

**Processo n.º 1/2018.**

**Recurso jurisdicional em matéria administrativa.**

Recorrente: Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada

Recorrido: Chefe do Executivo.

**Assunto: Contrato de concessão por arrendamento. Lei de Terras. Publicidade de declaração da caducidade do contrato de concessão. Despacho: Concordo. Natureza do prazo de aproveitamento de terreno urbano.**

Data da Sessão: 7 de Março de 2018.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Song Man Lei e Sam Hou Fai.

#### SUMÁRIO:

**I** – Nada obsta a que seja o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas a publicar em Boletim Oficial o despacho do Chefe do Executivo que declara a caducidade de concessão por arrendamento de terreno.

**II** - Quando, após examinar e citar parecer da Comissão de Terras, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas exarou um parecer com 12 pontos, em que concluía dizendo: “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” e o Chefe do Executivo exarou

o despacho “Concordo” sobre o parecer do Secretário, a interpretação deste Despacho só pode ser uma: o Chefe do Executivo declarou formalmente a caducidade da concessão do referido terreno.

**III** - O prazo de aproveitamento de terreno urbano concedido por arrendamento é um prazo imperativo, que pode ser suspenso ou prorrogado pelo Chefe do Executivo, em determinadas circunstâncias.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

**I – Relatório**

**Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada**, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 15 de Maio de 2015, do **Chefe do Executivo**, que declarou a caducidade do contrato de concessão provisória por arrendamento de um terreno sito na Taipa, na Avenida Kwong Tung, designado por Lote BT 11, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 23188, com a área de 2209 m<sup>2</sup>, por falta de aproveitamento, por incumprimento, no prazo fixado no contrato.

O **Tribunal de Segunda Instância (TSI)**, por acórdão de 21 de Setembro de 2017, negou provimento ao recurso.

Inconformada, interpõe **Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada**, recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância (TUI)**, suscitando as seguintes questões:

- A decisão recorrida não devia dar por assente, como deu (factos sub 6), que o texto do n.º 1 da cláusula terceira estabelecia, logo na sua versão inicial de 1999, que o edifício em regime de propriedade horizontal a implantar no lote BT11 é constituído por um pódio com 4 pisos e uma torre com 29 pisos; na sua versão inicial de 1999, em língua chinesa, o texto da cláusula referia um pódio com 4 pisos e dois edifícios em torre compreendendo, respectivamente, 19 pisos e 29 pisos. Só a partir da publicação no BO, em 20 de Abril de 2005, do despacho de Rectificação é que esta contradição foi corrigida;

- A decisão recorrida também não devia ter considerado assente que o prazo do aproveitamento começou a correr logo em 1999 (facto sub 8) e que era nesse período que a Recorrente podia e devia proceder ao aproveitamento (facto sub 17);

- Excesso de pronúncia: conhecimento oficioso da caducidade por decurso do prazo de concessão;

- Violação do disposto no artigo 167.º da Lei de Terras e no artigo 113.º n.º 1 do CPA, pois é o próprio acto do Chefe do Executivo que tem que ser publicado no Boletim Oficial e deve constar do próprio acto do Chefe do Executivo, além do mais, a declaração de cessação, por caducidade, do contrato de concessão por arrendamento, isto é, o objecto e o sentido da decisão;

- Vício de forma por falta de fundamentação;

- Défice de instrução do procedimento administrativo;
- Violação do disposto no artigo 215.º da Lei de Terras;
- Prazo de aproveitamento do terreno é indicativo e não imperativo.

O **Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público** emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

## **II – Os factos**

**O acórdão recorrido** considerou provados os seguintes factos:

1 - A Recorrente é uma sociedade comercial que se dedica, entre outras actividades, ao investimento no sector imobiliário.

2 - A Recorrente é titular do direito resultante da concessão do arrendamento incluindo a propriedade de construção do terreno conhecido como Lote **BT11**.

3 - Este lote, ao qual se refere o acto administrativo ora impugnado resultou de operações de anexação e desanexação dos prédios descritos sob os números 20670, 20671 e 20672 (a fls. 92v, 93 e 93v, respectivamente, do livro B45) na Conservatória do Registo

Predial.

4 – Os prédios descritos sob os números 20670, 20671 e 20672 haviam sido concedidos por arrendamento à “Fábrica de Artigos de Vestuário “estilo”, Limitada”, tendo sido revertidos para o Território duas parcelas de terreno com as áreas de 4872 m2 e 6800 m2 em 3 e 5 de Maio de 1966.

5 – A finalidade de tal concessão era a construção de uma fábrica de fiação e tecelagem, anexos e moradias para os seus empregados e tinha uma duração de 50 anos.

6 – De acordo com o despacho n.º 125/SATOP/99 e do contrato respectivo, o lote BT11 concedido à recorrente visava a implantação de um edifício em regime de propriedade horizontal, com finalidade habitacional, comercial, estacionamento e creche, constituído por um pódio de 4 pisos (incluindo o piso de cobertura) e uma torre com 29 pisos (cláusula 3ª do contrato: fls. 148).

7 – O arrendamento era válido por 50 anos, contados de 29 de Outubro de 1964, podendo ser renovado, nos termos da legislação aplicável, até 19 de Dezembro de 2049 (cláusula 2ª do contrato; fls. 148).

8 – O aproveitamento do terreno deveria operar-se no prazo global de 42 meses, contados a partir da data da publicação do despacho n.º 125/SATOP/99, que se veio a

verificar no dia 17/12/1999 (cláusula 5<sup>a</sup> do contrato: fls. 148).

9 – A economia de Macau começou a sentir crise imobiliária em 1996.

10 - Em 15 de Janeiro de 2002, as concessionárias dos lotes **BT8** e **BT9** fizeram um pedido formal ao SOPT no qual respectivamente solicitaram o reescalonamento das prestações do prémio em dívida e a isenção de qualquer penalização, nos termos dos documentos que se juntam sob os docs. no. 40 e 41, com o seguinte teor:

*«...3. As condições económicas actuais, aliadas ao excesso de oferta prevalecente no mercado imobiliário, desaconselham, pelo menos por enquanto, o aproveitamento situado na ilha da Taipa que exigiria elevados investimentos, acrescidos do montante do prémio Concessão ainda por liquidar.*

*4. Face ao exposto, seja-nos permitido apelar à compreensão de Vossa Excelência para as nossas dificuldades, solicitando, por isso, se digne conceder-nos uma ampla moratória, isenta de qualquer penalização, para a liquidação do montante referido em no. 1 do presente pedido.»*

11 - Consta de documentos internos da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes o ofício com a Ref. 6321.1 e 6322.1/DSODEP/2002, sugestivamente intitulado “*Incumprimento dos prazos para o pagamento de prestações dos prémios fixados*”

nos contratos de concessão de terrenos”, no qual se pode ler:

*«Sobre o assunto e sendo ainda significativo o valor global das prestações dos prémios em atraso aos quais há a acrescentar o montante correspondente aos juros de mora e tendo em conta várias solicitações transmitidas formal ou informalmente quanto à possibilidade de a questão vir a ser objecto de alguma medida que vise, sem prejuízo das receitas do Território, uma diferente forma de pagamento e que ao mesmo tempo constitua um estímulo para que as concessionárias procedam aos respectivos pagamentos, solicita-se que nos informem se está prevista alguma intervenção nessa área. [...]*

*Ainda no que se refere ao incumprimento dos contratos mas quanto às cláusulas relativas aos prazos para conclusão dos aproveitamentos informa-se que **tem sido prática nesta Direcção de Serviços e com conhecimento da Comissão de Terras a prorrogação dos prazos fixados nos contratos sem aplicação de multas tendo em conta a situação actual do mercado imobiliário que se traduz numa grande oferta de fracções autónomas para as finalidades: habitação; comércio; escritórios; e estacionamento, e numa fraca procura das mesmas o que permite aos concessionários reprogramar os seus investimentos e respectivos encargos financeiros**».* (doc. 42)

12 - Por outro lado, consta da Informação 022/DSODEP/2002 o seguinte:

*«...9. Apesar do acima proposto relativamente aos lotes de terreno anteriormente*

*concedidos à Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada, julga-se de, tendo em conta a informação prestada pela DSF, o facto de ser significativo o valor global das prestações dos prémios em atraso devidas pelos concessionários de terrenos (\$989.780.370,00), conhecidas as **dificuldades que atravessa o sector imobiliário** que se traduz numa grande oferta de fracções autónomas para as finalidades de habitação, comércio, escritórios e estacionamento, na fraca procura das mesmas para além das dificuldades de obtenção dos necessários financiamentos, levantar a questão da procura de uma solução, no âmbito de um grupo de trabalho, com participação para além de representantes de instituições do Território (DSF, DSSOPT, IPIM, etc.) de representantes das várias entidades ligadas ao sector (Associações de empresários ou de empresas ligadas ao investimento, construção e fomento imobiliário, bancos, etc.), que, sem prejuízo das receitas do Território e das concessionárias que têm cumprido atempadamente as suas obrigações pagando as suas prestações bem como os respectivos juros de mora, apresente propostas que constituam um estímulo para que as concessionárias que se encontram em dificuldades possam satisfazer os respectivos pagamentos.» - destaque nosso (cfr. Doc. n.º 43 junto com a p.1i)*

13 - As referidas concessionárias nunca tiveram qualquer resposta formal dos Serviços, apesar de nessa informação constar expressamente:

*«julga-se de indeferir os pedidos e de informar as requerentes de que devem regularizar os pagamentos em dívida admitindo-se apenas, após a apresentação dos*

*respectivos comprovativos, a prorrogação dos prazos de aproveitamento de cada um dos lotes.» (doc. cit.).*

14 – Por despacho do Chefe do Executivo de 26/11/2010, relativo à Informação 215/DSODEP/2010, da DSSOPT, foi dado início ao procedimento tendente à declaração de caducidade da concessão do referido terreno (fls. 4-9 do *Proc. n.º 45/2010* da Comissão de Terras).

15 - No processo *n.º 40/2011* foi proferido pela Comissão de Terras Parecer com o seguinte teor:

*«-Respeitante ao pedido feito pela Companhia de Investimento Jockey, Limitada, de concessão de um novo prazo de aproveitamento do terreno concedido, por arrendamento, com a área de 8124 m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, na Estrada Governador Albano de Oliveira (designado por parcela 3), para construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 5 pisos, destinado a habitação e estacionamento, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho n.º 13/SATOP/98, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 10/98, de 11 de Março de 1998.*

*Proposta de aplicação de uma multa máxima de \$900 000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno, e de fixação de um último prazo por mais 48 meses para conclusão do aproveitamento, contados a partir do dia da*

*recepção da notificação da respectiva decisão,*

*[...]*

*6. De acordo com a cláusula terceira do contrato o terreno concedido é aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 5 pisos, destinado a habitação e estacionamento.*

*7. O prazo global de aproveitamento do terreno é de 30 meses, contados a partir da data da publicação do Despacho n.º 13/SATOP/98, ou seja, até ao dia 10 de Setembro de 2000. E o prazo de arrendamento do terreno é de 25 anos, também contados a partir da data da publicação do mesmo, ou seja, até ao dia 10 de Março de 2023.*

*8. Conforme a cláusula sexta do contrato da concessão, a concessionária assumiu a obrigação de proceder à desocupação do terreno concedido e à elaboração dos projectos de todas as infra-estruturas correspondentes às parcelas «.Fc» e «Jc»,*

*9. O montante do prémio é de \$10 328 338,00 patacas, a concessionária já pagou a totalidade do prémio por prestações. [...]*

*Em cumprimento do despacho superior, o DSOEP da DSSOPT enviou à concessionária o Ofício n.º 183/6295.01/DSOEP/2010, em 23 de Março de 2010, solicitando a apresentação de justificação sobre o não aproveitamento.*

*Na sequência disto, a concessionária apresentou dois requerimentos, respectivamente em 23 de Abril de 2010 e 13 de Maio de 2010, justificando as seguintes razões do incumprimento do contrato e apresentando os seguintes pedidos:*

*Após as autorizações da transmissão do direito resultante da concessão, aconteceram respectivamente as **crises financeiras asiáticas em 1997 e 1998**, e a **ameaça da doença designada por síndrome respiratória aguda severa em 2003 e 2004**. Por isso, a economia da Ásia, incluindo a economia de Macau, esteve em situação difícil nos anos seguintes.*

*Embora em 2005 e 2006 a economia de Macau se tenha desenvolvido aceleradamente no sector imobiliário, de turismo e jogo, encontrou-se um outro grave problema que é o da **insuficiência dos trabalhadores no sector da construção civil e os custos do aproveitamento do terreno também aumentaram exponencialmente**, pelo que a requerente teve dificuldades a proceder ao aproveitamento do terreno nas referidas circunstâncias.*

*Porém, passou-se a uma **nova crise financeira global desde 2007**, e o financiamento do aproveitamento do referido terreno também foi influenciado negativamente apenas vindo melhorar ultimamente.*

*Posto isto, a concessionária referiu que ainda continuava com interesse no*

*aproveitamento do respectivo terreno, tinha fundos financeiros próprios suficientes e tinha concluído o financiamento preliminar do projecto de desenvolvimento. Foi pago integralmente o prémio. Já tinha sido solicitado aos respectivos departamentos a emissão da planta cadastral e da Planta de Alinhamento Oficial (PAO) para elaboração dos projectos. Posteriormente, iria apresentar os projectos de arquitectura e de obras e o calendário de execução das obras para dar início à execução das mesmas após os mesmos terem sido autorizados.*

*Além disso, a concessionária solicitou a anexação do seu terreno com dois terrenos (as parcelas 1 e 2) que pertenciam a um sócio e administrador para serem aproveitados com a construção de edifícios luxuosos para fins habitacionais, no sentido de satisfazer necessidades do mercado e do desenvolvimento social e a concessão de um novo prazo de aproveitamento do terreno não inferior a 72 meses. O DSOEP da DSSOPT elaborou a informação n.º 130/DSOEP/2011, de 6 de Julho de 2011, analisando as justificações apresentadas pela concessionária:*

*- Após a publicação do Despacho n.º 32/SATOP/98, embora a economia de Macau tivesse sofrido da crise financeira asiática e da síndrome respiratória aguda severa, mesmo assim, a concessionária não podia alegar esses factos como pretextos para alijar responsabilidades pelo não aproveitamento do terreno de acordo com os termos contratuais e pela não apresentação de projecto. Por outro lado, a concessionária devia*

*entender que no investimento imobiliário há sempre riscos e devia ter disponibilizado as respectivas soluções.*

*A concessionária referiu que no período entre 2005 e 2006 devido à insuficiência de recursos humanos no sector da construção não realizou o aproveitamento do terreno. No entanto, a concessionária nunca apresentou à Administração quaisquer justificações sobre isso ou solicitou a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno.*

*Conforme os “Critérios para a Classificação de Gravidade” definidos na Informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio, para tratamento dos terrenos não aproveitados, a concessionária do presente processo **cometeu uma infracção considerada “muito grave” (a falta de apresentação do projecto de aproveitamento do terreno após a concessão do mesmo) e uma infracção considerada “grave” (decorrido a prazo de aproveitamento de terrenos e sem apresentação do requerimento de prorrogação).** Caso a concessionária não apresente uma justificação adequada, poderá a entidade concedente iniciar de imediato o procedimento da devolução do terreno.*

*Este departamento referiu na informação que o atraso no aproveitamento do terreno se devia à carência do capital necessário ao aproveitamento do terreno e do interesse por parte da concessionária, no entanto, face a uma eventual reclamação e/ou recurso por parte da concessionária sobre a declaração da caducidade/da rescisão do contrato, este*

*departamento propôs superiormente o envio do processo em causa ao Departamento Jurídico (DUJDEP) para ser analisado pormenorizadamente a fim de se emitir um parecer jurídico sobre a constituição ou não do impedimento à realização dos procedimentos de devolução do terreno na situação em que o prémio já tinha sido pago pela concessionária e a PAO já tinha sido emitida à concessionária, tendo o director da referida Direcção de Serviços concordado em 11 de Julho de 2011 com o proposto.*

*Assim, foi emitido parecer jurídico através da informação n.º 35/DJUDEP/2011, de 11 de Agosto, se concluiu que tendo em consideração que a concessionária apenas tinha alegado os factos notórios, designadamente, a crise financeira e a síndrome respiratória aguda severa, para justificar sobre o seu incumprimento, no entanto, não apresentou quaisquer esclarecimentos sobre as questões relativas aos factos que constituíram impedimentos ao aproveitamento do terreno. Além disso, a concessionária aceitou da sua livre vontade as cláusulas do contrato numa altura em que a situação económica era má, assim sendo, era evidente que já tinha tido em conta os eventuais riscos existentes, portanto, poder-se-ia declarar assim a caducidade da concessão do terreno nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula 13ª do contrato e na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 166.º da Lei da Terras n.º 6/80/M, de 5 de Julho. Apesar de a nova PAO ter sido emitida, mesmo assim, isso não constitui impedimento à declaração de caducidade da concessão do terreno porque tal emissão não confere qualquer direito à concessionária.*

*Por último, através da informação n.º 207/DSODEP/2011, de 18 de Agosto, o DSODEP afirmou que concordava com o parecer jurídico constante da informação do DJUDEP e uma vez que o incumprimento do prazo de aproveitamento podia ser inteiramente imputado à concessionária, nos termos do contrato de concessão e das respectivas disposições da Lei de Terras, propunha-se que fosse declarada a caducidade da concessão do terreno pelo Chefe do Executivo e que todo o prémio pago no valor de \$10 634 793,00 patacas, assim como o terreno e todas as benfeitorias aí introduzidas passassem para a posse da RAEM, não havendo lugar a qualquer indemnização por parte da concessionária e propôs superiormente autorização para o desencadeamento do procedimento da declaração da caducidade da concessão do terreno. O director da referida Direcção de Serviços manifestou a sua concordância com a respectiva proposta.*

*O SOPT também concordou com a proposta constante da referida informação e propôs superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores. Através do parecer n.º 473/CCP/GCE/2011, de 19 de Agosto de 2011, o assessor do Gabinete do Chefe do Executivo emitiu um parecer jurídico sobre a informação apresentada pela DSSOPT, do seguinte teor:*

*Apesar de a concessionária não ter conseguido apresentar provas, mesmo assim, os motivos de incumprimento alegados pela concessionária (designadamente, a síndrome*

*respiratória aguda severa e a crise financeira de 2007) eram factos notórios, imprevisíveis e incontroláveis ainda que o nível de impacto dos mesmos fosse diferente consoante os casos.*

*As situações difíceis de exploração naquela altura por parte da concessionária foram demonstradas na informação n.º 17/DA/2011 da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos relativa à isenção de imposto, anexada ao ofício n.º 0160/GSEF/2011 do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças.*

*Apesar disso, é de referir que a concessionária pagou integralmente o prémio no prazo estabelecido.*

*Actualmente em Macau existe ainda uma insuficiência de recursos humanos resultante do desenvolvimento muito rápido da economia, pelo que essa situação constituiu na altura um impedimento para o cumprimento do prazo de aproveitamento por parte da concessionária.*

*Apesar disso, o Governo da RAEM ainda insiste em aplicar o mecanismo de importação de trabalhadores não residentes estabelecido de acordo com o princípio de que os trabalhadores não residentes são importados para suprir a insuficiência de trabalhadores residentes, com vista a assegurar o direito ao emprego dos residentes de Macau.*

*Tendo em consideração os referidos factos objectivos, o incumprimento do contrato no âmbito do aproveitamento do terreno não é imputável plenamente à concessionária.*

*Devido à complexidade do processo e a alguns factos que não são imputáveis à concessionária e tendo em consideração uma eventual reclamação e/ou recurso por parte da concessionária sobre a declaração da caducidade ou da rescisão do contrato, propôs-se superiormente que não fosse autorizado o desencadeamento de procedimentos da declaração da caducidade da concessão, no entanto, a concessionária deveria cumprir o contrato num prazo de 48 meses. Este parecer mereceu a concordância do Chefe do Executivo por despacho de 19 de Agosto de 2011. Nestes termos, a DSSOPT propôs superiormente através da informação n.º 215/DSODEP/2011, de 24 de Agosto, a concessão de um novo e último prazo de aproveitamento de 48 meses, contados a partir da data da recepção da comunicação da respectiva decisão e a aplicação à concessionária de uma multa máxima de \$900000,00 patacas, nos termos da cláusula 8.ª do contrato de concessão, bem assim como a eventual audiência. O superior hierárquico concordou com a proposta. [...] Por todo o exposto, após ter analisado o processo, esta Comissão considera que apesar da responsabilidade pela não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo ser imputada à concessionária, todavia, tendo em conta que a proposta de declaração de caducidade da concessão não mereceu a aprovação do Chefe do Executivo e que a concessionária manifestou possuir capital suficiente e que irá*

*apresentar os projectos de arquitectura e obra e o calendário para a execução das obras, o que demonstra que pretende concluir o aproveitamento do terreno, concorda com a proposta da DSSOPT, de aplicação à concessionária de uma multa máxima de \$900000,00 patacas, nos termos da cláusula 8.ª do respectivo contrato e de concessão de um novo prazo de aproveitamento do terreno de 48 meses para a conclusão do aproveitamento do terreno, contados a partir da data da recepção da comunicação da respectiva decisão.*

## *II*

*Reunida em sessão em 3 de Novembro de 2011, esta Comissão, analisado o processo e tendo em consideração as propostas apresentadas nas informações n.º 130/DSODEP/2011, 35/DJUDEP/2011, 207/DSODEP/2011, 215/DSODEP/2011 e 242/DSODEP/2011 respectivamente de 6 de Julho, 11 de Agosto, 18 de Agosto, 24 de Agosto e 15 de Setembro de 2011 e os pareceres nelas emitidos pelo SOPT respectivamente em 19 de Agosto de 2011, 1 de Setembro de 2011 e 20 de Setembro de 2011, assim como o despacho exarado na informação n.º 207/DSODEP/2011 pelo Chefe do Executivo, em 19 de Agosto de 2011, esta Comissão concorda com a proposta da DSSOPT de que seja concedido um novo e último prazo de aproveitamento de 48 meses para a conclusão do aproveitamento do terreno, contados a partir da data da recepção da comunicação da respectiva decisão, e de aplicação à concessionária de uma multa máxima de \$900 000,00*

*patacas.*

*Comissão de Terras, aos 3 de Novembro de 2011.»*

*16 - No processo n.º 42/2014 foi emitido pela Comissão de Terras Parecer o seguinte teor:*

*«- Respeitante ao pedido feito pela Sociedade Hoteleira Macau - Taipa Resort, Limitada, de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concedido, por arrendamento, com a área de 15 823m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, na Estrada Governador Albano de Oliveira (designado por parcela 2), destinado à construção de um hotel de cinco estrelas, compreendendo um pódio com 3 pisos e uma torre com 10 pisos, cuja concessão foi titulada pelo Despacho n.º 173/SATOP/97.*

*Proposta de aplicação de uma multa máxima de \$900 000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno, e de prorrogação do prazo de aproveitamento por mais 48 meses, a contar de 25 de Maio de 2015, ou seja, até 24 de Novembro de 2016.*

*1. Pelo Despacho n.º 173/SATOP/97, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 53, de 31 de Dezembro de 1997, a Companhia de Corridas de Cavalos de Macau, SARL desistiu da concessão, por arrendamento, do terreno com a área de 17 004 m<sup>2</sup>, situado na*

*ilha da Taipa, junto da Estrada Governador Albano de Oliveira, designado por parcela 2.*  
[...]

*7. O prazo global de aproveitamento do terreno é de 42 meses, contados a partir da data da publicação do Despacho n.º 173/SATOP/97, ou seja, até 30 de Junho de 2001. E o prazo de arrendamento do terreno é de 25 anos, também contados a partir da data da publicação do mesmo, ou seja, até 31 de Dezembro de 2022.*

*8. Conforme a cláusula sexta do contrato de concessão, a concessionária assumiu a obrigação de proceder à desocupação do terreno concedido, à elaboração dos projectos das infraestruturas das zonas envolventes, bem como à execução das respectivas infraestruturas.*

*9. Da leitura das informações da folha de acompanhamento financeiro constante da fls. 14 do processo, a concessionária já pagou a totalidade do prémio fixado no contrato.*  
[...]

*12. Em cumprimento do despacho superior, o DSOEP da DSSOPT enviou à concessionária o ofício n.º 18216277.01/DSOEP/2010, em 23 de Março de 2010, solicitando a apresentação de justificação sobre o não aproveitamento.*

*13. Na sequência disto, a concessionária apresentou dois requerimentos,*

*respectivamente em 23 de Abril e 13 de Maio de 2010, justificando as seguintes razões do incumprimento do contrato e apresentando os seguintes pedidos:*

*- Após as autorizações da transmissão do direito resultante da concessão, aconteceram respectivamente as crises financeiras asiáticas em 1997 e 1998, e a ameaça da doença designada por síndrome respiratória aguda grave em 2003 e 2004. Por isso, a economia da Ásia, incluindo a economia de Macau, esteve em situação difícil nos anos seguintes.*

*- Embora em 2005 e 2006 a economia de Macau se tenha desenvolvido aceleradamente no sector imobiliário, de turismo e jogo, encontrou-se um outro grave problema que é o da insuficiência dos trabalhadores no sector da construção civil e os custos do aproveitamento do terreno também aumentaram exponencialmente, pelo que a requerente teve dificuldades em proceder ao aproveitamento do terreno nas referidas circunstâncias.*

*- Porém, passou-se a uma nova crise financeira global desde 2007, e o financiamento do aproveitamento do referido terreno também foi influenciado negativamente apenas vindo a melhorar ultimamente.*

*- Posto isto, a concessionária referiu que ainda continuava com interesse no aproveitamento do respectivo terreno, tinha fundos financeiros próprios suficientes e tinha*

*concluído o financiamento preliminar do projecto de desenvolvimento. Foi pago integralmente o prémio em dívida. Já tinha sido solicitado aos respectivos departamentos a emissão da planta cadastral e da planta de alinhamento oficial (PAO) para elaboração dos projectos. Posteriormente, iria apresentar os projectos de arquitectura e de obras e o calendário de execução das obras para dar início à execução das mesmas após os mesmos terem sido autorizados.*

*Além disso., a concessionária solicitou a anexação do seu terreno com dois terrenos (as parcelas 1 e 3) que pertenciam a um sócio e administrador para serem aproveitados com a construção de edifícios luxuosos para fins habitacionais, no sentido de satisfazer necessidades do mercado e do desenvolvimento social e a concessão de um novo prazo de aproveitamento do terreno não inferior a 72 meses.*

*14. O DSODEP elaborou a informação n.º 119/DSODEP/2010, de 22 de Julho, analisando as justificações apresentadas pela concessionária e referindo que a mesma não efectuou o pagamento do prémio desde a publicação do Despacho n.º 173/SATOP/97, no entanto, nunca solicitou à Administração um tratamento específico por estar numa situação difícil, quer em termos financeiros quer em termos económicos. Por outro lado, após lhe ter sido comunicado em 12 de Dezembro de 1994 que o respectivo estudo prévio tinha sido considerado passível de aprovação condicionada, a concessionária nunca mais apresentou quaisquer projectos para apreciação por partes das entidades competentes,*

*não deu início ao aproveitamento do terreno de acordo com as disposições do contrato nem apresentou justificações para o não aproveitamento do terreno. Caso a concessionária tivesse apresentado o projecto de aproveitamento do terreno nessa altura e assim tivesse obtido condições para a emissão da licença de obra, não teria acontecido a situação de insuficiência de recursos humanos que se verificou depois.*

*15. Conforme os “Critérios para a Classificação de Gravidade” definidos na informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio, para tratamento dos terrenos não aproveitados, a concessionária do presente processo cometeu duas infracções consideradas “muito graves” (a falta de pagamento do prémio e a não apresentação do projecto de aproveitamento do terreno) e uma infracção considerada “grave” (o facto de não ter sequer apresentado requerimento para prorrogação do prazo de aproveitamento após o termo do prazo de aproveitamento conjugado com o facto de não ter dado acompanhamento após o termo da validade do projecto apreciado). Caso a concessionária não apresente uma justificação adequada, poderá a entidade concedente iniciar de imediato o procedimento da devolução do terreno.*

*16. O DSODEP afirmou na informação que uma vez que a concessionária apenas efectuou em 29 de Abril e 6 de Julho de 2010 o pagamento integral do prémio global e dos juros de mora em dívida (\$78 128 520,00 patacas e \$74 314 274,00 patacas, Guias n. 2010-88-900006-9 e 2010-88-900007-7), após ter recebido a comunicação da DSSOPT, o*

*que não constitui impedimento à declaração de caducidade da concessão do terreno, portanto o atraso no aproveitamento do terreno podia ser inteiramente imputado à concessionária, no entanto, face à grande possibilidade da concessionária apresentar/ou interpor reclamação e/ou recurso da caducidade do contrato de concessão/rescisão do contrato, propôs o envio do processo em causa ao Departamento Jurídico (DJUDEP) para que procedesse a uma análise detalhada, sendo o director destes Serviços concordado em 23 de Julho de 2010 com a respectiva proposta.*

*17. O parecer jurídico solicitado foi emitido através da informação n.º 50/DJUDEP/2010, de 16 de Setembro, no qual se concluiu que todos os prazos contratualmente fixados tinham já terminado, mesmo os de multa agravada previstos na cláusula oitava e não sendo de aceitar os motivos invocados pela concessionária para justificar o não aproveitamento do terreno, deve a mesma ser considerada responsável pelo não cumprimento, o que justifica a aplicação das penalidades previstas no contrato, mormente as relativas à caducidade da concessão do terreno, nos termos da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato bem como nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, ficando o prémio já pago na posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004.*

*18. Por último, através da informação n.º 191/DSODEP/2010, de 24 de Setembro, o*

*DSODEP afirmou que concordava com o parecer jurídico constante da informação do DJUDEP e uma vez que o incumprimento do prazo de aproveitamento pode ser inteiramente imputado à concessionária, nos termos do contrato de concessão e das respectivas disposições da Lei de Terras, propunha-se que fosse declarada a caducidade da concessão do terreno pelo Chefe do Executivo e que todo o prémio e juros pagos no valor de \$152 442 794,00 patacas, assim como o terreno e todas as benfeitorias ali introduzidas revertessem para a posse da RAEM, não havendo lugar a qualquer indemnização por parte da concessionária e propôs superiormente autorização para o desencadeamento do procedimento da declaração da caducidade da concessão do terreno. A subdirectora e o director da referida Direcção de Serviços manifestaram a sua concordância com a respectiva proposta.*

*19.1 SOPT também concordou com a proposta constante da referida informação e propôs superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores.*

*20. Através do parecer n.º 256/CCP/GCE/2011, de 25 de Maio, o assessor do Gabinete do Chefe do Executivo emitiu parecer jurídico sobre a informação apresentada pela DSSOPT, do seguinte teor:*

*Visto que em 23 de Março de 2010 a Administração procedeu ao relaxe do prémio e*

*dos juros de mora que, em resposta, a concessionária pagou integralmente os respectivos montantes, fazendo isto sem dúvida que a concessionária tivesse a esperança de que a Administração lhe iria solicitar cumprir o contrato uma vez que o contrato era ainda válido (não tinha ainda sido rescindido).*

*A Administração nunca respondeu expressamente aos vários pedidos feitos pela concessionária, designadamente o pedido de Setembro de 1998.*

*Devido à complexidade e especificidade do processo e ao facto de existirem partes que não podem ser imputadas à concessionária, assim, tendo em consideração o princípio de boa fé estipulado no artigo 8.º do «Código do Procedimento Administrativo» (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro e o princípio da desburocratização e da eficiência estipulado no artigo 12.º do mesmo Código, o autor do parecer propõe superiormente que não seja autorizado o desencadeamento do processo de declaração da caducidade da concessão, dando-se continuidade ao cumprimento do contrato. Este parecer mereceu a concordância do Chefe do Executivo, por despacho de 26 de Maio de 2011, que determinou o reenvio do processo para se dar acompanhamento.*

*21. Nestes termos, a DSSOPT propôs superiormente através da informação n.º 181/DSODEP/2011, de 19 de Julho, a concessão de um novo e último prazo de aproveitamento de 42 meses (idêntico ao prazo fixado no contrato de concessão), contados*

*a partir da data da recepção da comunicação da respectiva decisão e a aplicação à concessionária de uma multa máxima de \$900 000,00 patacas nos termos da cláusula oitava do contrato de concessão, bem assim como a eventual audiência. O superior hierárquico concordou com a proposta.*

*22. Através do ofício n.º 548/6277.02/DSODEP/2011, de 8 de Agosto, o DSODEP da DSSOPT notificou à concessionária da intenção de tomada da decisão para, querendo, se pronunciar por escrito sobre a mesma, nos termos do artigo 93.º e seguintes do CPA. [...]*

*26. Relativamente ao assunto acima referido (Processo n.º 36/2011 da Comissão de Terras), a Comissão de Terras emitiu em 3 de Novembro de 2011, com votos de vencido da vogal chefe do DJUDEP da DSSOPT e da vogal conservadora do Registo Predial, o Parecer n.º 98/2011, nos termos do qual considera que apesar da responsabilidade pela não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo deve ser imputada à concessionária, todavia, tendo em conta que a proposta de declaração de caducidade da concessão não mereceu a aprovação do Chefe do Executivo e que a concessionária manifestou possuir capital suficiente e que irá apresentar os projectos de arquitectura e obra e o calendário para a execução das obras, o que demonstra que pretende concluir o aproveitamento do terreno, concorda com a proposta da DSSOPT, de aplicação à concessionária de uma multa máxima de \$900 000,00 patacas, nos termos da cláusula oitava do respectivo contrato e de concessão de um novo prazo de aproveitamento do*

*terreno de 42 meses para a conclusão do aproveitamento do terreno, contados a partir da data da recepção da comunicação da respectiva decisão. O referido parecer tinha sido homologado em 18 de Novembro de 2011 pelo Chefe do Executivo.*

*27. A concessionária pagou em 29 de Novembro de 2011 a respectiva multa na Recebedoria da Repartição de Finanças de Macau e o prazo de aproveitamento do terreno é de 25 de Novembro de 2011, até 24 de Maio de 2015.*

*28. Urna vez que o prazo de aproveitamento do terreno estava quase a expirar, a concessionária solicitou à DSSOPT através de requerimento de 5 de Agosto de 2014, autorização para a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno por mais 18 meses. A concessionária alegou que de acordo com processos similares relativos a hotéis (hotéis de cinco estrelas com 13 pisos, sendo 3 pisos em cave), o prazo de aproveitamento do terreno é normalmente de 60 meses, ou podendo ir até ao 80 meses, no entanto, o prazo de aproveitamento deste projecto é de apenas 42 meses, tempo que é obviamente insuficiente. Embora o prazo de aproveitamento possa ser diferente, dependendo da área bruta de construção do hotel, no entanto, na sua globalidade o tempo que será necessário para a obra não será alterado devido à área ser pequena, nomeadamente, na apreciação e aprovação do projecto de obra em que o tempo não será, pela mesma razão, encurtado.*

*29. Por outro lado, depois da DSSOPT ter emitido em 3 de Outubro de 2013 a*

*licença de obra (de fundações) n.º 704/2013, a concessionária iniciou imediatamente a obra e envidou todas as esforços para concluir a mesma dentro do prazo de aproveitamento, no entanto, por diversos motivos, a data da sua conclusão ficou adiada, nomeadamente devido à falta de recursos humanos, ao tempo que foi despendido para apreciar e aprovar o projecto de obra, aos tufões e às chuvas, à aposta na edificação como uma imagem de marca da cidade e devido à instalação de equipamentos complementares dentro e fora do hotel.*

*30. Mesmo assim, a concessionária afirmou que o rés-do-chão do edifício já tinha ficado concluído em Junho do corrente ano e estava a envidar todos os esforços para acelerar o andamento da obra. Caso o requerimento para a execução da superestrutura pudesse a curto prazo ser autorizado, estimava que antes do final de Dezembro do corrente ano, a obra de acabamento do edifício poderia ficar basicamente concluída. Além disso, a concessionária previa que antes do prazo de aproveitamento do terreno expirar, a obra integral de decoração poderia ficar concluída em 60% e que iria tentar que algumas partes do hotel entrassem em funcionamento. As obras restantes ficariam concluídas de acordo com o andamento programado. Para além disso, a concessionária celebrou um acordo de cooperação com um grupo de gestão de hotéis de cinco estrelas de renome mundial, pelo que isso poderia elevar a posição de Macau como uma cidade internacional de turismo.*

*31. Por fim, a concessionária afirmou no pedido que tinha já feito um grande*

*investimento no empreendimento hoteleiro e assinado protocolos de cooperação e contratos de aquisição com várias empresas de gestão hoteleira e fornecedores de hotelaria. O eventual adiamento da inauguração do hotel provocará prejuízos à reputação da concessionária e perda de dinheiro. A concessionária manifestou que acelerará efectivamente a conclusão do empreendimento hoteleiro envidando todos os esforços necessários, portanto, solicita a autorização da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 24 de Novembro de 2016, isto é, um prazo global de aproveitamento do terreno de 60 meses, contados a partir de 25 de Novembro de 2011. E a mesma declarou a aceitação do pagamento da multa aplicada devido ao atraso no aproveitamento do terreno.*

*32. Quanto ao pedido da concessionária, o DSODEP solicitou em 5 de Agosto de 2014, através da comunicação de serviço interno (CSI) n.º 42116277.0212014, ao Departamento de Urbanização (DURDEP) a emissão de parecer, sobretudo o relativo à situação das respectivas licenças e da obra do processo.*

*33. Em 29 de Agosto de 2014, o DURDEP disponibilizou através da CSI n.º 1522/DURDEP/2014 as informações sobre a situação da apreciação e aprovação das licenças após a autorização de um novo prazo de aproveitamento do terreno concedido (25 de Novembro de 2011), ficando-se ciente de um atraso de 5, 99, 58 e 15 dias na apreciação e aprovação do anteprojecto de obra, do projecto de obra, da licença para a obra de fundações e do pedido de autorização para o início da obra, respectivamente, ou seja, um*

*atraso total de 177 dias. Todavia, a concessionária nunca mais submeteu nenhum projecto após a apresentação em 16 de Julho de 2014 do pedido de autorização para o início da obra.*

*34. O DSODEP analisou o respectivo pedido, em 5 de Novembro de 2014, através da proposta n.º 269/DSODEP/2014. Segundo as informações disponibilizadas pelo DURDEP, verificou-se que a concessionária só submeteu em 28 de Março de 2013, ou seja, volvidos mais de 16 meses após a autorização de um novo prazo de aproveitamento em 25 de Novembro de 2011, o anteprojecto de obra e outros projectos de obra de construção. Embora exista um atraso na apreciação e aprovação dos respectivos projectos por parte do DURDEP (o qual causou um atraso de apenas cerca de 6 meses no andamento da obra), o tempo de prorrogação do prazo solicitado pela concessionária para aproveitamento do terreno (18 meses) é evidentemente mais longo do que o atraso verificado na apreciação e aprovação dos respectivos projectos.*

*35. A concessionária exprimiu no requerimento que o prazo do aproveitamento do terreno era apenas de 42 meses e que em comparação com o prazo de pelo menos 60 meses, contados a partir do estudo prévio até a conclusão da obra para construção de um hotel de cinco estrelas, o referido prazo era curto, no entanto, a concessionária não tinha indicado essa situação na resposta à audiência através da qual lhe tinha sido concedido um novo prazo de aproveitamento, assim sendo, esse facto não constitui justa causa para pedido de*

*prazo de aproveitamento adicional. Além disso, as razões de carência de recursos humanos e da necessidade de criar um hotel de cinco estrelas de marca internacional que afectaram o andamento de execução da obra invocadas pela concessionária não são consideradas eventos imprevisíveis e irresistíveis nem outros factos relevantes cuja produção esteja comprovadamente fora do controlo referidos no contrato de concessão do terreno.*

*36. Assim, o DSODEP exprimiu na proposta que o atraso no aproveitamento do terreno, mais uma vez, deve ser imputável à concessionária, no entanto, tendo em consideração que a concessionária estava a acompanhar activamente os procedimentos de apreciação e aprovação do projecto de obra de construção, tinha concluído a respectiva obra de fundações e iniciado a execução da obra de superestrutura e que o referido atraso na apreciação e aprovação do projecto de obra de construção se devia à Administração, pelo que o mesmo propôs que fosse aplicada à concessionária a multa máxima no valor de \$900 000,00 patacas e fosse prorrogado o prazo de aproveitamento do terreno por mais de 18 meses, a contar de 25 de Maio de 2015, ou seja, até 24 de Novembro de 2016. Além disso, tendo em consideração que a concessionária declarou no requerimento a aceitação do pagamento da multa aplicada devido ao atraso no aproveitamento do terreno, assim sendo, nos termos das respectivas disposições do CPA, propôs-se superiormente que fosse dispensado o procedimento de realização de audiência.*

*37. Depois de se ter tido em consideração a análise constante da proposta, a chefe do*

*DSODEP considerou que o atraso no aproveitamento do terreno devia ser imputável à concessionária, no entanto, tendo em consideração que a concessionária estava a acompanhar activamente o aproveitamento do terreno e tinha declarado a aceitação do pagamento da multa aplicada devido ao atraso no aproveitamento do terreno, pelo que concordou com o proposto, ou seja, a proposta de autorização superior para a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno por mais de 18 meses, aplicação da multa máxima e seguimento de tramitações ulteriores.*

*38. Na sequência da concordância da directora subs. da DSSOPT com a referida proposta, o SOPT referiu na proposta que de acordo com o referido nos pontos 10 e 11 da proposta, o processo seria enviado à Comissão de Terras para efeitos de parecer sobre a proposta de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno e aplicação de multa.*

*39. Face ao exposto, esta Comissão, tendo analisado o processo, considera exceptuando os 177 dias de atraso da Administração na apreciação dos projectos e aprovação dos pedidos, o período restante de atraso no aproveitamento do terreno, mais uma vez, deve ser imputável inteiramente à concessionária, sendo que esta se limitou a alegar, sem comprovar, a falta de recursos humanos como um motivo do atraso. No entanto, tendo em consideração que a concessionária está a acompanhar activamente os procedimentos de apreciação e aprovação do projecto de obra de construção, concluiu a obra de fundações e iniciou a execução da obra de superestrutura, o que manifesta que a*

*concessionária tem vontade de concluir o aproveitamento do terreno, esta Comissão concorda com o proposto pela DSSOPT, isto é, que seja aplicada à concessionária a multa máxima no valor de \$900 000,00 patacas nos termos do disposto na cláusula oitava do respectivo contrato e seja prorrogado o prazo de aproveitamento do terreno por mais de 18 meses, a contar de 25 de Maio de 2015, ou seja, até 24 de Novembro de 2016.*

#### IV

*Reunida em sessão de 22 de Janeiro de 2015, a Comissão de Terras, analisado o processo e tendo em consideração a proposta n.º 269/DSODEP/2014, de 5 de Novembro, e o parecer nela emitido, bem como o despacho nela exarado pelo SOPT, em 19 de Novembro de 2014, devido ao atraso no aproveitamento do terreno dever ser imputável à concessionária, esta Comissão concorda com o proposto pela DSSOPT, isto é, que lhe seja aplicada a multa máxima no valor de \$900 000,00 patacas e seja prorrogado o prazo de aproveitamento do terreno por mais de 18 meses, a contar de 25 de Maio de 2015, ou seja, até 24 de Novembro de 2016.*

*Comissão de Terras, aos 22 de Janeiro de 2015.»*

17 – A recorrente não procedeu ao aproveitamento no prazo de 42 meses acima referido.

18 – A recorrente teve intervenção no procedimento administrativo que a si dizia respeito (*Proc. n.º 45/2010*) nos seguintes moldes:

“A - Entrega em 8 de Fevereiro de 2007 da memória descritiva e justificativa, a declaração de responsabilidade do arquitecto, a ficha técnica, a planta de alinhamento oficial, a planta cadastral e cópia do despacho 125/SATOP/99 (fls. 110 do p.a.)

B - 24-Jul-08: Na sequência da falta de resposta ao pedido de Aprovação de Estudo Prévio T-1521, foi pedida uma explicação para a demora e indicação sobre o estado do processo; -cfr. Fls. 275 do processo instrutor.

C - 25-Jan-2008: Carta da DURDEP na qual se refere: “*Em referência ao assunto acima referido, informa-se de que por despacho do Sr. Director de 03/01/2008, de acordo com artigo 36.º estes Serviços necessitam de mais algum tempo para emissão do parecer final sobre o estudo em causa.*”

D - 23-Set-08: Carta 10316/DURDEP/2008: a apresentação T-1520 ainda não foi apreciada porque o DURDEP ainda se encontra a verificar;

E - 23-Jan-09: Notificação 650/DURDEP/2009 - junta ofícios da Autoridade de Aviação Civil, Corpo de Bombeiros, IACM e CEM e convite à correcção do projecto: deve ser requerida nova Planta de Alinhamento Oficial;

F - 14-Mai-09: Resposta à notificação da DSSOPT 650/DURDEP/2009

G - 05-Ago-09: Pedido de Planta de Alinhamento Oficial;

H - 23-Mar-10: Notificação para apresentar, ao abrigo do número dois da carta, os documentos à DSSOPT no prazo de 30 dias para efeitos de análise, sob pena de aplicação de multa e declaração de caducidade ou rescisão unilateral nos termos de cláusulas de contrato de concessão;

I - 17-Mai-10: Resposta à DSSOPT (302/6319.02/DSODEP/2010). Apresenta as razões justificativas de aproveitamento adiado e compromete-se a pagar o prémio restante e juros de mora contanto que o Governo solicite. Compromete-se também a apresentar o projecto de arquitectura em 90 dias após aprovação do estudo prévio, juntando:

1. Declaração de capacidade financeira;

11. Certidões do Registo Predial e Comercial;

J - 27-Abr-11: Pedido de esclarecimentos sobre o andamento do pedido de Aprovação de Estudo Prévio;

K - 12-Nov-12: Fornecimento de informações adicionais;

L - 23-Mai-13: Concessionárias solicitam ao Chefe do Executivo uma reunião para

apresentar as idéias e concepção de desenvolvimento do terreno.

19 - Reunida em sessão de 19 de Janeiro e de 24 de Fevereiro de 2011, respectivamente, a Comissão de Terras concluiu o seu Parecer n.º 32/2011 do modo seguinte:

*«tendo em consideração a apreciação e valoração dos pressupostos do acto, efectuadas através das informações n.ºs 95/DSODEP/2010, 155/DSODEP/2010, 62/DJUDEP/2010 e 215/DSODEP/2010, de 12 de Maio, 6 de Outubro, 27 de Outubro e 3 de Novembro, respectivamente, bem como os despachos nelas exarados pelo Chefe do Executivo, em 31 de Maio de 2010 e 23 de Novembro de 2010, e o despacho do SOPT, em 8 de Março de 2010, considera que deve proceder-se à declaração de caducidade do respectivo contrato nos termos da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato de revisão da concessão, titulado pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 50, II Série, suplemento, de 17 de Dezembro de 1999, ou à declaração de rescisão do respectivo contrato ao abrigo da alínea d) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e da alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º da “Lei de Terras”, e conseqüente reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da RAEM com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária, sem prejuízo do direito de audiência prévia da interessada (...)».* (cfr. fls. 167 a 183 do Processo n.º 45/2010 da Comissão de Terras).

20 - Através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, a DSSOPT submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a *audiência prévia* da Concessionária, tendo esta disposto de um prazo de 10 dias a contar da notificação para se pronunciar por escrito (cfr. *fls.* 190 e 191 do Processo n.º 45/2010 da Comissão de Terras).

21 - Em 26 de Maio de 2011, a Concessionária, ora Recorrente, apresentou pronúncia escrita sobre a provável declaração de caducidade da concessão do terreno aqui em causa (cfr. *fls.* 312 a 314 do Processo n.º 45/2010 da Comissão de Terras).

22 - Em 2 de Dezembro de 2011 a Chefe do DJUDEP proferiu despacho de concordância com o «*relatório da audiência dos interessados, elaborado nos termos do artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo*» que consta de *fls.* 322 a 340 do Processo n.º 45/2010 da Comissão de Terras, e que aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual se concluiu do seguinte modo: « (...) *não tendo a concessionária, na sua resposta à audiência dos interessados, logrado afastar a presunção de culpa que onera o seu comportamento faltoso, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno denominado lote BT11, objecto da concessão, deve a Administração manter o sentido da sua decisão de declarar a caducidade da concessão, comunicada à concessionária através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011*» (cfr. *fls.* 322 a 340 do Processo n.º 45/2010 da Comissão de Terras).

23 – A **Comissão de Terras**, em 19/01/2012, emitiu o seguinte parecer (fls. 361 a 363 do p.a. n.º 45/2010):

*«Proc. n.º 45/2010 - Proposta de declaração da caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 2 209m<sup>2</sup>, situado na ilha de Taipa, na Avenida Kwong Tung, na Baixa da Taipa, designado por lote BT11, a favor da Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada, pelo incumprimento do aproveitamento do terreno no prazo fixado. A concessão provisória é titulada pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, cuja caducidade determina a reversão do terreno, livre de quaisquer onus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.*

#### *I*

*1. De acordo com o despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 215/DSODEP/2010 da Direcção de Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), foi aprovada a proposta de iniciar o procedimento de declaração de caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da concessionária Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada, do terreno com a área de 2 209m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, designado por lote BT11, titulado pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, por*

*incumprimento das cláusulas quinta, sétima e oitava do contrato da concessão e decidido submeter o processo à Comissão de Terras, para análise e parecer.*

*2. Reunida em sessões de 19 de Janeiro e 24 de Fevereiro de 2011, a Comissão de Terras, pelo parecer n.º 32/2011, e em concordância com a proposta da entidade concedente, propôs a declaração de caducidade da concessão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo, ou a declaração de rescisão do contrato, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e na alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º da referida Lei, e a consequente reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.*

*3. Propôs ainda aquela Comissão que, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a concessionária seja notificada para, no prazo de 10 dias a contar da data da notificação, se pronunciar por escrito sobre o sentido provável da decisão.*

*4. Submetido o parecer da Comissão de Terras a homologação do Chefe do Executivo, decidiu esta entidade, por despacho de 24 de Março de 2011, que antes da tomada da decisão final neste procedimento de declaração de caducidade da concessão*

*deveria ser realizada a audiência da concessionária e solicitado parecer ao Ministério Público.*

*5. Nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a audiência prévia do interessado, tendo este disposto de um prazo de 10 dias a contar da data da notificação - 18 de Maio de 2011 - para se pronunciar por escrito.*

## *II*

*6. A concessionária apresentou em 27 de Maio de 2011 a sua resposta escrita, as quais fazem parte integrante deste parecer e dão-se aqui como reproduzidas, para todos os efeitos legais.*

*7. Assim, recebida a resposta da concessionária, foi produzido pelo Departamento Jurídico da DSSOPT um relatório, datado de 2 de Dezembro de 2011, que faz parte integrante do presente parecer e dá-se aqui como reproduzido, para todos os efeitos legais.*

*8. O referido relatório conclui propondo que seja mantido o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão, comunicada à concessionária através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, tendo em conta que a concessionária,*

*na sua resposta à audiência dos interessados, não logrou afastar a presunção de culpa que onera o seu comportamento faltoso, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno denominado lote BT11, objecto da concessão.*

*9. Em cumprimento do despacho do director da DSSOPT, de 2 de Dezembro de 2011, o referido relatório foi enviado ao DSODEP para tramitação subsequente.*

*10. O DSODEP elaborou a informação n.º 344/DSODEP/2011, de 2 de Dezembro de 2011, na qual propõe superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, proposta esta que mereceu a concordância da subdirectora e do director da referida Direcção de Serviços.*

*11. Sobre esta informação o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu despacho em 27 de Dezembro de 2011, ordenando o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer.*

### *III*

*Reunida em sessão de 19 de Janeiro de 2012, a Comissão de Terras, analisado o processo e tendo em consideração o teor do relatório sobre a audiência dos interessados, datado de 2 de Dezembro de 2011, é de parecer que deve ser declarada a caducidade da concessão do terreno designado por lote BT11, com os fundamentos de facto e de direito*

*constantes do sobredito relatório, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo.*

*Contudo, esta Comissão entende que deve sublinhar que nos procedimentos sobre o incumprimento dos contratos de concessão dos terrenos com as áreas de 15 823m<sup>2</sup>, 8 124m<sup>2</sup> e 13 517m<sup>2</sup>, situados na ilha da Taipa, junto à Estrada Governador Albano de Oliveira, titulados pelos Despacho n.º 173/SATOP/97, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 53, II Série, de 31 de Dezembro de 1997, Despacho n.º 13/SATOP/98, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 10, II Série, de 11 de Março de 1998 e Despacho n.º 32/SATOP/98, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 17, II Série, de 29 de Abril de 1998, a decisão foi no sentido de não declarar a caducidade da concessão e, por conseguinte, de conceder um novo prazo para execução do respectivo aproveitamento, apesar de se considerar o não cumprimento do contrato imputável às concessionárias.*

*Comissão de Terras, aos 19 de Janeiro de 2012.*

24 – O Secretário Para os Transportes e Obras Públicas pronunciou-se da seguinte maneira em 14/05/2015 (fls. 391-393 do apenso nº 45/2010):

*«Proc. n.º 45/2010 - Proposta de declaração da caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 2 209m<sup>2</sup>, situado na ilha de Taipa, na*

*Avenida Kwong Tung, na Baixa da Taipa, designado por lote BT11, a favor da Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada, pelo incumprimento do aproveitamento do terreno no prazo fixado. A concessão provisória é titulada pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, cuja caducidade determina a reversão do terreno, livre de quaisquer onus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.*

*1. De acordo com o despacho do Chefe do Executivo, através da informação n.º 215/DSODEP/2010 da Direcção de Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), foi aprovada a proposta de iniciar o procedimento de declaração de caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da concessionária Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada, do terreno com a área de 2 209m<sup>2</sup>, situado na ilha da Taipa, designado por lote BT11, titulado pelo Despacho n.º 125/SATOP/99, por incumprimento das cláusulas quinta, sétima e oitava do contrato da concessão e decidido submeter o processo à Comissão de Terras, para análise e parecer.*

*2. Reunida em sessões de 19 de Janeiro e 24 de Fevereiro de 2011, a Comissão de Terras, pelo parecer n.º 32/2011, e em concordância com a proposta da entidade concedente, propôs a declaração de caducidade da concessão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo*

*166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo, ou a declaração de rescisão do contrato, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e na alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º da referida Lei, e a consequente reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.*

*3. Propôs ainda aquela Comissão que, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a concessionária seja notificada para, no prazo de 10 dias a contar da data da notificação, se pronunciar por escrito sobre o sentido provável da decisão.*

*4. Submetido o parecer da Comissão de Terras a homologação do Chefe do Executivo, decidiu esta entidade, por despacho de 24 de Março de 2011, que antes da tomada da decisão final neste procedimento de declaração de caducidade da concessão deveria ser realizada a audiência da concessionária e solicitado parecer ao Ministério Público.*

*5. Nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, submeteu o sentido provável da decisão (declaração de caducidade da concessão) a audiência prévia do interessado, tendo este disposto de um prazo de 10 dias a contar da data da notificação -*

*18 de Maio de 2011 - para se pronunciar por escrito.*

*6. A concessionária apresentou em 27 de Maio de 2011 a sua resposta escrita.*

*7. Assim, recebida a resposta da concessionária, foi produzido pelo Departamento Jurídico da DSSOPT um relatório, datado de 2 de Dezembro de 2011.*

*8. O referido relatório conclui propondo que seja mantido o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão, comunicada à concessionária através do ofício n.º 332/6319.03/DSODEP/2011, de 17 de Maio de 2011, tendo em conta que a concessionária, na sua resposta à audiência dos interessados, não logrou afastar a presunção de culpa que onera o seu comportamento faltoso, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno denominado lote BT11, objecto da concessão.*

*9. Em cumprimento do despacho do director da DSSOPT, de 2 de Dezembro de 2011, o referido relatório foi enviado ao DSODEP para tramitação subsequente.*

*10. O DSODEP elaborou a informação n.º 344/DSODEP/2011, de 2 de Dezembro de 2011, na qual propõe superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, proposta esta que mereceu a concordância da subdirectora e do director da referida Direcção de Serviços.*

*11. Sobre esta informação o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu*

*despacho em 27 de Dezembro de 2011, ordenando o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer.*

*12. A Comissão de Terras, reunida em sessão de 19 de Janeiro de 2012, analisado o processo, foi de parecer que deve ser declarada a caducidade da concessão do terreno designado por lote BT11, com os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório sobre a audiência dos interessados, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo.*

***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.***

25 – O Chefe do Executivo proferiu a seguinte decisão em 15/05/2015:

“Concordo” (fls. 388 do p.a. apenso nº 45/2010).

26 – Não chegou a ser aplicada à recorrente nenhuma multa.

### **III – O Direito**

#### **1. Questões a apreciar**

Há que apreciar as questões suscitadas pela recorrente, atrás mencionadas.

#### **2. Facto 6: 1 ou 2 edifícios de acordo com o contrato**

Segundo a recorrente a decisão recorrida não devia dar por assente, como deu (factos sub 6), que o texto do n.º 1 da cláusula terceira estabelecia, logo na sua versão inicial de 1999, que o edifício em regime de propriedade horizontal a implantar no lote BT11 é constituído por um pódio com 4 pisos e uma torre com 29 pisos; na sua versão inicial de 1999, em língua chinesa, o texto da cláusula referia um pódio com 4 pisos e dois edifícios em torre compreendendo, respectivamente, 19 pisos e 29 pisos. Só a partir da publicação no BO, em 20 de Abril de 2005, do despacho de Rectificação é que esta contradição foi corrigida.

Esta particularidade não tem nenhuma relevância.

A versão inicial publicada em Boletim Oficial, em 1999, em língua chinesa, tinha um lapso ao referir dois edifícios em vez de um. A versão portuguesa era a correcta, e a

rectificação veio a ser efectuada em 2005. Mas as partes sabiam bem que se tratava de um lapso. Com certeza que a concessionária não andou seis anos sem saber se a concessão abrangia a construção de um ou dois edifícios.

A rectificação não relevou para nada.

Improcede a questão suscitada.

### **3. Facto 8: começo da contagem do prazo do aproveitamento. Facto 17: falta de aproveitamento no prazo de 42 meses**

Na tese da recorrente a decisão recorrida também não devia ter considerado assente que o prazo do aproveitamento começou a correr logo em 1999 (facto sub 8) e que era nesse período que a recorrente podia e devia proceder ao aproveitamento (facto sub 17);

Fez-se constar no acórdão recorrido, como facto provado:

8 – O aproveitamento do terreno deveria operar-se no prazo global de 42 meses, contados a partir da data da publicação do despacho n.º 125/SATOP/99, que se veio a verificar no dia 17/12/1999 (cláusula 5.ª do contrato: fls. 148).

O facto está correcto, com o esclarecimento de que tal prescrição era de acordo com a

cláusula 5.ª do contrato, aliás citada.

Fez-se constar no acórdão recorrido, como facto provado:

17 – A recorrente não procedeu ao aproveitamento no prazo de 42 meses acima referido.

O facto está correcto. Nele não se diz, ao contrário do que alega a recorrente, que era nesse período que a recorrente podia e devia proceder ao aproveitamento.

#### **4. Excesso de pronúncia: conhecimento officioso da caducidade por decurso do prazo de concessão**

Alega a recorrente que o acórdão recorrido conheceu officiosamente da caducidade por decurso do prazo de concessão, sem lei habilitante para tal e sem poderes de conhecimento officioso.

Não é exacto. Embora o o acórdão recorrido faça considerações sobre a matéria, cuja utilidade se pode discutir, o certo é que acabou por não declarar officiosamente a caducidade do contrato por decurso do prazo de concessão.

## **5. Publicação do despacho do Chefe do Executivo. Despacho :”Concordo”**

Sustenta a recorrente que o acto recorrido padece de vícios de forma, por violação do disposto no artigo 167.º da Lei de Terras e no artigo 113.º n.º 1 do CPA, pois é o próprio acto do Chefe do Executivo que tem que ser publicado no Boletim Oficial e deve constar do próprio acto do Chefe do Executivo, além do mais, a declaração de cessação, por caducidade, do contrato de concessão por arrendamento, isto é, o objecto e o sentido da decisão. Designadamente, é nulo por dizer “Concordo”, não declarando expressamente a caducidade da concessão.

Quanto à primeira questão já nos pronunciámos no acórdão de 22 de Novembro de 2017, no Processo n.º 39/2017, nos seguintes termos e que aqui reproduzimos:

“A norma do artigo 167.º visa dar publicidade ao despacho que declara a caducidade das concessões provisórias e definitivas.

Essa finalidade tanto é atingida se for o Gabinete do Chefe do Executivo a publicar a declaração de caducidade no Boletim Oficial, como se for o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas a publicitar no mesmo Boletim Oficial o despacho do Chefe do Executivo. Nenhum preceito legal regula esta matéria.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei de Terras, invocado pela recorrente, para fazer a

distinção, têm uma explicação. Quando no seu n.º 2 se diz que “Quando se trate de terrenos cuja desafectação do domínio público resulta da fixação de novos alinhamentos, a sua integração no domínio privado é feita por despacho do Chefe do Executivo e tornada pública através do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que titula a concessão dos respectivos terrenos”, o que está em causa é uma matéria de economia processual face à concessão dos terrenos. Então o despacho que titula esta concessão, publicita o despacho que integra no domínio privado terrenos do domínio público cuja desafectação resulta da fixação de novos alinhamentos.

Mas daí não se pode extrair nenhuma excepção a um princípio geral em matéria de publicitação directa ou indirecta dos despachos de declaração de caducidade de concessões, que constaria do n.º 1 do mesmo artigo.

O mesmo preceito (artigo 5.º) não proíbe que outros despachos do Chefe do Executivo possam ser publicitados pelo Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Improcede a questão suscitada”.

Quanto à segunda questão:

Em 14 de Maio de 2015, após examinar e citar parecer da Comissão de Terras, de 19

de Janeiro de 2012, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas exarou um parecer com 12 pontos, em que concluía dizendo: “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”.

O Chefe do Executivo exarou o despacho “Concordo” sobre o parecer do Secretário.

A interpretação deste Despacho só pode ser uma: o Chefe do Executivo declarou formalmente a caducidade da concessão do referido terreno.

## **6. Falta de fundamentação**

A recorrente imputa ao acto recorrido o vício de forma por falta de fundamentação.

A fundamentação do acto, constante da matéria de facto, que se transcreve, é a seguinte:

*«12. A Comissão de Terras, reunida em sessão de 19 de Janeiro de 2012, analisado o processo, foi de parecer que deve ser declarada a caducidade da concessão do terreno designado por lote BT11, com os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório*

*sobre a audiência dos interessados, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato e da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo.*

***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.***

25 – O Chefe do Executivo proferiu a seguinte decisão em 15/05/2015:

“*Concordo*”».

Quando o Secretário refere «*Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele,*» está-se a referir à proposta da Comissão de Terras, de dever ser declarada a caducidade da concessão do terreno em causa. «*Pelas razões indicadas naquele*» não significa pelas razões indicadas no processo, mas pelas razões indicadas na proposta da Comissão de Terras, que menciona “*com os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório sobre a audiência dos interessados*”.

Ou seja, os fundamentos de facto e de direito do parecer do Secretário são os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório sobre a audiência dos interessados.

O Chefe do Executivo, concordando com tal parecer, adaptou como fundamentação do despacho de declaração de caducidade os fundamentos de facto e de direito constantes do relatório sobre a audiência dos interessados.

Não falta, portanto, ao acto recorrido uma exposição dos factos e do direito.

Alega a recorrente que não se explica no acto qual a diferença da decisão face à prática e aos critérios seguidos anteriormente pelo Chefe do Executivo em casos semelhantes.

O problema é que não se demonstra que a decisão tenha decidido diferentemente de casos semelhantes.

Alega, por fim, a recorrente que falta a fundamentação de direito porque não se faz referência a normas da Lei vigente à data do acto recorrido, a Lei n.º 10/2013, mas antes à anterior Lei.

Mas esta não é uma questão de falta de fundamentação. Pode ser, quanto muito, de errada fundamentação.

## **7. Défice de instrução do procedimento administrativo**

Alega a recorrente que a Administração não conheceu de factos que devia ter conhecido, designadamente estudos e anteprojectos entregues durante os anos noventa para o local, necessidade de dar os passos necessários para a desanexação dos lotes em 1999.

Tudo isto é anterior ao contrato de concessão e ao despacho que fixou os termos deste, em Dezembro de 1999. A que título é que, para o aproveitamento do terreno, a Administração tinha que considerar isto?

Alega-se, ainda, que o Parecer do Secretário deixou de fora os factos que permitem concluir que houve aproveitamento inicial do terreno, pois o aterro foi feito, a fábrica foi construída e esteve em laboração.

Manifestamente que esta alegação não tem fundamento. Não esteve em causa a falta de aproveitamento da concessão inicial, realizada em 1964, a uma empresa que nada tem que ver com a recorrente, para a construção de uma fábrica de fiação e tecelagem. O que está em causa é a falta de aproveitamento da concessão para a construção de um edifício com 29 pisos, em 1999.

## **8. Violação do disposto no artigo 215.º da Lei de Terras**

Na tese da recorrente, esta não pôde desenvolver o terreno desde Dezembro de 1999 até Abril de 2005, porque só nesta data a Administração publicou a rectificação de que a construção abrangia um edifício e não dois.

Mas não é assim.

Como dissemos atrás: o texto do n.º 1 da cláusula terceira estabelecia, logo na sua versão inicial de 1999, em língua portuguesa, que o edifício em regime de propriedade horizontal a implantar no lote BT11 é constituído por um pódio com 4 pisos e uma torre com 29 pisos; na sua versão inicial de 1999, em língua chinesa, o texto da cláusula referia um pódio com 4 pisos e dois edifícios em torre compreendendo, respectivamente, 19 pisos e 29 pisos. Só a partir da publicação no Boletim Oficial, em 20 de Abril de 2005, do despacho de Rectificação é que esta contradição foi corrigida.

Esta particularidade não tem nenhuma relevância.

A versão inicial publicada em Boletim Oficial, em 1999, em língua chinesa, tinha um lapso ao referir dois edifícios em vez de um. A versão portuguesa era a correcta, e a rectificação veio a ser efectuada em 2005. Mas as partes sabiam bem que se tratava de um lapso. Com certeza que a concessionária não andou seis anos sem saber se a concessão abrangia a construção de um ou dois edifícios.

A rectificação não relevou para nada.

Improcede a questão suscitada.

### **9. Prazo de aproveitamento do terreno: imperativo ou indicativo**

Alega a recorrente que o prazo de 42 meses de aproveitamento do terreno, que começou a correr em Dezembro de 1999, não era um prazo essencial, mas meramente indicativo.

Esta tese, não tem, igualmente, qualquer base legal e vai contra todos os princípios vigentes em matéria de contratação pública. Como se fosse possível, que um prazo fixado para o particular cumprir o contrato, que outorgou com o contraente público, não fosse imperativo, mas meramente indicativo: o particular só cumpria o prazo se quisesse ...!!

No nosso acórdão de 11 de Outubro de 2017, no Processo n.º 28/2017, descrevemos as normas aplicáveis à concessão por arrendamento de terrenos do Estado, donde resulta com a maior clareza a natureza do prazo de aproveitamento de terrenos. Dissemos aí

«A Lei de Terras (Lei n.º 10/2013) estabelece o regime jurídico da gestão, designadamente constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito de

uso e aproveitamento dos terrenos do Estado na RAEM (artigo 1.º).

Os terrenos existentes em Macau classificam-se em três categorias, que são terrenos do Estado (domínio público e domínio privado) e terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM (artigo 3.º).

Nos termos do artigo 4.º pertencem ao domínio público os terrenos como tais considerados por lei, designadamente pelo artigo 193.º do Código Civil, e sujeitos ao respectivo regime jurídico e que apenas podem ser objecto de concessão de uso privativo, sempre que a sua natureza o permita (artigo 28.º), ou ser ocupados a título precário, mediante licença, os terrenos do domínio público cuja natureza o permita (artigo 29.º).

Os terrenos de propriedade privada (terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM) são sujeitos ao regime jurídico de propriedade privada, designadamente ao Código Civil (artigo 6.º, n.º 1).

Pertencem ao domínio privado do Estado os terrenos que não sejam considerados do domínio público ou de propriedade privada (artigo 7.º).

O terreno disponível faz parte do domínio privado do Estado, podendo ser afectado ao domínio público ou ser concedido, devendo a afectação ou concessão ser efectuada nos

termos do plano urbanístico aprovado (artigo 8.º, n.º 2).

A lei considera como terreno disponível aquele que:

1) Esteja omissa no registo predial e não tenha entrado no regime jurídico do domínio público, nem seja terreno do domínio privado transmitido, definitivamente e de acordo com a lei, a particular antes do estabelecimento da RAEM; ou

2) Seja terreno do domínio privado que não tenha sido concedido ou afectado a qualquer finalidade pública ou privada (artigo 8.º, n.º 1).

Os terrenos disponíveis classificam-se, para efeitos de utilização, em:

1) Terrenos urbanos ou de interesse urbano;

2) Terrenos rústicos.

Os terrenos urbanos ou de interesse urbano são os incluídos no núcleo urbano e na área reconhecida como conveniente para assegurar a sua expansão.

São terrenos rústicos os não incluídos na definição anterior (artigo 23.º).

Relativamente às formas de disposição de terrenos, são concedíveis por arrendamento:

1) Os terrenos urbanos e de interesse urbano;

2) Os terrenos rústicos (artigo 27.º).

Quanto ao regime jurídico aplicável temos que a concessão por arrendamento e o subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano regem-se pelas disposições da Lei de Terras e diplomas complementares, pelas cláusulas dos respectivos contratos e, subsidiariamente, pela lei civil aplicável (artigo 41.º).

O artigo 42.º dispõe sobre o *conteúdo do direito resultante da concessão por arrendamento* ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano: este abrange poderes de construção, transformação ou manutenção de obra, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas ou mantidas permanecem na propriedade do concessionário ou subconcessionário até à extinção da concessão por qualquer das causas previstas na lei ou no contrato. A propriedade das construções referidas no período anterior pode ser transmitida, designadamente no regime da propriedade horizontal, observados os condicionalismos da presente lei sobre a transmissão de situações resultantes da concessão ou subconcessão.

O artigo 44.º da Lei de Terras estabelece que “A concessão por arrendamento é inicialmente dada a título *provisório*, por prazo a fixar em função das características da concessão, e só se converte em *definitiva* se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas

as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente”.

Por outro lado, estatui o artigo 47.º que o prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos. O prazo das renovações sucessivas não pode exceder, para cada uma, dez anos.

...

A prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano faz-se mediante a apresentação pelo concessionário da licença de utilização (artigo 130.º). Feita a prova do aproveitamento, a concessão torna-se definitiva (artigo 131.º).

Quanto à renovação da concessão, a lei estabelece como princípio que *as concessões provisórias não podem ser renovadas*. A única exceção a esta regra é a seguinte: a concessão provisória só pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre *anexado* a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto (artigo 48.º).

No caso dos autos não estamos perante a situação prevista na exceção, pelo que a concessão provisória não podia ser renovada.

Já as concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são automaticamente renováveis por períodos de dez anos, sem necessidade de formulação de pedido, salvo disposição em contrário prevista no contrato de concessão (artigo 49.º).

Estatui o artigo 52.º que as concessões caducam, no termo do prazo inicial da concessão ou de qualquer uma das suas renovações, no caso de não ter sido submetido pedido de renovação nos termos dos n.ºs 1 ou 2 do artigo 50.º, ou de o pedido ter sido indeferido, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

No que respeita ao *aproveitamento dos terrenos concedidos*, o prazo e procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respectivo contrato de concessão (n.º 1 do artigo 104.º).

Se o contrato de concessão for omissivo e quando o aproveitamento incluir, entre outros, a edificação de construções, devem ser observados os seguintes prazos máximos:

1) 90 dias a contar da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão, para a apresentação do projecto de arquitectura;

2) 180 dias a contar da data de notificação da aprovação do projecto de arquitectura, para a apresentação de outros projectos de especialidades;

3) 60 dias a contar da data de notificação de aprovação dos projectos de

especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença de obras;

4) 15 dias a contar da data de emissão da licença de obras, para o início da obra;

5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas (n.º 2 do artigo 104.º).

...

Convém conhecer um preceito da maior importância, o n.º 5 do artigo 104:

“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”.

Nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º as concessões provisórias ou as concessões definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verificar 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.

A lei exige expressamente um acto administrativo que declare a caducidade das

concessões. Na verdade, dispõe o artigo 167.º:

“Artigo 167.º

**Declaração de caducidade**

A caducidade das concessões, provisórias e definitivas, é declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial”.

...

Estamos, agora, em condições de extrair algumas conclusões do regime de caducidade das concessões provisórias e definitivas.

Já vimos que a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em função das características da concessão, e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas. E que o prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos.

A lei estabelece que as concessões provisórias não podem ser renovadas.

Assim, podemos concluir que decorrido o prazo de 25 anos da concessão provisória (se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo, não foram cumpridas as

cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas. Por outro lado, como vimos, a prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano faz-se mediante a apresentação pelo concessionário da licença de utilização (artigo 130.º). Feita a prova do aproveitamento, a concessão torna-se definitiva (artigo 131.º).

Quer isto dizer que o Chefe do Executivo declara a caducidade pelo decurso do prazo (25 anos, se outro não for o fixado no contrato) se o concessionário não tiver apresentado a licença de utilização do prédio, porque é mediante a apresentação desta licença que se faz a prova de aproveitamento de terreno urbano ou de interesse urbano.

E o Chefe do Executivo não tem que apurar se o este incumprimento das cláusulas de aproveitamento se deve ter por motivo não imputável ao concessionário. Isto é, não tem que apurar se a falta de aproveitamento se deveu a culpa do concessionário ou se, por exemplo, a Administração teve culpa, exclusiva ou não, em tal falta de aproveitamento. Ou, ainda, se a falta de aproveitamento se deveu a caso fortuito ou de força maior.

Por outro lado, nenhuma norma permite à Administração considerar suspenso o prazo de concessão provisória ou poder prorrogá-lo.

Que isto é assim resulta da circunstância de o n.º 5 do artigo 104.º dispor 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”.

Quer dizer, a propósito do prazo de aproveitamento do terreno (no caso, o prazo de 36 meses), a lei permite que, a requerimento do concessionário, o Chefe do Executivo autorize a prorrogação desse prazo ou que o mesmo se considere suspenso se considerar que o não aproveitamento do terreno não é imputável ao concessionário.

Mas relativamente ao decurso do prazo de concessão (no caso, o prazo de 25 anos) nenhuma norma permite que o Chefe do Executivo autorize a prorrogação desse prazo ou que o mesmo se considere suspenso, se considerar que o não aproveitamento do terreno não é imputável ao concessionário».

Em conclusão, o prazo de aproveitamento do terreno é um prazo imperativo, que pode ser suspenso ou prorrogado pelo Chefe do Executivo, em determinadas circunstâncias.

Improcede a questão colocada.

#### **IV – Decisão**

Face ao expandido, negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 12 UC.

Macau, 7 de Março de 2018.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) – Song Man Lei – Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público  
presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa