

Processo n.º 16/2019.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrente: Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada.

Recorrido: Chefe do Executivo.

Assunto: Sentença. Omissão de selecção de factos provados. Factos não provados. Especificação dos meios de prova. Fundamentos decisivos para a convicção do julgador. Aplicação das leis de terras no tempo. Contrato de concessão por arrendamento. Lei de Terras. Prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano. Renovação de concessões provisórias. Declaração da caducidade do contrato de concessão. Prazo de concessão provisória. N.º 2 do artigo 323.º do Código Civil. Causas impeditivas da caducidade. Reconhecimento do direito. Audiência dos interessados. Procedimento administrativo. Princípio do aproveitamento dos actos administrativos praticados no exercício de poderes vinculados.

Data da Sessão: 13 de Março de 2019.

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

SUMÁRIO:

I - A omissão de selecção de factos provados, (na tese da recorrente) considerados relevantes na sentença do recurso contencioso, só procede se a recorrente indicar qual a

relevância, para a apreciação do seu caso, dos factos que arrolou e que não terão sido considerados provados. Ou seja, só procede se a recorrente esclarecer qual a relevância, quanto aos vícios do acto administrativo que suscitou na petição inicial, dos factos que alega não terem sido considerados provados pelo acórdão recorrido. E se o tribunal de recurso concordar com tal relevância.

II - A sentença, no recurso contencioso de anulação, não indica os factos não provados nem especifica os meios de prova usados para considerar os factos provados, nem os fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.

III – Os artigos 212.º e seguintes da nova Lei de Terras (Lei n.º 10/2013), entrada em vigor em 1 de Março de 2014, prevalecem sobre as disposições gerais relativas a aplicação de leis no tempo constantes do Código Civil.

IV – No que respeita aos direitos e deveres dos concessionários a alínea 2) do artigo 215.º da nova Lei de Terras faz prevalecer o convencionado nos respectivos contratos sobre o disposto na lei. Na sua falta, aplica-se a nova lei e não a antiga lei (Lei n.º 6/80/M), sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Código Civil nos termos do qual “a lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”.

V – Tendo em conta que o proémio do artigo 215.º da nova Lei de Terras já

determina a aplicação da lei às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, a intenção da alínea 3) do mencionado artigo 215.º, é a de aplicar imediatamente dois preceitos da lei nova (n.º 3 do artigo 104.º e artigo 166.º), mesmo contra o que esteja convencionado nos respectivos contratos (alínea anterior) e na lei antiga, quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário.

VI – 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 da Lei de Terras). Feita a prova do aproveitamento, a concessão torna-se definitiva (artigo 131.º).

VII – A Lei de Terras 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).

VIII - 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. Quer isto dizer que o Chefe do Executivo declara a caducidade

pelo decurso do prazo 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.

IX - E o Chefe do Executivo não tem que apurar se 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.

X - Nenhuma norma permite à Administração considerar suspenso o prazo de concessão provisória ou prorrogá-lo quando atingido o prazo máximo de concessão, de 25 anos.

XI – Ainda que estivessem em causa direitos disponíveis, uma informação da Direcção dos Serviços de Programação e Coordenação de Empreendimentos, independentemente do que ela contivesse, nunca poderia constituir reconhecimento de nenhum direito da recorrente por parte da RAEM, dado que informações burocráticas de técnicos da Administração ou mesmo de directores de serviços não representam nem obrigam a RAEM, pelo que nunca poderiam reconhecer direito algum da recorrente, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 323.º do Código Civil.

XII - 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.

XIII - Sempre que, no exercício de poderes vinculados por parte da Administração, o tribunal conclua, através de um juízo de prognose póstuma, que a decisão administrativa tomada era a única concretamente possível, a falta de audiência do interessado, prevista no artigo 93.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

I – Relatório

Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 27 de Março de 2017, do **Chefe do Executivo**, que declarou a caducidade do contrato de concessão provisória por arrendamento de um terreno sito na Ilha de Coloane, Macau, na Zona Industrial de Seac Pai Van, designado por Lote SQ2, por decurso do prazo da concessão.

O **Tribunal de Segunda Instância** (TSI), por acórdão de 18 de Outubro de 2018, negou provimento ao recurso contencioso.

Inconformada, interpõe **Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada** recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI), suscitando as seguintes

questões:

- Nulidade do acórdão recorrido, por não ter apreciado a causa de pedir invocada pela recorrente, bem como por não ter identificado os factos não provados, nem a fundamentação pela qual assim os terá considerado;

- O acto impugnado é inválido por preterição da audiência prévia dos interessados, tendo o TSI incorrido em erro de julgamento a este título, com violação do disposto no artigo 93.º do Código do Procedimento Administrativo;

- Em momento algum a Lei n.º 10/2013 exclui a necessidade de apreciação do comportamento culposo da concessionária no momento da declaração de caducidade das concessões provisórias;

- Deveria ter-se procedido a uma valoração do comportamento da concessionária para se concluir que a recorrente não contribuiu para nem teve culpa na não conclusão do aproveitamento do terreno;

- Erro na não aplicação do artigo 323.º do Código Civil;

- Violação dos princípios da tutela da confiança, da boa-fé, da igualdade, da imparcialidade e da proporcionalidade e do abuso de direito;

O **Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público** emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

II – Os factos

O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

“1. Através do Despacho n.º 167/GM/89, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 5 980 m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ2”, a favor da Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada, ora recorrente, para a instalação de uma unidade de produção de asfalto, ficando a área descoberta remanescente destinada a armazenamento de equipamento e de materiais e para a construção de uma casa para a residência dos guardas.

2. A concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 21 de Junho de 1991.

3. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o

arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato.

4. Conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno é de 24 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, até 28 de Dezembro de 1991.

5. A concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de **\$1 564 631,00** patacas, conforme previsto na cláusula décima do contrato.

6. O terreno em epígrafe encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 23 197 e o direito resultante da concessão encontra-se inscrito a favor da recorrente sob o n.º 31047F, onerado com promessa de oneração registada em 23 de Novembro de 2015 a favor do [Banco (1)], adiante designado por [Banco (1)] ou [Banco (1)] (sigla comercial na língua inglesa), sob o n.º35726F na mesma conservatória, para efeitos de abertura de crédito em concessão de facilidades bancárias gerais à concessionária, no valor de \$2 414 000 000,00 patacas, conforme o contrato-promessa com eficácia real, autenticado em 15 de Outubro de 2015 pelo notário privado A.

7. Em cumprimento do despacho emitido em 30.08.1993 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação n.º 063/SOTSDB/93, de 6 de Agosto de 1993 (a seguir “Despacho do SATOP de 1993”), a DSSOPT, através de ofício n.º 849/8119.1/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, comunicou à concessionária o seguinte:

Sobre o aproveitamento do lote concedido a V. Exa. cumpre-nos informar que devido à sua localização e ao elevado custo e dificuldade na execução das infra-estruturas de uma zona com as características de Seac Pai Van, foi decidido por despacho do Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 30 de Agosto de 1993, o seguinte:

1) *Afectar o loteamento do Seac Pai Van à finalidade habitacional em vez de industrial;*

2) *Atribuir a obra de regularização e loteamento do terreno a uma empresa com capacidade técnica para a sua execução.*

Assim, e porque a referida regularização do terreno, o tratamento paisagístico e participação nos custos das infra-estruturas dos lotes concedidos, constituem encargos dos respectivos concessionários torna-se necessário, a fim de se evitarem contratemplos, obter um acordo, por escrito, de V. Exa., quanto à aceitação de revisão do contrato de concessão, face à nova finalidade do terreno o qual implicará, nomeadamente:

a) *A definição de um novo prazo de aproveitamento compatível com o prazo previsto para a disponibilização do lote;*

b) *O ajustamento do montante do prémio.*

Caso V. Exa. continue a ter preferência pela concessão com finalidade industrial, deverá igualmente informar esta Direcção de Serviços com vista à concessão, por troca, de um terreno equivalente, em local mais adequado a essa finalidade.

Tornando-se necessário programar rapidamente o início dos trabalhos, solicita-se uma resposta de V. Exa. até dia 20 de Dezembro de 1993.”

8. A concessionária, através da carta apresentada em 20 de Dezembro de 1993, manifestou aceitar a alteração da finalidade do terreno para fins habitacionais.

9. Em 16.05.2000 é publicada a ordem executiva nº 29/2000 no BO da RAEM nº 21, I Série, onde se determina que os activos do fundo de terras da Região ficam depositados na conta de operações de tesouraria com nº 5994 - Fundo de Reserva da RAEM.

11. Ao requerimento da concessionária em 22 de Junho de 2006, o director da DSSOPT responde que:

Sobre o assunto a que se refere ó requerimento em referencia informa-se V. Exas de que se mantem o despacho de 30 de Agosto de 1993, do Exmo. Secretário Adjunto paras os Transportes e Obras Publicas, o qual foi comunicado a V. Exa. pelo nosso officio

849/8119.1/SOLDEP/1993, de 02 de Dezembro de 1993. Mais se informa que não foi ainda aprovado para aquele local qualquer plano de urbanização e que esta Direcção de Serviços dará conhecimento a V. Exas e aos restantes concessionários daquela zona do plano que vier a ser aprovado para efeitos dos contratos de concessão.

12. Após ter concordado com a alteração da finalidade do terreno, a concessionária solicitou, várias vezes (conforme processo instrutor) desde 17 de Março de 2010, à DSSOPT a emissão de Planta de Alinhamento Oficial (PAO).

13. Porém, não tendo a revisão do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane” sido aprovada pela Administração, a respectiva PAO nunca foi emitida e a concessionária ficou impedida de realizar o aproveitamento do terreno.

14. Em 21 de Janeiro de 2011, a concessionária foi notificada pela Administração solicitando o empréstimo do lote SQ2 até 30 de Junho de 2011 para depósito e guarda temporária das britas produzidas pelos rebentamentos de explosivos a realizar durante a construção do “Complexo de Habitação Pública de Seac Pai Van”.

15. A concessionária aceitou emprestar o lote para os fins pretendidos.

16. Em reunião de 9 de Março de 2011, a DSSOPT informou os concessionários dos Lotes SQ1, SQ2, SQ3 e SL, que os limites e as áreas dos referidos lotes deveriam ser alterados como consequência da execução do Plano Urbanístico da Zona de Seac Pai Van, designadamente devido à execução das obras das infra-estruturas da 1ª Fase.

17. Em carta de 25 de Março de 2011, com o número de entrada 36926, a concessionária veio aceitar a alteração dos limites e área do lote e solicitou os novos parâmetros urbanísticos para o lote.

18. Através da CSI nº 513/DPU/2011, de 7 de Abril, o DPUDEP respondeu ao

Departamento de Gestão de Solos que: *Do ponto de vista do planeamento urbanístico nada ter a opor à finalidade do terreno, à altura permitida do edifício e ao respectivo JUS; a altura do pódio não deve ser superior a 13,5 m.*

19. A DSODEP remeteu o parecer referido no número anterior à concessionária através do ofício de 13 de Abril de 2011.

20. Em 14 de Dezembro de 2011, a concessionária deu entrada, pelo requerimento nº 145733/2011, de um projecto de arquitectura, para Lote SQ2, visando a construção de um complexo hoteleiro, comercial, habitacional e de estacionamento.

21. Através de uma informação de 15 de Dezembro de 2011, o Departamento de Gestão de Solos solicitou ao DPUDEP a emissão do parecer sobre o projecto de arquitectura apresentado.

22. O DPUDEP elaborou a informação nº 778/DPU/2011, de 30 de Dezembro, referindo que concordava com o projecto de arquitectura, tendo notificado a concessionária do respectivo Despacho em 18 de Janeiro de 2012.

23. Em 7 de Julho de 2012, foi emitida à concessionária a licença de terraplanagem do terreno.

24. Ainda em 2012 requereu a concessionária a devolução do terreno, tendo a Administração informado que iria limpar o local antes do final de Outubro de 2012.

25. Em 7 do Outubro de 2013, a concessionária apresentou um requerimento na DSSOPT, com o n.º 119390/2013, solicitando: i) a revisão do contrato de concessão; ii) a emissão da PAO com a fixação das condicionantes urbanísticas; iii) a utilização dos critérios, em vigor à data do requerimento, para o cálculo do prémio devido pela alteração do contrato de concessão.

26. Em 23 de Outubro de 2013 a concessionária foi notificada pelo ofício n.º

945/8119.01/DSODEP/2013, informando-a que o prosseguimento da revisão do contrato de concessão do terreno estava condicionado à aprovação do Plano Urbanístico de Zona de Seac Pai Van de Coloane” e o cálculo do respectivo prémio seria efectuado de acordo com a lei em vigor à data de revisão.

27. Desde a entrada em vigor da “Lei do planeamento urbanístico” em 21 de Maio de 2014, a concessionária solicitou mais de uma vez à DSSOPT a emissão da Planta de Condições Urbanísticas (PCU).

28. Dado, dado que o prazo de arrendamento iria terminar em 2016, a concessionária solicitou várias vezes à Administração que, quando estivessem reunidas as condições para a revisão do contrato, lhe fosse concedido um novo prazo de arrendamento de 25 anos, veja-se a título de exemplo o requerimento de 7 de Novembro de 2014.

29. O pedido referido no número anterior foi objecto de análise pela Administração, através da proposta nº 147/DSODEP/2015, de 4 de Junho, na qual indicou os seguintes motivos que impossibilitaram a concessionária em concluir o aproveitamento do terreno:

- 1) A falta de infra-estruturas na respectiva zona;
- 2) A Administração informou a concessionária que, só depois da aprovação da revisão do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane”, e autorizada a revisão do contrato, é que pode proceder ao aproveitamento do terreno;
- 3) A Administração solicitou à concessionária o empréstimo do lote para apoio à construção de habitação pública naquela zona e emitiu a licença de obra de nivelamento do terreno.

30. O DSODEP considerou por fim que, uma vez que a concessão do terreno tem ainda carácter provisório, nos termos do artigo 48.º da Lei nº 10/2013 (Lei de terras), a mesma não pode ser renovada, pelo que propôs que o processo fosse enviado ao Departamento Jurídico (DJUDEP) para efeitos de análise e parecer, tendo o Sr. Director da

DSSOPT, em 18 de Junho de 2015, proferido despacho para o envio do respectivo processo ao grupo de trabalho referente à caducidade de terrenos para o tratamento de forma uniformizada.

31. Em 2 de Dezembro de 2015, a concessionária, através da carta n.º 08841/GSTOP/EM/2015, fez três pedidos:

1) troca de terreno devido à expropriação do terreno para construção das infra-estruturas viárias;

2) aproveitamento do terreno de acordo com o contrato de concessão de 1989, antes do termo do prazo de arrendamento e,

3) alteração da data de início do prazo (do) arrendamento (a contar) de revisão de contrato de concessão.

32. Posteriormente, em 3 de Fevereiro de 2016, o “[Banco(1)]” através do requerimento n.º 19730/2016, solicitou a conclusão da actualização dos limites do terreno acima referido e do procedimento de revisão do contrato de concessão de arrendamento dentro do prazo de arrendamento válido, por forma a proteger os seus direitos sobre o terreno.

33. O banco justificou o pedido pelo facto:

1) De a concessionária ter solicitado o crédito de \$2 414 000 000,00 patacas para efeitos de desenvolvimento do terreno, constituindo a promessa de oneração a favor do banco dos direitos relativos ao terreno em causa.

2) Todavia, a fim de articular com o Governo da RAEM na implementação do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane” e na execução das infra-estruturas do empreendimento da habitação pública de Seac Pai Van, foram reajustados os limites, a área e a localização do terreno em causa, pelo que a situação deste lote deixou de corresponder à que consta no despacho, registo predial e planta cadastral.

34. Através da proposta n.º 81/DSODEP/2016, de 8 de Março, o DSODEP analisou os

respectivos requerimentos, tendo formulado a conclusão seguinte:

1) É de indeferir o pedido de troca devido à falta de fundamentos e por não estar em conformidade com o disposto no nº 1 do artigo 47º da Lei de terras;

2) O terreno em causa não reúne actualmente condições para aproveitamento na finalidade industrial:

3) A alteração da data de início de contagem do prazo de arrendamento não obedece ao disposto nº 1 do artigo 47º da Lei de terras, o qual estabelece que o prazo de concessão por arrendamento não pode exceder 25 anos;

35. Em 3 de Junho de 2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) aderiu às conclusões da proposta nº 81/DSODEP/2016, de 8 de Março, indeferindo os pedidos da concessionária, tendo o respectivo despacho sido comunicado à concessionária e ao [Banco (1)] em 30 do mesmo mês.

36. No entanto, em 26 de Abril de 2016, o [Banco (1)] apresentou, em conjunto com a concessionária, o requerimento registado com o nº 63057/2016, a solicitar mais uma vez o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos relativos aos limites, finalidades e revisão do contrato de concessão, bem como a conclusão das respectivas tramitações e a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM dentro do prazo de arrendamento, a fim de definir expressamente a eficiência, legalidade, integridade, veracidade e tempo oportuno desta garantia, a favor do respectivo banco e concessionária, bem como assegurar os seus direitos legais sobre o terreno.

37. A DSSOPT emitiu em 26 de Abril de 2016 a PCU do terreno em epígrafe.

38. Em 11 de Maio de 2016 a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC) emitiu a respectiva planta cadastral.

39. Em 29 de Abril de 2016, a concessionária deu entrada da PCU junto da DSSOPT para efeitos de revisão do contrato de concessão.

40. Em 12 de Maio de 2016, a concessionária deu entrada da Planta Cadastral junto da: DSSOPT para efeitos de revisão do contrato de concessão

41. Através da proposta nº 181/DSODEP /2016, de 18 de Maio, o DSODEP analisou os pedidos formulados pelos interessados e, de acordo com o despacho do STOP de 13 de Junho de 2016, o Departamento de Gestão de Solos notificou no dia 30.06.2016 a concessionária que:

... em virtude da mesma não ter apresentado o plano de aproveitamento do terreno, não estão reunidas as condições para prosseguir o procedimento de revisão do contrato de concessão, conforme o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 119º da Lei de terras e que a concessão provisória do referido terreno não é renovável, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48º da mesma lei.

De acordo com o disposto na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, o prazo terminou em 20 de Junho de 2016. No entanto, uma vez que o terreno não foi aproveitado, a respectiva concessão ainda provisória e, assim sendo, não pode ser renovada, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48º da Lei de terras.

42. Nestas circunstâncias, o Departamento de Gestão de Solos procedeu à análise da situação e, através da proposta nº 285/DSODEP/2016, de 14 de Julho de 2016, propôs que fosse autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer e tramitações ulteriores sobre a declaração da caducidade da concessão provisória, nos termos do artigo 167º da Lei de terras, proposta esta que mereceu concordância do STOP por despacho de 18 de Julho de 2016.

43. Através do requerimento n.º 85744/2016 de 13 de Junho, a Concessionária solicitou ao Chefe do Executivo a renovação da concessão e a nova fixação do prazo de aproveitamento do terreno, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 50º da Lei n.º 10/2013, uma vez que, tendo-se ultrapassado o prazo de 25 anos, previsto no contrato, o não

aproveitamento do lote não é imputável à mesma.

44. Posteriormente, a requerente através do requerimento nº 87727/2016 de 20 de Junho, veio requerer ao Chefe do Executivo a revisão do contrato de concessão.

45. Em 16 de Novembro de 2016, o Chefe do Executivo, com os fundamentos previstos na informação nº 357/DSODEP/2016, indeferiu os pedidos de renovação do prazo de arrendamento da concessão e bem assim de um novo prazo de aproveitamento do terreno em causa, e ainda o pedido de revisão da concessão porque se ter verificado a caducidade do contrato de concessão em 20.06.2016.

46. Em 18/08/2016, a Comissão de Terras emitiu o seguinte parecer:

“PARECER N.º 101/2016

Proc. n.º 45/2016 - Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 5 980 m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ2”, a favor da Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 20 de Junho de 2016, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 167/GM/89 e titulada pela escritura pública outorgada em 21 de Junho de 1991.

I

1. Através do Despacho n.º 167/GM/89, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 5980 m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ2”; a favor da Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada, para a instalação de uma unidade de produção de asfalto, ficando a área descoberta remanescente destinada a armazenamento de equipamento e de materiais e para a construção de uma casa para a residência dos guardas.

Esta concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 21 de Junho de 1991.

2. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, terminou em 20 de Junho de 2016.

3. Conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno é de 24 meses, contados a partir da datada publicação no *Boletim Oficial* de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, até 28 de Dezembro de 1991.

4. Da leitura das informações da folha de acompanhamento financeiro, a concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de \$1 564 631,00 patacas conforme previsto na cláusula décima do contrato.

5. O terreno em epígrafe encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 23 197 e o direito resultante da concessão encontra-se inscrito a favor da concessionária sob o n.º 31047F, onerado com promessa de oneração registada em 23 de Novembro de 2015 a favor do [Banco (1)], adiante designado por [Banco (1)], sob o n.º 35726F na mesma conservatória, para efeitos de abertura de crédito em concessão de facilidades bancárias gerais à Companhia de Construção Cheong Kong, Limitada, no valor de \$2 414 000 000,00 patacas, conforme o contrato-promessa com eficácia real, autenticado em 15 de Outubro de 2015 pelo notário privado A.

6. Em cumprimento do despacho emitido em 30 de Agosto de 1993 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação n.º 063/SOTSDB/93, de 6 de Agosto de 1993, a DSSOPT, através de ofício n.º 856/8109.1/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, comunicou à concessionária o seguinte:

“.....devido à sua localização e ao elevado custo e dificuldade na execução das infra-estruturas de uma zona com as características de Seac Pai Van, foi decidido por despacho

do Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 30 de Agosto de 1993, o seguinte:

1) Afectar o loteamento do Seac Pai Van à finalidade habitacional em vez de industrial;

2) Atribuir a obra de regularização e loteamento do terreno a uma empresa com capacidade técnica para a sua execução.

Assim, e porque a referida regularização do terreno, o tratamento paisagístico e comparticipação nos custos das infra-estruturas dos lotes concedidos, constituem encargos dos respectivos concessionárias torna-se necessário, a fim de se evitarem contratemplos, obter um acordo, por escrito, de V. Exa., quanto à aceitação de revisão do contrato de concessão, face à nova finalidade do terreno o qual implicará, nomeadamente:

a) A definição de um novo prazo de aproveitamento compatível com o prazo previsto para a disponibilização do lote;

b) O ajustamento do montante do prémio.

Caso V. Exa. continue-a ter preferência pela concessão com finalidade industrial, deverá igualmente informar esta Direcção de Serviços com vista à concessão, por troca, de um terreno equivalente, em local mais adequado a essa finalidade.

Tornando-se necessário programar rapidamente o início dos trabalhos, solicita-se uma resposta de V. Exa. até dia 20 de Dezembro de 1993.”

7. A concessionária, através da carta apresentada em 20 de Dezembro de 1993, manifestou aceitar a alteração da finalidade do terreno para fins habitacionais.

8. Após ter concordado com a alteração da finalidade do terreno, a concessionária solicitou, várias vezes desde 17 de Março de 2010, à DSSOPT a emissão de Planta de Alinhamento Oficial (PAO). Todavia, uma vez que a revisão do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane” nunca chegou a ser aprovada pela Administração, a

respectiva PAO nunca foi emitida e a concessionária nunca conseguiu realizar o aproveitamento do terreno.

9. A fim de articular com a execução das Infra-estruturas da 1.^a fase do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane”, em 2011 a concessionária concordou com a Administração para o ajustamento da área e limites do terreno em causa de acordo com o respectivo plano.

10. Desde a entrada em vigor da “Lei do planeamento urbanístico” em 21 de Maio de 2014, a concessionária solicitou mais de uma vez à DSSOPT a emissão da Planta de Condições Urbanísticas (PCU).

11. Por outro lado, dado que o prazo de arrendamento iria terminar em 2016, a concessionária solicitou várias vezes à Administração que, quando estivessem reunidas as condições para a revisão do contrato, lhe fosse concedido um novo prazo de arrendamento de 25 anos. Este pedido foi objecto de análise pelo DSO através da proposta n.º 147/DSODEP/2015 de 4 de Junho, na qual indicou os seguintes motivos que impossibilitaram a concessionária em concluir o aproveitamento do terreno:

11.1 A falta de infra-estruturas na respectiva zona;

11.2 A Administração informou a concessionária que só depois da aprovação da revisão do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane” e autorizada a revisão do contrato é que pode proceder ao aproveitamento do terreno;

11.3 A Administração tomou a iniciativa de solicitar o empréstimo do referido terreno para apoio à construção de habitação pública naquela zona e emitiu a licença de obra de nivelamento do terreno

12. Contudo, o DSO considerou por fim que, uma vez que ii: concessão do terreno tem ainda carácter provisório, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), mesma não pode ser renovada pelo que propôs que o processo fosse enviado ao Departamento Jurídico (DJUPEP) da DSSOPT para efeitos de análise e parecer, tendo o Sr.

Director da DSSOPT proferido em 18 de Junho de 2015 O seu, despacho para o envio do respectivo processo ao grupo de trabalho referente à caducidade de terrenos para o tratamento de forma uniformizada.

13. Em 2 de Dezembro de 2015, a concessionária através da carta n.º 08841/GSTOP/EM/2015 fez 3 pedidos: 1) “troca de terreno devido à expropriação do terreno para construção das infra-estruturas viárias”, 2) “aproveitamento do terreno de acordo com o contrato de concessão de 1939 antes do termo do prazo de arrendamento e 3) “alteração da data de início do prazo arrendamento de revisão de contrato de concessão”.

14. Posteriormente, em 3 de Fevereiro de 2016, o [Banco (1)], através do requerimento n.º 19730/2016, solicitou, a conclusão da actualização dos limites do terreno acima referido e dó procedimento de revisão do contrato de concessão de arrendamento dentro do prazo de arrendamento válido, por forma a proteger os seus direitos sobre o terreno. O banco justificou o pedido pelo facto da concessionária, ter solicitado o crédito de \$2 414 000 000,00 patacas para efeitos de desenvolvimento do terreno, constituindo a promessa de oneração a favor do banco o terreno em causa. Todavia, a fim de articular com o Governo da RAEM na implementação do “Plano Urbanístico para a Zona de Seac Pai Van de Coloane” e na execução das infra-estruturas do empreendimento da habitação pública de Seac Pai Van, foram reajustados os limites, a área e a localização do terreno em causa, pelo que a situação deste lote deixou de corresponder à que consta no despacho, registo predial e planta cadastral.

15. Através da proposta n.º 81/DSODEP12016, de 8 de Março, o DSODEP analisou os respectivos requerimentos tendo formulado a conclusão seguinte:

15.1 É de indeferir o pedido de troca devido à falta de fundamentos e por não estar em conformidade com o disposto no nº 1 do artigo 47.º da Lei de terras;

15.2 O terreno em causa não reúne actualmente condições para aproveitamento na finalidade industrial;

15.3 A alteração da data de início de contagem do prazo de arrendamento não obedece ao disposto n.º 1 do artigo 47.º da Lei de terras, o qual estabelece que o prazo de concessão por arrendamento não pode exceder 25 anos.

15.4 Deve ser realizada uma audiência prévia relativa à intenção de tomada da respectiva decisão, conforme os artigos 93.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

16. O STOP proferiu em 3 de Junho de 2016 o seu despacho concordante, que foi comunicado à concessionária e ao [Banco (1)] em 30 de mesmo mês.

17. No entanto, em 26 de Abril de, 2016, o [Banco (1)] apresentou, em conjunto com a concessionária, o requerimento registado com o n.º 63057/2016, a solicitar mais uma vez o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos relativos aos limites, finalidades e revisão do contrato de concessão, bem como a conclusão das respectivas tramitações e a sua publicação no *Boletim Oficial* da RAEM dentro do prazo de arrendamento, a fim de definir expressamente a eficiência, legalidade, integridade, veracidade e tempo oportuno desta garantia, a favor do respectivo banco e concessionária, bem como assegurar os seus direitos legais sobre o terreno.

18. A DSSOPT emitiu em 26 de Abril de 2016 a PCU do terreno em epígrafe e a DSCC emitiu a respectiva planta cadastral em 11 de Maio de 2016, que foram submetidas pela concessionária àquela Direcção de Serviço, respectivamente em 29 de Abril e 12 de Maio, para efeitos de prosseguimento do pedido de revisão do contrato de concessão,

19. Através da proposta n.º 181/DSODEP/2016, de 18 de Maio, o DSODEP analisou os pedidos formulados pelos interessados e, de acordo com o despacho do STOP, de 13 de Junho de 2016, o DSO comunicou, no dia 30 do mesmo mês, à concessionária que em virtude da mesma não ter apresentado o plano de aproveitamento do terreno, não estão reunidas as condições para prosseguir o procedimento de revisão do contrato de concessão, conforme o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 119º da Lei de terras e que a concessão

provisória do referido terreno não é renovável, nas termos do disposto no n.º 1 do artigo 48.º da mesma lei.

20. De acordo com o disposto na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, o prazo terminou em 20 de Junho de 2016. No entanto, uma vez que o terreno não foi aproveitado, a respectiva concessão ainda provisória e, assim sendo, não pode ser renovada, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei de terras. Nestas circunstâncias, a DSO procedeu à análise da situação e, através da proposta n.º 285/DSODEP/2016, de 14 de Julho de 2016, propôs que seja autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o enviado processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer e tramitações ulteriores sobre a declaração da caducidade da concessão provisória, nos termos do artigo 167.º da Lei de terras, proposta esta que mereceu a concordância do STOP por despacho de 18 de Julho de 2016.

21. Face ao exposto, esta Comissão, após ter analisado o processo, considera que a concessão provisória em apreço se encontra já caducada pelo facto de ter expirado em 20 de Junho de 2016 o prazo de arrendamento, de 25 anos, fixado na cláusula segunda do respectivo contrato (caducidade preclusiva).

Com efeito, de acordo com o artigo 44.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável ao caso vertente por força do disposto nos seus artigos 212.º e 215.º, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório 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 (*vide* ainda artigos 130.º e 131.º).

Findo o seu prazo de vigência, as concessões provisórias não podem ser renovadas, a não ser no caso previsto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de terras, conforme estabelece o n.º 1 do mesmo preceito legal, operando-se a caducidade por força da verificação daquele facto

(decurso do prazo de arrendamento).

De igual modo, resultava da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de terras anterior), que no caso da concessão revestir natureza provisória em virtude do terreno não se encontrar aproveitado (cf. artigos 49.º, 132.º e 133.º), não era possível operar a sua renovação por períodos sucessivos de dez anos porquanto a figura da renovação prevista no n.º 1 do artigo 55.º era aplicável apenas às concessões definitivas.

Apesar da caducidade operar de forma automática e directa, para tornar a situação jurídica certa e incontestada e, portanto, eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou não do direito resultante da concessão, deve a mesma (caducidade) ser declarada, conforme decorre do disposto no corpo do artigo 167.º da Lei n.º 10/2013.

Nestas circunstâncias, esta Comissão nada tem a opor à declaração de caducidade da concessão do terreno em epígrafe pelo decurso do prazo de arrendamento, perdendo a concessionária a favor da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) todas as prestações do prémio e os respectivos juros já pagos, nos termos do disposto no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004.

II

Reunida em sessão de 18 de Agosto de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração o parecer e proposta constantes na proposta n.º 285/DSODEP/2016, de 14 de Julho de 2016, bem como o despacho nela exarado pelo STOP, de 18 de Julho de 2016, considera que verificada a caducidade da concessão pelo termo do prazo de arrendamento em 20 de Junho de 2016, deve esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

Comissão de Terras, aos 18 de Agosto de 2016.”

47. O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em 20/09/2016, emitiu o seguinte parecer:

“Parecer

Proc. n.º 45/2016 - Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 5980 m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ2”, a favor da Companhia de Construção Cheong Kong Lda.”, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 20 de Junho de 2016.

1. Através do Despacho n.º 167/GM/89, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989) foi autorizada à concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 5 980 m², situado na ilha de Coloane, na Zona industrial de Seac Pai Van, lote “SQ2”, a favor da Companhia de Construção Cheong Kong Lda., cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 21 de Junho de 1991.

2. De acordo com a cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos; contados a partir da data da outorga da respectiva escritura, ou seja, até 20 de Junho de 2016.

3. Conforme a cláusula terceira do contrato, o terreno seria aproveitado com a construção de uma unidade de produção de asfalto, ficando a área descoberta remanescente destinada a armazenamento de equipamento e de materiais e de uma casa para a residência dos guardas.

4. Uma vez que o prazo de arrendamento do terreno terminou em 20 de Junho de 2016 e o aproveitamento do terreno não foi concluído, a DSSOPT propôs que fosse autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer, o que mereceu a minha concordância, por despacho de 18 de Julho de 2016.

5. Reunida em sessão de 18 de Agosto de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo, tendo em consideração que o prazo de arrendamento já terminou, sem que o aproveitamento estabelecido no contrato se mostre realizado, e que, sendo a concessão provisória, não pode ser renovada, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável por força dos seus artigos 212.º e 215.º. Deste modo, a concessão encontra-se caducada pelo termo do respectivo prazo de arrendamento (caducidade preclusiva), devendo esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

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

Aos 20 de Setembro de 2016.

O Secretário para os Transportes e Obras Públicas,
Raimundo Arrais do Rosário”

48. Em 27/03/2017, o Chefe do Executivo proferiu o seguinte despacho (fls. 74 dos autos):

“Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento, e com dispensa de hasta pública, a que se refere o Processo n.º 45/2016 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 20 de Setembro de 2016, os quais fazem parte integrante do presente despacho”.

III – O Direito

1. Questões a apreciar

Há que apreciar as questões suscitadas pela recorrente, atrás mencionadas, seguindo-se de muito perto a fundamentação exarada nos acórdãos deste TUI, de 23 de Maio de 2018 e de 12 de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018, por não só por os vícios suscitados nos presentes autos, mas também a sua fundamentação serem muito semelhantes aos invocados pelas recorrentes dos mencionados Processos n.ºs 7/2018 e 90/2018.

2. Falta de indicação de factos provados e dos factos não provados e da fundamentação

Suscita a recorrente a nulidade do acórdão recorrido, por não ter apreciado a causa de pedir invocada pela recorrente, bem como por não ter identificado os factos não provados, nem a fundamentação pela qual assim os terá considerado.

Damos por reproduzida a fundamentação exarada nos acórdãos proferidos a 23 de Maio de 2018 e a 12 de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018, assim julgando improcedente a arguição dos vícios.

3. Aplicação das leis de terras no tempo

Antes de se iniciar a apreciação das questões que respeitam ao acto administrativo recorrido e à resposta que o acórdão recorrido deu aos vícios suscitados, há que definir qual a lei aplicável ao caso dos autos, se a nova Lei de Terras, se a antiga Lei (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), no que concerne à declaração de caducidade.

Damos por reproduzida a fundamentação exarada nos acórdãos proferidos a 23 de Maio de 2018 e a 12 de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018.

4. O regime dos terrenos do Estado na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), em particular da concessão onerosa por arrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano e a caducidade do contrato de concessão por arrendamento na nova Lei de Terras.

Trata-se, agora, de saber se a caducidade por decurso do prazo constitui um caso de caducidade-sanção, por não se dar por forma automática, sendo necessário que a Administração verifique o incumprimento das condições estabelecidas, ou seja, se só se

pode declarar a caducidade se se demonstrar que a falta de aproveitamento é imputável à concessionária.

Damos por reproduzida a fundamentação exarada nos acórdãos proferidos a 23 de Maio de 2018 e a 12 de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018.

5. Erro na não aplicação do artigo 323.º do Código Civil.

Na tese da recorrente a Administração reconheceu várias vezes o seu direito de aproveitamento do lote, o que impediria a caducidade, nos termos do n.º 2 do artigo 322.º do Código Civil.

Invoca, para tal, uma informação da Direcção dos Serviços de Programação e Coordenação de Empreendimentos (artigo 95.º da alegação), a ausência de um Plano Urbanístico da Zona, o uso do terreno pela Administração e a modificação do objecto da concessão.

Dispõe o artigo 323.º do Código Civil:

Artigo 323.º
(Causas impeditivas da caducidade)

1. Só impede a caducidade a prática, dentro do prazo legal ou convencional, do acto a que a lei ou convenção atribua efeito impeditivo.

2. Quando, porém, se trate de prazo fixado por contrato ou disposição legal relativa a direito disponível, impede também a caducidade o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deva ser exercido.

Ora, relativamente aos factos alegados (a ausência de um Plano Urbanístico da Zona, o uso do terreno pela Administração, a modificação do objecto da concessão) não se referem a qualquer reconhecimento de nenhum direito da recorrente.

Quanto a uma informação da Direcção dos Serviços de Programação e Coordenação de Empreendimentos, independentemente do que ela contivesse, nunca poderia constituir reconhecimento de nenhum direito da recorrente por parte da RAEM, dado que informações burocráticas de técnicos da Administração ou mesmo de directores de serviços não representam nem obrigam a RAEM, pelo que nunca poderiam reconhecer direito algum da recorrente.

Tudo isto sem prejuízo da questão de saber se os direitos da RAEM em causa são ou não disponíveis, dado que o n.º 2 do artigo 323.º do Código Civil só se aplica quando estão em causa direitos disponíveis.

6. Violação dos princípios da justiça, da tutela da confiança, boa-fé, da igualdade, da imparcialidade e da proporcionalidade e do abuso de direito

Do que ficou dito, resulta claro que consideramos que, face à Lei de Terras vigente, o Chefe do Executivo não tem margem para declarar ou deixar de declarar a caducidade da concessão: tem que a declarar necessariamente.

Logo, não valem aqui os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito Administrativo, previstos nos artigos 5.º, 7.º e 8.º do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, os princípios da justiça, da tutela da confiança, da imparcialidade, boa-fé e da proporcionalidade.

Quanto à violação destes princípios e quanto ao abuso de direito, damos por reproduzida a fundamentação exarada nos acórdãos proferidos a 23 de Maio de 2018 e a 12 de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018.

7. Preterição de audiência prévia da interessada

Relativamente à invocada preterição de audiência prévia da interessada, damos por reproduzida a fundamentação exarada nos acórdãos proferidos a 23 de Maio de 2018 e a 12

de Dezembro de 2018, respectivamente, nos Processos n.º 7/2018 e 90/2018, julgando assim improcedente o vício.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso.

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

Macau, 13 de Março de 2019.

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