informou-se que o prazo que restava para o aproveitamento (quarenta e dois dias), não era suficiente para realizar a obra;

21 - pelo ofício n.º 974/DEUDEP/94, de 18.02.1994, foi comunicada a situação à recorrente e solicitado que esta, de imediato, pedisse a prorrogação do prazo e justificasse as razões do atraso;

22 - por expediente de 24.02.1994, a recorrente reconheceu os atrasos a si imputáveis no total de 203 dias, mas apontou também atrasos da Administração, no total de 190 dias, pedindo, em consequência, a prorrogação do prazo por mais 12 meses;

23 - pela informação n.º 38/SOLDEP/94, de 28.03.1994, propôs-se a prorrogação do prazo por mais doze meses e a aplicação de uma multa agravada no valor de \$90.000,00 patacas (calculada nos termos do disposto na cláusula 7.ª do contrato de concessão), o que veio a obter a concordância do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, que neste sentido decidiu por despacho de 08.04.1994, exarado sobre a referida informação;

24 - pelo ofício n.º 91/ACTEXA/94, de 09.05.1994, comunicou-se à

recorrente a decisão de prorrogação do prazo global de aproveitamento do terreno até 30.04.1995 na condição de ser paga a multa de \$90.000,00 patacas pelo atraso verificado (cf. Proc. 6033.02, fls. 469, vol. 2);

25 - em 20.05.1994 foi a multa paga;

26 - na sequência do pagamento da multa foi emitida a licença de obras n.º 451/94, que foi comunicada à recorrente pelo ofício n.º 5676/DEUDEP/94, de 18.10.1994;

27 - através dos requerimentos apresentados na DSSOPT em 18 e 22.02.2008 e em 31.10.2008, a recorrente apresentou as suas razões para o incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno e solicitou a renovação da licença de construção, bem como nova prorrogação do prazo de aproveitamento;

28 - invocou questões que se prendem (essencialmente) com a epidemia da pneumonia atípica e com a então menos favorável conjuntura económica e industrial de Macau;

29 - na informação n.º 423/DURDEP/2009, de 29.01.2009, exarada na sequência do requerimento de 31.10.2008, e ao abrigo do disposto no art.º 121.º da Lei n.º 6/80/M, de 05.07, consignou-se que por estarem iniciados os trabalhos sobre o “Plano de Reordenamento do Parque Industrial de Pac-On da Taipa”, não era conveniente proceder a um desenvolvimento do lote em causa de acordo com os condicionamentos urbanos iniciais antes da conclusão e publicação dos trabalhos, de modo a evitar os impactos na execução desse plano de reordenamento;



30 - pelo ofício n.º 392/6033.03/DSODEP/2011, de 31.05.2011, elaborado na sequência do despacho n.º 07/SOPT/2010, de 08.03.2010, e da informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12.05.2010, aprovada por despacho da entidade recorrida de 31.05.2010, foi a recorrente notificada para apresentar, no prazo de trinta dias, toda a informação que tivesse por oportuna para justificar a situação de incumprimento contratual e, caso o entendesse, propostas que viabilizassem o aproveitamento do terreno e ainda uma calendarização para a apresentação dos projectos de arquitectura e de obra, sua execução, bem como um estudo de viabilidade económico-financeira ou outros documentos demonstrativos da sua capacidade financeira para cumprir o contrato;

31 - em 16.10.2014, a Comissão de Terras elaborou o Parecer n.º 103/2014, onde, a final, conclui nos termos seguintes:

*“III*

*(...)*

*48. Face ao exposto, depois da análise do processo, esta Comissão considera que a não conclusão do aproveitamento do terreno por parte da concessionária no prazo fixado ser inteiramente imputável à concessionária, visto que após ter sido atribuída em 1988 a concessão do terreno por arrendamento e com a dispensa de concurso público, a concessionária não realizou a construção de um edifício industrial para uso próprio, mas sim solicitou a modificação do aproveitamento do terreno para aumentar o número de pisos do edifício, em 1992 foi-lhe autorizada a revisão do respectivo contrato de concessão, no entanto, a concessionária*

*não iniciou o aproveitamento do terreno no prazo fixado e, em seguida, embora tivesse sido autorizada em 1994 a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 1995, com a aplicação de multa, mesmo assim, a mesma nunca chegou a dar início ao aproveitamento do terreno, só em 2008 é que solicitou à Administração que autorizasse a renovação da licença da obra e uma nova prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, incorrendo já a mesma nesse momento na situação de largo incumprimento de prazos.*

*De facto, em 1994 a Administração autorizou o pedido da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno formalizado pela concessionária, ou seja, a Administração já concedeu à mesma nesse momento uma oportunidade para o aproveitamento do terreno. No entanto, a concessionária nunca tomou quaisquer medidas durante a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno e só decorridos 13 anos é que solicitou uma nova prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno. Assim, resulta claramente que não é que a Administração não tenha concedido à concessionária quaisquer oportunidades, foi sim o comportamento da mesma que revelou objectivos especulativos.*

*O prazo de aproveitamento do terreno terminou em 1995, a concessionária nunca chegou a aproveitar o terreno e não encontrou obviamente casos de força maior ou outros factos relevantes que estivessem comprovadamente fora do seu controlo e que determinassem o incumprimento das suas obrigações devidas, visto que a mesma nunca procedeu a qualquer comunicação à entidade competente sobre a ocorrência de tais factos.*

*Conclui-se que a concessionária, na sua resposta à audiência prévia dos interessados, além de não conseguir provar que não foi negligente, que se esforçou por cumprir o aproveitamento do terreno no prazo e nas condições contratuais e que usou de todas as cautelas e zelo que em face das circunstâncias do caso usaria um bom pai de família, não alegou nem demonstrou que no caso concreto se verificaram circunstâncias, especiais ou excepcionais que excluíssem a censurabilidade da sua conduta.*

*Além disso, atento o facto de a Lei n.º 6/80/M, Lei de Terras, se encontrar no termo da sua vigência, dado que no dia 1 de Março de 2014 entrou em vigor a nova Lei de terras, Lei n.º 10/2013, e não estar ainda concluído o procedimento de caducidade, cabe-nos agora analisar se esta lei se aplicará ao presente caso.*

*O artigo 215.º da nova Lei de terras, Lei n.º 10/2013, determina a aplicabilidade do novo diploma às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas: 1) Quando esteja a correr um prazo fixado por legislação anterior e a presente lei o tiver modificado, é aplicado o prazo mais longo; 2) Os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados pela presente lei, sem prejuízo do convencionado nos respectivos contratos; 3) Quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 104.º e no artigo 166.º.*

*Ora, tendo já expirado o prazo fixado para o aproveitamento do terreno e considerando que este não foi realizado por culpa da*

*concessionária, a concessão caduca, independentemente de ter sido aplicada multa, nos termos do disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013, Lei de terras.*

*A não execução do aproveitamento nos termos e prazos contratuais por razões imputáveis ao concessionário constitui violação grave do dever de aproveitamento (cfr. artigos 103.º a 106.º da Lei n.º 6/80/M e artigos 103.º, 104.º e 106.º da Lei n.º 10/2013), obrigação principal do contrato de concessão e, por isso, facto gerador de caducidade em ambas as leis.*

*Nessa medida e porque no caso vertente a concessionária já se pronunciou sobre todas as questões objecto do procedimento e relevantes para a decisão, quer de facto quer de direito, afigura-se que se encontra devidamente garantido o exercício dos seus direitos de participação procedimental e de oposição pelo que não há necessidade de efectuar nova audiência por força da aplicação da lei nova.*

*Por outro lado, nos termos do artigo 49.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, e só se torna definitiva com a realização do aproveitamento estabelecido no contrato. Da interpretação conjugada do n.º 1 do artigo 54.º e do n.º 1 do artigo 55.º da Lei de Terras, resulta que o prazo para as concessões por arrendamento que não tenham carácter definitivo não pode exceder 25 anos. Além disso, nos termos do artigo 44.º, n.º 1 do artigo 47.º e n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), resulta a mesma conclusão de que o prazo para as concessões por arrendamento que não tenham carácter definitivo não pode exceder 25*

anos.

*Além disso, durante o acompanhamento do processo, o prazo de arrendamento de 25 anos estipulado no contrato terminou em 15 de Maio de 2013. Sendo a concessão ainda nessa data provisória, deste modo, não preenche os requisitos essenciais referidos no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), pelo que a mesma não pode ser renovada. Contudo, isto não afecta a continuidade do procedimento de declaração de caducidade da concessão do terreno com base no incumprimento das obrigações contratuais e nos termos previstos na alínea 1) n.º 1 do artigo 166.º e no artigo 167.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).*

*Assim sendo, esta Comissão concorda com a proposta da DSSOPT e nada tem a opor à declaração de caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 6 406m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, designado por lote «H», a favor de Metalminer (Pacific) – Indústria de Materiais de Precisão, S.A., titulada pelo Despacho n.º 55/SAOPH/88 e revista pelo Despacho n.º 6/SATOP/92, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato que rege a revisão da concessão do terreno, bem como o disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). Esta Comissão concorda igualmente com o entendimento segundo o qual, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$12 023 071,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima terceira do mesmo contrato, e do n.º 1*

*do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), declarada a caducidade da concessão, reverterem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo a concessionária direito a ser indemnizada ou compensada.*

*Além disso, ao abrigo do disposto no n.º 2 da cláusula décima terceira do mesmo contrato e no artigo 167.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a caducidade da concessão deve ser declarada por despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial da RAEM.*

#### IV

*Reunida em sessão de 16 de Outubro de 2014, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração as informações n.ºs 258/DSODEP/2011, de 21 de Outubro de 2011, 2/DJUDEP/2012, de 20 de Janeiro de 2012, 28/GTJ/2012, de 30 de Julho de 2012, 201/DSODEP/2012, de 29 de Agosto de 2012, 002/DSODEP/2013, de 28 de Janeiro de 2013, 72/DJUDEP/2013, de 20 de Novembro de 2013 e a proposta n.º 332/DSODEP/2013, de 28 de Novembro de 2013, os pareceres nelas emitidos, bem como o despacho exarado em 7 de Novembro de 2012 pelo SOPT na informação n.º 201/DSODEP/2012 e o despacho exarado em 12 de Novembro de 2012 pelo Chefe do Executivo na mesma informação, é de parecer que se deve declarar a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 6 406m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, designado por lote «H», a favor de Metalminer (Pacífic) – Indústria de Materiais de Precisão, S.A., titulada pelo Despacho n.º 55/SAOPH/88 e revista pelo Despacho n.º*

*6/SATOP/92, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato que rege a revisão da concessão do terreno, bem como o disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). Esta Comissão concorda também com o entendimento segundo o qual, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$12 023 071,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima terceira do mesmo contrato, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), declarada a caducidade da concessão, reverterem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo a concessionária direito a ser indemnizada ou compensada.*

*Além disso, esta Comissão também considera que uma vez que o prazo de arrendamento de 25 anos estipulado no contrato terminou em 15 de Maio de 2013 e a concessão era ainda nessa data provisória, deste modo, não preenche os requisitos essenciais referidos no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), pelo que a mesma não pode ser renovada.*

*Por isso, ao abrigo do disposto no n.º 2 da cláusula décima terceira do mesmo contrato e no artigo 167.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a caducidade da concessão deve ser declarada por despacho do Chefe Executivo a publicar no Boletim Oficial da RAEM.*

*(...)”, (cfr., fls. 146 a 149);*

32 - em 17.03.2015 elaborou o Secretário para os Transportes e Obras Públicas o seguinte Parecer:

*“Parecer*

*Proc. n.º 70/2013 – Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 6 406m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, lote «H», a favor da sociedade Metalminer (Pacific) – Indústria de Materiais de Precisão S.A., uma vez que não concluiu o aproveitamento do terreno dentro do prazo contratualmente estipulado e pelo facto do prazo de arrendamento de 25 anos ter terminado e a concessão ser ainda provisória, deste modo, não preenche os requisitos essenciais para a sua renovação, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho n.º 55/SAOPH/88 e revisto pelo Despacho n.º 6/SATOP/92.*

*1. Pelo Despacho n.º 55/SAOPH/88, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 20, de 16 de Maio de 1988, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 6 406m<sup>2</sup>, sito na ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, lote «H», a favor de uma sociedade a constituir, com a denominação Metalminer (Pacific) – Indústria de Materiais de Precisão, Lda., representada por Omar da Silva Karim Ahmad, por si e em representação da Euro Ars Técnica, Lda., destinado à construção de um edifício industrial.*

*2. Conforme a cláusula segunda do contrato de concessão supramencionado, o prazo de arrendamento é de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, até 15*



*de Maio de 2013. (A escritura de contrato não chegou a ser celebrada, porém, com a alteração da redacção do artigo 127.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, operada pelo artigo 1.º da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, deixou de ser necessária essa formalidade, passando os contratos a serem titulados pelo despacho publicado em Boletim Oficial. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da citada Lei n.º 8/91/M, a disposição do artigo 127.º, na redacção dada por esta lei e com as devidas adaptações, aplicou-se imediatamente aos processos de concessão ou de revisão de concessões existentes, relativamente aos quais exista despacho de deferimento público, que é o caso deste processo).*

*3. De acordo com a cláusula terceira do contrato de concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício industrial, compreendendo dois pisos, afectados à indústria de fabrico de embalagens, materiais de embalagens e tintas de impressão, a explorar directamente pela concessionária.*

*4. De acordo com a cláusula quinta do contrato de concessão supracitado, o prazo global de aproveitamento do terreno seria de 18 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autorizava o contrato, ou seja, terminou em 15 de Novembro de 1989.*

*5. Sem prejuízo do cumprimento do prazo global de aproveitamento do terreno, a concessionária deveria apresentar os projectos e iniciar a obra conforme os prazos fixados, isto é, 45 dias contados a partir da data da publicação do despacho para a elaboração e apresentação do*

*anteprojecto de obra (projecto de arquitectura), 45 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do anteprojecto de obra para a elaboração e apresentação do projecto de obra (projecto de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais), e 30 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do projecto da obra para o início da obra.*

*6. Da leitura das informações da Folha de Acompanhamento Financeiro constante da fls. 132 do processo, resulta que a concessionária em 10 de Julho de 1991 pagou integralmente e de uma só vez o montante do prémio do contrato no valor de \$1 470 780,00 patacas.*

*7. O contrato de concessão não exigia que a concessionária executasse quaisquer obras inerentes a encargos especiais.*

*8. Posteriormente, em Fevereiro de 1991, a concessionária, representada pelo seu advogado, submeteu ao Governo de Macau um requerimento a solicitar autorização para a revisão do contrato de concessão, em virtude de se pretender modificar o aproveitamento do terreno, isto é, construir-se um edifício de seis pisos em vez de dois e a consequente alteração da área de construção, mantendo-se, todavia, a finalidade inicial. A concessionária juntou para o efeito o respectivo projecto de alteração de arquitectura, o qual, depois de apreciado, foi considerado passível de aprovação.*

*9. Assim, através do Despacho n.º 6/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 7, de 17 de Fevereiro de 1992, foram revistas várias cláusulas do contrato de concessão acima referido.*

10. *Através dessa revisão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício industrial, em regime de propriedade horizontal, compreendendo seis pisos, no qual a parte do rés-do-chão se destinaria a estacionamento e apenas as fracções industriais do rés-do-chão e do primeiro andar se destinariam à instalação de uma fábrica de embalagens, materiais de embalagens e tintas de impressão a explorar directamente pela concessionária.*

11. *O prazo global de aproveitamento do terreno seria de 24 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que titulava o contrato, ou seja, terminou em 16 de Fevereiro de 1994.*

12. *Da leitura das informações da Folha de Acompanhamento Financeiro constante da fls. 131 do processo, resulta que a concessionária pagou integralmente o montante do prémio adicional no valor de \$10 126 081,00 patacas.*

13. *Em virtude de não poder concluir o aproveitamento do terreno dentro dos prazos de aproveitamento fixados no contrato de concessão, a concessionária apresentou à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) em 24 de Fevereiro de 1994 uma carta a justificar o facto, referindo que embora tenha havido alguns atrasos por parte da concessionária na apresentação dos projectos, no entanto, esses atrasos foram motivados principalmente pelos atrasos na apreciação e aprovação dos projectos, os quais fizeram com que a concessionária não tivesse podido concluir o aproveitamento do terreno conforme os prazos*

*previstos. Deste modo, a concessionária solicitou autorização para a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno por mais 12 meses.*

*14. O Departamento de Solos (SOLDEP) da DSSOPT, através da informação n.º 38/SOLDEP/94, de 28 de Março de 1994, procedeu a uma análise e considerou que o atraso no aproveitamento do terreno devia ser imputado à concessionária. Na sequência disto, o Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) emitiu o seu despacho em 8 de Abril de 1994 a autorizar a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 30 de Abril de 1995, a aplicação de uma multa máxima de \$90 000,00 patacas tal como estipulado no contrato e o envio do processo à Comissão de Terras para parecer.*

*15. A Comissão de Terras realizou uma reunião em 28 de Abril de 1994 e emitiu o Parecer n.º 53/94, no qual referiu que após analisado o processo, nada tinha a opor à prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 30 de Abril de 1995 e à aplicação da multa máxima de \$90 000,00 patacas. O parecer foi depois homologado pelo SATOP.*

*16. Assim sendo, a Comissão de Terras, através do ofício n.º 91/ACTEXA/94, de 9 de Maio de 1994, informou a concessionária da decisão supramencionada e determinou que efectuará o pagamento da multa acima referida. Da leitura da respectiva guia, a concessionária pagou a multa na Repartição de Finanças de Macau em 20 de Maio de 1994.*

*17. No entanto, a partir daí a concessionária nunca mais deu qualquer seguimento ao processo.*

18. Apenas em 22 de Fevereiro de 2008 é que a concessionária apresentou à DSSOPT um requerimento e juntou uma certidão do registo comercial a justificar o atraso no aproveitamento do terreno.

19. A DSSOPT, através de ofício, de 31 de Maio de 2011, voltou a exigir à concessionária a apresentação de uma justificação sobre o incumprimento do aproveitamento do terreno bem como de todas as informações que julgasse oportunas no sentido de esclarecer esse incumprimento.

20. Em 30 de Junho de 2011, o Sr. A e o Sr. B, representando a concessionária, apresentaram à DSSOPT uma certidão do registo predial emitida pela Conservatória do Registo Predial (CRP), uma certidão do registo comercial emitida pela Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis (CRCBM) e as certidões de depósito bancário da Companhia de Desenvolvimento Predial Shabill, Limitada e as justificações sobre o não aproveitamento do terreno.

21. O DJUDEP, através da informação n.º 2/DJUDEP/2012, de 20 de Janeiro de 2012, analisou o processo.

22. A chefe do DJUDEP emitiu o seu parecer na respectiva informação em 3 de Fevereiro de 2012 a propor superiormente que se enviasse a mesma ao Grupo de Trabalho Jurídico (GTJ) para acompanhamento do caso relacionado com o terreno não aproveitado em apreço, tendo o director da DSSOPT manifestado a sua concordância.

23. Deste modo, o GTJ, criado por despacho do Chefe do Executivo, procedeu através da informação n.º 28/GTJ/2012, de 30 de Julho de 2012,

*a uma análise sobre o processo. Tendo em atenção a factualidade descrita na informação n.º 258/DSODEP/2011, de 21 de Outubro de 2011, e os esclarecimentos prestados pelo DSODEP, através da CSI n.º 131/6033.03/2012, de 8 de Março de 2012, e pelo DPUDEP, a coberto da CSI n.º 637/DPU/2012, de 9 de Maio de 2012, o GTJ concordou com o parecer constante da informação do DJUDEP acima mencionada e propôs à autorização superior que se prosseguisse com o procedimento de declaração da caducidade da concessão do terreno, se realizasse a audiência prévia da interessada sobre o projecto de decisão, e se enviasse depois o processo à Comissão de Terras para análise, parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores após a conclusão do processo de audiência.*

*24. Tendo em conta os pareceres jurídicos dos DJUDEP e GTJ, o DSODEP da DSSOPT elaborou a informação n.º 201/DSODEP/2012, de 29 de Agosto de 2012, e referiu que uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno devia ser inteiramente imputada à concessionária e o prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão do terreno já tinha terminado, devia por isso o Chefe do Executivo nos termos das disposições do contrato de concessão do terreno e da Lei de Terras, declarar a caducidade da concessão do terreno. E segundo o artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderia, a favor da RAEM, o valor do prémio liquidado e respectivos juros (no valor global de \$12 023 071,00 patacas). Além disso, de acordo com o n.º 3 da cláusula décima terceira do contrato de concessão, a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno*

*à posse da RAEM com todas as benfeitorias ali introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária. Propôs-se deste modo na informação o desencadeamento do procedimento de declaração de caducidade da concessão do terreno e o envio do processo à Comissão de Terras para análise, parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores após a realização do procedimento de audiência.*

*25. Depois de terem sido emitidos nessa informação os pareceres concordantes do director da DSSOPT e do SOPT, o Chefe do Executivo no despacho que emitiu em 12 de Novembro de 2012 concordou com o parecer do SOPT.*

*26. A DSSOPT, através do ofício n.º 0818/6033.03/DSODEP/2012, de 21 de Novembro de 2012, informou a concessionária da intenção de tomada da decisão e de que poderá, no prazo de 10 dias contados a partir da recepção dessa notificação, pronunciar-se por escrito relativamente ao projecto de decisão, conforme os artigos 93.º e seguintes do CPA.*

*27. Em 13 de Dezembro de 2012, o advogado C, na qualidade de procurador da concessionária, apresentou à DSSOPT um requerimento a solicitar, uma vez que não dominava a língua chinesa, a emissão de uma certidão na língua portuguesa correspondente aos documentos do processo que tinham sido elaborados em língua chinesa, bem como a suspensão da contagem do prazo relativo à audiência, nos termos do artigo 110.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC).*

*28. Em 17 de Dezembro de 2012, o advogado D, na qualidade de procurador da concessionária, apresentou à DSSOPT um requerimento a*

*solicitar que fosse fornecido o documento relativo ao Anexo 11 constante da informação n.º 258/DSODEP/2011, de 21 de Outubro de 2011, bem como a suspensão da contagem do prazo relativo à audiência, nos termos do n.º 1 do artigo 110.º do CPAC, até à data de recepção da resposta desse pedido.*

*29. Relativamente aos dois pedidos acima referidos, o director da DSSOPT emitiu o seu despacho em 14 de Janeiro de 2013 sobre a informação n.º 003/DSODEP/2013, de 4 de Janeiro de 2013, do DSODEP, e manifestou a sua concordância com o seguinte: 1) Indeferimento do pedido de emissão da certidão na língua portuguesa correspondente aos documentos indicados no seu requerimento, conforme os artigos 3.º, 6.º, 10.º e o n.º 2 do artigo 56.º do CPA e o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 101/99/M e; 2) Autorização para a emissão do Anexo 11 constante da informação n.º 258/DSODEP/2011 com a eliminação de todas as informações relativas a terceiros, ao abrigo do n.º 2 do artigo 94.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º e do artigo 63.º do CPA.*

*30. Em seguida, a concessionária apresentou à DSSOPT em 26 de Dezembro de 2012 uma carta através do seu procurador, advogado D, como resposta à respectiva audiência escrita, a qual não alterou o sentido da decisão.*

*31. Reunida em sessão de 16 de Outubro de 2014, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração as informações n.ºs 258/DSODEP/2011, de 21 de Outubro de 2011, 2/DJUDEP/2012, de 20 de Janeiro de 2012, 28/GTJ/2012, de 30 de Julho*



*de 2012, 201/DSODEP/2012, de 29 de Agosto de 2012, 002/DSODEP/2013, de 28 de Janeiro de 2013, 72/DJUDEP/2013, de 20 de Novembro de 2013 e a proposta n.º 332/DSODEP/2013, de 28 de Novembro de 2013, os pareceres nelas emitidos, bem como o despacho exarado em 7 de Novembro de 2012 pelo SOPT na informação n.º 201/DSODEP/2012 e o despacho exarado em 12 de Novembro de 2012 pelo Chefe do Executivo na mesma informação, é de parecer que se deve declarar a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 6 406m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no aterro do Pac-On, designado por lote «H», a favor de Metalminer (Pacific) – Indústria de Materiais de Precisão, S.A., titulada pelo Despacho n.º 55/SAOPH/88 e revista pelo Despacho n.º 6/SATOP/92, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato que rege a revisão da concessão do terreno, bem como o disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). A Comissão concorda também com o entendimento segundo o qual, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$12 023 071,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima terceira do mesmo contrato, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), declarada a caducidade da concessão, reverterem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo a concessionária direito a ser indemnizada ou compensada.*

32. Além disso, a Comissão também considera que uma vez que o prazo de arrendamento de 25 anos estipulado no contrato terminou em 15 de Maio de 2013 e a concessão era ainda nessa data provisória, deste modo, não preenche os requisitos essenciais referidos no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), pelo que a mesma não pode ser renovada.

Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno.

(...)”, (cfr., fls. 77 a 83);

33 - sobre este Parecer, em 23.03.2015, proferiu o Chefe do Executivo o despacho de “Concordo”, (sendo este o acto recorrido).

### **3. O Direito**

A questão suscitada pela recorrente reside em saber se, com a declaração da caducidade da concessão do terreno em causa, foram violados o princípio da boa fé e o princípio de *venire contra factum proprium*.

Desde logo, é de salientar que, como é sabido, os Tribunais da RAEM, tanto de Segunda Instância como de Última Instância, foram já chamados a pronunciar-se sobre a mesma questão, em casos similares.

No caso ora em apreciação, resulta da factualidade assente o seguinte:

- O prazo de arrendamento do terreno é de 25 anos, até 15 de Maio de 2013;

- O prazo de aproveitamento do terreno foi fixado em 18 meses, até 15 de Novembro de 1989;

- À data do termo do prazo de aproveitamento (15.11.1989), a obra ainda não tinha iniciado;

- Por requerimento de 28 de Fevereiro de 1991, a recorrente solicitou autorização para a revisão do contrato de concessão, pretendendo modificar o aproveitamento do terreno através da construção de um edifício com seis pisos, ao invés dos dois pisos inicialmente previstos, mantendo-se a finalidade inicial, juntando para o efeito o respectivo projecto de arquitectura;

- Em 4 de Junho de 1991, a recorrente ainda não tinha declarado a aceitação das condições fixadas no despacho de 16 de Maio de 1988, pelo qual a recorrente obteve a concessão do terreno, e também não tinha pago o prémio;

- Por despacho do (então) Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 27 de Junho de 1991, foi aprovado o prazo de uma semana para o pagamento do prémio revisto, prorrogável por mais duas semanas, findo as quais seria rescindido o contrato por incumprimento da cláusula nona, al. a), do contrato de concessão;

- Pelo ofício de 9 de Julho de 1991, foi comunicado à recorrente o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, dando-se-lhe um prazo de quinze dias para declarar a aceitação das condições fixadas no contrato e ainda o comprovativo do pagamento do prémio e respectivos juros de mora;

- Por requerimento que deu entrada na DSSOPT em 11.07.1991, veio a recorrente declarar a aceitação das condições do contrato e juntar comprovativo do pagamento do prémio e respectivos juros;

- Pelo despacho n.º 6/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 7, de 17 de Fevereiro de 1992, foi revisto o contrato de concessão de acordo com a pretensão da recorrente;

- Foi estabelecido o prazo global de 24 meses para o aproveitamento do terreno, até 16.02.1994;

- Por requerimento de 19 de Junho de 1992, foi apresentado o projecto de arquitectura;

- O projecto de obra deu entrada nos serviços competentes por requerimento de 25 de Fevereiro de 1993;

- Pelo ofício n.º 4691/DUDEP/93, de 2 de Setembro de 1993, foi comunicado à recorrente a aprovação do projecto de obra;

- Por requerimento que deu entrada em 11.11.1993 a recorrente solicitou a emissão da licença de obra;

- Por comunicação de serviço interno de 6 de Janeiro de 1994,

informou-se que o prazo que restava para o aproveitamento (42 dias) não era suficiente para realizar a obra;

- Pelo ofício de 18 de Fevereiro de 1994, foi comunicada a situação à recorrente e solicitado que esta, de imediato, pedisse a prorrogação do prazo e justificasse as razões do atraso;

- Por expediente de 24 de Fevereiro de 1994, a recorrente reconheceu os atrasos a si imputáveis no total de 203 dias, mas apontou também atrasos da Administração, no total de 190 dias, pedindo, em consequência, a prorrogação do prazo por mais 12 meses;

- A prorrogação pretendida pela recorrente foi autorizada, tendo o prazo de aproveitamento do terreno sido prorrogado até 30 de Abril de 1995, com aplicação de uma multa pelo atraso verificado;

- Pelo ofício de 9 de Maio de 1994, comunicou-se à recorrente a decisão de prorrogação do prazo global de aproveitamento do terreno até 30.04.1995 na condição de ser paga a multa, que foi paga em 20 de Maio de 1994.

- Na sequência do pagamento da multa foi emitida a licença de obras, que foi comunicada à recorrente pelo ofício de 18.10.1994.

- No entanto a recorrente nunca mais deu qualquer seguimento ao processo, até 22 de Fevereiro de 2008, altura em que a recorrente apresentou à DSSOPT um requerimento para justificar o incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno.

Ora, decorre da factualidade acima transcrita que a recorrente não

cumpriu o prazo de aproveitamento do terreno, que foi prorrogado até 30 de Abril de 1995.

Na verdade, dentro do prazo de aproveitamento inicialmente estabelecido no contrato de concessão (18 meses, até 15 de Novembro de 1989), a recorrente não fez nada para aproveitar o terreno, sendo que à data do termo do prazo a obra não tinha sido iniciada e nem sequer tinha sido declarada, por parte da recorrente, a aceitação das condições da concessão, declaração esta que foi feita só em 11 de Julho de 1991.

Com a revisão do contrato de concessão, foi estabelecido o prazo de 24 meses para o aproveitamento do terreno, que terminou em 16 de Fevereiro de 1994.

Nesse segundo prazo, apresentou a recorrente o projecto de arquitectura e o projecto de obra, que foram aprovados, e solicitou a emissão da licença de obra em 11 de Novembro de 1993, quando faltaram apenas 42 dias para o termo do prazo de aproveitamento.

E por iniciativa da Administração, foi a recorrente solicitada para pedir imediatamente a prorrogação do prazo e justificar as razões do atraso, tendo a recorrente pedido a prorrogação do prazo por mais 12 meses por, apesar de reconhecer os atrasos a si imputáveis no total de 203 dias, imputar à Administração atrasos no total de 190 dias.

Foi o prazo de aproveitamento prorrogado, mais uma vez, por mais 12 meses, até 30 de Abril de 1995, decisão esta que foi comunicada à recorrente por ofício de 9 de Maio de 1994.

Dentro deste novo prazo, e não obstante a emissão da licença de obras, a recorrente também não fez nada com vista ao aproveitamento do terreno, até 22 de Fevereiro de 2008, dia em que apresentou um requerimento para justificar o incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno.

Ora, face a todo o circunstancialismo do caso, é de concluir, forçosamente, que a recorrente teve culpa, exclusiva, no não aproveitamento do terreno no prazo fixado para o efeito.

Mesmo se aceitando a imputação à Administração de atrasos no total de 190 dias, certo é que o prazo de aproveitamento (o segundo prazo) foi prorrogado por mais 12 meses.

Por outro lado, decorreu o prazo de arrendamento do terreno (de 25 anos) sem que a recorrente tenha aproveitado o mesmo terreno.

E o Chefe do Executivo declarou a caducidade da concessão do terreno nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato que rege a revisão da concessão do terreno e na al. 1) do n.º 1 do art.º 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno deve ser inteiramente imputada à recorrente e, na data em que terminou o prazo de arrendamento de 25 anos estipulado no contrato, a concessão era ainda provisória, não podendo ser renovada.

Ao abrigo do disposto na al. 1) do n.º 1 do art.º 166.º da Lei n.º 10/2013, as concessões provisórias de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam nos casos em que se verifica a não conclusão do

aproveitamento do terreno “nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa”.

No presente caso, os prazos e termos de aproveitamento do terreno foram contratualmente estipulados.

Daí que o não aproveitamento do terreno “nos prazos e termos contratuais” implica a caducidade da concessão provisória em causa, que deve ser declarada pelo Chefe do Executivo.

Como é sabido, este Tribunal de Última Instância tem entendido que, face à Lei de Terras vigente, o Chefe do Executivo não tem margem para declarar ou deixar de declarar a caducidade da concessão, tendo que a declarar necessariamente, pelo que não valem aqui os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo o princípio da boa fé previsto no art.º 8.º do Código do Procedimento Administrativo.<sup>1</sup>

No caso *sub judice*, afigura-se-nos que, face à falta de aproveitamento por culpa exclusiva da recorrente no prazo de aproveitamento estabelecido, bem como o decurso do prazo de arrendamento do terreno, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo objecto de impugnação, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade de concessão.

O acto não foi praticado no exercício de poderes discricionários,

---

<sup>1</sup> Cfr. Acórdãos do TUI, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018; de 31 de Julho de 2018, Proc. n.º 69/2017.



sendo um acto vinculado.

Ao contrário dum acto praticado no exercício de poderes discricionários, o acto tem conteúdo vinculado quando o decisor não tem margem de livre decisão, tendo o acto um único sentido possível.<sup>2</sup>

E no âmbito da actividade vinculada, não se releva a alegada violação do princípio da boa fé nem do princípio de *venire contra factum proprium* nem ainda do princípio da decisão.

O mesmo se deve dizer em relação à apreciação da culpa do concessionário no não aproveitamento do terreno.

Sobre a questão da culpa, este Tribunal de Última Instância também já teve oportunidade para se pronunciar, tendo entendido que se pode ver aqui um conceito indeterminado, cuja determinação constitui uma actividade vinculada, de mera interpretação da lei, com base nos instrumentos da ciência jurídica, não havendo intenção de conceder uma margem de apreciação à Administração. E nos casos em que está em causa a interpretação da culpa passada do concessionário no não desenvolvimento do terreno, o conceito indeterminado não envolve qualquer juízo de prognose, mas apenas envolve a avaliação da conduta passada, porque o seu conteúdo é apurável através de métodos teórico-discursivos. Daí que não pode estar em causa a violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da boa-fé, etc..<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Viriato Lima e Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2015, p. 310.

<sup>3</sup> Cfr. Ac.s do TUI, de 3 de Maio de 2000, Proc. n.º 9/2000, de 11 de Abril de 2018, Proc. n.º 38/2017 e de 5 de Dezembro de 2018, Proc. n.º 88/2018.

Improcede o recurso interposto pela recorrente.

#### **4. Decisão**

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 8 UC.

Macau, 3 de Abril de 2020

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai – Lai Kin Hong

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa