

Processo n.º 22/2020

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrentes: A, Yip Cheung Bik Kwan, B, C, D e E

Recorrido: Chefe do Executivo da RAEM

Data da conferência: 29 de Abril de 2020

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

Assuntos: - Declaração da caducidade da concessão

- Dever de decisão
- Indeferimento tácito
- Princípio da boa fé
- *Deficit* de instrução

SUMÁRIO:

1. A falta, no prazo fixado para sua emissão, de decisão sobre uma determinada pretensão dirigida a órgão administrativo competente conduz ao deferimento tácito dessa pretensão quando as leis especiais prevejam tal efeito (art.º 101.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo), ou ao indeferimento tácito, caso em que é conferida ao interessado a faculdade de

presumir indeferida a sua pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação (art.º 102.º n.º 1 do mesmo diploma).

2. O acto de indeferimento tácito, decorrente da inércia da Administração, podia ser impugnado, em momento oportuno, pelo interessado, que tinha toda a possibilidade de reagir, por meio legal, contra aquele acto. E se o não fez, tinha de aguentar as consequências.

3. O indeferimento tácito não desonera a Administração do dever de decisão imposto pelo art.º 11.º do Código do Procedimento Administrativo e até pode o interessado apresentar outro pedido no mesmo sentido e com os mesmos fundamentos, sobre o qual tem a Administração o dever de decidir.

4. Uma vez que não foi oportunamente impugnado o “indeferimento tácito” do pedido apresentado, não se vê como podem os recorrentes ver procedente o vício de violação de dever de decisão, invocado só no recurso contencioso do acto de declaração da caducidade da concessão do terreno, sendo irrelevante tal invocação.

5. No caso ora em apreciação, a falta de aproveitamento do terreno, por culpa do concessionário, no prazo de aproveitamento estabelecido conduz necessariamente à declaração de caducidade da concessão, estando a Administração vinculada a praticar o acto administrativo objecto de impugnação, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade.

6. No âmbito da actividade vinculada, não se releva a alegada violação

do princípio da boa fé.

7. Nos termos dos art.ºs 59.º e 86.º n.º 1 do CPA, a Administração deve proceder às diligências que considere convenientes para a instrução e decidir coisa diferente ou mais amplo do que a pedida, quando o interesse público assim o exigir, bem como procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito.

8. Ambas as normas falam na “conveniência” das diligências ou do conhecimento dos factos.

9. A “conveniência” assim falada não deve ser interpretada numa visão restritiva, mas sim com uma extensão indiscriminada, englobando não apenas a justa decisão, mas também a decisão legal.

10. No caso de declaração de caducidade da concessão do terreno, o que releva para a solução sobre a questão de mérito, ou seja, de legalidade do acto administrativo, é o não aproveitamento do terreno, por culpa do concessionário, no prazo estabelecido para o efeito, não se afigurando pertinentes as vicissitudes sucedidas após o prazo de aproveitamento.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

A, veio, por si e em representação de **Yip Cheung Bik Kwan, F, B, G, C, D, H e E**, todos melhor identificados nos autos e herdeiros de Yip Wai Chau Pedro, interpor o recurso contencioso de anulação do despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 6 de Maio de 2015, que declarou a caducidade da concessão, por arrendamento, do terreno sito na Taipa, na Rua de Viseu, Baixa da Taipa, designado por lote 13-C, publicado no Boletim Oficial n 19, II série, Suplemento, de 13 de Maio de 2015, através do Despacho do Senhor Secretário para os transportes e Obras Públicas n 56/2015.

Por acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância em 7 de Novembro de 2019, foi negado provimento ao recurso.

Inconformados com a decisão, recorreu A, por si e em representação de **Yip Cheung Bik Kwan, B, C, D e E** para o Tribunal de Última Instância, imputando os seguintes vícios:

- Erro de julgamento que deve motivar a revogação do acórdão recorrido;
- Vício de violação de lei: dever legal de decisão;
- Vício de violação de lei: princípio da boa fé; e

- Vício de violação de lei: *deficit* de instrução.

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

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, pugnando pela improcedência do recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumpre decidir.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão:

1 - por Despacho n.º 155/GM/89, publicado no 4.º Suplemento do Boletim Oficial de Macau (B.O.) n.º 52, de 29.12.1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 1655 m² situado na ilha da Taipa, designado por lote 13-C, da Baixa da Taipa, em parte descrito na Conservatório do Registo Predial sob o n.º 19 363 do livro B-40, a favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip, destinado à construção de um edifício industrial, afectado ao serviço de inspecção e manutenção de veículos;

2 - nos termos da cláusula terceira do contrato de concessão acima mencionado, o prazo do arrendamento foi fixado em 25 anos, (até 28.12.2014);

3 - nos termos da cláusula terceira do contrato de concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, compreendendo três pisos, dois dos quais afectados ao serviço de inspecção e manutenção de veículos a explorar directamente pelo concessionário;

4 - nos termos da cláusula quinta do referido contrato, o aproveitamento do terreno devia operar-se no prazo global de 30 meses, contados a partir da publicação no B.O. do despacho que autorizou o contrato, (até 28.06.1992);

5 - sem prejuízo do cumprimento do prazo global do aproveitamento do terreno, o recorrente devia, ainda, observar os seguintes prazos:

- 60 dias, contados a partir da data da publicação do despacho, para elaborar e apresentar o anteprojecto de obra (projecto de arquitectura);

- 90 dias, contados a partir da data da notificação da aprovação do anteprojecto de obra, para elaborar e apresentar o projecto de obra (projecto de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais); e

- 45 dias contados da data da notificação da aprovação do projecto de obra, para o início das obras.

6 - o concessionário pagou integralmente o prémio da concessão;

7 - por requerimento datado de 16.05.1992, o concessionário solicitou a alteração da finalidade da concessão, pretendendo construir no terreno um edifício habitacional;

8 - por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (S.A.T.O.P.), de 27.07.1992, exarado na Informação n.º 131/SOLDEP/92, de 20.07.1992, aquele pedido foi indeferido e foi estabelecido o prazo de 60 dias para a apresentação do projecto de arquitectura, de acordo com o aproveitamento previsto, sob pena de se dar início ao processo de reversão ao Território do terreno concedido;

9 - em cumprimento desse despacho, em 26.09.1992, o concessionário submeteu o referido projecto à apreciação da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (D.S.S.O.P.T.), que veio a ser considerado passível de aprovação;

10 - na análise e tramitação do processo no Departamento de Solos (SOLDEP) da D.S.S.O.P.T. verificou-se haver discrepâncias nas áreas brutas de construção relativamente às fixadas no contrato de concessão, constatando-se que a área disponível para o aproveitamento não era de 1 655 m² mas sim de 1 634 m² verificando-se, ainda, a necessidade de a planta identificar separadamente a área do terreno descrita e a omissa na Conservatória do Registo Predial;

11 - pelo referido Departamento foi elaborada uma minuta de revisão do contrato, (com as alterações julgadas necessárias), assim como a aplicação da multa máxima contratualmente prevista, no valor de \$90 000,00 patacas;

12 - por despacho do S.A.T.O.P., de 31.05.1995, exarado na Informação n.º 73/SOLDEP/95, de 17.05.1995, foi aprovada a proposta de revisão do contrato de concessão e determinado o envio do processo à

Comissão de Terras que, em sessão de 20.07.1995, emitiu parecer favorável à revisão do contrato de concessão nas condições acordadas e à aplicação da multa proposta;

13 - a multa foi paga pelo concessionário, e, através do Despacho n.º 14/SATOP/96, publicado no B.O., n.º 4, II Série, de 24.01.1996, foi alterada a configuração do terreno concedido e também foram revistas diversas cláusulas do contrato de concessão.

14 - na sequência dessa revisão, o prazo global do aproveitamento foi fixado em 30 meses, contados da data da publicação no B.O. do despacho que titula a revisão, (até 23.07.1998);

15 - em 02.06.2005, foi requerida ao Chefe do Executivo, a transmissão do direito ao arrendamento a favor da [Limitada], e a alteração da finalidade da identificada concessão, de industrial para habitacional e comercial com área de estacionamento incluída;

16 - o terreno em causa não foi objecto de aproveitamento por parte do concessionário;

17 - reunida em sessão de 18.09.2014, a Comissão de Terras emitiu o Parecer 93/2014, onde, em conclusão, se consignou o seguinte:

“III - Conclusões

48.30 Face ao expendido, consideramos que os argumentos trazidos ao processo pelo concessionário em sede de audiência prévia não contribuíram para uma alteração do projecto de decisão e como tal impõe-se à Administração declarar a caducidade da concessão do terreno

em apreço;

48.31 Pois, resultando do procedimento que o incumprimento do contrato, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno objecto da concessão é imputável ao concessionário, deve a Administração manter o sentido da sua decisão de declarar a caducidade da concessão.

49. Posteriormente, a chefe do DJUDEP comunicou ao DSODEP, através da CSI n.º 339/DJUDEP/2013, de 30 de Dezembro de 2013, que a informação em causa já tinha sido analisada pelo GTJ e solicitou ao DSODEP que desse seguimento ao procedimento mediante a elaboração de uma nova proposta, a submeter superiormente, no sentido de enviar o processo à Comissão de Terras para parecer.

50. Nestas circunstâncias, através da proposta n.º 022/DSODEP/2014, de 10 de Janeiro de 2014, o DSODEP propôs superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de emissão de parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores, tendo a proposta merecido a concordância do director da DSSOPT, através de despacho de 23 de Janeiro de 2014.

51. Atento o facto de em 1 de Março de 2014, ter entrado 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 lt 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 do concessionário, 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 (Lei de Terras) e artigos 103.º, 104.º e 106.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)), obrigação principal do contrato de concessão e, por isso, facto gerador de caducidade em ambas as leis.

Nessa medida e porque no caso vertente o concessionário 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.

Face ao exposto e após a análise do processo, esta Comissão considera que a não conclusão do aproveitamento do terreno no prazo previsto no contrato deve ser imputável ao concessionário, já que desde 1989, ano em que foi concedido um terreno ao concessionário por arrendamento e com dispensa de concurso público, para o aproveitamento com um empreendimento industrial, o mesmo nunca chegou a concretizar este projecto. Além do mais, em 16 de Maio de 1992, o concessionário solicitou a alteração da finalidade do terreno concedido para fins habitacionais, pedido este que não foi autorizado, tendo sido aplicada a multa máxima pelo incumprimento do prazo de aproveitamento contratual. Por outro lado e embora a revisão do respectivo contrato de concessão tivesse sido autorizada em 1996 e tivesse sido fixado um novo prazo de aproveitamento de 30 meses, o concessionário continuou a não iniciar o aproveitamento do terreno no prazo previsto, voltando a apresentar à Administração, em 2005, um pedido respeitante à alteração da finalidade, para fins habitacionais, e à transmissão da concessão, altura essa em que o concessionário já incorria gravemente no incumprimento do prazo.

Apesar do concessionário saber perfeitamente que os encargos especiais previstos na cláusula sexta do contrato de concessão do terreno eram da sua exclusiva responsabilidade, o mesmo não comunicou à Administração a ocupação do terreno por terceiros, o que demonstra que não considerou este facto como sendo um caso de força maior ou um outro facto relevante, cuja produção tenha estado fora do seu controlo.

Acresce ainda o facto de, mesmo depois de ter retomado a posse do terreno em 2005, o aproveitamento não ter sido realizado, não tendo o concessionário solicitado atempadamente a prorrogação do respectivo prazo, mas apenas formalizado o pedido de alteração da finalidade da concessão, o que demonstra claramente que tão-só pretendia realizar o aproveitamento do terreno de acordo com a finalidade por si projectada e não conforme os interesses da Administração estabelecidos no contrato.

De facto, desde o início o concessionário nunca teve a intenção de aproveitar o terreno com uma unidade industrial pois apesar de ter sido indeferido o pedido de alteração de finalidade apresentado em 1992, quando já se encontrava em situação de incumprimento contratual, volvidos cerca de 13 anos (em 2 de Junho de 2005) volta a formular novo pedido de alteração de finalidade.

É inaceitável que um concessionário que desde 1989 mantém o terreno na sua posse sem realizar o empreendimento por si proposto e contratualmente estipulado, o qual foi determinante para a obtenção da concessão dada a sua relevância socioeconómica enquanto projecto capaz de contribuir para melhoria das condições de assistência ao parque automóvel, venha a beneficiar das mais-valias resultantes de novas opções de planeamento urbanístico.

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. 1 634m², situado na ilha da Taipa, designado por lote 13-C da Baixa da

Taipa, a favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip (nome actual, Yip Wai Chau Pedro), titulada pelo Despacho n.º 155/GM/89 e revista pelo Despacho n.º 14/SATOP/96, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta 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, o concessionário perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$1 175 266,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta 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 o concessionário direito a ser indemnizado ou compensado.

Ao abrigo do disposto no n.º 2 da cláusula décima quarta 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 18 de Setembro de 2014, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração as informações n.ºs 360/DSODEP/2011, de 28 de Dezembro de 2011, 27/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, 21/GTJ/2012, de 10 de Julho de

2012, 212/DSODEP/2012, de 14 de Agosto de 2012, 018/DSODEP/2013, de 30 de Maio de 2013, 86/DJUDEP/2013, de 27 de Dezembro de 2013 e a proposta n.º 022/DSODEP/2014, de 10 de Janeiro de 2014, os pareceres nelas emitidos, bem como o despacho exarado em 7 de Novembro de 2012 pelo SOPT na informação n.º 212/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 1 634m², situado na ilha da Taipa, designado por lote 13-C da Baixa da Taipa, a favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip (nome actual, Yip Wai Chau Pedro), titulada pelo Despacho n.º 155/GM/89 e revista pelo Despacho n.º 14/SATOP/96, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta 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, o concessionário perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$1 175 266,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta 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 o concessionário direito a ser indemnizado ou compensado.

Ao abrigo do disposto no n.º 2 da cláusula décima quarta 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.

Comissão de Terras, aos 18 de Setembro de 2014.

(...)”;

18 - em 17.03.2015, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu parecer com o teor seguinte:

“Parecer

Proc. n.º 10/2014 – Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 1 634m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 13-C, da Baixa da Taipa, a favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip (nome actual, Yip Wai Chau Pedro), pelo incumprimento de disposições do contrato, nomeadamente a de aproveitamento do terreno no prazo fixado, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho n.º 155/GM/89 e revisto pelo Despacho n.º 14/SATOP/96.

1. Por Despacho n.º 155/GM/89, publicado no 4.º suplemento do Boletim Oficial de Macau n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 1 655m², situado na ilha da Taipa, designado por lote 13-C, da Baixa da Taipa, em parte descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 19 363 do livro B-40, a

favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip (nome actual, Yip Wai Chau Pedro), destinado à construção de um edifício industrial, afectado ao serviço de inspecção e manutenção de veículos.

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 28 de Dezembro de 2014. (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 publicado, que é o caso deste processo).

3. Segundo a cláusula terceira do respectivo contrato de concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, compreendendo três pisos, afectados ao serviço de inspecção e manutenção de veículos, a explorar directamente pelo concessionário, entre os quais o rés-do-chão e o 1.º andar seriam destinados a finalidade industrial (com a Área Bruta de Construção (ABC) cerca de 3 744m²) e o 2.º andar seria destinado a equipamento social (com a ABC cerca de 420m²).

4. De acordo com a cláusula quinta do contrato de concessão acima referido, o prazo global de aproveitamento do terreno em causa seria de 30 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, terminou em 28 de Junho de 1992.

5. Sem prejuízo do cumprimento do prazo global de aproveitamento do terreno, o concessionário deveria apresentar os projectos e início da obra conforme os prazos fixados, isto é, 60 dias contados a partir da data da publicação do despacho para a elaboração e apresentação do anteprojecto de obra (projecto de arquitectura), 90 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do anteprojecto de obra para a elaboração e apresentação do projecto de obra (projectos de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais), e 45 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do projecto da obra para o início da obra.

6. Conforme a cláusula sexta do contrato de concessão, constituem encargos especiais a serem suportados exclusivamente pelo concessionário a desocupação do terreno concedido e a remoção do mesmo de todas as construções e materiais porventura aí existentes.

7. Da leitura das informações da Folha de Acompanhamento Financeiro constante da página 104 do processo, resulta que o concessionário pagou integralmente o montante do prémio do contrato no valor de \$1 104 062,00 patacas.

8. Por requerimento dirigido a S. Ex.^a o Governador, datado de 16

de Maio de 1992, o concessionário, que se encontrava já em situação de incumprimento do contrato, solicitou a alteração da finalidade da concessão, pretendendo construir no terreno um edifício habitacional, de acordo com o estudo prévio submetido à apreciação da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT).

9. Justificou a sua pretensão alegando que a finalidade prevista havia perdido interesse, porquanto os pressupostos existentes à data do pedido de concessão se haviam alterado, inviabilizando o projecto inicial.

10. Solicitado parecer à Direcção dos Serviços de Economia (DSE), esta entidade reiterou o parecer emitido aquando da concessão do terreno, do interesse da concretização do projecto inicial, pela sua contribuição para a melhoria das condições de assistência do parque automóvel.

11. Assim sendo, por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP), de 27 de Julho de 1992, exarado na informação n.º 131/SOLDEP/92, de 20 de Julho de 1992, aquele pedido foi indeferido, por ser do interesse do Território manter-se a finalidade a que se destina a concessão e foi estabelecido o prazo de 60 dias para a apresentação do projecto de arquitectura, de acordo com o aproveitamento previsto, sob pena de se dar início ao processo de reversão ao Território do terreno concedido.

12. Em cumprimento desse despacho, aos 26 de Setembro de 1992, o concessionário submeteu à apreciação da DSSOPT o referido projecto, que veio a ser considerado passível de aprovação.

13. Na análise e tramitação do processo no Departamento de Solos (SOLDEP) da DSSOPT verificou haver discrepâncias nas ABC's, relativamente às fixadas no contrato de concessão, bem como que, de acordo com o levantamento cartográfico efectuado no local, a área disponível para o aproveitamento não era de 1 655m² mas sim de 1 634m², e verificou-se ainda a necessidade da planta, anexa ao despacho que titula a concessão, identificar separadamente a área do terreno descrita e a omissa na CRP.

14. Assim, o SOLDEP elaborou a minuta de contrato de revisão, com as alterações julgadas necessárias, não havendo lugar ao pagamento de prémio adicional, uma vez que as ABC's constantes do projecto de arquitectura apresentado são inferiores às indicadas no contrato.

15. Mas como o concessionário, em 1992, se encontrava já em situação de incumprimento do contrato, aquele Departamento propôs a aplicação da multa máxima contratualmente prevista, no valor de \$90 000,00 patacas.

16. Por despacho do SATOP, de 31 de Maio de 1995, exarado na informação n.º 073/SOLDEP/95, de 17 de Maio de 1995, foi aprovada a proposta de revisão do contrato de concessão e determinado o envio do processo à Comissão de Terras para parecer.

17. Obtida a concordância do concessionário quanto à minuta de contrato, o processo seguiu a sua tramitação normal, tendo sido enviado à Comissão de Terras que, reunida em sessão de 20 de Julho de 1995, emitiu parecer favorável à revisão do contrato de concessão nas condições

acordadas e à aplicação da multa proposta, prevista na cláusula oitava do mesmo contrato, por violação do disposto na cláusula quinta.

18. A multa foi paga pelo concessionário na Recebedoria de Fazenda de Macau em 13 de Novembro de 1995, assim sendo, através do Despacho n.º 14/SATOP/96, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 4, II Série, de 24 de Janeiro de 1996, foi alterada a configuração do terreno concedido, passando os seus limites e confrontações a serem os constantes da planta cadastral n.º 407/89, emitida em 21 de Março de 1995, pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC) e também foram revistas diversas cláusulas do respectivo contrato de concessão.

19. Através dessa revisão, o terreno concedido, com a área global de 1 634m², passou a ser constituído pelas parcelas assinaladas com as letras «A» e «B» na planta cadastral acima referida, das quais a parcela «A», com a área cadastral de 1 069m², alterada por novas medições para 1 023m², está descrita na CRP sob o n.º 22 128 a fls. 60v do livro B-111A e inscrita a favor do território de Macau sob o n.º 4 768 a fls. 96 do livro G-11, e a parcela «B», com a área de 611m², está omissa na CRP, destinando-se a ser anexadas e aproveitadas conjuntamente, em ordem a formar um único lote de terreno.

20. O aproveitamento e a finalidade do terreno em causa manter-se-iam inalterados e só o rés-do-chão, o 1.º andar e o 2.º andar é que se destinariam completamente a fins industriais, sendo a ABC de 3 915m².

21. O prazo global de aproveitamento do terreno em causa seria de

30 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que titula a revisão, ou seja, terminou em 23 de Julho de 1998.

22. Em 2 de Junho de 2005, o concessionário submeteu à DSSOPT um requerimento, ao qual anexou um estudo prévio, a solicitar que fosse autorizada a alteração da finalidade do terreno concedido a fim de construir um edifício, composto por dois blocos unidos de vinte andares, destinado às finalidades habitacional, comercial e parque de estacionamento e com as ABC's de 13 223m², 1 150m² e 2 660m², respectivamente. Além disso, uma vez que o concessionário já era de idade avançada (já tinha 75 anos), não tinha possibilidade de por si só acompanhar o processo de revisão da concessão do terreno em causa, pelo que solicitou autorização para a transmissão dos direitos resultantes da concessão do terreno a favor da [Limitada], estabelecida pelo próprio, a qual está registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis (CRCBM) sob o n.º XXXXX. Posteriormente, em 26 de Março de 2007, esta sociedade submeteu ao Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) uma carta a solicitar a realização com a maior brevidade possível de um encontro com os seus representantes, no sentido de lhe permitir expor detalhadamente o seu plano de desenvolvimento, bem como acompanhar concretamente o andamento do processo.

23. Em 30 de Junho de 2011, o concessionário apresentou à DSSOPT, entre outros documentos, uma certidão do registo predial emitida pela CRP e as certidões que comprovavam que detinha capacidade

financeira para cumprir o contrato de concessão e deu as suas justificações sobre o não aproveitamento do terreno conforme o prazo previsto.

24. A fim de se proceder a uma análise completa do respectivo processo de concessão do terreno, o DSOEP da DSSOPT, através de CSI, de 1 de Julho de 2011, solicitou ao DURDEP que procedesse a uma análise pormenorizada relativa à situação de apreciação e aprovação da licença, informando depois o DSOEP sobre o respectivo andamento.

25. O DSOEP propôs o envio deste processo ao Departamento Jurídico (DJUDEP) para emissão de parecer e para proceder a um estudo profundo quanto à existência ou não de condições suficientes para se desencadear o procedimento de devolução do terreno, designadamente se as situações [o concessionário já pagou o prémio integralmente e ao abrigo do actual planeamento daquela zona, o terreno em causa foi projectado para fins não industriais, correspondendo ao planeamento daquela zona o estudo prévio submetido na altura relativo ao aproveitamento do terreno (apenas a finalidade)] constituirão ou não obstáculos para o procedimento de devolução do terreno, apresentando-se para o efeito os respectivos fundamentos jurídicos.

26. A subdirectora da DSSOPT emitiu o seu parecer nessa informação: 1) relativamente ao estudo prévio apresentado em 2005, tendo em conta que o DPUDEP ainda não emitiu o seu parecer técnico, só se poderia considerar neste sentido o respectivo projecto correspondente às finalidades (habitacional e comercial) para aquela zona, assim sendo,

haveria necessidade de só mais à frente reapreciar e acompanhar esse projecto; 2) concordou com o proposto, isto é, que fosse enviado o processo ao DJUDEP para parecer. O director da DSSOPT manifestou a sua concordância com o proposto.

27. Deste modo, o DJUDEP, através da informação n.º 27/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, emitiu o seu parecer jurídico.

28. Em seguida, o DJUDEP enviou a referida informação ao Grupo de Trabalho Jurídico (GTJ) conjuntamente com a informação n.º 360/DSODEP/2011 do DSODEP, para efeitos de análise.

29. Nestes termos, o GTJ criado por despacho do Chefe do Executivo, procedeu a uma análise sobre o processo através da informação n.º 21/GTJ/2012, de 10 de Julho de 2012, na qual referiu que, atentos os factos enunciados na informação n.º 360/DSODEP/2011, de 28 de Dezembro de 2011, assim como os esclarecimentos prestados pelo DSODEP, através da CSI n.º 263/6133.03/2012, de 3 de Maio de 2012, concordou com o parecer constante da referida informação do DJUDEP e propunha que fosse autorizado superiormente o seguimento do procedimento de declaração da caducidade da concessão do terreno em apreço, ao abrigo do estipulado na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão do terreno e do disposto na alínea a) do n.º 1 ex vi do n.º 2 do artigo 166.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, devendo no entanto realizar-se primeiro a audiência prévia do concessionário sobre o projecto de decisão de declaração de caducidade, findo a qual seria enviado o processo à Comissão de Terras para análise e

parecer, bem como prosseguimento dos trâmites ulteriores.

30. Após sintetizados os pareceres jurídicos do DJUDEP e do GTJ, o DSOEP da DSSOPT elaborou em 14 de Agosto de 2012, a informação n.º 212/DSOEP/2012, em que conclui que em virtude do incumprimento do aproveitamento do terreno ser inteiramente imputado ao concessionário e do prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão ter expirado, ao abrigo do estipulado nas respectivas cláusulas do contrato de concessão do terreno e nas disposições legais da Lei de Terras, o Chefe do Executivo deverá declarar a caducidade da concessão do terreno. Além disso, nos termos do disposto no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, o concessionário perderá a favor da RAEM o valor total do prémio e os respectivos juros já pagos (no montante global de \$1 175 266,00 patacas). Em concomitância com isso, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta do respectivo 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 do concessionário. Deste modo, propôs-se na informação que fosse desencadeado o procedimento de declaração da caducidade da concessão do terreno e que uma vez terminada a respectiva audiência prévia, o processo fosse enviado à Comissão de Terras para parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores.

31. Na sequência dos pareceres concordantes emitidos na informação pelo director da DSSOPT e pelo SOPT, o Chefe do Executivo também proferiu em 12 de Novembro de 2012 despacho de concordância com o parecer do SOPT.

32. A DSSOPT, através do ofício n.º 0823/6133.03/DSODEP/2012, de 21 de Novembro de 2012, informou o concessionário 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.

33. Deste modo, o concessionário apresentou uma carta à DSSOPT, em 7 de Dezembro de 2012, através do seu procurador, advogado I, como resposta à audiência escrita, a qual não alterou o sentido da decisão.

34. Nestas circunstâncias, através da proposta n.º 022/DSODEP/2014, de 10 de Janeiro de 2014, o DSODEP propôs superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de emissão de parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores, tendo a proposta merecido a concordância do director da DSSOPT, através de despacho de 23 de Janeiro de 2014.

35. Reunida em sessão de 18 de Setembro de 2014, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração as informações n.ºs 360/DSODEP/2011, de 28 de Dezembro de 2011, 27/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, 21/GTJ/2012, de 10 de Julho de 2012, 212/DSODEP/2012, de 14 de Agosto de 2012, 018/DSODEP/2013, de 30 de Maio de 2013, 86/DJUDEP/2013, de 27 de Dezembro de 2013 e a proposta n.º 022/DSODEP/2014, de 10 de Janeiro de 2014, os pareceres netas emitidos, bem como o despacho exarado em 7 de Novembro de 2012 pelo SOPT na informação n.º 212/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 1 634m², situado na ilha da Taipa, designado por lote 13-C da Baixa da Taipa, a favor de Yip Wai Chau ou Pedro Yip (nome actual, Yip Wai Chau Pedro), titulada pelo Despacho n.º 155/GM/89 e revista pelo Despacho n.º 14/SATOP/96, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta 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) concordou com o entendimento segundo o qual, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, o concessionário perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagas (no valor global de \$1 175 266,00 patacas). Igualmente, nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta do mesmo contrato, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), entendeu dever ser declarada a caducidade da concessão, revertendo para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo o concessionário direito a ser indemnizado ou compensado.

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.

(...)”;

19 - por despacho do Chefe do Executivo de 06.05.2015, foi

declarada a caducidade da concessão.

3. O Direito

Há que apreciar as questões suscitadas pelos recorrentes.

3.1. Do erro de julgamento que deve motivar a revogação do acórdão recorrido

Alegam os recorrentes que o acórdão recorrido incorreu num erro de julgamento por não apreciar nem motivar a questão da relevância, ou irrelevância, dum documento inserido no processo administrativo em causa mas não incluído no processo instrutor.

O documento indicado pelos recorrentes refere-se à informação n.º 208/DPU/2005, “no âmbito da qual foi analisado o pedido formulado pelo concessionário, em 2 de Junho de 2005, e elaborada uma proposta que foi submetida a decisão superior em 6 de Junho de 2005”, segundo alegaram.

Constata-se no acórdão recorrido que, nas suas alegações facultativas, os recorrentes requereram a junção de tal informação aos autos.

O TSI não deixa de atender ao requerido, tendo consignado no seu acórdão que “o requerido ... se apresenta (manifestamente) irrelevante, como se seguida se demonstrará”.

E depois o TSI apreciou, passo a passo, os vícios imputados pelos recorrentes, incluindo a violação de lei por ofensa ao dever de decisão, a violação do princípio da boa fé e a violação de lei por *deficit* de instrução, passando pelas questões respeitantes à culpa do concessionário no não aproveitamento tempestivo do terreno, à natureza vinculada do acto administrativo que declarou a caducidade da concessão, etc., e concluiu finalmente pela improcedência do recurso contencioso.

Ora, tendo em conta as considerações expendidas pelo TSI no seu acórdão, nomeadamente sobre a culpa do concessionário, que “por (absoluta) inércia e omissão sua”, não aproveitou o terreno no prazo acordado para o efeito, o que levou a Administração a praticar um acto vinculado, declarando a caducidade da concessão do terreno, é de crer que não se mostra relevante a junção aos autos do documento indicado pelos recorrentes, já que independentemente do teor e do sentido da proposta contida na informação em causa, que analisou o pedido formulado pelo concessionário em 02.06.2005 (quase 7 anos depois do termo do prazo de aproveitamento), é sempre de concluir pela caducidade da concessão.

Improcede o vício imputado pelos recorrentes.

3.2. Da violação de dever de decisão

Na tese dos recorrentes, foi violado o dever legal de decisão previsto no art.º 11.º do Código do Procedimento Administrativo, por falta de pronúncia e decisão da entidade recorrida, que não produziu qualquer acto

administrativo nem decidiu sobre o pedido de transmissão do direito resultante do contrato de concessão e de alteração da finalidade da concessão formulado pelo concessionário em 02.06.2005.

Ora, constata-se na factualidade assente o seguinte:

- O prazo do arrendamento do terreno foi fixado em 25 anos (até 28.12.2014);

- O terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, compreendendo três pisos, dois dos quais afectados ao serviço de inspecção e manutenção de veículos a explorar directamente pelo concessionário;

- O aproveitamento do terreno devia operar-se no prazo global de 30 meses (até 28.06.1992);

- Por requerimento datado de 16.05.1992, o concessionário solicitou a alteração da finalidade da concessão, pretendendo construir no terreno um edifício habitacional;

- Por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 27.07.1992, aquele pedido foi indeferido e foi estabelecido o prazo de 60 dias para a apresentação do projecto de arquitectura, de acordo com o aproveitamento previsto, sob pena de se dar início ao processo de reversão ao Território do terreno concedido;

- Em cumprimento desse despacho, em 26.09.1992, o concessionário submeteu o referido projecto à apreciação da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, que veio a ser considerado passível de aprovação;

- Na análise e tramitação do processo no Departamento de Solos (SOLDEP) da D.S.S.O.P.T. verificou-se haver discrepâncias nas áreas brutas de construção relativamente às fixadas no contrato de concessão e ainda a necessidade de a planta identificar separadamente a área do terreno descrita e a omissa na Conservatória do Registo Predial;

- Pelo referido Departamento foi elaborada uma minuta de revisão do contrato, assim como a aplicação da multa máxima contratualmente prevista, no valor de \$90 000,00 patacas;

- Através do Despacho n.º 14/SATOP/96, publicado no B.O., n.º 4, II Série, de 24.01.1996, foi alterada a configuração do terreno concedido e também foram revistas diversas cláusulas do contrato de concessão.

- Na sequência dessa revisão, o prazo global do aproveitamento foi fixado em 30 meses (até 23.07.1998);

- Em 02.06.2005, foi requerida a transmissão do direito ao arrendamento a favor da [Limitada], e a alteração da finalidade da identificada concessão, de industrial para habitacional e comercial com área de estacionamento incluída;

- O terreno em causa não foi objecto de aproveitamento por parte do concessionário.

Alegam os recorrentes que a Administração não tomou decisão sobre o pedido apresentado em 02.06.2005, de transmissão do direito resultante do contrato de concessão e de alteração da finalidade da concessão.

Desde logo, nota-se que tal requerimento foi apresentado quase 7

anos depois de ter passado o 2.º prazo de aproveitamento estipulado com a revisão do contrato de concessão, que terminou em 23.07.1998.

E em 16.05.1992, o concessionário chegou a solicitar a alteração da finalidade da concessão, requerimento este que foi indeferido em 27.07.1992.

É verdade que, nos termos do art.º 11.º do CPA, que tem o seguinte teor, é imposto à Administração o dever de decisão:

“Artigo 11.º

(Princípio da decisão)

1. Os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, e nomeadamente:

a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;

b) Sobre quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos formulados em defesa da legalidade ou do interesse geral.

2. Não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos contados desde a prática do acto até à data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.”

No entanto, não se pode olvidar a figura de “indeferimento tácito” prevista no art.º 102.º do CPA.

Ora, para além da decisão expressa, tem ainda a Administração a faculdade de tomar decisão de forma tácita, “praticando” actos de deferimento tácito ou indeferimento tácito.

A falta, no prazo fixado para sua emissão, de decisão sobre uma determinada pretensão dirigida a órgão administrativo competente conduz ao deferimento tácito dessa pretensão quando as leis especiais prevejam tal efeito (art.º 101.º n.º 1 do CPA), ou ao indeferimento tácito, caso em que é conferida ao interessado a faculdade de presumir indeferida a sua pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação (art.º 102.º n.º 1 do CPA).

“O indeferimento tácito tem um cariz *instrumental* ou *reactivo* visando um objectivo garantístico – o de colocar na esfera do interessado a faculdade de presumir indeferida a sua pretensão *para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação*. Portanto, o acto tácito, obtido a partir do silêncio da Administração ao fim de certo tempo, apresenta-se-nos como um *remédio* que permite ao interessado reagir imediatamente, não tendo de ficar à espera indefinidamente pela decisão que ao órgão incumbia expressamente tomar.”

E o acto de indeferimento tácito desenha-se “como uma mera *presunção* de acto, como uma simples *ficção legal* unicamente para garantir ao interessado o uso de uma via impugnatória, nomeadamente a contenciosa. É que esta, no ordenamento processual administrativo, impõe como requisito a existência de *decisão prévia* expressa ou tácita”.¹

¹ Cfr. Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau*,

No caso vertente, não se encontra nenhuma disposição legal que preveja o deferimento tácito da pretensão formulado pelo concessionário.

Daí que estamos perante uma situação de indeferimento tácito, pois que, passado já o prazo fixado para a decisão, a Administração não se pronunciou sobre a pretensão em causa.

O acto de indeferimento tácito, decorrente da inércia da Administração, podia ser impugnado, em momento oportuno, pelo concessionário, que tinha toda a possibilidade de reagir, por meio legal, contra aquele acto. E se o não fez, tinha de aguentar as consequências.

É certo que o indeferimento tácito não desonera a Administração do dever de decisão imposto pelo art.º 11.º e até pode o interessado apresentar outro pedido no mesmo sentido e com os mesmos fundamentos, sobre o qual tem a Administração o dever de decidir.

No entanto, se a Administração não veio depois a tomar decisão expressa nem o interessado apresentar novo pedido, a não reacção tempestiva contra o acto de indeferimento tácito produz necessariamente as consequências legais, fazendo com que o interessado perde oportunidade de impugnar o acto.

Na verdade, a declaração da caducidade da concessão do terreno ocorreu em 06.05.2015 porque o concessionário não aproveitou, por sua culpa, o terreno no prazo fixado para o efeito, como devia.

Uma vez que não foi oportunamente impugnado o “indeferimento

Anotado e Comentado, p. 510 e 511.

tácito” do pedido por si apresentado, não se vê como podem os recorrentes ver procedente o vício de violação de dever de decisão, invocado só no recurso contencioso do acto de declaração da caducidade da concessão do terreno, sendo irrelevante tal invocação.

3.3. Da violação do princípio da boa fé

Invocam ainda os recorrentes a violação do princípio da boa fé, alegando a violação grosseira e injustificada da confiança suscitada no concessionário por parte da entidade recorrida.

Na óptica dos recorrentes, desde 2005 a entidade recorrida criou no concessionário convicção de que o pedido da alteração da finalidade do terreno em causa teria sido deferido, pelo facto de a zona da baixa da Taipa onde se localiza o terreno deter, à data, uma vocação residencial e comercial e por ter sido autorizada pela entidade recorrida a alteração da finalidade de indústria para habitação de um terreno próximo ao que se reporta o presente recurso.

Não se nos afigura assistir razão aos recorrentes.

Por um lado, a declaração de caducidade da concessão do terreno em causa foi feita com base no não aproveitamento do terreno, por culpa do concessionário, no prazo fixado para o efeito, que terminou em 23.07.1998, razão pela qual não se demonstra relevante a invocação da “convicção” alegadamente criada pela Administração que só ocorreu em 2005.

Por outro lado e quanto à invocada violação do princípio da boa fé, a

questão já foi objecto de apreciação em vários acórdãos deste Tribunal de Última Instância, que considera que se, 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, não vale aqui os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito Administrativo, previstos nos artigos 5.º, 7.º e 8.º do Código do Procedimento Administrativo.²

No caso ora em apreciação, a falta de aproveitamento do terreno, por culpa do concessionário, no prazo de aproveitamento estabelecido conduz necessariamente à declaração de caducidade da concessão, estando a Administração vinculada a praticar o acto administrativo objecto de impugnação, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade.

O acto não foi praticado no exercício de poderes discricionários, sendo um acto vinculado.

E no âmbito da actividade vinculada, não se releva a alegada violação do princípio da boa fé.

3.4. Da violação de lei por *deficit* de instrução

Foi invocado o *deficit* de instrução na conduta da Administração, alegadamente consubstanciada na omissão de diligências legais e da desconsideração, na instrução do pedido formulado em 2 de Junho de 2005,

² 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.

dos interesses e factos relevantes levados ao procedimento pelo concessionário, por ter ignorado por completo ao longo de 6 anos o seu pedido e a documentação que apresentou em 2005, 2011 e 2012, quando os factos e documentação juntos pelo concessionário decorreram da solicitação da própria Administração.

Imputam os recorrentes a ofensa ao disposto nos art.ºs 85.º a 90.º e 59.º do CPA.

Os art.ºs 85.º a 90.º do CPA regulam a matéria respeitante à instrução do procedimento administrativo, enquanto no art.º 59.º se consagra o princípio do inquisitório.

Nos termos do art.º 59.º do CPA, a Administração pode proceder às diligências que considere convenientes para a instrução e decidir coisa diferente ou mais amplo do que a pedida, quando o interesse público assim o exigir.

E ao abrigo do art.º 86.º n.º 1 do CPA, o órgão competente para a decisão deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito.

Ambas as normas falam na “conveniência” das diligências ou do conhecimento dos factos.

É de dizer que só têm interesse as diligências que a Administração considere “convenientes” e os factos “cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento”, sobre os quais a

Administração tem o dever de tomar e averiguar.

A “conveniência” do conhecimento de factos não deve ser interpretada numa visão restritiva, mas sim com uma extensão indiscriminada, englobando não apenas a justa decisão, mas também a decisão legal. O órgão tem que averiguar todos os factos pertinentes (convenientes) à decisão do fundo que o procedimento impõe.³

Mais uma vez, chama-se aqui à colação o fundamento da declaração de caducidade da concessão e o carácter vinculado deste acto.

O que se releva para a solução sobre a questão de mérito, ou seja, de legalidade do acto de declaração de caducidade, é que o concessionário não aproveitou o terreno, por culpa sua, no prazo fixado.

Não se afiguram pertinentes as vicissitudes sucedidas após o prazo de aproveitamento.

Resumindo, não se verifica o vício de *deficit* de instrução.

4. Decisão

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça fixada em 12 UC.

³ Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, p. 462.

Macau, 29 de Abril de 2020

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

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa