

## **Processo nº 664/2015**

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: 22 de Junho de 2017

### **ASSUNTO:**

- Declaração da caducidade da concessão
- Erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário;
- Violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração entre a Administração e os particulares

### **SUMÁRIO**

- Uma vez verificado que o incumprimento do prazo do aproveitamento é imputável ao concessionário, a lei impõe-se, sem qualquer alternativa, a declaração da caducidade da concessão, pelo que esta declaração traduz-se numa actividade administrativa vinculada.
- O erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, bem como a violação dos princípios da boa-fé, da igualdade, da justiça, da tutela da confiança e da proporcionalidade, não são operantes na actividade administrativa vinculada.
- Não é desproporcional a declaração da caducidade da concessão com fundamento na falta de aproveitamento dentro do prazo, tendo em conta os interesses públicos em jogo, especialmente a necessidade do

terreno para os mais variados aproveitamentos, sendo certo que o terreno é um bem valioso e escasso da RAEM.

- O princípio da igualdade visa assegurar às pessoas em situações iguais os mesmos direitos, prerrogativas e vantagens, com as obrigações correspondentes, o que significa tratar de modo igual os iguais e de modo desigual os desiguais, visando sempre o equilíbrio entre todos.
- Assim, não tendo comprovado a identidade de situações, não se pode dizer existir a violação do princípio da igualdade.

O Relator,

Ho Wai Neng

**Processo nº 664/2015**

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **22 de Junho de 2017**  
Recorrente: **Sociedade Imobiliária Belo Horizonte Limitada**  
Entidade Recorrida: **O Senhor Chefe do Executivo**

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

**I – Relatório**

**Sociedade Imobiliária Belo Horizonte Limitada**, melhor identificada nos autos, vem interpor o presente Recurso Contencioso contra o despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 06/05/2015, pelo qual se declarou a caducidade da concessão por arrendamento de um terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situada na Ilha da Taipa, no aterro da Baía do Pac On (Norte), lote PO5d, concluindo que:

- I. *Vem o presente recurso do despacho de mera concordância proferido por S. Exa. o CE em 6 de Maio de 2015, exarado sobre o parecer de S. Exa. o SATOP, de 17 de Março de 2015, que concordou com o proposto no processo n.º 58/2013 da Comissão de Terras, no âmbito do parecer n.º 66/2014 da Comissão de Terras, pelas razões indicadas naquele processo, designadamente nas informações n.ºs 098/DSODEP/2011, 41/DJUDEP/2011, 320/DSODEP/2011, 05/GTJ/2012, 20/DJUDEP/2013 e na*

*proposta n.º 292/DSODEP/2013, fazendo estas parte integrante do referido acto, que ora se dá por integralmente reproduzido,*

- II. Através do Acto Recorrido foi declarada a caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no aterro da Baía do Pac On (Norte), designado por lote PO5d, titulada pelos Despacho n.º 149/SATOP/91, n.º 55/SATOP/94, 16/SATOP/99, n.º 196/2005 e 150/2006, (alegadamente) ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de concessão titulado por aquele primeiro despacho e nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166º, ex vi do artigo 215º, ambos da Lei n.º 10/2013, com as demais consequências plasmadas no mesmo.*
- III. A Recorrente não se conforma com o Acto Recorrido, que acarreta para si prejuízos gravíssimos em termos absolutamente inadequados e desproporcionais aos objectivos a realizar.*
- IV. O contrato de concessão foi revisto, nos termos livremente acordados e aceites por ambos os contratantes.*
- V. Foi apenas com o Despacho de S. Exa. o SATOP n.º 196/2005, de 12 de Dezembro de 2005, que se procedeu à divisão do terreno inicialmente concedido, em dois Lotes distintos, designados “PO5c” e “PO5d”, com as áreas, respectivamente, de 9469m<sup>2</sup> e de 936m<sup>2</sup>.*
- VI. O prazo do arrendamento em apreço é de 25 anos, contados a partir de 16 de Setembro de 1991, podendo ser sucessivamente renovado até 2049.*

- VII. *A Recorrente cumpriu, quase integralmente, todas as obrigações a que estava adstrita nos termos do contrato de concessão por arrendamento e dos posteriores contratos de revisão titulados pelos Despachos.*
- VIII. *A responsabilidade pelo não cumprimento integral do mesmo até à data em que o Acto Recorrido foi proferido, pertence em muito maior medida à Administração do que à ora Recorrente.*
- IX. *A Recorrente pagou a totalidade do prémio em dinheiro devido pela concessão por arrendamento (e respectivas revisões) dos dois lotes supra referidos, no montante global de MOP\$67.728.730,00.*
- X. *Bem como cumpriu integralmente o prémio em espécie, no montante orçado de MOP\$12.382.350,00, através da dação em pagamento das obras elencadas na alínea c) da cláusula 9ª do contrato titulado pelo Despacho 149/SATOP/91.*
- XI. *O mesmo se diga relativamente aos encargos especiais definidos na cláusula sexta do contrato de revisão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99.*
- XII. *O prémio em dinheiro e espécie, bem como os referidos encargos especiais constituem, indubitavelmente, parte substancial do cumprimento das obrigações emergentes para a ora Recorrente dos contratos de concessão e revisão do arrendamento tanto do Lote PO5c, como do PO5d e correspondem, em parte, ao aproveitamento de qualquer terreno concedido (cfr. artigos 106º da antiga quer da nova Lei de Terras).*

- XIII. *A área de intervenção reabilitada pela Recorrente que extravasa os lotes PO5c e PO5d foi de 4469m<sup>2</sup>.*
- XIV. *A Recorrente cumpriu integralmente e antes do termo do respectivo prazo, a 1<sup>a</sup> fase de aproveitamento estabelecida nos contratos titulado pelos Despachos, mediante a construção de dois 2 blocos de edifícios, com 25 pisos cada, com um total de 424 fracções autónomas, destinadas a habitação, comércio e estacionamento, com a área bruta total de construção de 48016m<sup>2</sup>, a que acrescem duas áreas livres, incluindo piscina, com a área global de 6728m<sup>2</sup>.*
- XV. *Com o que a Recorrente reabilitou e transformou totalmente aquela zona, facto notório e não carecido de prova que se oferece ao conhecimento de qualquer transeunte.*
- XVI. *só por erro manifesto ou má fé pode vir a Administração alegar o contrário, para (assim tentar) justificar o Acto Recorrido.*
- XVII. *O Lote “PO5d”, objecto da declaração de caducidade contida no Acto Recorrido, com a área de 936m<sup>2</sup> destina-se a ser aproveitado com a construção de vivenda unifamiliar.*
- XVIII. *Pelo que, não se vislumbra qual o interessa público que se pretende prosseguir com a declaração de caducidade em apreço, que, com respeito pelos princípios gerais que enformam toda a actuação administrativa, pudesse justificar uma supressão tão inadequada e desproporcional e prejudicial dos interesses e direitos legalmente protegidos da ora Recorrente.*

- XIX. *O prazo estabelecido para o aproveitamento do lote PO5d foi de 36 meses a contar de 21/12/2005, pelo que terminaria no dia 21/12/2008.*
- XX. *Assim, o parecer S. Exa. o SATOP no qual foi exarado o despacho de S. Exa. o CE, padece de um erro de facto, manifesto e essencial, passível de ter influído na formação da vontade de S. Exa. o CE e no sentido da decisão tomada pelo Acto Recorrido, porquanto dispõe que o referido prazo de aproveitamento era de apenas 12 meses (ao invés de 36) e que o mesmo terminou em 20 de Dezembro de 2006, i.e. dois anos da data correcta.*
- XXI. *O referido erro de facto manifesto e essencial criou em S. Exa. o CE a convicção de que a Requerente havia solicitado a troca do dito terreno apenas 2 meses antes do termo do respectivo prazo de aproveitamento - contribuindo decisivamente, com base em erro de facto, para a formação de um juízo de culpa quanto ao não cumprimento do prazo de aproveitamento, um dos requisitos cumulativos dos quais depende a aplicação do artigo 215º, n.º 3 da nova Lei de Terras -, erro que faz inquinari o Acto Recorrido do vício de violação de lei previsto na alínea d) do artigo 21º do CPCA, com as consequências previstas no artigo 124º do CPA.*
- XXII. *Como resulta dos Despachos, o aproveitamento da totalidade do terreno concedido à Recorrente, seria aproveitado em duas fases distintas, a primeira para a obra de construção a realizar no Lote PO5c e a segunda para a obra de construção a realizar no lote PO5d.*

- XXIII. *Assim, a Recorrente, para além das obras que se obrigou a dar de pagamento e dos encargos especiais, deu prioridade ao aproveitamento do Lote PO5c, utilizando, nos termos expressamente permitidos pelo n.º 3 da cláusula primeira do contrato titulado pelo Despacho 149/SATOP/91, o Lote PO5d, como estaleiro da obra e servidão de passagem.*
- XXIV. *22 meses antes do termo do respectivo prazo de aproveitamento, a Recorrente submeteu à DSSOPT um pedido de troca do Lote PO5d, o que, atento o prazo geral para conclusão estabelecido no artigo 61º do CPA, e a circunstância de se tratar de uma obra pequena, permitiria à Recorrente concluir, em tempo, o respectivo aproveitamento caso esse pedido viesse a ser indeferido pela administração.*
- XXV. *A Recorrente só veio a ser notificada do indeferimento do supra referido pedido de troca quase 2 anos depois da sua apresentação e quando faltavam apenas 6 meses para o termo do prazo de aproveitamento em curso.*
- XXVI. *Como faria qualquer indivíduo medianamente diligente colocado na mesma situação, a Recorrente não aproveitou o lote PO5d enquanto esteve à espera de uma decisão quanto ao pedido de troca, actuação que jamais poderá ser qualificada de culposa.*
- XXVII. *Pertence em exclusivo à administração a responsabilidade pelo referido atraso, já que com a sua actuação supra descrita, violou o dever de celeridade plasmado no artigo 60º do CPA, bem como o prazo geral para a conclusão dos procedimentos previsto no artigo 61º do CPA.*

- XXVIII. *É falso e destituído de fundamento que, com o pedido de troca, a Recorrente tenha pretendido obter quaisquer proveitos especulativos, porquanto se fosse esse o caso, então, dizem-nos as regras da experiência e do bom senso comum, teria antes atrasado o aproveitamento do Lote PO5c, cujo valor de mercado das suas 424 fracções triplicou após a sua conclusão - não a construção de uma moradia unifamiliar!*
- XXIX. *O processo judicial mencionado no acto recorrido, do qual a Recorrente não foi parte e não lhe é oponível, jamais poderia de servir de fundamento ao Acto Recorrido porquanto os factos ali relatados referem-se a um procedimento de troca - que não se concretizou - e não à concessão por arrendamento titulada pelos Despachos.*
- XXX. *É totalmente falso que com o pedido de troca a Recorrente se tenha desinteressado do Terreno concessionado, facto que resulta expressamente do processo instrutor.*
- XXXI. *A última prestação do prémio devido foi já paga após a data da submissão daquele pedido.*
- XXXII. *Entre 23 de Junho de 2008 e Dezembro de 2010, a Requerente trocou com a Administração inúmera correspondência referente à concessão em apreço, submeteu pedidos de vistoria, submeteu pedidos de licença de obras (que a administração concedeu), factos que são bem demonstrativos do seu interesse na mesma.*
- XXXIII. *O facto de a Recorrente não ter requerido a prorrogação do prazo de aproveitamento antes do seu termo não se deveu a qualquer falta de interesse da sua parte no aproveitamento do*

*Lote PO5d, que queria e quer aproveitar, antes correspondendo àquela que era a prática habitual à data.*

- XXXIV. *É facto público e notório, que até à prolação do Despacho 07/SATOP/2010, não era prática da administração proceder à revisão de contratos de concessão para mera prorrogação dos respectivos prazos de aproveitamento.*
- XXXV. *É igualmente facto público e notório que antes do dito Despacho também não era prática corrente da Administração declarar a caducidade de concessões por arrendamento por mero atraso nos respectivos prazos de aproveitamento.*
- XXXVI. *Motivo pelo qual, de resto, foi posteriormente tomada a decisão, eminentemente política, de tentar alterar tal estado de coisas.*
- XXXVII. *Por esse motivo, a Recorrente - como qualquer cidadão medianamente diligente colocado na mesma situação, naquelas circunstâncias de tempo e modo, de boa-fé -, não estava ciente de tal obrigação contratual, nem tão pouco das consequências que tal omissão poderia acarretar.*
- XXXVIII. *A administração tem uma grande responsabilidade e quota de culpa no facto de o Recorrente não ter apresentado tal pedido de prorrogação em tempo, porquanto não exerceu, como lhe competia, o poder-dever de dirigir e fiscalizar o modo de execução do presente contrato de concessão previsto nas alíneas b) e d) do artigo 167º do CPA, nem informou e/ou interpelou a Recorrente para o efeito conforme impunha o princípio da colaboração plasmado no artigo 9º do CPA.*

- XXXIX. *Tendo a Administração, pela sua inércia, criando na Recorrente, ao longo de décadas, a convicção de que não lançaria mão de procedimentos de declaração de caducidade por atrasos no respectivo aproveitamento, consubstancia violação do princípio da boa-fé plasmado no artigo 8º do CPA, na modalidade da protecção da confiança, bem como abuso de direito, na modalidade de supressio, a sua actuação posterior de lançar mão a tal procedimento a interpelar para cumprir e sem lhe conceder um prazo razoável para o efeito.*
- XL. *Seria essa a melhor forma de prosseguir o interesse público determinado no Despacho 07/SATOP/2010 (de garantir o total aproveitamento dos terrenos concessionados, em termos proporcionais e adequados a esse objectivo.*
- XLI. *A entidade recorrida não estava vinculada a declarar a caducidade parcial da concessão por arrendamento em apreço pelo mero facto de o prazo de aproveitamento ter expirado em 21 de Dezembro de 2008.*
- XLII. *A caducidade em direito administrativo, mormente quando plasmada nos termos previstos no n.º 3 do artigo 215º da nova Lei de Terras, é constitutiva, na medida em que pressupõe uma apreciação subjectiva e uma valoração do comportamento do particular, que sendo efectuada no exercício de poderes discricionários, está balizada pelos limites internos do poder discricionário impostos pelos princípios da igualdade e da proporcionalidade da boa-fé e da colaboração entre a administração e os particulares previstos, respectivamente, nos*

*artigos 5º, 8º e 9º do CPA, pugnando, por isso, pela sua anulação ao abrigo do disposto no artigo 124º do CPA e no artigo 21º do CPAC.*

- XLIII. O n.º 3 do artigo 215º da nova Lei de Terras vem submeter a aplicação do disposto no n.º 3 do seu artigo 104º e no seu artigo 166º, à verificação dos dois requisitos cumulativos ali indicados.*
- XLIV. Assim, não basta o facto de o respectivo prazo de aproveitamento já ter expirado à data da entrada em vigor da nova Lei de Terras, sendo, para tanto, condição sine qua non, que à data da entrada em vigor da referida Lei o aproveitamento não se tivesse realizado por culpa do concessionário.*
- XLV. O Acto Recorrido está ferido de ilegalidade por violação o n.º 3 do artigo 215º da nova Lei de Terras, por força do estatuído no parágrafo 34. do Parecer n. 66/2014, que ora se dá por reproduzido, porquanto preenche o segundo requisito da norma, por mera verificação do primeiro, o que, atenta a autonomia de ambos estatuída na lei, é flagrantemente ilegal.*
- XLVI. A data em que foi elaborada e despachada a informação a Informação n.º 98/DSODEP/2011 - onde é feita a valoração e ponderação da (alegada) culpa da Recorrente pelo não aproveitamento do lote em apreço, alegadamente à luz da informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio de 2010 -, já a Recorrente tinha requerido, em 24 de Abril de 2010, junto DSSOPT, a prorrogação do prazo de aproveitamento do Lote PO5d, submetido a aprovação o anteprojecto de obra e*

*manifestado a sua inteira disponibilidade para o aproveitamento imediato do Lote PO5d.*

*XLVII. O parágrafo 26 da informação n.º 98/DSODEP/2011, de 22 de Agosto (cfr. Doc. 1-D), padece de contradição intrínseca, na determinação dos factos relevantes para a apreciação da (alegada) culpa da Recorrente, que ali conclui existir, porquanto perante o facto de que a Recorrente ter submetido à sua aprovação, em 26 de Abril de 2010, o anteprojecto da obra de aproveitamento do lote PO5d, conclui haver falta de apresentação do projecto de aproveitamento do terreno após a concessão do mesmo e desconsidera o facto de, nessa data, a Recorrente ter também requerido a prorrogação do prazo de aproveitamento em apreço.*

*XLVIII. A informação n.º 98/DSODEP/2011, de 22 de Agosto, que concluiu que a culpa pelo não aproveitamento do referido lote deve ser inteiramente imputada à ora Recorrente - no que não se concede -, assenta em erros de facto manifestos e numa total desrazoabilidade da administração, que inquinam o Acto recorrido do vício de violação de lei previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 21º do CPAC, quer por força de erro manifesto nos seus pressupostos de facto, quer por revelar uma total desrazoabilidade da Administração no exercício dos poderes discricionários de que dispõe para o efeito, pelo que é anulável atento o disposto no artigo 124º do CPA.*

- XLIX. A Recorrente teve conhecimento de que poderia vir a ser declarada a caducidade da concessão em apreço relativamente ao lote PO5d, em Março de 2010.*
- L. Em 26 de Abril de 2010 a Recorrente apresentou os pedidos de prorrogação e de aprovação supra referidos (que reiterou no âmbito da sua audiência prévia, onde inclusivamente juntou calendarização actualizada para o aproveitamento) e solicitou posteriormente por diversas vezes, informações quanto ao andamento do processo.*
- LI. A entidade recorrida, ao qualificar a actuação da Recorrente de culposa e ao pretender-lhe imputar a responsabilidade exclusiva pelo não aproveitamento - no que não se concede -, violou os limites internos do poder discricionário impostos pelos princípios da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração entre a administração e os particulares previstos, respectivamente, nos artigos 5º, 8º e 9º do CPA, vícios que inquinam o Acto Recorrido, tornando-o, assim, anulável.*
- LII. O Acto Recorrido ao dar (ilegalmente) por preenchido o segundo requisito cumulativo previsto no n.º 3 do artigo 215º da nova Lei de Terras e, conseqüente, declarar a caducidade parcial da concessão em apreço, violou deliberadamente o princípio da igualdade plasmado no artigo 8º do CPA, sendo, por isso anulável, porquanto deu à ora Recorrente e ao caso em apreço, com prejuízo para esta, um tratamento diferente daquele que deu a uma outra concessionária cuja situação era muito semelhante à sua, mas mais gravosa para o interesse público.*

*LIII. Com efeito, a concessão por arrendamento titulada pelos Despachos n.ºs 46/SATOP/04, 49/SATOP/04 e 84/SATOP/06, não foi declarada por se tratar de “Terreno constituído por duas parcelas: A1 com 36.640m<sup>2</sup> - parcela de terreno foi completamente aproveitada - A2 com 1.723m<sup>2</sup> - não foi aproveitada”, violação ainda mais gravosa quando se constata que o termo do prazo que esta concessionária dispôs para aproveitar o lote A2 terminou um ano e meio antes do término do prazo de aproveitamento que a ora Recorrente dispôs e que a dita parcela A2, situada no Cotai, se destinava a ser aproveitada com um posto de abastecimento de combustíveis, o que certamente seria bem para relevante para a prossecução do interesse público e para a população do que a construção da vivenda unifamiliar em apreço.*

\*

Regularmente citada, a Entidade Recorrida contestou nos termos constantes a fls. 208 a 232 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, pugnando pelo não provimento do recurso.

\*

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

\*

O Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

*“Na petição inicial e nas alegações facultativas de fls.298 a 335 dos autos, a recorrente solicitou sucessivamente a anulação do despacho do Exmo. Senhor Chefe do*

*Executivo de 06/05/2015 e o consequente cancelamento do registo da caducidade titulada pelo mesmo despacho que se consubstancia em declarar a caducidade da concessão do Lote PO5d.*

\*

### **1. Da arguição do erro manifesto de facto**

*A fim de fundamentar os seus pedidos, a recorrente invocou, em primeiro lugar, o erro no pressuposto de facto, em virtude de que o prazo de aproveitamento estabelecido para o Lote PO5d é de 36 meses contados a partir de 21/12/2005, que terminou em 21/12/2008, não de 12 meses.*

*É verdade que tanto no Parecer do Exmo. Senhor STOP como no Parecer n.º66/2014 da Comissão de Terras (docs. de fls.46 a 55 e 56 a 91 dos autos), se refere sempre que «12. 而“PO5d”的地段的利益期限則為12個月，同樣由第196/2005號運輸公務司司長批示公佈日起計，即至2006年12月20日屆滿，地段用作興建一棟屬單一所有權制度的三層高獨立式別墅。» Pois bem, nisto consiste uma manifesta inexactidão quanto ao prazo de aproveitamento do Lote PO5d, prazo que não é de 12 meses, mas sim de 36 meses.*

*Contudo, o Exmo. Sr. STOP apontou, no sobredito Parecer, que a recorrente nunca iniciara o aproveitamento do Lote PO5d até à prolação do Parecer em 17/03/2015. E no Parecer n.º66/2014, a Comissão de Terra extraiu duas conclusões, a saber: de um lado, «綜上所述，本委員會分析案件後，考慮到土地批給合同所訂利益期限已屆滿，不履行土地利用的責任可以完全歸責於承批人，因為批給合同規定的期限經已逾期，……», e de outro, «此外，根據載於終審法院第36/2007號案卷的判決書中，證實前運輸工務司司長在“PO5d”地段的換地申請程序中受賄，且作出不法行為，故可以充份證明承批人不但沒有意願展開“PO5d”地段的利用工程，並意圖利用換地申請作出投機取利及不法行為。»*

*Ora, os fundamentos determinantes da declaração da caducidade tornam*

concludente que a manifesta inexactidão supra referida não pode desencadear efeito invalidante ao despacho em escrutínio. Com efeito, é indisputável que o não aproveitamento ultrapassou absolutamente o prazo de 36 meses que já terminou peremptoriamente em 21/12/2008.

\*

## **2. Do arguido atraso da Administração no processo de troca de terreno**

Nas conclusões XXIV a XXVII da petição, a recorrente invocou o atraso da Administração no processo da troca do Lote PO5d, imputando ao dito atraso a violação do dever de celeridade e do prazo geral para a conclusão do procedimento previstos nos arts.60º e 61º do CPA.

Note-se que em 20/10/2006 a recorrente, por via do indivíduo de nome 何明輝, apresentou ao então STOP o pedido – requerendo a troca do Lote PO5d, e fica judicialmente provada a prática da corrupção passiva para acto ilícito por tal STOP nesse processo de troca.

Dado que foi decretado em 30/01/2008 o douto Acórdão de condenação pelo Venerando TUI, concluímos que o despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo de 12/06/2008 que se traduz em indeferir o pedido de troca do Lote PO5d não infringe o dever de celeridade ou o prazo geral para conclusão do procedimento previstos nos arts.60º e 61º do CPA.

A flagrante imoralidade do pedido de troca e a constatada ilicitude do meio para alcançar tal troca garantem firmemente a justificação bem como a legitimidade da cautelosa espera da decisão do TUI no Processo n.º36/2007. Daí que o invocado atraso não merece nenhuma censura.

\*

## **3. Da arrogada falsidade da conclusão da Comissão de Terras**

Recorde-se que no Parecer n.º66/2014, e a propósito de justificar a sua proposta

da declaração de caducidade da concessão do Lote PO5d, a Comissão de Terra chegou à seguinte conclusão: «此外，根據載於終審法院第36/2007號案卷的判決書中，證實前運輸工務司司長在“PO5d”地段的換地申請程序中受賄，且作出不法行為，故可以充份證明承批人不但沒有意願展開“PO5d”地段的利用工程，並意圖利用換地申請作出投機取利及不法行為。」

Quanto à dita conclusão, a recorrente assacou ferozmente a falsidade, dizendo reiteradamente que com a apresentação do pedido de troca do Lote PO5d, ela não pretendeu obter qualquer proveito especulativo, nem ficava desinteressado do aproveitamento do Lote PO5d. Não há margem para dúvida de que a sua arguição da falsidade é descabida.

Veja-se a história da concessão feita à recorrente.

	日期	用途
批給批示	1991年9月6日	興建1座四星酒店
第一次修改	1994年6月1日	興建3幢7層樓宇
第二次修改	1999年3月7日	興建8幢8層樓宇
第三次修改	2005年12月21日 2006年9月13日	PO5c地段，兩幢25層樓宇；PO5d地段，一幢單一所有權物業的別墅
換地申請	2006年10月20日	交換另一幅澳門特別行政區土地

Ora bem, os 3 requerimentos de alteração de finalidade acima aludidos demonstram inequivocamente a intenção especulativa da recorrente e seus reiterados incumprimentos dos prazos do aproveitamento, bem como a sua infidelidade aos interesses públicos subjacentes.

Por sua vez, os fundamentos alegados por si no pedido de troca e a corrupção activa por via do indivíduo de nome 何明輝 para vantagem da recorrente indiciam fortemente o seu desinteresse de aproveitar o Lote PO5d, e corroboram a sua appetite interminável do lucro. (Repare-se que na parte «2. 公司重組» da audiência de fls.50 a 52 do P.A., a recorrente admitiu que «雖然商業登記資料中，何明輝先生不是直接與

公司有關，但眾所周知，其實他與本公司關係密切，有關公司運作及業務的決定都與他有關。») )

\*

#### **4. Da falta do pedido atempado de prorrogar prazo de aproveitamento**

*De facto, foi em 26/04/2010 que a recorrente apresentou a explicação relativa ao não aproveitamento do Lote PO5d, em resposta ao ofício datado de 23/03/2010 da DSSOPT (cfr. pontos n.º16 e n.º17 do Parecer do Exmo. Sr. STOP), a data de 26/04/2010 fica muito posterior a 20/12/2008 – término peremptório do prazo de aproveitamento do Lote PO5d.*

*Para justificar a falta do pedido atempado da prorrogação do prazo de aproveitamento, a recorrente alegou a prática habitual e a inércia da Administração, e ainda assacou a violação do princípio da boa fé ao acto atacado nestes autos (vide. as conclusões XXXIII a XXXIX da petição).*

*Em primeiro lugar, convém acentuar que qualquer prática habitual ou tolerância ilegais não podem sobrepor na actuação legal da Administração, nem podem invalidar esta. Pois, a legalidade constitui o princípio primordial de toda actividade administrativa.*

*Não se pode olvidar que o motivo determinante do não aproveitamento do Lote PO5d e da falta do pedido atempado de prorrogar o prazo de aproveitamento consiste no sobredito processo de troca de terrenos que envolveu o crime de corrupção para acto ilícito definitivamente declarado pelo Venerando TUI no acórdão prolatado no seu processo n.º36/2007 e transitado em julgado. O que torna irremediavelmente infundada a arguição da inércia da Administração (vide. a conclusão XXXVIII da petição).*

*No caso sub iudice, basta-nos perfilhar a prudente jurisprudência que proclama (Acórdãos do douto TSI nos Processos n.º693/2010 e n.º625/2013): «A invocação da violação do princípio a boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que*

*fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada.» No caso sub iudice, sucede que à luz do senso comum, tanto o pedido de troca do Lote PO5d como o meio criminoso utilizado pela recorrente para obter a troca merecem a inegável censurabilidade ética e jurídica.*

*Sendo assim, e dado que a recorrente recebeu notificação efectiva do acto de indeferimento do pedido de troca praticado em 12/06/2008 pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo, colhemos tranquilamente que a falta do pedido atempado da prorrogação do prazo de aproveitamento tem de ser exclusivamente imputado à recorrente.*

\*

#### **5. Da arguição de violação de lei**

*Na petição, a recorrente arguiu ainda a violação, pelo despacho em causa, do disposto no n.º 3 do art. 215º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), bem como dos princípios da proporcionalidade, da boa fé, da colaboração entre a Administração e os particulares e da igualdade.*

*Em primeiro lugar, frisa-se que a censurabilidade ética e jurídica do referido pedido de troca do Lote PO5d conduz, só por si, ao irremediável decaimento da arguição de violação pelo despacho recorrido do princípio de boa fé.*

*De outro lado, a manifesta e inegável culpa da recorrente em não iniciar o aproveitamento até à data do despacho em crise demonstra, sem margem para dúvida, que o mesmo despacho não infringe o preceito no n.º 3 do art. 215º da Lei n.º 10/2013, nem ofende os princípios da proporcionalidade e da colaboração entre a Administração e os particulares.*

*Em relação à arguição da violação do princípio da igualdade pelo despacho em sindicância, importa ter presente uma das duas: se a situação chamada à colação pela recorrente é desigual à sua não se justifica a aplicação deste princípio ao caso sub iudice; no caso contrário, então tem de ser ilegal a decisão administrativa de não*

*declarar a caducidade, e deste modo, é ilegítimo à recorrente reclamar a igualdade da ilegalidade.*

*É o que ensina o douto Acórdão do venerando TUI no Processo n.º7/2007: A violação do princípio da igualdade não releva no exercício de poderes vinculados, já que não existe um direito à igualdade na ilegalidade. O princípio da igualdade não pode ser invocado contra o princípio da legalidade: um acto ilegal da Administração não atribui ao particular o direito de exigir a prática no futuro de acto de conteúdo idêntico em face de situações iguais.*

\*\*\*

*Por todo o expandido acima, propendemos pela improcedência do pedido de Recurso Contencioso em apreço.”*

\*

Foram colhidos os vistos legais dos Mm.ºs Juizes-Adjuntos.

\*

## **II – Pressupostos Processuais**

O Tribunal é o competente.

As partes possuem a personalidade e a capacidade judiciárias.

Mostram-se legítimas e regularmente patrocinadas.

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

\*

## **III – Factos**

É assente a seguinte factualidade com base nos elementos probatórios existentes nos autos e no respectivo PA:

1. Por Despacho n.º 149/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial n.º 37, de 16/09/1991, foi concedido à ora Recorrente, por

arrendamento e com dispensa de concurso público, um terreno, em parte a resgatar ao mar, com a área de 10421m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, na Baía do Pac On (Norte), assinalado com a letra A na planta n.º 3301/90, emitida em 11 de Dezembro, pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, destinado a construção de um hotel de 4 estrelas e nos demais termos e condições constantes do respectivo contrato.

2. A supra referida concessão provisória por arrendamento foi registada na Conservatória do Registo Predial de Macau, em nome da ora Recorrente, sob a apresentação n.º 37 de 25/11/1991 e a inscrição n.º 804 a fls. 30 do livro F3, tendo sido aberta, na dependência desta, a descrição n.º 22143, a fls. 168 do livro B111A, referente ao terreno concedido.
3. O contrato supra referido foi posteriormente revisto, nos termos livremente acordados e aceites por ambas as contratantes, através dos Despachos n.º 55/SATOP/94, 16/SATOP/99 e pelos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras n.º 196/2005 e 150/2006 (este último respeitante apenas ao lote “PO5c”).
4. Pelo Despacho do SATOP n.º 196/2005, de 12/12/2005, a concessão por arrendamento em apreço foi parcialmente revista no sentido de se proceder à divisão do terreno inicialmente concedido (designado de Lote “PO5”), em dois lotes distintos, designados “PO5c” e “PO5d” e assinalados, respectivamente, com as letras A1 e A3 na planta n.º 3301/1990, emitida em

17/11/2004, com as áreas, respectivamente, de 9469m<sup>2</sup> e de 936m<sup>2</sup>.

5. Em face da divisão do terreno em apreço em dois lotes distintos, o lote “PO5c”, com a área de 9469m<sup>2</sup>, foi desanexado da supra referida descrição 22143, tendo sido aberta na CRP uma nova descrição para registo do mesmo, com o n.º 23207 do livro B, passando aquela primeira descrição a respeitar, tão só, ao lote PO5d, em apreço nos presentes autos.
6. Conforme resulta da cláusula 2<sup>a</sup> do contrato de revisão da concessão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, o prazo do arrendamento em apreço é de 25 anos, contados a partir de 16/09/1991, podendo ser sucessivamente renovado até 2049.
7. A Recorrente pagou a totalidade do prémio em dinheiro devido pela concessão por arrendamento (e respectivas revisões) dos dois lotes supra referidos, no montante global de MOP\$67.728.730,00.
8. Bem como o prémio em espécie, no montante orçado de MOP\$12.382.350,00, através da dação em pagamento das obras elencadas na alínea c) da cláusula 9<sup>a</sup> do contrato titulado pelo Despacho 149/SATOP/91, a saber:
  - a) aterro relativo às parcelas “A”, “A1”, “A2”, “B”, “B1” e “B2”, assinaladas na planta n.º 3301/90, emitida em 11 de Dezembro de 1990 pela DSCC, bem como respectivo muro de protecção e suporte;
  - b) construção e pavimentação dos arruamentos assinalados pelas letras “A1” e “B2”, bem como, da via marginal assinalada

com a letra “A2”, da mesma planta, incluindo a respectiva drenagem pluvial;

- c) rede de abastecimento de energia eléctrica e de iluminação pública, incluindo os respectivos postos de transformação;
- d) rede de abastecimento de água e respectiva ligação à rede geral; e
- e) rede geral de esgotos pluviais e residuais.

9. Além disso, cumpriu também os encargos especiais definidos na cláusula sexta do contrato de revisão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99 – a desocupação do terreno, a remoção de todas as construções e materiais aí existentes, o tratamento paisagístico adequado e respectiva manutenção da zona “*non aedificandi*” assinalada com a letra “B” na planta n.º 3301/90, emitida pela DSCC em 20/05/1993.

10.A Recorrente concluiu o aproveitamento do Lote “PO5c” dentro do prazo fixado, mediante a construção de dois 2 blocos de edifícios, com 25 pisos cada, com um total de 424 fracções autónomas, destinadas a habitação, comércio e estacionamento, com a área bruta total de construção de 48016m<sup>2</sup>, a que acrescem duas áreas livres, incluindo piscina, com a área global de 6728m<sup>2</sup>.

11.Quanto ao Lote “PO5d”, objecto da declaração de caducidade contida no acto recorrido, com a área de 936m<sup>2</sup>, o mesmo se destina a ser aproveitado com a construção de uma vivenda unifamiliar, em regime de propriedade única, com 3 pisos.

12.O prazo de aproveitamento do referido Lote, estabelecido no artigo terceiro do Despacho 196/2005, foi de 36 meses a contar da

data da publicação do mesmo no BO, i.e. desde 21/12/2005, pelo que terminaria no dia 21/12/2008.

13. Em 20/10/2006 - i.e. 22 meses antes do termo do respectivo prazo de aproveitamento - a Recorrente submeteu à DSSOPT um pedido de troca do Lote “PO5d”.
14. A Recorrente foi notificada do indeferimento do supra referido pedido de troca em 26/06/2008, cerca 2 anos depois da sua apresentação e quando faltavam apenas 6 meses para o termo do prazo de aproveitamento em curso.
15. Até à prolação do Despacho 07/SATOP/2010, não era prática da Administração proceder à revisão de contratos de concessão para mera prorrogação dos respectivos prazos de aproveitamento.
16. Bem como também não era prática corrente da Administração declarar a caducidade de concessões por arrendamento por mero atraso nos respectivos prazos de aproveitamento.
17. Em Março de 2010, no âmbito das acções de reforço da fiscalização do aproveitamento dos terrenos concedidos e da optimização da gestão dos recursos de solos, determinadas pelo Despacho n.º 07/SOPT/201, de 08/03/2010, a Administração solicitou à Recorrente esclarecimentos sobre a sua situação de incumprimento quanto ao aproveitamento do Lote “PO5d” e aos encargos especiais estabelecidos no contrato de concessão, sob pena de aplicação das sanções previstas no contrato.
18. Em consequência, a Recorrente respondeu, em 26/04/2010 pela forma seguinte, apresentando ao mesmo tempo o anteprojecto de

construção e requerendo a prorrogação do prazo de aproveitamento para até final do ano de 2011:

“...

順景置業有限公司，辦公室設立於澳門新口岸高美士街景秀花園地下F-G座，現以土地承批租人身份，茲有關壹幅以租賃方式批給之土地，面積936平方米，名為“PO5d”地段，透過第149/SATOP/91號批示規範，並經第55/SATOP/94號批示，第16/SATOP/99號批示，第196/2005號運輸工務司司長批示及第150/2006號運輸工務司司長批示修改，以租賃方式批予給用作興建一座別墅，為回應貴局關於二零一零年三月二十三日發出公函第211/6182.05/DSODEP/2010號的意見，對土地利用事宜作出以下闡釋:

敝公司瞭解上述土地的發展期限受上述第150/2006號運輸工務司司長批示規範，基於公司內部改組的原因，以及近期知悉在本項目附近將有大規模的填海、道路等基礎建設，為配合這些新設施的進展而對項目發展稍微有所阻延;另一方面，再加上第一期項目入伙之後，樓盤出入口一直使用消防通道作為臨時出入的通道，而正式的通道由於市政建設的影響一直未有啟用(對第二期 - 即PO5d的建設、銷售有影響)，所以也延緩了做出發展的決定。現階段，我公司已經完成內部架構的調整，並大致瞭解了新城區建設的概況，決定放棄等待正式通道的建設，繼續使用消防通道作為樓盤出入口，並立即關該項目的發展，已經委託建築師重新進行了規劃設計，其建築計劃已經於2010年4月26日透過申請書登錄第T-4340/2010號遞交;為此懇請閣下核請將土地使用期延長至2011年底，為此目的，連同遞交下列文件:

物業登記局發出的登記證明書;

商業及動產登記局發出的公司登記證明書;

透過申請書登錄第T-4340/2010號遞交之建築計劃副本;....”。

19.No âmbito da audiência de interessado para a eventual declaração da caducidade da concessão do terreno por incumprimento do prazo de aproveitamento, a Recorrente disse o seguinte:

“....

順景置業有限公司(以下簡稱“本公司”),法人住所設於澳門高美士街景秀花園地下F-G,登記於澳門商業及動產登記局,編號4823,註冊資本為澳門幣500,000元,基於收到貴局2012年3月9日的通知(來函編號:0122/6182.06/DSODEP/2012),現由行政管理機關成員陳杭生先生及何劍鋒先生代表,根據《行政程序法典》第94條規定就貴局在上述公函事宜作出答覆及申請如下:

貴局透過上述公函,就有一幅面積936平方米的地段,名為PO5d地段,用作興建一座別墅的土地(“以下簡稱該土地”),通知本公司有關不遵守合同義務而宣告土地批給失效的決定意向預先聽證。

貴局並通知,行政當局擬對該土地的臨時性批給宣告失效,主要理由是:

- 不接納本公司於2010年提供的解釋,而合同義務的不履行全屬本公司的過錯;
- 本公司從來沒有提交土地利用計劃;
- 已過土地利用期而沒有提出延期申請。

#### **I. 有關合同義務不履行**

有關貴局2010年3月26日的公函,本公司於2010年4月26日提供解譯並申請延期,但貴局完全不接納,並認為合同義務的不履行全屬本公司的過錯。

然而,本公司欲重申有關解釋並提供以下理由:

##### **1. 曾經申請換地**

本公司獲得該土地的臨時批給是從2005年12月21日起計算,利用

期為 36 個月。

2006 年 10 月 18 日本公司申請換地，因此沒有即時利用該土地，並等候貴局的批准換地。當時，對成功申請換地，本公司存有極大的期望，因此沒有展開利用該土地的程序，並等待貴局的回覆。

而本公司於 2008 年 6 月 26 日才收到貴局的回覆，內容是不批准換地。此時，距離土地利用期限是少於 6 個月。

## 2. 公司重組

換地不獲批准時，正是起訴與歐文龍事件有關的商人，當中包括何明輝先生。雖然商業登記資料中，何明輝先生不是直接與公司有關，但眾所週知，其實他與本公司的關係密切，有關公司運作及業務的決定都與他有關。

然而，自 2008 年起，何明輝先生下落不明，而本公司不論高層或員工方面，都起了重大變化，嚴重影響公司的正常運作及業務，亦在管理及跟進屬政府批給土地所屬工程亦受到一定的影響，這亦導致 PO5d 土地批給續期的延誤。

因此，貴局法律廳認為以管理層改組緩慢作為理據並不成立的意見，不符合事實及缺乏支持。

## 3. 融資出現困難

基於上述的人士變動，及考慮到該地段涉及興建一座別墅，本公司為發展該土地而申請融資上也遇到很大的困難。

另外，在這幾年的建築成本不斷增加，對本公司發展該土地的壓力也增加了不少。

## 4. PO5c 對該土地的影響

由於 PO5c 與 PO5d 在網路上及規劃上都存在關連，因此 PO5c 地段發展一直影響該地段的發展。該地段一直為 PO5c 擔當輔助土地角色，以便協助 PO5c 在利用期內完工。

因此，雖然貴局法律廳認為 PO5c 及 PO5d 已擁有各自的通道，兩地段之間不存在任何影響，然而，事實並非如此。

#### 5. 重整

當公司開始回復穩定時，2010 年 3 月 26 日收到貴局的公函，要求本公司提交一系列的文件。

而本公司亦於 2010 年 4 月 26 日提交建築草案及所須其他文件、提供解釋以及申請延期。

根據規定，在提交建築草案時，也需要提交其他相關文件，當中包括街道準線圖。事間緊迫的關係，當時只能提供本公司申請街道準線圖的證明。

然而，直到 2010 年 7 月 1 日由地圖繪製暨地籍局針對上述申請回覆，其表示由於該地段進行重整規劃，須待方案完成及公布後才可以跟進街道準線圖的申請(見附件 1)。

所以，本公司一直等待及留意該地段重整規劃方案。另一方面亦等待貴局就延長該土地利用期限作出審批，基於這種原因，本公司仍誤以為即使上述土地利用期限已經超過，會因為上述原因得到豁免而有權繼續發展該地段。

基於此，有關貴局不存在重整情況的說法，並不符合事實

#### **II. 本公司從來沒有提交土地利用計劃**

6. 在第 98/DSODEP/2011 號報告書中，提及本公司從沒遞交土地利用計劃，狀況符合一項「最嚴重」違反的情況。

事實上，基於上述第 1 至第 4 點的理由，本公司延誤了提交土地利用計劃。

然而，貴局於 2010 年 3 月 26 日要求我們提供一系列的文件，而本公司立即根據貴局要求，提供有關的建築草案，並提供解釋及申請延長利用期。

因此，不應將本個案視作為等同於批出土地後從沒遞交土地利用計劃，而本個案亦不符合一項「最嚴重」違反的情況。

### III. 已過土地利用期而沒有提出延期申請

7. 在第 98/DSODEP/2011 號報告書中，也提及已過土地利用期而本公司從沒提出延期申請，狀況符合一項「次嚴重」違反的情況。

同樣地，基於上述第 1 及第 2 點的理由，本公司延誤了該土地の利用期，而在到期前，並沒有提出延期申請。

然而，就貴局 2010 年 3 月 26 日的公函，本公司已立即根據貴局要求，提供解釋及申請延長利用期。

因此，應將本個案視作為具有延期申請，並不符合「次嚴重」違反的情況。

### IV. 總結及申請

基於上述理由，本公司延誤發展該土地。然而，本公司於 2010 年 3 月 26 日收到貴局的通知，要求本公司提供文件，而本公司已即時提交建築草案、解釋及延期申請。當時，本公司對該公函的理解是，貴局向本公司給予機會，而我們已即時作出配合。之後，亦基於圖繪製暨地籍局表示由於該地段進行重整規劃，稍後才能發出街道準線圖，所以本公司以為審批工程草案及延期申請一直在進行中，並等待貴局的回應。

本個案中，基於上述提到的人士變動，本公司也存有疏忽及缺乏經驗，就此，本公司深感抱歉及希望得到貴局的諒解。

本公司一直有意願發展該土地，並沒有故意違反批給合同的義務。

本公司還希望貴局接受上述理由，並考慮本公司：

- 就 PO5c 地段有遵守批給合同義務；
- 就該土地一直準時支付溢價金，並沒有欠支付任何款項；
- 就該土地本公司已支付二千多萬。

最後，倘若貴局將該土地重新判給新承批人，這可能會做成該土地

的延誤發展繼續下去，而新承批人的計劃可能對周圍的環境，包括 PO5c 的建築物及環境造成影響。相反，本公司已於早前對上述地段以及其週邊土地已具有一定認識，相對於其他人而言，本公司發展上述土地更能夠駕輕就熟，並能最有效地配合周圍的環境。

綜上所言，本公司仍對發展該土地抱有強烈意欲，若果貴局能給予本公司最後機會，本公司一定全力配合貴局的要求並即時啟動有關工程，嚴格遵守一切的業務，同時亦願意承擔因一切延誤該批地合同所產生的任何罰款。

為表示本公司仍有誠意發展該地段，現隨同附上建築計劃(草案)(附件 2)及工程施工進度計劃(附件 3)，並懇請貴局能夠給予本公司不少於 12 個月的利用期以完成該計劃。...”。

20.A Comissão de Terras, em 17/07/2014, emitiu o parecer n.º 66/2014, cujo teor ora se transcreve:

“PARECER N.º 66/2014

*Proc. n.º 58/2013 - Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, pelo não cumprimento das disposições do contrato, nomeadamente a do aproveitamento do terreno nos prazos fixados, titulada pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, com as alterações introduzidas pelos Despachos n.ºs 55/SATOP/94 e 16/SATOP/99, e pelos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.ºs 196/2005 e 150/2006. A caducidade da concessão determina a reversão do terreno, livre de ónus ou encargos, para o Estado e a reversão de todas as benfeitorias aí introduzidas, para a Região Administrativa*

*Especial de Macau (RAEM), sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.*

*I*

- 1. Pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 37, de 16 de Setembro de 1991, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, de um terreno em parte a resgatar ao mar, com a área de 10421 m<sup>2</sup>, sito na ilha da Taipa, na Baía de Pac On (Norte), a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, destinado à construção de um estabelecimento de hotelaria de 4 estrelas.*
- 2. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato de concessão supramencionado, o prazo de arrendamento do terreno é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que titula o referido contrato, ou seja, o prazo de arrendamento terminará no dia 15 de Setembro de 2016.*
- 3. Posteriormente, uma vez que a concessionária solicitou a alteração da finalidade do terreno, foi revisto o contrato de concessão supramencionado pelo Despacho n.º 55/SATOP/94, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 22, II Série, de 1 de Junho de 1994. Após esta revisão, o terreno seria aproveitado com a construção, em regime de propriedade horizontal, de três blocos com 7 pisos cada, destinados a habitação, comércio e estacionamento, e a área do terreno rectificada por novas medições seria de 10405m<sup>2</sup>.*
- 4. Pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 11, II Série, de 17 de Março de 1999, foi novamente revisto o referido contrato de concessão e o terreno seria aproveitado com a*

*construção, em regime de propriedade horizontal, de oito blocos com 8 pisos cada, destinados a habitação, comércio e estacionamento.*

- 5. Conforme o estipulado na cláusula sexta do contrato de revisão de concessão supramencionado, a concessionária deveria desocupar o terreno e remover todas as construções e materiais aí existentes, bem como proceder ao tratamento paisagístico adequado e respectiva manutenção da zona “non aedificandi”, assinalada com a letra «B», na planta cadastral n.º 3301/90, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC), em 20 de Maio de 1993.*
- 6. Finalmente, pelos Despachos do SOPT n.ºs 196/2005 e 150/2006, publicados no Boletim Oficial da RAEM n.º 51, II Série, de 21 de Dezembro de 2005 e n.º 37, II Série, de 13 de Setembro de 2006, respectivamente, foi autorizada a divisão do terreno em dois lotes, com as áreas de 9469m<sup>2</sup> e 936m<sup>2</sup>, designados por lotes PO5c e PO5d respectivamente.*
- 7. De acordo com as respectivas disposições do contrato de concessão, o montante global do prémio (incluindo o prémio adicional) é de \$80111080,00 patacas, do qual \$67728730,00 patacas são pagos em numerário por prestações, ficando o valor remanescente de \$12382350,00 patacas para ser pago em espécie através da construção no terreno de obras de infra-estruturas.*
- 8. Da leitura das informações da Folha de Acompanhamento Financeiro, o prémio foi integralmente liquidado pela concessionária.*
- 9. Quanto aos encargos especiais e ao prémio que é pago em espécie, segundo os dados fornecidos pelo Departamento de Urbanização (DURDEP) da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e*

*Transportes (DSSOPT) através de comunicação de serviço interno (CSI), de 4 de Agosto de 2011, as obras de aterro ficaram concluídas, assim como o sistema de electricidade e iluminação público e o sistema de abastecimento de água, entre outros. Também já se deu início ao procedimento de vistoria das obras de pavimentação e da respectiva rede de esgotos e drenagem de águas pluviais das diversas parcelas assim como das obras de tratamento paisagístico e da respectiva manutenção da zona “non aedificandi” .*

- 10. Conforme o estipulado no artigo terceiro do contrato de revisão de concessão, titulado pelo Despacho do SOPT n.º 196/2005, o prazo de aproveitamento do lote PO5c é de 36 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial da RAEM do despacho em apreço, ou seja, terminou em 20 de Dezembro de 2008, sendo o lote aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, constituído por dois blocos com 25 pisos cada, incluindo um em cave.*
- 11. As obras de construção do lote PO5c ficaram concluídas em 30 de Novembro de 2005, obtendo em 28 de Dezembro desse ano a licença de utilização n.º 43/2005, emitida pela DSSOPT.*
- 12. E o prazo de aproveitamento do lote PO5d é de 12 meses, contados igualmente a partir da data da publicação do Despacho do SOPT n.º 196/2005, ou seja, terminou em 20 de Dezembro de 2006, sendo o lote aproveitado com a construção de uma vivenda unifamiliar, em regime de propriedade única, constituído por 3 pisos.*
- 13. Relativamente ao lote PO5d, a concessionária apresentou um requerimento em 20 de Outubro de 2006 no Gabinete do SOPT, em que solicita a troca deste lote por outro terreno da RAEM, alegando que em*

*virtude do lote PO5d se situar junto da nova rede rodoviária ribeirinha da Baía de Pac On na Taipa, bem como junto da via de saída do túnel aquático de Macau-Taipa que iria ser brevemente construído, e tendo em consideração o conjunto de factores dessa nova zona sobre a rede viária, o planeamento urbanístico, entre outros, o plano inicial (para finalidade comercial ou vivenda unifamiliar e edifício) já não serviria.*

14. *Todavia, considerando que por sentença proferida pelo Tribunal de Última Instância, no âmbito do Processo n.º 36/2007, ficou provado que o procedimento de troca do referido lote envolveu a prática dum crime de corrupção passiva para acto ilícito por parte do então SOPT, por despacho do Chefe do Executivo, de 12 de Junho de 2008, exarado na informação n.º 055/DSODEP/2008, de 30 de Maio, da DSSOPT, foi indeferido o respectivo pedido.*
15. *Da leitura da fotografia aérea de 2009 descarregada da intranet, da Rede de Informação Cadastral, as obras de aproveitamento do lote PO5d ainda não tinham sido iniciadas.*

## II

16. *Com o intuito de reforçar a fiscalização da situação de aproveitamento dos terrenos concedidos e otimizar a gestão dos solos, pelo Despacho n.º 07/SOPT/2010, de 8 de Março de 2010, o SOPT determinou que a DSSOPT proceda à notificação de todos os concessionários de terrenos cujo aproveitamento não foi concluído de acordo com o prazo fixado no respectivo contrato para justificarem o facto por escrito, no prazo de 1 mês a contar da data da recepção da notificação, bem como que a DSSOPT proceda, após a entrega das justificações, à sua análise e definição de um plano de tratamento das situações e da ordem de*

*prioridade no tratamento.*

17. *Após várias discussões e análises com o Gabinete do SOPT sobre o tratamento dos terrenos concedidos mas não aproveitados, o Departamento de Gestão dos Solos (DSODEP) da DSSOPT, através da informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio de 2010, submeteu à consideração superior o mapa da situação dos terrenos concedidos mas não aproveitados, a classificação do grau de gravidade do não cumprimento das cláusulas contratuais, bem como os critérios de tratamento, tudo no sentido de permitir estabelecer orientações claras e precisas para o tratamento dessas situações. A classificação e critérios propostos na referida informação mereceram a concordância do SOPT, tendo os mesmos sido aprovados por despacho do Chefe do Executivo, de 31 de Maio do mesmo ano.*

18. *De acordo com os critérios de classificação de gravidade dos terrenos não aproveitados definidos na informação acima mencionada, o DSODEP considerou que na concessão em apreço se verificam uma situação qualificada de “muito grave” (falta da apresentação do projecto de aproveitamento após a concessão do terreno) e uma situação qualificada de “menos grave” (decorrido o prazo de aproveitamento do terreno e sem apresentação do requerimento de prorrogação). Nestas circunstâncias, o DSODEP, através do ofício de 23 de Março de 2010, exigiu à concessionária a apresentação de justificação sobre o atraso de aproveitamento do terreno, bem como todas as informações que julgasse oportunas no sentido de esclarecer o seu incumprimento.*

19. *Lam Lei Kuan e o Chan Hong Sang, em representação da*

*concessionária, submeteram em 26 de Abril de 2010, à DSSOPT certidão do registo predial, certidão do registo comercial e de bens móveis e anteprojecto de obra, bem como as justificações da impossibilidade de aproveitamento do terreno conforme o prazo previsto, alegando o seguinte: devido à mudança de gerência da sociedade e à necessidade de articulação com o desenvolvimento das novas construções que iriam ser executadas nas imediações do empreendimento, nomeadamente a execução de um aterro de grande escala e a construção de vias públicas e infra-estruturas, isso causou um atraso ligeiro no desenvolvimento do empreendimento. Por outro lado, após a emissão da licença de utilização para o edifício do empreendimento da 1ª fase (situado no lote PO5c), o caminho de evacuação tem servido como via de acesso temporário para o edifício em virtude do acesso principal não ter sido aberto devido à influência das condicionantes urbanísticas, originando também um atraso no desenvolvimento. Neste momento, estava concluída a reestruturação da sociedade e havia uma percepção geral da situação do plano das novas zonas urbanas, pelo que se havia decidido então desistir de utilizar o acesso principal, continuando a utilizar-se o caminho de evacuação como via de acesso do edifício, e iniciar-se de imediato o desenvolvimento do empreendimento, tendo ainda sido encarregado um arquitecto para proceder de novo à concepção do plano. Deste modo, vinha-se então solicitar a prorrogação do prazo de aproveitamento até ao fim do ano 2011.*

*20. Para proceder a uma análise mais abrangente do referido processo de concessão de terreno, o DSOEP solicitou ao DURDEP através de*

*CSI um relatório de análise mais pormenorizada relativo aos procedimentos de apreciação do referido processo.*

21. *O DURDEP, através da CSI n.º 620/DURDEP/2010, de 31 de Maio, respondeu o seguinte: após autorização pelo Despacho n.º 196/2005 do SOPT da divisão do lote PO5 em dois lotes, o anteprojecto de obra do lote PO5d anexado à carta de justificação do atraso de aproveitamento do terreno, apresentada pela concessionária em 26 de Abril de 2010, não tinha sido analisado em virtude do referido processo se encontrar na lista de tratamento prioritário de terrenos não aproveitados, e pelo que foi devolvido ao DSODEP para acompanhamento.*

22. *Segundo o download feito em 23 de Maio de 2011 das informações relativas ao registo predial, através da “Plataforma de Serviços Registais e Notariais via Internet” da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), o lote PO5d encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 22143 e inscrito a favor da concessionária sob o n.º 804 a fls. 30 do livro F3 da mesma conservatória. Para além disso, a hipoteca voluntária do referido lote constituída anteriormente pela concessionária já tinha sido cancelada.*

23. *O DSODEP da DSSOPT, através da informação n.º 098/DSODEP/2011, de 22 de Agosto, informou superiormente sobre a situação do processo, nela concluindo que a culpa pelo não aproveitamento do terreno deve ser inteiramente imputada à concessionária devido aos seguintes motivos:*

23.1 *A concessionária alegou que o atraso do aproveitamento do terreno se deveu à mudança de gerência da sociedade, no entanto, essa responsabilidade deve ser assumida pela*

*concessionária, nada tem a ver com a Administração ou terceiros;*

*23.2 Quer a planta cadastral n.º 3301/1990, emitida em 17 de Novembro de 2004, quer a planta de alinhamento oficial (PAO) n.º 90A354a, emitida em 23 de Novembro de 2004, demonstram claramente que a Estrada Nordeste da Taipa (com trânsito em dois sentidos) já se encontrava construída nessa altura e estava directamente ligada aos lotes PO5c e PO5d, pelo que a mesma não prejudicaria a concessionária no cumprimento do aproveitamento dos lotes PO5c e PO5d em conformidade com o Despacho n.º 196/2005 do SOPT. Assim, as alegações invocadas pela concessionária, nomeadamente a articulação com a execução de um aterro de grande escala, a construção de vias públicas e infra-estruturas nas imediações do empreendimento, bem como a impossibilidade de abertura do acesso principal do empreendimento da 1.ª fase devido à influência das condicionantes urbanísticas são apenas um mero pretexto para o atraso de aproveitamento do terreno;*

*23.3 Por outro lado, a obra de reordenamento de drenagem da Estrada Nordeste da Taipa iniciou-se em princípio de Maio de 2010, ou seja, cerca de 18 meses após ter decorrido o prazo de arrendamento do lote PO5d, assim, caso a concessionária tivesse cumprido rigorosamente as obrigações contratuais, o aproveitamento do terreno não teria sido afectado pela execução da obra atrás referida;*

*23.4 Pelo contrário, a concessionária apesar de apresentar*

*continuamente pedidos de modificação de aproveitamento e de alteração de finalidade do terreno antes da autorização da divisão do terreno em dois lotes, solicitou também a troca do lote PO5d por um outro terreno da RAEM pelo que o atraso de aproveitamento deve ser inteiramente imputado à concessionária;*

*23.5 Conforme referido na sentença do processo n.º 36/2007 do Tribunal de Última Instância, ficou comprovado ter havido crime de corrupção passiva por parte do então SOPT para acto ilícito no âmbito do pedido de troca do lote PO5d, demonstrando claramente a falta de interesse da concessionária em cumprir as suas obrigações contratuais, tencionando ainda aproveitar-se dos direitos resultantes da concessão para obter benefícios por meios especulativos e para. acto ilícito, não tendo dado deste modo início às obras de aproveitamento do lote PO5d.*

*24. O DSODEP referiu ainda na mesma informação que uma vez que o atraso do aproveitamento deve ser inteiramente imputado à concessionária e que o prazo de aproveitamento previsto no contrato de concessão já tinha terminado, o Chefe do Executivo poderá declarar a caducidade da concessão ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira (caducidade) do contrato de concessão, titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99 e revisto parcialmente pelos Despachos n.ºs 196/2005 e 150/2006, e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º e artigo 167.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras) de 5 de Julho. No entanto, atendendo à complexidade do processo, propôs-se o envio do mesmo ao Departamento Jurídico (DJUDEP) para analisar se estavam reunidas*

*ou não as condições para o desencadeamento do processo de devolução do terreno, bem como para emitir parecer relativo aos seguintes aspectos: 1) O prémio pago em numerário pela concessionária; 2) O prémio em espécie e as obras que constituíam os encargos especiais encontravam-se basicamente concluídos; 3) A concessionária tinha concluído as obras de aproveitamento do lote PO5c em conformidade com o Despacho n.º 150/2006 do SOPT, tendo ainda sido emitida a respectiva licença de utilização.*

*O director da DSSOPT concordou com o proposto na informação.*

*25. Nestas circunstâncias, o DJUDEP analisou o processo, através da informação n.º 41/DJUDEP/2011, de 28 de Outubro, emitindo, em síntese, o seguinte parecer:*

*25.1 Através da CSI n.º 462/6182.06/2011, de 23 de Agosto de 2011, vem o DSOPEP solicitar a emissão de parecer jurídico sobre a viabilidade de declarar a caducidade da concessão por arrendamento do terreno identificado no assunto em epígrafe, por incumprimento do prazo de aproveitamento pela concessionária, Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada.*

*Dos Factos*

*25.2 Consta do supracitado Processo n.º 6182.06, que por Despacho n.º 149/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 37, de 16 de Setembro de 1991, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, um terreno, em parte a resgatar ao mar, com a área de 10421m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, na Baía do Pac On (Norte), destinado a construção de um*

*hotel de 4 estrelas;*

- 25.3 *Conforme a cláusula segunda do referido contrato de concessão, o prazo de arrendamento é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial do despacho que titula o citado contrato, devendo assim terminar em 15 de Setembro de 2016;*
- 25.4 *Pelo Despacho n.º 55/SATOP/94, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 22, II Série, de 1 de Junho de 1994, foi revisto o contrato de concessão titulado pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, em virtude da modificação do aproveitamento e alteração da finalidade do terreno, com a construção de um edifício em regime de propriedade horizontal, composto por três blocos com 7 pisos cada, destinado a habitação, comércio e estacionamento, tendo sido ainda rectificadas, por novas medições, a área do terreno para 10405m<sup>2</sup>;*
- 25.5 *Posteriormente, pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 11, II Série, de 17 de Março de 1999, o contrato acima referido foi novamente revisto passando o terreno a ser aproveitado com a construção de um edifício em regime de propriedade horizontal, composto por oito blocos com 8 pisos cada, destinados a habitação, comércio e estacionamento;*
- 25.6 *Por último, pelo Despacho n.º 196/2005, do SOPT, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 51, II Série, de 21 de Dezembro de 2005, e pelo despacho do mesmo SOPT n.º 150/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 37, II Série, de 13 de Setembro de 2006, foi autorizada a revisão parcial da concessão e a*

*divisão do lote PO5 em dois lotes (PO5c e PO5d), respectivamente, com as áreas de 9469m<sup>2</sup> e 936m<sup>2</sup>;*

*25.7 De acordo com os aludidos despachos, o lote PO5c, com a área de 9469m<sup>2</sup>, destina-se a ser aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo dois blocos com 25 pisos cada, incluindo um em cave, e o lote PO5d, com a área de 936m<sup>2</sup>, destina-se a ser aproveitado com a construção de uma vivenda unifamiliar, em regime de propriedade única, com 3 pisos;*

*25.8 Conforme o artigo terceiro do contrato de revisão da concessão titulado pelo Despacho n.º 196/2005, foi estabelecido o prazo global de 36 meses para o aproveitamento do lote PO5d, contados a partir da data da publicação do referido despacho no Boletim Oficial, ou seja, até 20 de Dezembro de 2008;*

*25.9 A concessionária concluiu o aproveitamento do lote PO5c em 30 de Novembro de 2005, e por conseguinte, a DSSOPT, emitiu a respectiva licença de utilização n.º 43/2005, em 28 de Dezembro de 2005;*

*25.10 No entanto, acontece que a concessionária não iniciou o aproveitamento do lote PO5d, tendo apenas, através do requerimento apresentado no Gabinete do SOPT em 20 de Outubro de 2006, solicitado a sua troca por outro terreno do Governo, alegando que o lote em causa se situa na Baía de Pac On, na Taipa, próximo ao nó da nova rede viária à beira do mar e perto do túnel subaquático entre Macau e Taipa, túnel esse que será futuramente construído segundo um novo planeamento*

*urbanístico para a respectiva zona;*

*25.11 Porém, considerando que ficou provado no âmbito do processo comum colectivo n.º 36/2007 do Tribunal de Última Instância que o procedimento de troca do terreno designado por lote PO5d envolveu a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito, por parte do então SOPT, por despacho do Chefe do Executivo de 12 de Junho de 2008, exarado sobre a informação n.º 055/DSODEP/2008, de 30 de Maio, foi indeferido o referido pedido de troca;*

*25.12 Entretanto, no âmbito das acções de reforço da fiscalização do aproveitamento dos terrenos concedidos e da optimização da gestão dos recursos de solos, determinadas pelo Despacho n.º 07/SOPT/2010, de 8 de Março de 2010, através do ofício n.º 211/6182.05/DSODEP/2010, de 23 de Março de 2010, a DSSOPT comunicou a concessionária a situação de incumprimento quanto ao aproveitamento do lote PO5d e aos encargos especiais estabelecidos no contrato de concessão, tendo-lhe sido concedido o prazo de 30 dias para se pronunciar sobre o incumprimento em causa, sob pena de aplicação pela Administração das sanções previstas no contrato (multas e declaração de caducidade ou rescisão) ;*

*25.13 No seguimento dessa comunicação, através da carta apresentada na DSSOPT em 26 de Abril de 2010, a concessionária veio alegar que o incumprimento de aproveitamento do lote PO5d deveu-se à morosidade do procedimento relacionado com a mudança de gerência na sociedade, a necessidade de utilização*

*desse lote para servir de via de acesso para o complexo habitacional construído no lote PO5c e ligeira dificuldade de compatibilização do projecto com o plano de aterro e construção de via pública;*

*25.14 De acordo com a mencionada informação n.º 098/DSODEP/2011 (ponto 29.2), as PAO n.º 3301/1990 e n.º 90A354a, emitidas em 17 e 23 de Novembro de 2004 pela DSCC e DSSOPT, respectivamente, demonstram claramente que o aproveitamento dos dois lotes pode ser perfeitamente realizado de forma independente sem necessidade de utilização do lote PO5d para servir de servidão de passagem.*

*Do Direito - Vejamos se juridicamente a justificação da concessionária deve ou não ser atendível*

*25.15 Dispõe o artigo 400.º, n.º 1, do Código Civil que o contrato deve ser pontualmente cumprido, significando esta regra que “todas as cláusulas contratuais devem ser observadas, que o contrato deve ser cumprido ponto por ponto, e não apenas que ele deve ser executado no prazo fixado, como poderia depreender-se do vocábulo pontualmente”;*

*No caso de não cumprimento ou cumprimento defeituoso de uma obrigação contratual, incumbe ao devedor provar que tal comportamento faltoso não procede de culpa sua, nos termos da presunção estabelecida no n.º 1 do artigo 788.º do Código Civil;*

*25.16 Ora, atentos os factos constantes do historial do processo reportado na informação n.º 098/DSODEP/2011, elaborada pelo DSODEP, pode afirmar-se que estamos perante uma situação*

*que juridicamente se apelida de incumprimento de obrigações contratuais, porquanto está em causa o facto de a concessionária não ter cumprido o prazo contratualmente firmado para o aproveitamento do lote PO5d,*

*25.17 A concessionária não apresenta qualquer razão atendível para justificar esse incumprimento, pois as alegadas alterações da gerência são questões internas de qualquer sociedade que não devem impedir o cumprimento pontual das obrigações que, de forma livre, a mesma assumiu enquanto parte outorgante do contrato de concessão;*

*25.18 De igual modo, considerando o mencionado nos pontos 29.2 e 29.3 da dita informação elaborada pelo DSOEP, não pode relevar o argumento que se prende com o acesso ao lote;*

*25.19 Por outro lado, não se vislumbra em que medida o projecto de aterro a executar nas imediações e o respectivo plano obviaram à observância do prazo de aproveitamento ou determinaram a introdução de acertos no desenvolvimento do aproveitamento do lote em causa, definido no contrato de concessão;*

*Certamente que o loteamento, a estrutura viária e parâmetros urbanísticos a definir no plano urbanístico desse futuro aterro terão em consideração e serão compatíveis com a situação existente na área envolvente, onde se insere o lote da concessionária;*

*25.20 Daqui deflui que, não é de aceitar a justificação apresentada pela concessionária, pelo que o incumprimento do contrato na parte respeitante ao aproveitamento do lote PO5d, é-lhe única e*

*inteiramente imputável, uma vez que as razões invocadas não são consideradas causas de força maior que a isenta do dever de cumprir a obrigação firmada no contrato de efectuar o aproveitamento global do terreno no prazo previamente fixado;*

*25.21 Tendo por base a classificação das situações de incumprimento e os critérios definidos para o tratamento de terrenos não aproveitados plasmados na dita informação n.º 098/DSODEP/2011, a concessionária cometeu uma infracção considerada muito grave cuja sanção prevista é a caducidade da concessão;*

*25.22 Encontramo-nos assim perante um caso de caducidade-sanção que consiste na perda de um direito por incumprimento de deveres ou ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e um particular. Por isso, só a decisão de declarar a caducidade acautela o princípio da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade previsto nos artigos 4.º e 5.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA);*

*25.23 Para o caso vertente, importa salientar que o aproveitamento global do terreno no prazo fixado no contrato constitui a obrigação principal da concessionária, porquanto o que justificou a dispensa do concurso público e a atribuição da concessão foi a necessidade de transformação urbanística daquela zona, em tempo oportuno e de acordo com as condicionantes definidas na PAO;*

*25.24 Ora, considerando que no âmbito do previsto no contrato de*

*concessão titulado pelo referido Despacho n.º 16/SATOP/99, a concessionária apenas realizou o aproveitamento parcial do terreno concedido, por força do estabelecido na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do dito contrato, urge que seja declarada a caducidade parcial da concessão, cujo âmbito do seu efeito incide apenas sobre a área do lote PO5d não aproveitado;*

*25.25 Relativamente às prestações do pagamento do prémio já liquidadas, tal facto não representa qualquer impedimento à declaração de caducidade, pois ao efectuar o pagamento a concessionária mais não fez do que cumprir uma das suas obrigações contratuais, a qual é independente do aproveitamento do terreno. Ou seja, o pagamento do prémio é devido pela outorga do contrato e não pela realização ou não do aproveitamento. Por isso, é devido o seu pagamento mesmo que seja declarada a caducidade da concessão;*

*25.26 Assim sendo, nos termos do disposto no n.º 2 da cláusula décima primeira do referido contrato, e do artigo 167.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho, cabe ao Chefe do Executivo praticar o respectivo acto - declarar a caducidade parcial da concessão do terreno (lote PO5d) ;*

*25.27 Em cumprimento do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a decisão de declaração da caducidade acima referida deve ser precedida de audiência prévia, e esta deve ser realizada antes do envio do processo à Comissão de Terras para parecer;*

*25.28 Declarada a caducidade parcial da concessão, o lote em causa*

*reverte à posse da RAEM e a concessionária perde a favor da mesma a totalidade das prestações do prémio já pagas (cfr. o n.º 3 da cláusula décima primeira do contrato de concessão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, conjugado com o artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004).*

26. *Em seguida, a chefe do DJUDEP emitiu o seguinte parecer sobre a informação:*

26.1 *Qualquer dos factos invocados pela concessionária não pode, em nosso critério, ser aceite como justificação do não cumprimento do prazo de aproveitamento do terreno, impondo-se, por isso, declarar a caducidade da concessão do lote PO5d, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de revisão de concessão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 11, de 17 de Março de 1999;*

26.2 *Desde logo, não procede o argumento relativo à morosidade do processo de mudança de gerência porquanto resulta com toda a evidência da certidão de registo comercial apresentada pela concessionária que essa mudança ocorreu em 14 de Dezembro de 2006, ou seja, dois anos antes do termo do prazo de aproveitamento [Cfr. averbamento n.º Ap 66/19122006 (cessação de funções) e inscrições n.º Ap 65/19122006 (transmissão de quota) e n.º Ap 67/19122006 (alteração do pacto social)];*

26.3 *De igual modo, não serve de justificação o facto de o lote em causa ter servido de acesso para o complexo habitacional*

*construído no lote PO5c uma vez que, pelo menos, desde 2004 os dois lotes têm acessos próprios, como se refere nos pontos 29.2 e 29.3 da informação n.º 098/DSODEP/2011, de 22 de Agosto;*

*26.4 Quanto à invocada dificuldade de compatibilização do projecto com o plano do aterro que será executado nas imediações, apenas cabe acrescentar que se houvesse necessidade de introduzir ajustamentos ou alterações no aproveitamento definido no contrato, por força do planeamento urbanístico do novo aterro, a Administração teria comunicado à concessionária;*

*26.5 Ademais, só recentemente a Administração colocou em consulta pública o projecto do plano urbanístico desse futuro aterro, estando a decorrer a 2.ª fase dessa consulta.*

*27. Posteriormente, o DSODEP elaborou a informação n.º 320/DSODEP/2011, de 18 de Novembro, considerando que em virtude do prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão do terreno ter terminado, a culpa pelo incumprimento do aproveitamento do terreno é integralmente imputada à concessionária. Assim, de acordo com o estipulado na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira - Caducidade, do contrato de revisão da concessão do terreno titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, revisto pelos Despachos do SOPT n.ºs 196/2005 e 150/2006, bem como de acordo com a alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 166.º e o artigo 167.º, todos da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho, o Chefe do Executivo pode declarar a caducidade da concessão do terreno e de acordo com o estipulado no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, o caso em*

*questão é uma situação para que se declare a caducidade da concessão do terreno. A totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros pagos pela concessionária no montante global de \$70995221,00 patacas reverterão a favor da RAEM. E, de acordo com o estipulado no n.º 3 da cláusula décima primeira do respectivo contrato de revisão da concessão, a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para a posse da RAEM, com todas as benfeitorias ali introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária, pelo que nessa informação o DSODEP propôs superiormente autorização para desencadear o procedimento posterior respeitante à declaração de caducidade da concessão do terreno. O director da DSSOPT manifestou a sua concordância.*

*28. O Grupo de Trabalhos Jurídicos (GTJ), criado por despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 05/GTJ/2012, de 14 de Fevereiro, concordou com a análise e o parecer efectuados pelo Departamento Jurídico. Para além da proposta da declaração de caducidade da concessão do terreno (caducidade da concessão do lote PO5d), propôs igualmente a realização de audiência prévia à concessionária e após esse procedimento, o envio do processo à Comissão de Terras para análise e emissão de parecer, bem como a continuação das tramitações posteriores. O Chefe do Executivo manifestou a sua concordância por despacho de 23 de Fevereiro de 2012.*

*29. Face ao exposto, o DSODEP através do ofício n.º 0122/6182.06/DSODEP/2012, de 9 de Março, notificou a concessionária do sentido da decisão e de que a mesma poderia*

*apresentar a respectiva resposta escrita no prazo de 10 dias, contados a partir da recepção da notificação, de acordo com o estipulado no artigo 93.º e seguintes do CPA.*

*30. Assim, os membros da administração, Chan Hong Sang e Ho Kim Fong, apresentaram em 2 de Abril de 2012, na DSSOPT, resposta à audiência, alegando que o incumprimento do contrato se devia ao seguinte:*

*30.1 A concessionária tinha solicitado em 18 de Outubro de 2006 a troca do lote PO5d e como estava convencida de que o seu pedido ia ser deferido, ficou à espera da resposta da Administração, por isso, não realizou atempadamente o aproveitamento do lote. No entanto, foi notificada em 26 de Junho de 2008 de que o seu pedido tinha sido indeferido. Entretanto, na altura faltava menos de 6 meses para terminar o prazo de aproveitamento do terreno;*

*30.2 Em virtude do desaparecimento do empresário, Ho Meng Fai, desde 2008, relacionado com o caso do então secretário Ao Man Long, a sua ausência afectou gravemente o funcionamento normal da empresa e as suas actividades, bem como o plano de acompanhamento e gestão do prazo de aproveitamento do lote PO5d;*

*30.3 A concessionária deparou-se com grandes dificuldades financeiras para realizar o aproveitamento do lote face às mudanças sofridas na empresa e, por outro lado, criou-se uma certa pressão na concessionária relativamente ao desenvolvimento do lote face ao aumento contínuo dos custos da construção verificado nos últimos anos;*

- 30.4 *A concessionária discordava com o ponto de vista do departamento jurídico, que considera que o aproveitamento dos lotes PO5c e PO5d podia ser realizado de forma independente, mas em virtudes dos lotes PO5c e PO5d se situarem no nó da rede viária e fazerem parte do mesmo projecto, o lote PO5d servia de suporte para a conclusão do aproveitamento do lote PO5c dentro do prazo;*
- 30.5 *Em 26 de Abril de 2010, a concessionária apresentou esclarecimentos sobre o incumprimento de aproveitamento do terreno, o projecto de arquitectura e o pedido de prorrogação do prazo. Contudo, em 1 de Julho de 2010, foi notificada pela DSCC que o lote PO5d iria ser objecto de um plano de reordenamento, pelo que só após a conclusão do respectivo processo e sua publicação no Boletim Oficial da RAEM é que seria apreciado o pedido de emissão da PAO. Por esta razão, a concessionária ficou à espera não só da proposta do plano de reordenamento, assim como da autorização da Administração para a prorrogação do prazo de aproveitamento, o que conduziu ao incumprimento do prazo de aproveitamento;*
- 30.6 *Referiu a concessionária que cumpriu as obrigações contratuais relativas à concessão do lote PO5c, não tendo violado intencionalmente as obrigações contratuais, assim como já tinha pago pontualmente o prémio. Caso a Administração decidisse conceder o terreno a um novo concessionário, isso poderia dar azo a um maior atraso no seu desenvolvimento, uma vez que o projecto do novo concessionário poderia influenciar o meio*

*ambiente envolvente, incluindo o edifício do lote PO5c;*

*30.7 Por último, a concessionária reiterou que estava fortemente empenhada em desenvolver o referido terreno, iria cumprir as exigências da Administração e observaria todas as regras relacionadas com as obras de construção, bem como manifestou que iria assumir a multa estabelecida no contrato de concessão caso viesse a verificar-se qualquer atraso, pelo que solicitou à Administração que lhe fosse dada uma última oportunidade, concedendo um prazo de aproveitamento não inferior a 12 meses.*

*31. O DJUDEP elaborou a informação n.º 20/DJUDEP/2013, de 15 de Abril, relativa à audiência, e passamos, em síntese, a descrever:*

#### *Enquadramento*

*31.1 Por despacho do Chefe do Executivo, de 23 de Fevereiro de 2012, exarado sobre a informação n.º 05/GTJ/2012, de 14 de Fevereiro de 2012, foi aprovada a proposta da DSSOPT constante do ponto 5 da informação n.º 320/DSODEP/2011, de 18 de Novembro de 2011, de iniciar o procedimento de declaração de caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, do terreno situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, por incumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de revisão de concessão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 11, de 17 de Março de 1999;*

31.2 *Por conseguinte, nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 0122/6182.06/DSODEP/2012, de 9 de Março de 2012, submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a audiência prévia da dita concessionária, tendo-lhe sido dado o prazo de 10 dias a contar da data da recepção da notificação para se pronunciar por escrito;*

31.3 *No âmbito deste procedimento, foi recebida, dentro do prazo, resposta da concessionária, Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada.*

*Análise da resposta da concessionária*

31.4 *No que concerne ao incumprimento do contrato, a concessionária começa por referir que, depois de ter recebido o ofício de notificação da DSSOPT datado de 26 de Março de 2010, apresentou a devida justificação em 26 de Abril de 2010, tendo então solicitado a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno. Mesmo assim, a Administração não teve em conta a sua justificação e considerou que o incumprimento do contrato é-lhe totalmente imputável;*

31.5 *Contudo, vem reiterar que o incumprimento do contrato deveu-se aos seguintes motivos:*

31.5.1 *Pedido de troca de terreno*

- *Foi estabelecido o prazo global de 36 meses para o aproveitamento do terreno contado a partir de 21 de Dezembro de 2005;*
- *Em 18 de Outubro de 2006, a concessionária solicitou a*

*troca de terreno, e, porque tinha forte expectativa de que o pedido ia ser deferido, ficou à espera da resposta da Administração, por isso, não realizou atempadamente o aproveitamento do terreno;*

- *Só em 26 de Junho de 2008 recebeu resposta da Administração informando que foi indeferido o seu pedido de troca de terreno. Então, apenas faltavam 6 meses do limite do prazo para o aproveitamento do terreno.*

#### *31.5.2 Reorganização da sociedade*

- *Aquando do indeferimento do pedido de troca do terreno, decorria o processo de acusação dos empresários relacionados com o caso do ex-secretário Ao Man Long, entre eles, o empresário Ho Meng Fai. Embora do registo na Conservatória do Registo Comercial nada conste acerca da sua relação directa com a concessionária, mas é do conhecimento público que o empresário Ho Meng Fai mantinha com ela uma relação muito estreita, pelo que todos os negócios relacionados com a mesma dependiam da sua decisão;*
- *Encontrando-se o empresário Ho Meng Fai em parte incerta desde 2008, a sua ausência afectou gravemente o normal funcionamento da sociedade, particularmente no aspecto relacionado com o pessoal ou gerência. Consequentemente, também afectou a sua actividade empresarial, bem como o plano de acompanhamento e gestão do prazo de aproveitamento do lote PO5d. Portanto,*

*o parecer do DJUDEP assente no fundamento de que não são atendíveis para efeitos do cumprimento do contrato as alterações na gerência, não corresponde a realidade e carece de suporte.*

#### *31.5.3 Dificuldade de financiamento*

- *Com as mudanças acima referidas, a concessionária deparou com imensa dificuldade de conseguir o financiamento para realizar o aproveitamento do terreno. Por outro lado, ao longo desses anos houve um aumento contínuo do custo de construções, o que veio criar uma certa pressão à concessionária quanto ao aproveitamento do terreno em causa.*

#### *31.5.4 Influência do lote PO5c sobre o terreno*

- *Porque os lotes PO5c e PO5d estão no nó da rede viária e fazem parte do mesmo projecto, o desenvolvimento do lote PO5c é sempre influenciado pelo lote PO5d. Ou seja, o lote PO5d sempre serviu de suporte para a conclusão do aproveitamento do lote PO5c dentro do prazo. Portanto, embora o DJUDEP considere que o aproveitamento dos dois lotes possa ser realizado de forma independente, mas na verdade não é assim.*

#### *31.5.5 Recuperação*

- *Quando a sociedade começou a ganhar estabilidade, em 26 de Março de 2010, recebeu o ofício de notificação da Administração exigindo-lhe que apresentasse uma série de documentos;*

- *Em 26 de Abril de 2010, a concessionária justificou o incumprimento de aproveitamento do terreno, apresentou o projecto de construção e outros documentos necessários, e solicitou a prorrogação do prazo;*
- *De acordo com as exigências, o projecto deve ser apresentado junto com uma série de documentos incluindo a PAO. Então, devido à urgência do caso, a concessionária apenas apresentou o comprovativo do pedido de emissão da PAO;*
- *Entretanto, só em 1 de Julho de 2010 a DSCC se pronunciou dizendo que a zona onde se situa o aludido terreno será objecto de novo plano urbanístico, pelo que, só depois da conclusão do respectivo processo e sua publicação no Boletim Oficial é que poderá ser apreciado o pedido de emissão da PAO;*
- *Por isso, a concessionária ficou à espera da resposta relativa ao respectivo processo de planeamento urbanístico. Por outro lado, também ficou à espera de autorização da Administração para a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno. Por essas razões, a concessionária não podia evitar que tivesse ultrapassado o prazo de aproveitamento do terreno;*  
*Portanto, o que a Administração disse sobre a inexistência de razão atendível não corresponde a realidade.*

#### *31.5.6 Não apresentação do projecto de aproveitamento do terreno pela concessionária.*

- Na informação n.º 98/DSODEP/2011, refere-se que posteriormente a concessionária não apresentou o projecto de aproveitamento do terreno, e no âmbito de classificação essa falta é considerada muito grave;

Na verdade, devido às razões referidas nos pontos 1 a 4 da resposta, a concessionária de facto atrasou-se na apresentação do projecto de aproveitamento do terreno;

Contudo, assim que a Administração em 26 de Março de 2010 exigiu que a concessionária apresentasse uma série de documentos, fê-lo imediatamente, justificou o atraso e formalizou o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno;

Portanto, esse processo não é comparável àqueles cujo projecto não foi apresentado, e, por conseguinte, essa falta não corresponde à situação que deve ser classificada de muito grave.

#### 31.5.7 Não solicitação da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno.

- Na citada informação n.º 98/DSODEP/2011, refere-se ainda que, ultrapassado o prazo de aproveitamento do terreno, a concessionária não solicitou a sua prorrogação, pelo que no âmbito de classificação estabelecida, essa falta é considerada grave;

De igual modo, a não solicitação da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno deveu-se às mesmas razões invocadas nos pontos 1 e 2 da resposta;

*Contudo, após a recepção do referido ofício de notificação da Administração de 26 de Março de 2010, a concessionária formalizou imediatamente o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno e apresentou a respectiva justificação. Por isso, esse processo não se enquadra na situação de falta grave.*

#### *31.5.8 Conclusão e pedido*

*Face a todo o exposto, pode dizer-se que de facto a concessionária demorou a desenvolver o terreno. Contudo, depois de ter recebido o ofício de notificação da Administração em 26 de Março de 2010, a mesma justificou o incumprimento do aproveitamento do terreno, providenciou a imediata apresentação do projecto de construção e formalizou o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento; Aquando da recepção do referido ofício de notificação, a concessionária colaborou imediatamente com a Administração, pois, entendeu que a mesma pretendia dar-lhe uma nova oportunidade;*

*Depois da DSCC ter informado à concessionária de que a zona onde se situa o terreno ia ser objecto de um novo plano urbanístico e só depois disso é que seria possível emitir a PAO, então a concessionária pensou que o seu pedido de aprovação do projecto de construção e prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno estava a correr os seus trâmites, por isso, ficou à espera da resposta da Administração;*

*Quanto à alteração da gerência invocada pela concessionária no processo, a mesma pede sinceras desculpas, porquanto essa justificação resultou da sua desatenção e inexperiência, pelo que espera ser perdoada pela Administração, uma vez que sempre esteve interessada em desenvolver o terreno, e não ia intencionalmente violar as obrigações contratuais.*

*A concessionária espera ainda que a Administração aceite a justificação apresentada, e considere o seguinte:*

- Foi cumprida a obrigação contratual relativa à concessão do lote PO5c;*
- O pagamento do prémio foi efectuado pontualmente, não tendo havido qualquer atraso;*
- A concessionária já efectuou o pagamento de mais de duzentos milhões com o respectivo lote.*

*Por último, importa salientar que, caso a Administração decida conceder o terreno a novo concessionário, isso poderá provocar maior atraso no seu desenvolvimento, e, por outro lado, o projecto do novo concessionário poderá influenciar o meio ambiente envolvente incluindo o espaço do lote PO5c onde se situa o edifício já construído. Pelo contrário, comparando com qualquer outra pessoa, a concessionária mais do que ninguém conhece bem a situação do terreno em questão, o que lhe permite desenvolvê-lo em consonância com o meio ambiente envolvente;*

*Pelo exposto, a concessionária reitera que está fortemente empenhada em desenvolver o referido terreno, e se a Administração lhe der uma última oportunidade, envidará todos os esforços necessários no sentido de cumprir as suas exigências e observará todas as regras relacionadas com as obras de construção, bem como assumirá a multa estabelecida no contrato de concessão caso venha a verificar-se qualquer atraso;*

*Para demonstrar que a concessionária está interessada em desenvolver o terreno, junta em anexo o projecto de construção e o respectivo plano de trabalho, solicitando que lhe seja dado o prazo não inferior a 12 meses para realizar a conclusão do respectivo projecto de aproveitamento.*

*Vejamos se as razões invocadas são ou não atendíveis*

*31.6 A concessionária começa por referir que a Administração não se pronunciou sobre o seu pedido de troca de terreno. Pese embora, segundo o princípio da decisão previsto no artigo 11.º do CPA, os órgãos administrativos tenham o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, não tendo a Administração se pronunciado sobre o pedido de troca de terreno no prazo legal, esse silêncio confere à concessionária a faculdade de presumir indeferida a sua pretensão (indeferimento tácito) e, por conseguinte, exercer o respectivo meio legal de impugnação (cfr. artigo 102.º do CPA);*

*31.7 Ora, não tendo a concessionária assim actuado, não pode agora*

*a mesma queixar-se da inércia da Administração relativamente ao seu pedido de troca de terreno e, por conseguinte, essa inércia não deve ser considerada motivo de exclusão ou de atenuação da culpa pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno estipulado no contrato de concessão;*

*31.8 Por outro lado, importa salientar que a concessionária não procurou saber junto da Administração sobre o andamento do aludido pedido de troca de terreno ao abrigo do artigo 63.º do CPA e nem sequer se preocupou em solicitar atempadamente a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno nem, após este ter expirado, a fixação de um novo prazo, mediante justificação do seu não cumprimento;*

*31.9 Só em 26 de Abril de 2010, depois de ter recebido a notificação da Administração através do ofício n.º 211/6182.05/DSODEP/2010, de 23 de Março, é que veio justificar a situação de incumprimento do aproveitamento de terreno e solicitar a prorrogação do prazo de aproveitamento. Nessa data a concessionária já incorria na situação de largo incumprimento de prazo. Recorde-se que o prazo estabelecido no contrato para o aproveitamento do terreno terminou em 20 de Dezembro de 2008;*

*31.10 Assim sendo, dúvidas não restam em afirmar que o comportamento da concessionária até à data da recepção do referido ofício é demonstrativo da total falta de interesse no aproveitamento do terreno concedido, porquanto não usou da diligência que, em face da circunstância do caso, empregaria um*

*bom pai de família e que seria a de solicitar a prorrogação atempada do prazo de aproveitamento do terreno de modo a acautelar o eventual indeferimento do seu pedido. Por isso, não se vislumbra em que medida a falta de pronúncia da Administração constituiu um impedimento para a realização do aproveitamento do terreno;*

*31.11 Quanto às alegadas alterações da gerência e a sua consequência no normal funcionamento da sociedade, repete-se o que se disse na informação n.º 41/DJUDEP/2011, ou seja, reafirmamos que são questões internas da sociedade que não devem impedir o cumprimento pontual das obrigações que, de forma livre, a mesma assumiu enquanto parte outorgante do contrato de concessão;*

*31.12 Também aqui reafirmamos o que se disse na citada informação n.º 41/DJUDEP/2011 relativo ao aproveitamento independente dos dois lotes, isto é, repete-se que o aproveitamento dos dois lotes pode ser perfeitamente realizado de forma independente sem necessidade de utilização do lote PO5d para servir de servidão de passagem, conforme se refere no ponto 29.2 da informação n.º 098/DSODEP/2011;*

*31.13 De igual modo, reafirmamos que a dificuldade de financiamento e o aumento contínuo do custo de construções são questões que não devem impedir o cumprimento pontual das obrigações, uma vez que cabia a concessionária garantir os meios efectivos de financiamento do projecto de modo a prevenir eventuais riscos decorrentes do negócio;*

31.14 *Quer isto dizer, que qualquer promotor imobiliário ou investidor sabe que durante a execução de um contrato os factores de produção, designadamente os preços da mão-de-obra e dos materiais oscilam em função das variações ocorridas nos mecanismos económicos;*

*Assim, quando o promotor se propõe realizar um determinado empreendimento tem de contar, na definição das bases financeiras do negócio, com certo aumento dos preços dos materiais e salários e prever uma margem destinada a cobrir as normais flutuações que tais factores sofrem numa economia de mercado;*

31.15 *Todavia, no caso em apreço não é de estranhar que o custo da construção tenha aumentado desde a data da celebração do primitivo contrato de concessão, titulado pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 37, de 16 de Setembro de 1991, porquanto é natural que as condições económicas se tenham alterado ao longo dos anos;*

31.16 *Na verdade, como empresária que é, a concessionária não podia ignorar os desequilíbrios financeiros que podiam resultar da longa duração da execução do contrato, provocada pelas sucessivas modificações do aproveitamento do terreno e pelo próprio incumprimento dos respectivos prazos;*

31.17 *A propósito das sucessivas modificações do aproveitamento do terreno, importa enfatizar que o terreno foi concedido em 1991, e logo depois, em 1992 a concessionária veio pedir a alteração da finalidade, e de seguida requereu a modificação do*

*aproveitamento. Note-se, no entanto, que a Administração acedeu sempre aos pedidos da concessionária e ainda assim a mesma só aproveitou parte do terreno, o que demonstra claramente que não tinha intenção séria de realizar o aproveitamento total do terreno no prazo contratualmente acordado;*

*31.18 No mesmo sentido, se nos afigura pouco séria a sua afirmação de que está em melhores condições para fazer o aproveitamento do terreno em consonância com o meio envolvente, pois, a ser verdade a sua afirmação, tê-lo-ia feito atempadamente de modo a cumprir pontualmente o contrato;*

*Além disso, se o aproveitamento do terreno for realizado por outro concessionário, o mesmo (aproveitamento) teria de obedecer aos parâmetros urbanísticos definidos na respectiva PAO os quais teriam em consideração a situação existente na zona, ou seja, as construções adjacentes;*

*31.19 Também não pode relevar o argumento de que o eventual novo plano urbanístico da zona e conseqüente alteração da PAO inviabilizaram o aproveitamento do terreno, porquanto se a concessionária tivesse realizado o aproveitamento do terreno no prazo contratualmente estabelecido, essas questões não se punham. Por outro lado, a configuração urbanística das cidades é uma realidade em permanente evolução não permanecendo estática no tempo, pelo que não é de estranhar que volvidos cerca de dezanove anos da data da atribuição da concessão a Administração pretenda desenvolver um novo planeamento*

*urbanístico para a zona.*

#### *Conclusões*

*31.20 Considerando todo o expendido, 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 prd de família, não alegou nem demonstrou que no caso concreto se verificaram circunstâncias, especiais ou excepcionais que excluíssem a censurabilidade da sua conduta;*

*31.21 Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 788.º do Código Civil, incumbe ao devedor provar que a falta de cumprimento ou o cumprimento defeituoso não procede de culpa sua;*

*31.22 Ora, resultando do procedimento que o incumprimento de obrigação contratual relativo ao aproveitamento do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, na Baía do Pac On (Norte), designado por lote PO5d, objecto de contrato de revisão de concessão titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 11, de 17 de Março de 1999, é imputável à concessionária, deve a Administração manter o sentido da sua decisão de declarar a caducidade da concessão, que lhe foi comunicado através do ofício n.º 211/6182.05/DSODEP/2010, de 23 de Março.*

*32. Posteriormente, a chefe do DJUDEP através da CSI n.º 216/DJUDEP/2013, de 20 de Agosto, comunicou ao DSODEP que a*

*referida informação foi enviado ao GTJ e solicitou ao mesmo que desse seguimento ao procedimento mediante a elaboração de proposta, a submeter superiormente, de envio do processo à Comissão de Terras para parecer.*

*33. Nestes termos, o DSODEP, através da proposta n.º 292/DSODEP/2013, de 16 de Outubro, propôs autorização superior para o envio do processo à Comissão de Terras para análise, parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores, tendo o director da DSSOPT proferido em 16 de Outubro de 2013 despacho concordante.*

*34. Face a todo o exposto, esta Comissão, depois de analisar o processo, considera que em virtude do prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão ter expirado, a culpa pelo incumprimento do aproveitamento do terreno é integralmente imputada à concessionária, porque a conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo estipulado no contrato de concessão, já expirado, constitui a obrigação principal da concessionária: a concessão com dispensa de concurso público visava manter uma consonância com as exigências definidas na PAO e urbanizar atempadamente a zona em causa.*

*Além disso, de acordo com a sentença do Processo n.º 36/2007 do Tribunal de Última Instância, o procedimento referente ao pedido de troca do lote PO5d envolveu a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito por parte do então SOPT, o que é suficientemente demonstrativo que a concessionária estava desinteressada em proceder o aproveitamento do lote PO5d, e apenas tencionava obter proveitos especulativos e praticar actos ilícitos através do pedido de troca.*

*Por outro lado, 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 (Lei de Terras) e artigos 103.º, 104.º e 106.º da Lei n.º 10/2013 (nova 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 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.*

*Finalmente, em virtude da concessionária não ter solicitado atempadamente a prorrogação do prazo de aproveitamento do lote, apresentando apenas a justificação do atraso no aproveitamento e o anteprojecto de obra depois de ter recebido o respectivo ofício da Administração, isso demonstra a sua total falta de interesse em desenvolver o lote em causa. Por esta razão, esta Comissão concorda com a proposta da DSSOPT, nada tem a opor à declaração da caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, cujo contrato foi titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99 e revisto pelos Despachos do SOPT n.º 196/2005 e 150/2006, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de revisão da concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). A 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 já pagas e dos respectivos juros no montante global de \$70995221,00 patacas. Em*

*concomitância com isso, nos termos do no n.º 3 da cláusula décima primeira do respectivo contrato de revisão da concessão, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a caducidade da concessão determinará a reversão para RAEM de todas as benfeitorias introduzidas no terreno, o qual reverte para o Estado, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização.*

*Além disso, 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 será declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da RAEM.*

### *III*

*Reunida em sessão de 17 de Julho de 2014, esta Comissão, depois de analisar o processo e tendo em consideração os pareceres constantes nas informações n.ºs 098/DSODEP/2011, de 22 de Agosto, 41/DJUDEP/2011, de 28 de Outubro, 320/DSODEP/2011, de 18 de Novembro, 05/GTJ/2012, de 14 de Fevereiro, 20/DJUDEP/2013, de 15 de Abril, 292/DSODEP/2013, de 16 de Outubro, e tendo em conta os despachos emitidos na informação n.º 05/GTJ/2012 pelo SOPT, em 15 de Fevereiro, e pelo Chefe do Executivo, em 23 de Fevereiro, entende que ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de revisão da concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), deve ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, cujo contrato foi titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99 e revisto pelos*

*Despachos do SOPT n.ºs 196/2005 e 150/2006, A 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 já pagas e dos respectivos juros no montante global de \$70995221,00 patacas. Em concomitância com isso, nos termos do n.º 3 da cláusula décima primeira do respectivo contrato de revisão da concessão, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), a caducidade da concessão determinará a reversão para RAEM de todas as benfeitorias introduzidas no terreno, o qual reverte para o Estado, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização.*

*Além disso, 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 (nova Lei de terras), a caducidade da concessão será declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da RAEM.*

*Comissão de Terras, aos 17 de Julho de 2014... ”.*

21.O Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu, em 17/03/2015, o seguinte parecer:

*“Proc. n.º 58/2013 - Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, pelo não cumprimento das disposições do contrato, nomeadamente a do aproveitamento do terreno nos prazos fixados, titulada pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, com as alterações introduzidas pelos Despachos n.ºs 55/SATOP/94 e 16/SATOP/99,*

*e pelos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.ºs 196/2005 e 150/2006 .*

- 1. Pelo Despacho n.º 149/SATOP/91, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 37, de 16 de Setembro de 1991, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, de um terreno em parte a resgatar ao mar, com a área de 10421m<sup>2</sup>, sito na ilha da Taipa, na Baía de Pac On (Norte), a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, destinado à construção de um estabelecimento de hotelaria de 4 estrelas.*
- 2. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato de concessão supramencionado, o prazo de arrendamento do terreno é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que titula o referido contrato, ou seja, o prazo de arrendamento terminará no dia 15 de Setembro de 2016.*
- 3. Posteriormente, uma vez que a concessionária solicitou a alteração da finalidade do terreno, foi revisto o contrato de concessão supramencionado pelo Despacho n.º 55/SATOP/94, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 22, II Série, de 1 de Junho de 1994. Após esta revisão, o terreno seria aproveitado com a construção, em regime de propriedade horizontal, de três blocos com 7 pisos cada, destinados a habitação, comércio e estacionamento, e a área do terreno rectificadas por novas medições seria de 10405m<sup>2</sup>.*
- 4. Pelo Despacho n.º 16/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 11, II Série, de 17 de Março de 1999, foi novamente revisto o referido contrato de concessão e o terreno seria aproveitado com a construção, em regime de propriedade horizontal, de oito blocos com 8*

*pisos cada, destinados a habitação, comércio e estacionamento.*

5. *Conforme o estipulado na cláusula sexta do contrato de revisão de concessão supramencionado, a concessionária deveria desocupar o terreno e remover todas as construções e materiais aí existentes, bem como proceder ao tratamento paisagístico adequado e respectiva manutenção da zona “non aedificandi”, assinalada com a letra «B», na planta cadastral n.º 3301/90, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC), em 20 de Maio de 1993.*
6. *Finalmente, pelos Despachos do SOPT n.ºs 196/2005 e 150/2006, publicados no Boletim Oficial da RAEM n.º 51, II Série, de 21 de Dezembro de 2005 e n.º 37, II Série, de 13 de Setembro de 2006, respectivamente, foi autorizada a divisão do terreno em dois lotes, com as áreas de 9469m<sup>2</sup> e 936m<sup>2</sup>, designados por lotes PO5c e PO5d respectivamente.*
7. *De acordo com as respectivas disposições do contrato de concessão, o montante global do prémio (incluindo o prémio adicional) é de \$80111080,00 patacas, do qual \$67728730,00 patacas são pagos em numerário por prestações, ficando o valor remanescente de \$12382350,00 patacas para ser pago em espécie através da construção no terreno de obras de infra-estruturas.*
8. *Da leitura das informações da Folha de Acompanhamento Financeiro, resulta que o prémio foi integralmente liquidado pela concessionária.*
9. *Quanto aos encargos especiais e ao prémio que é pago em espécie, segundo os dados fornecidos pelo Departamento de Urbanização (DURDEP) da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) através de comunicação de serviço interno*

*(CSI), de 4 de Agosto de 2011, as obras de aterro ficaram concluídas, assim como o sistema de electricidade e iluminação público e o sistema de abastecimento de água, entre outros. Também já se deu início ao procedimento de vistoria das obras de pavimentação e da respectiva rede de esgotos e drenagem de águas pluviais das diversas parcelas assim como das obras de tratamento paisagístico e da respectiva manutenção da zona “non aedificandi”.*

- 10. Conforme o estipulado no artigo terceiro do contrato de revisão de concessão, titulado pelo Despacho do SOPT n.º 196/2005, o prazo de aproveitamento do lote P05c é de 36 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial da RAEM do despacho em apreço, ou seja, terminou em 20 de Dezembro de 2008, sendo o lote aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, constituído por dois blocos com 25 pisos cada, incluindo um em cave.*
- 11. As obras de construção do lote PO5c ficaram concluídas em 30 de Novembro de 2005, obtendo em 28 de Dezembro desse ano a licença de utilização n.º 43/2005, emitida pela DSSOPT.*
- 12. E o prazo de aproveitamento do lote PO5d é de 12 meses, contados igualmente a partir da data da publicação do Despacho do SOPT n.º 196/2005, ou seja, terminou em 20 de Dezembro de 2006, sendo o lote aproveitado com a construção de uma vivenda unifamiliar, em regime de propriedade única, constituído por 3 pisos.*
- 13. Relativamente ao lote PO5d, a concessionária apresentou um requerimento em 20 de Outubro de 2006 no Gabinete do SOPT, em que solicita a troca deste lote por outro terreno da RAEM, alegando que em virtude do lote POSd se situar junto da nova rede rodoviária*

*ribeirinha da Baía de Pac On na Taipa, bem como junto da via de saída do túnel aquático de Macau-Taipa que iria ser brevemente construído, e tendo em consideração n conjunto de factores dessa nova zona sobre a rede viária, o planeamento urbanístico, entre outros, o plano inicial (para finalidade comercial ou vivenda unifamiliar e edifício) já não serviria.*

- 14. Todavia, considerando que por sentença proferida pelo Tribunal de Última Instância, no âmbito do Processo n.º 36/2007, ficou provado que o procedimento de troca do referido lote envolveu a prática dum crime de corrupção passiva para acto ilícito por parte do então SOPT, por despacho do Chefe do Executivo, de 12 de Junho de 2008, exarado na informação n.º 055/DSODEP/2008, de 30 de Maio, da DSSOPT, foi indeferido o respectivo pedido.*
- 15. Da leitura da fotografia aérea de 2009 descarregada da intranet, da Rede de Informação Cadastral, as obras de aproveitamento do lote PO5d ainda não tinham sido iniciadas.*
- 16. O DSODEP, através do ofício de 23 de Março de 2010, exigiu à concessionária a apresentação de justificação sobre o atraso de aproveitamento do terreno, bem como todas as informações que julgasse oportunas no sentido de esclarecer o seu incumprimento.*
- 17. Lam Lei Kuan e o Chan Hong Sang, em representação da concessionária, submeteram em 26 de Abril de 2010, à DSSOPT certidão do registo predial, certidão do registo comercial e de bens móveis e anteprojecto de obra, bem como as justificações da impossibilidade de aproveitamento do terreno no prazo previsto.*
- 18. O DJUDEP analisou o processo, através da informação n.º*

*41/DJUDEP/2011, de 28 de Outubro, emitindo parecer.*

- 19. O Grupo de Trabalhos Jurídicos (GTJ), criado por despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 05/GTJ/2012, de 14 de Fevereiro, concordou com a análise e o parecer efectuados pelo Departamento Jurídico. Para além da proposta da declaração de caducidade da concessão do terreno (caducidade da concessão do lote P05d), propôs igualmente a realização de audiência prévia à concessionária e após esse procedimento, o envio do processo à Comissão de Terras para análise e emissão de parecer, bem como a continuação das tramitações posteriores. O Chefe do Executivo manifestou a sua concordância por despacho de 23 de Fevereiro de 2012.*
- 20. Face ao exposto, o DSODEP através do ofício n.º 0122/6182.06/DSODEP/2012, de 9 de Março, notificou a concessionária do sentido da decisão e de que a mesma poderia apresentar a respectiva resposta escrita no prazo de 10 dias, contados a partir da recepção da notificação, de acordo com o estipulado no artigo 93.º e seguintes do CPA.*
- 21. Assim, os membros da administração, Chan Hong Sang e Ho Kim Fong, apresentaram em 2 de Abril de 2012, na DSSOPT, resposta à audiência, a qual não alterou o sentido da decisão.*
- 22. Posteriormente, a chefe do DJUDEP através da CSI n.º 216/DJUDEP/2013, de 20 de Agosto, comunicou ao DSODEP que a referida informação foi enviado ao GTJ e solicitou ao mesmo que desse seguimento ao procedimento mediante a elaboração de proposta, a submeter superiormente, de envio do processo à Comissão de Terras*

*para parecer.*

23. *Nestes termos, o DSODEP, através da proposta n.º 292/DSODEP/2013, de 16 de Outubro, propôs autorização superior para o envio do processo à Comissão de Terras para análise, parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores, tendo o director da DSSOPT proferido em 16 de Outubro de 2013 despacho concordante.*
24. *Reunida em sessão de 17 de Julho de 2014, a Comissão de Terras, depois de analisar o processo e tendo em consideração os pareceres constantes nas informações n.ºs 098/DSODEP/2011, de 22 de Agosto, 41/DJUDEP/2011, de 28 de Outubro, 320/DSODEP/2011, de 18 de Novembro, 05/GTJ/2012, de 14 de Fevereiro, 20/DJUDEP/2013, de 15 de Abril, 292/DSODEP/2013, de 16 de Outubro, e tendo em conta os despachos emitidos na informação n.º 05/GTJ/2012 pelo SOPT, em 15 de Fevereiro, e pelo Chefe do Executivo, em 23 de Fevereiro, entende que ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima primeira do contrato de revisão da concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), deve ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de Concurso público, do terreno com a área de 936m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, no Aterro da Baía de Pac On (Norte), designado por lote PO5d, a favor da Sociedade Imobiliária Belo Horizonte, Limitada, cujo contrato foi titulado pelo Despacho n.º 16/SATOP/99 e revisto pelos Despachos do SOPT n.ºs 196/2005 e 150/2006, A 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 já*

*pagas e dos respectivos juros no montante global de \$70995221,00 patacas. Em concomitância com isso, nos termos do n.º 3 da cláusula décima primeira do respectivo contrato de revisão da concessão, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), a caducidade da concessão determinará a reversão para RAEM de todas as benfeitorias introduzidas no terreno, o qual reverte para o Estado, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização.*

*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.”.*

22. Em 06/05/2015, o Senhor Chefe do Executivo proferiu, no parecer supra, o seguinte despacho: “同意”, o que significa em português, “concordo”.
23. O indivíduo de nome Ho Meng Fai (何明輝) é uma pessoa interligada à sociedade da Recorrente, tomando decisões importantes sobre a mesma, não obstante não ser sócio ou administrador da Recorrente no respectivo registo comercial.
24. Segundo o Ac. do TUI de 30/01/2008, proferido no Proc. n.º 36/2007, este indivíduo ofereceu vantagem patrimonial ao Ao Man Long, então Secretário para os Transportes e Obras Públicas, com vista a obter decisão favorável no procedimento da troca de terreno acima em referência.
25. A concessão por arrendamento titulada pelos Despachos n.ºs 46/SATOP/04, 49/SATOP/04 e 84/SATOP/06, não foi objecto de declaração de caducidade.

\*

#### **IV – Fundamentação**

Entende a Recorrente que o acto recorrido padece dos seguintes vícios:

- Erro no pressuposto de facto;
- Violação do n.º 3 do art.º 215.º da Lei n.º 10/2013;
- Erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário; e
- Violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração entre a Administração e os particulares, bem como o abuso de direito.

Vamos analisar se lhe assiste razão.

##### **1. Do erro no pressuposto de facto:**

Para a Recorrente, o acto recorrido errou nos seguintes factos:

- o prazo de aproveitamento para o Lote “PO5d” não é de 12 mese, mas sim 36 meses;
- não corresponde à verdade de que não requereu a prorrogação do prazo de aproveitamento, bem pelo contrário, o tinha feito em 26/04/2010;
- também não corresponde à verdade de que não tem intenção de aproveitar o terreno em causa pelo simples facto de que tinha requerido a troca de terreno; e
- a falta de aproveitamento do terreno não é da sua culpa exclusiva, mas sim da culpa predominante da Administração.

*Quid iuris?*

É verdade que o prazo de aproveitamento do terreno em causa é de 36 meses, e não 12 meses tal como é referido no ponto 12 do parecer do

Senhor Secretário para Transporte e Obras Públicas, que faz parte integrante do acto recorrido.

Contudo, trata-se de um erro irrelevante que nada afecta o sentido da decisão do acto recorrido, visto que no momento da decisão (06/05/2015), o prazo de aproveitamento de 36 meses já completou há muito tempo (21/12/2008).

Quanto ao facto do pedido da prorrogação do prazo de aproveitamento, não assiste mínima razão à Recorrente, uma vez que tal pedido de prorrogação do prazo foi feito em momento (26/04/2010) bem posterior do termo do prazo de aproveitamento (20/12/2008).

A referência no acto recorrido da falta de pedido a prorrogação do prazo de aproveitamento por parte da Recorrente deve ser entendida no sentido de que a Recorrente não formulou qualquer pedido de prorrogação do prazo antes do termo do mesmo (20/12/2008), pois, a Entidade Recorrida nunca ignorou a Recorrente ter apresentado anteprojecto de construção e requerido a prorrogação do prazo de aproveitamento em 26/04/2010, só que entendeu que tal pedido não era atendível por já se verificar o incumprimento do prazo de aproveitamento por culpa da mesma.

Em relação à afirmação de que a Recorrente não tem intenção de aproveitar o terreno em causa, achamos que se trata duma conclusão correcta face aos elementos existentes.

Vejamos.

O facto de pedir a troca de terreno em si já evidencia que a Recorrente não queria aproveitar o Lote “PO5d” mas sim queria trocar um outro com melhor valor económico.

Caso contrário, o indivíduo de nome Ho Meng Fai, pessoa interligada à sociedade da Recorrente, tomando decisões importantes sobre a mesma, não obstante não ser sócio ou administrador da Recorrente no respectivo registo comercial (conforme a própria alegação da Recorrente em sede da audiência prévia – fls. 50 a 52 do PA), não teria a necessidade de oferecer vantagem patrimonial ao Ao Man Long, então Secretário para os Transportes e Obras Públicas com vista a obter decisão favorável no procedimento da troca de terreno.

Não será difícil de compreender a actuação da Recorrente, visto que o Lote “PO5d” se destina apenas para construir uma vivenda unifamiliar de 3 pisos, pelo que em termos de valor económico, é bastante inferior para um terreno que permite construir centenas de fracções autónomas, tal como o Lote “PO5c”, razão pela qual a Recorrente deixou o Lote “PO5d” inactivo, esperando boa oportunidade para trocar outro terreno com melhor valor económico.

No que respeita à falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo, entende a Recorrente que tal falta deve-se à culpa predominante da própria Administração por razões seguintes:

- morosidade na decisão do pedido da troca de terreno, pois, caso se a Administração tivesse decidido dentro dos prazos legalmente estabelecidos no CPA, a Recorrente já teria tempo suficiente para aproveitar o terreno, isto é, construir uma vivenda unifamiliar de 3 pisos, ainda que o pedido de troca de terreno viesse a ser indeferido; e
- não era a prática habitual da Administração antes de 2010 proceder à revisão de contratos de concessão para mera

prorrogação dos respectivos prazos de aproveitamento, nem declarar a caducidade da concessão por incumprimento dos prazos de aproveitamento.

Adiantamos desde que não lhe assiste razão.

Já vimos que a intenção da Recorrente é trocar um outro terreno com melhor valor económico.

Não obstante a Administração não ter decidido o pedido de troca de terreno em conformidade com os prazos estabelecidos no CPA, mas tal facto não justifica o incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno por parte da Recorrente, visto que o legislador prevê mecanismos próprios para as situações da falta de resposta da Administração perante um pedido formulado por um particular dentro dos prazos legalmente estabelecidos, presumindo, como regra, o indeferimento tácito (ou, nos casos legal e especialmente previstos, o deferimento tácito), permitindo desta forma o particular reagir contra a decisão tácita que lhe é desfavorável nos termos legais.

Decorridos os prazos estabelecidos no CPA para a decisão do seu pedido de troca de terreno, a Recorrente nada reagiu.

Nesta conformidade, não pode servir a morosidade da Administração para justificar a sua falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo.

Por último, quanto à não actuação da Administração ao longo dos anos perante as situações de incumprimento do prazo de aproveitamento dos terrenos concedidos, cumpre-nos dizer que não existe qualquer norma legal que prevê o limite temporal para a declaração da caducidade da concessão com fundamento na falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo, o que significa que a Entidade Recorrida a pode fazer em qualquer

momento.

Em segundo lugar, como bem afirmou o Dign<sup>o</sup> Magistrado do M<sup>o</sup> P<sup>o</sup> no seu parecer que *“qualquer prática habitual ou tolerância ilegais não podem sobrepor na actuação legal da Administração, nem podem invalidar esta. Pois a legalidade constitui o princípio primordial de toda actividade administrativa.”*.

Trata-se duma afirmação com a qual concordamos na sua íntegra, pelo que, fazemos, com a devida vénia, como parte integrante da nossa fundamentação.

Face ao exposto, é de concluir pela inexistência do alegado vício do erro no pressuposto de facto

## **2. Da violação do n<sup>o</sup> 3 do art<sup>o</sup> 215<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 10/2013 e do erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário:**

Já vimos na supra que a falta de aproveitamento do terreno em causa resulta da culpa da Recorrente, pelo que não se verifica a violação do n<sup>o</sup> 3 do art<sup>o</sup> 215<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 10/2013, nem existe o erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário.

## **3. Da violação dos princípios da boa-fé, da colaboração, da igualdade e da proporcionalidade e do abuso do direito:**

Dispõe o n<sup>o</sup> 5 do art<sup>o</sup> 104<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 10/2013 (Nova Lei de Terras) que *“A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.”*

Por sua vez, o art<sup>o</sup> 166<sup>o</sup> da mesma Lei estabelece que:

### ***Artigo 166.º***

#### ***Caducidade das concessões***

1. *Para além das situações previstas nos Capítulos VII e XI, as concessões provisórias ou as concessões definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verifique qualquer uma das seguintes situações:*
  - 1) *Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento 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;*
  - 2) *Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão.*
2. *Para além das situações previstas nos Capítulos VII e XI, as concessões provisórias de terrenos rústicos caducam quando:*
  - 1) *O aproveitamento não seja iniciado dentro de seis meses após a concessão ou no prazo contratual fixado;*
  - 2) *O aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intercaladamente, por um período superior a 12 meses.*

Conjugados os preceitos supra transcritos, podemos retirar as seguintes conclusões:

- A suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento só tem lugar quando o incumprimento do prazo do aproveitamento não é imputável ao concessionário, mediante requerimento escrito dirigido ao Chefe do Executivo e sob autorização deste; e
- Se o concessionário tiver culpa no incumprimento do prazo do aproveitamento, é declarada a caducidade da concessão

provisória, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa a que se refere o n.º 3 do art.º 104.º da Lei n.º 10/2013.

Como se vê, uma vez verificado que o incumprimento do prazo do aproveitamento é imputável ao concessionário, a lei impõe-se, sem qualquer alternativa, a declaração da caducidade da concessão, pelo que esta declaração traduz-se numa actividade administrativa vinculada<sup>1</sup>.

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

Mas, ainda que entendesse, por mera hipótese, que a declaração da caducidade da concessão com fundamento no incumprimento culpável do prazo de aproveitamento fosse uma actividade discricionária, sempre se teriam que dar por improcedentes os vícios invocados.

Vejamos a razão de ser.

Quanto ao alegado abuso de direito bem como a violação dos princípios da boa fé e da colaboração entre a Administração e o particular, salientamos que não obstante a Entidade Recorrida não ter declarado atempadamente a caducidade da concessão por falta de aproveitamento dentro do prazo, tal circunstância nunca confere à Recorrente qualquer expectativa de que o prazo do aproveitamento poderia ser prorrogado, já que, como já referimos anteriormente, não existe qualquer normal legal que prevê o limite temporal para a declaração da caducidade, o que significa que a Entidade Recorrida a pode fazer em qualquer momento.

Por outro lado, reafirmamos que *“qualquer prática habitual ou tolerância ilegais não podem sobrepor na actuação legal da Administração, nem podem invalidar*

---

<sup>1</sup> No mesmo sentido, veja-se o Ac. do TSI de 21/07/2016, proferido no Proc. n.º 434/2016.

*esta. Pois a legalidade constitui o princípio primordial de toda actividade administrativa.”.*

Quanto à violação do princípio da proporcionalidade, não se nos afigura que seja desproporcional a declaração da caducidade em causa, tendo em conta os interesses públicos em jogo, especialmente a necessidade do terreno para os mais variados aproveitamentos, sendo certo que o terreno é um bem valioso e escasso da RAEM.

No que respeita à violação do princípio da igualdade, a Recorrente, para demonstrar a existência da violação, indicou o caso da concessão titulada pelos Despachos n.ºs 46/SATOP/04, 49/SATOP/04 e 84/SATOP/06 que, na sua óptica, mereceu um tratamento privilegiado por parte da Entidade Recorrida.

É consabido que o princípio da igualdade visa assegurar às pessoas em situações iguais os mesmos direitos, prerrogativas e vantagens, com as obrigações correspondentes, o que significa tratar de modo igual os iguais e de modo desigual os desiguais, visando sempre o equilíbrio entre todos, sempre e só nos casos de actividades administrativas discricionárias.

No caso em apreço, não está demonstrado nos autos que o caso indicado tem a mesma situação à da Recorrente, por exemplo, não foi requerida a troca de terreno envolvimento da prática de actos de corrupção activa com vista a obter decisão favorável do pedido da troca.

Não tendo comprovado a identidade das situações, não se pode dizer existir a violação do princípio da igualdade.

Face ao exposto, os alegados vícios alegados não deixam de se julgar improcedentes.

\*

Tudo visto, resta decidir.

\*

**V – Decisão**

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

\*

Custas pela Recorrente com taxa de justiça de 10UC.

Notifique e D.N..

\*

RAEM, aos 22 de Junho de 2017.

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa