

Proc. nº 15/2016

Recurso Contencioso

Relator: Cândido de Pinho

Data do acórdão: 20 de Julho de 2017

Descritores:

-Concessão de terras

-Notificação

-Audiência de interessados

-Caducidade da concessão

-Princípios gerais de direito administrativo

SUMÁRIO:

I. O acto procedimental de notificação é um acto integrativo de eficácia. É posterior ao acto! Notificação e publicação visam dotar o acto de eficácia e aptidão para produzir efeitos e não podem ser objecto de recurso contencioso, que se dirige apenas a actos administrativos.

II. Se a um pedido do particular se seguiu uma mera “informação interna”, um simples informe meramente expositivo, bem ao jeito de uma comunicação dando conta dos antecedentes do caso, relatando sobre o actual “estado das coisas” e concluindo por uma opinião sobre o modo de resolver o pedido, então esta informação não constitui uma actividade relevante para a integração no conceito de *instrução* constante do art. 93º do CPA para efeito de audiência de interessados.

III. Tal acto procedimental não passou de uma mera informação constatativa; não foi um acto de trâmite necessário à decisão administrativa que se lhe seguiu. Nada de novo trouxe ao procedimento, não era acto que trouxesse um aporte específico ao sentido da decisão, não passou do enunciado de uma solução que o autor do acto poderia, por si só e sem mais, aplicar ao requerimento em apreço, podendo até dizer-se dispensável à economia e conteúdo do acto que se lhe seguiu.

IV. A declaração de caducidade por efeito do decurso do prazo (por alguma doutrina designada *caducidade-preclusão*) é imposta por lei (arts. 41º, 48º, nº1, 52º, da Lei nº 10/2013) à entidade competente (Chefe do Executivo: art. 167º da citada Lei). Trata-se, pois, de uma actividade vinculada.

V. A violação dos limites internos da actividade administrativa plasmados na maior parte dos princípios gerais de direito administrativo constantes dos arts. 3º a 14º do CPA só pode ser operante, para efeito da invalidade do acto, nos casos de actividade discricionária e, dentro desta, nas situações em que o acto evidencia uma manifesta, ostensiva e grosseira ofensa destes.

Proc. n° 15/2016

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.

I – Relatório

“COMPANHIA DE CORRIDAS DE GALGOS MACAU (YAT YUEN) S.A.”, em chinês “**澳門逸園賽狗股份有限公司**”, e em Inglês **“MACAU (YAT YUEN) CANIDROME COMPANY LIMITED”**, com sede em Macau, na Avenida General Castelo Branco, 1/F, edifício Canídroso Corridas de Galgos, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis de Macau sob o número 810 (SO) matriculada na Conservatória dos Registos Comercial e Automóvel sob o n.º 810, a fls. 24v., do Livro C-3º, ----

Recorre contenciosamente ----

Do despacho do **Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 24 de Novembro de 2015, ----

Que, na sequência de pedido dirigido pela ora recorrente ao *Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas*, para seguimento da aprovação dos projectos e da revisão da concessão do terreno com a área de 5 235 m² situado em Coloane, na zona Industrial de SEAC PAI VAN,

titulado pela escritura pública de 30 de Novembro de 1990, ----

Decidiu que o prazo de arrendamento da concessão provisória “... *não pode ser renovado nos termos do número 1 do artigo 48º da Lei nº 10/2013 “Lei de Terras” e que o prazo de arrendamento da concessão provisória em causa é até 29 de Novembro de 2015, assim o tempo não é bastante para o seguimento da aprovação dos projectos e da revisão de concessão.*” (a.a.).

*

Na petição inicial a recorrente formulou as seguintes longas **conclusões**:

“I. O presente Recurso vem interposto do douto Despacho do Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 24 de Novembro de 2015, por comunicação de 19.05.2015 com o número 8111.03/DSODEP/2015 (de ora em diante designado por “processo administrativo”) que vem comunicar que: “ *Respeitante ao pedido referido em epígrafe, dado que o prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do número 1 do artigo 48º da Lei nº 10/2013 “Lei de Terras” e que o prazo de arrendamento da concessão provisória em causa é até 29 de Novembro de 2015, assim o tempo não é bastante para o seguimento da aprovação dos projectos e da revisão de concessão.*”, referindo-se esta comunicação ao pedido dirigido pela ora Recorrente ao Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, para seguimento da aprovação dos projectos e da revisão da concessão do terreno com a área de 5 235 m2 situado em Coloane, na zona Industrial de SEAC PAI VAN, titulado pela escritura pública de 30 de Novembro de 1990.

II. A Recorrente não se conforma com tal decisão, pugnando no presente recurso pela sua anulação por esse Venerando Tribunal

III. O referido ofício tomou a ora Recorrente de surpresa, não só porque não foi precedido de audiência de interessados, como resulta da Lei, como também não se encontra configurada como uma verdadeira decisão de deferimento ou indeferimento e, mais, a carta/ofício não se apresenta identificada como uma verdadeira notificação de decisão administrativa definitiva e executória, porquanto dela não consta o teor do Despacho, cujo conteúdo se desconhece, e, bem assim, a sua fundamentação e os meios de impugnação, o que se impunha se se tratasse de acto administrativo impugnável, omitindo-se ainda e conseqüentemente o prazo para esse efeito.

IV. Os vícios, quer de conteúdo, quer de forma, e bem assim a ininteligibilidade do ofício atendendo a falta de enquadramento do mesmo no âmbito do processo administrativo de revisão de concessão, obrigou a Recorrente pedir a clarificação do mesmo perante a Administração, pelo que a Recorrente apresentou em 14 de Dezembro de 2015 o competente requerimento pedindo à Administração a clarificação sobre a natureza do acto notificado, do conteúdo do mesmo e, na eventualidade de se entender que a intenção da Administração é o de que o acto é administrativo e executório, que desse a Administração cumprimento ao artigo 70º do CPA.

V. O primeiro objecto do recurso é assim a própria comunicação/ofício n.º 911/8111.02/DSODEP/2015 e, por cautela de patrocínio, a impugnação do próprio Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 24 de Novembro de 2015, cujo conteúdo é omitido na comunicação, e, a proceder o presente recurso contencioso quanto ao Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 24 de Novembro de 2015, vem a Recorrente peticionar nos termos do artigo 24.º n. 1, al. a) do Código do Processo Administrativo Contencioso o pedido de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado.

VI. Assim a Recorrente passa a alegar todos os factos relevantes, elencando seguidamente as razões que determinam a anulação dos actos em causa e a procedência dos pedidos a final formulados.

VII. No dia 31 de Março de 1984, o ora Recorrente pediu a concessão, por arrendamento e com

dispensa de concurso público, de um terreno com a área é de 385 m2, situado em Macau, na Estrada Marginal da Ilha Verde, descrito na CRP sob o nº 22466 a folhas 68 do livro B99M, que vinha a ocupar sem qualquer título.

VIII. Por Despacho nº 17/SATOP/89, publicado no Boletim Oficial de Macau nº 52, 2º suplemento, de 26 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 5.235 m2, situado em Macau, Coloane, na Zona Industrial de SEAC PAI VAN, LOTE “SK1”, a favor da Concessionária Companhia de Corridas de Galgos Macau (Yat Yuen) S.A, ora Recorrente, tendo sido o prazo de concessão fixado em 25 anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública, e o prazo global de aproveitamento do terreno foi fixado em 24 meses, contados da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o respectivo contrato, tendo a referida concessão por finalidade o aproveitamento do terreno em causa para a construção de vários edifícios até 2 pisos, destinados à criação de cães, a explorar directamente pelo Concessionário, dado que a Concessionária desenvolvia a sua actividade profissional no Canídromo em Macau e necessitava de um edifício de apoio ao seu negócio.

IX. Posteriormente, por escritura pública outorgada em 30 de Novembro de 1990 na Direcção dos Serviços de Finanças foi titulado o referido contrato de concessão e a Concessionária, ora Recorrente, pagou a totalidade das prestações do prémio do contrato no valor de MOP\$ 1.572.928,00 desde 19 de Julho de 1991.

X. Por Despacho do SATOP de 30 de Agosto de 1993 exarado na informação nº 063/SOTSDB/98, de 6 de Agosto de 1993, constante a fls. 138 do processo administrativo, foi decidido o seguinte: Afectar o loteamento de SEAC PAI VAN à finalidade habitacional em vez de industrial; e Atribuir a obra de regularização e loteamento do terreno a uma empresa com capacidade técnica para a sua execução.

XI. Por ofício nº 857/8111.01/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993 constante a fls.143 do processo administrativo, foi comunicada à ora Recorrente a decisão referida, e por carta datada de 14 de

Dezembro de 1993, veio a ora Recorrente concordar com a alteração da finalidade do terreno para fins habitacionais.

XII. A partir desta data a ora Recorrente não obteve por parte da DSSOPT qualquer outra comunicação relativamente a este assunto ou a qualquer outra decisão tomada quanto a este terreno e, por despacho apresentado ao Secretário Adjunto a 11 de Agosto de 1993, constante a fls.138 do processo administrativo, é referido que “*2 - O Plano Geral de Exploração e Recuperação da Pedreira de Coloane, Intervenção em SEAC PAI VAN, visa fundamentalmente: - regularizar a situação contratual existente; - definir em concreto os limites máximos da área de intervenção. A intervenção contempla: - a exploração da Pedreira; - a regularização da plataforma; - o tratamento paisagístico. A proposta correspondente à “opção A” reúne condições para merecer parecer favorável, devendo contudo o seu prazo global máximo ser reduzido para 5 anos, mas contemplar tudo que é referido em 3. 5 - Os prazos de intervenção na área do loteamento industrial de SEAC PAI VAN devem ser reduzidos/encurtados a fim de viabilizar o mais cedo possível, o mais cedo possível, o aproveitamento dos lotes já concedidos e a realização das infra-estruturas necessárias. 6 - Face aos descrito, leva-se à consideração superior o seguinte: - a aprovação do plano apresentado, condicionado à apresentação de um programa limitado ao máximo de 5 (cinco) anos; - a revisão do contrato com a EMPIMAC de modo a definir a nova área de intervenção, os prazos a cumprir e os novos valores de taxas e rendas; - a definição com a CM das Ilhas, dos critérios e métodos de controle da exploração; - o contacto a estabelecer com as concessionárias dos lotes de Seac Pai Van para lhes dar a conhecer a intenção de intervir na área para regularização do terreno com vista ao seu aproveitamento e execução das infra-estruturas.”*

XIII. E constava ainda que “*- A alteração do acordo, por escrito, dos concessionários anteriormente referidos para evitar futuros contratemplos durante o desenvolvimento dos trabalhos pela EMPIMAC; - revisão de contratos de concessão, a acordar com os concessionários de SEAC PAI VAN afim de serem definidos prazos de aproveitamento compatíveis com os previstos para a disponibilização dos lotes e*

ajustamento dos prémios pagos tendo em conta os trabalhos de regularização do terreno e recuperação paisagística que lhes competiam e que vão ser levados a cabo pela Administração, - averiguação das reais intenções dos concessionários em construir os edifícios e manter as finalidades previstas no contrato afim de ajuizar das possibilidades de revisão dos tipos de ocupação previstos e proceder em conformidade. - após a obtenção do acordo dos actuais concessionários de Seac Pai Van, a EMPIMAC deve apresentar um documento de compromisso de execução dos trabalhos e cumprimentos dos prazos na área de Sea Pai Van.” E tal parecer mereceu a concordância superior por despacho de 30/08/1993, a fls. 138 e 138v do processo administrativo.

XIV. Resulta do referido despacho que, para além da comunicação que a DSSOPT deveria efectuar a cada um dos concessionários com vista a obter o seu acordo, muitas outras acções impendiam sobre a Administração, entre outras: a aprovação de um plano de loteamento, a revisão do contrato com a EMPIMAC; a definição com a CM das Ilhas dos critérios e métodos de controle da exploração; a revisão de contratos de concessão; a ora Recorrente, enquanto Concessionária, teria que aguardar pela concretização deste plano de urbanização e de infra-estruturas a definir pelo Governo, e bem assim, teria que aguardar que a Administração viesse a concretizar a revisão do contrato com a EMPIMAC.

XV. Após o que, a Recorrente seria contactada pela Administração com vista à revisão dos restantes elementos do contrato de concessão (uma vez que a mudança de finalidade já havia sido modificada com a concordância da Recorrente), tendo a Recorrente aguardado pacientemente por uma resposta da Administração.

XVI. Desde o dia em que respondeu à Administração concordando com a alteração da finalidade do terreno, a ora Recorrente não recebeu qualquer outro comunicado ou instrução da Administração, fosse em que sentido fosse.

XVII. E a verdade é que nem a Administração procedeu a qualquer outro desenvolvimento quanto a esta questão.

XVIII. A Administração decidiu, por acto que a vincula, alterar a finalidade do aproveitamento do terreno concessionado mas desde então, nada fez.

XIX. A este respeito, numa Comunicação de Serviço Interno de 8/06/2007, constante a fls. 158 do processo administrativo, consta que: “ (...) devido á inexistência de infra-estruturas, à elaboração do Plano de Ordenamento de Coloane e à inviabilidade dos projectos industriais foram suspensos todos os processos de aproveitamento, autorizada a alteração da finalidade industrial para habitacional e iniciados estudos de definição das condicionantes urbanísticas do novo parque residencial. Até à presente data, devido aos atrasados no processo de revisão do contrato de concessão a favor da Empimac (empresa a quem foi autorizada a exploração da pedreira) bem como da definição das condições reguladoras do fim actividade e de recuperação da encosta do ponto de vista paisagístico, não foi ainda aprovado o loteamento e respectivas finalidades daquela zona (incluindo agora já os terrenos explorados pela Empimac) (...). (Destacado nosso).

XX. Por outro lado, na Proposta nº 237/DSODEP/2015 de 13 de Novembro de 2015, a fls. 370 do processo administrativo, é referido no seu Ponto 7.1 o seguinte: “As partes, a Administração e concessionária, não procederam à respectiva revisão do contrato de concessão, mantendo-se em silêncio desde 15 de Dezembro de 1993 até ao dia em que a concessionária apresentou o requerimento com entrada nº 03569/GSTOP/EN/2015 em 14 de Maio de 2015.”

XXI. É notório e reconhecido pela própria Administração a sua inércia no presente processo administrativo, o que obstou a que os termos da revisão do contrato de concessão imposta pela Administração em virtude da alteração da finalidade do aproveitamento do terreno viessem a ser discutidos e concretizados, e que também por via disso, obstou a que a concessão pudesse passar de provisória a definitiva, motivos estes que não podem ser nunca imputados à concessionária, ora Recorrente.

XXII. Tudo se deveu à própria inércia da Administração já que suspendeu todos os processos de

aproveitamento relativamente aos lotes da Zona Industrial de Seac Pai Van, suspendendo necessariamente o processo de aproveitamento do lote SK1 concedido à Recorrente, e abrindo o processo de revisão da concessão por iniciativa do Governo, com a concordância da concessionária, ora Recorrente.

XXIII. A falta de infra-estruturas nas imediações do Lote SK1 e todos estes factores acima descritos fizeram com que a ora Recorrente tivesse que aguardar pela concretização do plano urbanístico.

XXIV. Desde 1993, apesar de não poder dar qualquer uso ao terreno concessionado, a Recorrente sempre manifestou o propósito de garantir a possibilidade de investir no terreno concessionado, conforme proposto no ofício da D.S.S.O.P.T. de N.º 857/8111.1/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993 e aceite por carta datada de 14 de Dezembro de 1993.

XXV. Para o efeito, apesar de não poder dar uso para os fins concessionados por alteração das condições imposta pela Administração, a Recorrente nunca deixou de pagar as rendas devidas.

XXVI. O Governo nunca deixou de cobrar as rendas referentes à concessão, bem sabendo que a concessionária não podia dar uso ao terreno concessionado para os aludidos fins industriais, e o Governo também nunca deixou de receber da concessionária, ora Recorrente, as rendas referentes à concessão, bem sabendo que a concessionário não poder dar uso ao terreno concessionado para os aludidos fins industriais.

XXVII. Apesar de não poder dar uso para os fins concessionados, a Recorrente nunca deixou de agir quando foi confrontada com a utilização do terreno por parte de ocupantes ilegais, já que, face à inércia da Administração, o terreno em causa foi alvo de ocupação abusiva por parte de terceiros tendo a concessionária agido e tomado todas as diligências judiciais para levar à efectiva desocupação do terreno.

XXVIII. Para o efeito, intentou a Recorrente acção judicial em 24/03/2008 que correu termos no

Tribunal Judicial de Base sob o número CV3-08-0018-CAO, cujo exemplar se encontra junto ao processo administrativo a fls. 159 a 205,

XXIX. Bem como posterior Acção de Execução para Entrega de Coisa Certa sob a forma sumária que correu termos no mesmo Tribunal com o número CV3-08-0018-CAO-A, em 15/09/2009.

XXX. Na constância deste processo os representantes da ora Recorrente, o Tribunal e os funcionários da Direcção dos Serviços de Cartografia, dirigiram-se ao local para entrega do mesmo e, posteriormente, em 14/06/2013 a ora Recorrente apresentou queixa na PSP contra desconhecidos já que o terreno voltou a ser ocupado, seguindo o processo para os Serviços do Ministério Público com o número 5338/2013.

XXXI. Na sequência dessas ocupações que visaram não apenas o lote concessionado à ora Recorrente mas também os lotes vizinhos, incluindo os lotes pertencentes ao Governo da RAEM, a DSSOPT enviou à Recorrente um ofício em 11/04/2011, que se encontra junto a fls. 209 do processo administrativo e no qual requer à concessionária, ora Recorrente, a remoção de objectos do local, bem como, a colocação de cerca para delimitar o Lote.

XXXII. A Recorrente tem cumprido pontualmente com todas as suas obrigações enquanto concessionária, tendo pago pontual e assiduamente a respectiva renda de concessão à Direcção dos Serviços de Finanças, cuja certidão judicial protesta desde já juntar, e tendo procedido aos necessários trabalhos de manutenção e limpeza, feito por sua iniciativa e por último a pedido da própria administração.

XXXIII. Face à inércia e ao silêncio da Administração, em 13 de Maio de 2015 a ora Recorrente veio a apresentar ao Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, fazendo referência a todo o supra alegado historial, veio uma vez mais impulsionar o processo pedindo a revisão do contrato de concessão do lote SK1, sito na Zona Industrial de Seac Pai Van em Coloane, (cfr. fls. 267 e seguintes do processo administrativo), no qual a Recorrente se propõe edificar um complexo habitacional

especialmente destinado ao sector populacional.

XXXIV. Como resulta do projecto em anexo ao aludido requerimento o complexo habitacional tem uma área total de 63,235 m2, é composto por uma estrutura de quatro torres de 16 andares erigidas sobre um pódio destinado às áreas de comércio e estacionamento que albergará 528 fracções do tipo T0, 64 fracções do tipo T1, 80 fracções do tipo T2, 64 fracções do tipo T3, 49 fracções destinadas a fins comerciais e 555 parques de estacionamento, sendo que 444 se destinam a veículos ligeiros e 111 a ciclomotores.

XXXV. Tendo em conta que é objectivo do Governo da RAEM aumentar a área habitacional e comercial da zona de Coloane, face ao desenvolvimento que se tem registado na área nos últimos anos, o presente projecto vem assim ao encontro do interesse público da RAEM.

XXXVI. Com o referido pedido, a Recorrente procurou ir de encontro ao seu real interesse em aproveitar o terreno concessionado e cujo processo desde 1993 se encontrava suspenso por acto da Administração, adivinhando as condições com que poderia desenvolver o terreno, uma vez que a Administração ainda não aprovou o Plano Urbanístico para a referida área, como melhor se alega infra e, com o referido pedido, a Recorrente procurou também ir de encontro aos interesses da Administração, já que, em face da inércia e silêncio desta, procurou a Recorrente arranjar soluções concretas com vista à revisão do contrato de concessão que havia sido imposta pela própria Administração e comunicada por ofício nº 857/8111.01/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993.

XXXVII. Assim, não pode a ora Recorrente aceitar o teor do despacho proferido nos presentes autos, isto porque, quando o mesmo refere que “Respeitante ao pedido referido em epígrafe, dado que o prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do número 1 do artigo 48º da Lei nº 10/2013 “Lei de Terras” e que o prazo de arrendamento da concessão provisória em causa é até 29 de Novembro de 2015, assim o tempo não é bastante para o seguimento da aprovação dos projectos e da revisão de concessão”, não pode ora Recorrente deixar de salientar que se o tempo

não é bastante é porque a própria Administração foi inerte na sua actuação, desde logo porque nunca permitiu a continuação dos processos de revisão da concessão, como é o caso da Recorrente, e porque nunca aprovou o Plano de Reordenamento Urbano de Seac Pai Van de Coloane, facto esse confessado pelo próprio governo.

XXXVIII. Nos termos das próprias LAG (Linhas de Acção Governativa) de 2014, o Governo da RAEM assumiu não ter ainda concretizado o Plano de Reordenamento Urbano de Seac Pai Van de Coloane, ou seja, o documento urbanístico essencial para que a concessionária possa saber as condições urbanísticas da construção que poderá edificar no terreno. (Cfr. Doc. 4), sendo que o teor das LAG é autoexplicativo. Quando afirma que *“2.2. Promoção do planeamento dos bairros e dos trabalhos respeitantes aos estudos sobre o reordenamento dos bairros antigos O Governo da RAEM tem continuado em promover o reordenamento dos bairros antigos. No ano transacto realizou-se uma requalificação mais profunda dos bairros antigos, tendo sido dado início a estudos sobre a requalificação dos vários bairros antigos, em particular dos situados na Península de Macau e em Coloane, seguindo o princípio de “ponto”, “linha” e “plano”. Nesta óptica, continuamos a elaborar os planos de pormenor relativos a várias pequenas zonas e os estudos sobre projectos cruciais, nomeadamente, o Plano Pormenor dos Estaleiros Navais de Lai Chi Vun de Coloane, o Plano Conceptual de Intervenção Urbanística da Zona do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco e Envolvente, o Estudo sobre o Plano de Reordenamento Urbano da Taipa Norte, o Plano de Reordenamento Urbano de Seac Pai Van de Coloane, a Concepção Urbanística Geral da Zona da Barra, o Plano de Reordenamento da Zona do Porto Interior, o Estudo sobre o Planeamento Geral da Zona Nuclear do Património Mundial (Ruínas de S. Paulo), o Estudo sobre o Plano Urbano da Zona Noroeste de Macau, o Estudo para a Criação do Mapa do Clima de Macau, o Estudo sobre a Classificação dos Terrenos e os seus estudos mais aprofundados. O desenvolvimento de cada zona será regido pelas suas características e ambiente natural próprios, criando uma indústria de turismo e de lazer e estabelecendo uma relevante referência para a futura gestão de solos de Macau.”*

XXXIX. No parecer que dá voz à decisão constante a fls. 370 do processo administrativo, a técnica subscritora do mesmo, no ponto 8 refere que: “8.2. O prazo do terreno é válido até 29 de Novembro de 2015, mas a solicitação já foi apresentada em 14 de Maio de 2015; 8.3. Quanto à revisão do contrato da concessão, devem ser concluídos os procedimentos nos termos da legislação em vigor, incluindo: 8.3.1. O procedimento da emissão de Planta de condições urbanística, de acordo com a Lei n.º 12/2013 “Lei do planeamento urbanístico” e Regulamento Administrativo n.º 5/2014 “Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico”; 8.3.2. O procedimento da apreciação, aprovação dos projectos apresentados, nos termos do Decreto-Lei n.º 79/85/M de 21 de Agosto “Regulamento Geral da Construção Urbana”; 8.3.3. O procedimento da revisão de contrato da concessão e a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM conforme a Lei n.º 10/2013 “Lei de Terras”; 8.4. Além disso, a licença de obras para o seu aproveitamento do terreno só pode ser concedido após a conclusão de todos os procedimentos citados.

XL. Todos estes procedimentos dependem da actuação da própria Administração, que ao longo dos vários anos nada fez para que fossem aprovados o loteamento e respectivas finalidades daquela zona, e que por isso não deveria ser ignorada pelos serviços da DSSOPT na tomada de decisão relativas ao processo sub judice.

XLI. O Governo não teve semelhante comportamento com outras concessionárias nas mesmas condições, ou seja, titulares de contratos de concessão de terreno na zona de Seac Pai Van.

XLII. A título de exemplo, a sociedade “Fábrica de Artigos de Plástico Chung Va, Limitada”, com sede em Macau, na Avenida Venceslau de Moraes, n.º 185 a 191, Edifício “Centro Industrial de Macau”, 5.º andar J, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º 1 183(SO), foi titular do direito resultante da concessão por arrendamento do terreno com a área 2 260 m2, situado na ilha de Coloane, junto à Estrada do Altinho de Ká Hó, na Zona Industrial de Seac Pai Van, designado por lote “SN”, descrito na Conservatória do Registo Predial, sob o n.º 22 976 do livro B, conforme inscrição a seu favor sob o n.º 19 377F.

XLIII. A aludida concessão regeu-se pelo contrato titulado pelo Despacho n.º 106/SATOP/90, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 46, de 12 de Novembro de 1990, que ora se junta sob a designação de Doc. 5 (Cfr. DOC. 5), de acordo com as cláusulas terceira e quinta do contrato de concessão, o terreno deve ser aproveitado com a construção de um edifício, compreendendo dois pisos, destinado a indústria de fabrico de artigos de plástico, a explorar directamente pela concessionária, devendo este aproveitamento operar-se no prazo global de 24 meses, contados a partir da publicação no Boletim Oficial de Macau do sobre dito despacho.

XLIV. O Governo deu inicio a um processo negocial com a sociedade concessionária com vista à reversão do lote “SN” para a Região Administrativa Especial de Macau, que culminou com a aceitação pela aludida sociedade da proposta formulada pela entidade concedente de concessão do lote “SI1”, também situado na zona de Seac Pai Van, com a área de 2 260 m², em contrapartida da desistência da concessão do lote “SN”.

XLV. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, procedeu ao cálculo das contrapartidas devidas e elaborou a minuta de contrato, relativamente à qual a sociedade concessionária propôs, em 30 de Março de 2011, alterações, bem como manifestou discordância quanto ao prazo da entrega à Administração do lote “SN” e solicitou esclarecimentos sobre a data em que o lote “SI1” reunirá condições para aproveitamento o que após reunião com o representante da sociedade concessionária, realizada na DSSOPT, em 6 de Maio de 2011, na qual foram prestados os esclarecimentos solicitados, procedeu-se à alteração da minuta de contrato, tendo a nova versão merecido a concordância daquela sociedade expressa em declaração apresentada em 27 de Julho de 2011.

XLVI. Por Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 15/2012 o Governo da RAEM concedeu, por arrendamento e com dispensa de concurso público, a favor da referida concessionária Fábrica de Artigos de Plástico e Desenvolvimento Imobiliário Xin Zhi Zhong Hua, Limitada, o terreno com a área de 2 260 m² (dois mil, duzentos e sessenta metros quadrados), não

descrito na CRP, designado por lote “SI1” situado na ilha de Coloane, junto à Estrada do Altinho de Ká Hó, na Zona Industrial de Seac Pai Van, com o valor atribuído de \$37 508 689,00 (trinta e sete milhões, quinhentas e oito mil, seiscentas e oitenta e nove patacas), demarcado e assinalado na planta n.º 479/1989, emitida pela DSCC, em 3 de Dezembro de 2010 e tudo isto em menos de 6 meses!!!

XLVII. Assim, o novo contrato de concessão atribuído à Fabrica de Artigos de Plástico e Desenvolvimento Imobiliário Xin Zhi Zhong Hua, Limitada é válido pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, a contar da data da publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau do despacho, ou seja, desde 2 de Maio de 2012 e o referido prazo do arrendamento, pode, nos termos da legislação aplicável, ser sucessivamente renovado!

XLVIII. Apesar de ininteligível e confusa, a decisão comunicada a Recorrente parece indicar que o Governo pretende fazer valer-se da caducidade do contrato de concessão, não declarada, por decurso do prazo da mesma descurando ou olvidando o compromisso da administração em proceder à revisão do contrato de concessão para os novos fins habitacionais!

XLIX. A Recorrente teve conhecimento dos novos factos relativos aos 16 processos administrativos que vieram a merecer decisão de não declaração de caducidade por parte da mesma Entidade Recorrida, factos esses que não poderão deixar de ser considerados no âmbito do presente recurso atendendo aos fundamentos ora invocados.

L. Através das notícias publicadas nos jornais de língua portuguesa, a ora Recorrente teve conhecimento da existência de 16 processos administrativos onde o Exmo. Senhor Chefe do Executivo não veio a declarar a caducidade das respectivas concessões, não obstante os referidos terrenos não terem sido atempadamente aproveitados.

LI. O próprio Governo da RAEM disponibilizou no dia 23 de Junho de 2015, através do website da DSSOPT (<http://www.dssopt.gov.mo/pt/>), os detalhes dos despachos publicados no Boletim Oficial correspondentes aos referidos 16 processos administrativos, sendo que no referido website o Governo

da RAEM apresenta também “*as razões e fundamentos da não declaração da caducidade da concessão...*” dos referidos terrenos, (cfr. http://www.dssopt.gov.mo/pt/subpage/latestNews/newsList/news_id/1716/type/show)

LII. A Administração, através do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, admitiu perante a Comissão para o Acompanhamento de Assuntos de Terras e Concessões Públicas da Assembleia Legislativa que houve falhas administrativas por parte do Governo da RAEM no tratamento de formalidades processuais junto das entidades concessionárias.

LIII. Conforme declarações prestadas à imprensa pelo Sr. Ho Ion Sang, Presidente da Comissão para o Acompanhamento de Assuntos de Terras e Concessões Públicas da Assembleia Legislativa: “*O Governo mostrou-se impossibilitado de resolver todos os terrenos a tempo*” (...) “*Houve problemas com os procedimentos administrativos*” (...) “*O Governo não conseguiu responder atempadamente* (...) *não emitiu as Plantas de Condições Urbanísticas*” e mais adiantou que “*Para a construção de um empreendimento há que ter a concepção e a elaboração de projectos que necessitam de uma planta de condições urbanísticas, e o Governo não conseguiu facultar essas plantas. Noutros casos, o concessionário fez um pedido e o Governo não deu resposta, atrasando o processo. Noutra situação, o Governo, em relação a um determinado projecto, não conseguiu tratar atempadamente das formalidades junto do concessionário*”.

LIV. Foi o que aconteceu nos presentes autos, tendo a Requerente solicitado a planta de condições urbanísticas em 25 de Junho de 2015 (Cfr. Doc 6), tendo a DSSOPT recusado a responder atempadamente, tendo apenas respondido em 04/01/2016 (Cfr. Doc 7), tendo-se recusado a fornecer tal planta, invocando termo da concessão, cuja caducidade não foi nem podia ser declarada.

LV. Face ao supra exposto, resulta claro que a razão pela qual o Exmo. Senhor Chefe do Executivo não declarou a caducidade da concessão dos referidos 16 terrenos residiu no facto de a reconhecida actuação culposa da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes ter provocado atrasos no andamento dos processos administrativos, atrasos esses que, na perspectiva do Exmo.

Senhor Chefe de Executivo, não foram imputados aos ali concessionários.

LVI. É o próprio Governo da RAEM a fazer mea culpa pelo não aproveitamento destes terrenos e, bem assim, a confessar atrasos e falhas administrativas nestes processos administrativos, ou seja, nos supra referidos processos administrativos, as demoras dos serviços competentes foram consideradas pelo Senhor Chefe de Executivo para justificar a não declaração de caducidade das respectivas concessões.

LVII. In casu, à Recorrente é negado o andamento de um processo quando: O prazo se encontra suspenso; e Não foi declarada qualquer caducidade da concessão, se razões houvesse para tal.

LVIII. Nos termos do relatório de investigação sobre os 16 terrenos cuja caducidade de concessão não foi declarada, produzido pelo Comissariado Contra a Corrupção: *“Segundo o critério definido pela DSSOPT, eram preliminarmente classificados como sendo imputáveis aos concessionários os casos em que se verificasse, nomeadamente a falta de pagamento de prémio, a interrupção do desenvolvimento do terreno concedido por um período relativamente longo e a falta de desenvolvimento do terreno nos termos do contrato mesmo nos casos em que existiram várias prorrogações do prazo de aproveitamento, sendo 48 o total dos casos inseridos nesta classificação. Numa primeira análise, tratando-se de situações como a alteração ou não concretização do planeamento urbanístico, o envolvimento em acções judiciais, situações em que as obras de aproveitamento de terreno já foram iniciadas, entre outras, a não conclusão do aproveitamento dentro do prazo estipulado era classificada como se tratando de casos não exclusivamente imputáveis aos respectivos concessionários, e não era incluída pela DSSOPT no grupo relativamente ao qual era necessário proceder a uma análise mais aprofundada para decidir se se deveria iniciar o processo de declaração de caducidade de concessão, sendo 65 o número de casos inseridos nesta classificação.”* (Cfr. 8)

LIX. Parece pois que a DSSOPT e a Entidade Recorrida ultrapassam a sua competência, presumindo ilegalmente uma declaração de caducidade da concessão, que não foi nem podia ser declarada, isto porque, os prazos suspensos... não podem por natureza causar qualquer caducidade, acrescentando que

não era nem é da competência da Entidade Recorrida tal declaração de caducidade.

LX. O não aproveitamento do terreno aqui em causa apenas poderá ser imputado à Administração, na medida em que foi a mesma que causou o não aproveitamento, proibindo-o mesmo atendendo à intenção do Governo em afectar o terreno a finalidade habitacional.

LXI. Nem se diga que a Recorrente não apresentou oportunamente uma proposta formal de aproveitamento para fins habitacionais durante a vigência do contrato de concessão, na medida em que, a Recorrente, sabendo que o Plano de Reordenamento Urbano de Coloane ainda não se encontra aprovado, a Recorrente cumpriu com o que pôde, ou seja, apresentou seis meses antes do termo do prazo da concessão o pedido de revisão que deveria ter sido proposto por parte da RAEM, e ao longo de seis meses o Governo... nada disse, fechando o processo nos gabinetes, como deixou a concessionária à espera desde 1993!

LXII. Numa conduta que raia a má fé, espera que chegue do prazo inicialmente conferido para a concessão para informar a Recorrente que agora já não há tempo para rever o contrato de concessão.

LXIII. Esses factos condicionantes não foram considerados pelo Senhor Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas para optar pela decisão de que ora se recorre, como também o é o facto de a Administração ter demorado a dar respostas à Recorrente no âmbito do processo administrativo não foi considerado pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas para optar pela decisão de que ora se recorre.

LXIV. Já no que se refere aos 16 processos administrativos que mereceram essa decisão de não declaração de caducidade dos terrenos concessionados, o Senhor Chefe do Executivo decidiu de forma diferente, considerando como falhas da Administração, e logo fundamentos para a sua decisão, a não emissão atempada de Plantas de Alinhamento Oficial (cfr. Processo Administrativo nº 1 181.1 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo ao Despacho 56/SOPT/03), ou a falta de respostas ou demora nas mesmas aos pedidos do concessionários (cfr. Processo Administrativo

nº 2328.01 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo aos despachos 32/SOPT/01 e 67/SOPT/04, Processo Administrativo nº 2342.1 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo ao Despacho 43/SOPT/01, Processo Administrativo nº 6 270.1 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo ao Despacho 173/SATOP/97), Processo Administrativo nº 6 283.1 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo ao Despacho 32/SATOP/98 e Processo Administrativo nº 6 295.1 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo ao Despacho 13/SATOP/98)

LXV. Também aqui o facto de estar a decorrer o processo de revisão do contrato de concessão não foi considerado pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, no âmbito do Processo Administrativo nº 6 396.2 da Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes relativo aos Despachos 100/SOPT/01 e 31/SOPT/12, onde o fundamento para a declaração de não caducidade do terreno ali concessionado foi o de “O processo de revisão da concessão do terreno estava a decorrer.”

LXVI. O interessado no processo administrativo em causa, ora Recorrente, é a destinatária directa dos actos praticados pelo Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas (“entidade recorrida”).

LXVII. Resulta ainda que o acto recorrido produz efeitos em relação à aqui Recorrente.

LXVIII. Por conseguinte, a ora Recorrente tem legitimidade activa para impugnar contenciosamente o acto em causa praticado pela entidade requerida, na medida em que é titular de um interesse pessoal e directo, designadamente por ser lesado do acto recorrido, como resulta do disposto na alínea a) do artigo 33.º do CPAC.

LXIX. O Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, autor do acto recorrido, é a entidade recorrida nos termos do disposto no art. 37º do CPAC.

LXX. O presente recurso contencioso é tempestivo.

LXXI. Apesar de a ofício N.º 911/8111.02/DSODEP/2015 fazer referência ao despacho, a notificação da decisão não trazia qualquer cópia do mesmo., facto que foi dentro do prazo de 10 dias a que se refere o artigo 27º do Código de Processo Administrativo Contencioso comunicado à Entidade Recorrida, no qual foi especificamente alegado o incumprimento do artigo 70º do Código I do Procedimento Administrativo.

LXXII. Só com a consulta dos seus mandatários junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes da RAEM é que a Recorrente tomou conhecimento do que esteve na base da decisão recorrida.

LXXIII. E só no dia 19 de Dezembro de 2015, com a autorização para consulta dos autos é que a Recorrente conseguiu obter a informação que serviu de base à decisão.

LXXIV. Nos termos e para os efeitos do disposto nas alíneas a) e c) do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante “CPA”), devem ser notificados aos interessados os actos administrativos que decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas, bem como os actos administrativos que criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afectem as condições do seu exercício, acrescentando o artigo 70º que da notificação devem constar a) o texto integral do acto administrativo; b) a identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do acto e a data deste; c) o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito e d) a indicação de o acto ser ou não susceptível de recurso contencioso.

LXXV. Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 114.º do mesmo diploma legal, “os actos administrativos que: neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos (...)” devem ser fundamentados, sendo que, essa fundamentação deve ser “expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo

consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto”, (cfr artigo 115.º n.º 1 do CPA),

LXXVI. Da conjugação de todas estas normas conclui-se que, a notificação e a fundamentação constituem condição de eficácia de um acto administrativo que decida acerca da extinção de um direito de um interessado.

LXXVII. A notificação e a fundamentação do acto administrativo devem conter todos os elementos prescritos na lei, sob pena de irregularidade e sob pena de gerar a ineficácia do acto que visa dar publicidade, ou seja, a falta de indicação na notificação de um acto administrativo dos elementos previstos no artigo 70.º do CPA constitui uma diminuição das garantias de defesa do interessado seu destinatário e, conseqüentemente, uma violação ao princípio do acesso à justiça e da tutela jurisdicional efectiva previstos, respectivamente, nos artigos 14.º do Código de Procedimento Administrativo e no artigo 2.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (doravante CPAC).

LXXVIII. Assim, é forçoso, de facto e de direito, concluir que o acto administrativo que foi dado a conhecer à ora Requerente através do Ofício n.º 911/8111.02/DSODEP/2015 não se tornou eficaz, e como resulta do disposto no artigo 27º do Código de Processo Administrativo Contencioso, o prazo para a interposição do presente recurso contencioso estaria suspenso até à presente data.

LXXIX. Como se encontra documentalmente provado nos presentes autos, a ora Recorrente foi comunicada da decisão, não de indeferimento, mas antes da não continuação do processo administrativo.

LXXX. Embora não transmita a referida notificação um indeferimento em sentido próprio, parece resultar da comunicação que a Administração pretende terminar o processo administrativo, colocando o pedido... “na gaveta”.

LXXXI. De uma ou de outra forma, é lógico concluir que a Administração pretende prejudicar a procedência do pedido de continuação da revisão (já existente e a aguardar as diligências da DSSOPT).

LXXXII. Como resulta do artigo 93.º do C.P.A., sob a epígrafe “audiência dos interessados”, impende um dever/obrigação sobre o órgão da administração de, concluída a instrução e antes de ser tomada a decisão final, de ouvir, por escrito ou oralmente, os interessados, devendo informá-los do sentido provável da decisão.

LXXXIII. Acontece que, nem a D.S.S.O.P.T., nem directamente a entidade recorrida notificou a ora Recorrente para esta ser ouvida previamente em relação à alegada decisão final e, por isso mesmo não facultou nem a notificou dos elementos resultantes do n.º 2 do artigo 94.º do C.P.A., pelo que a Recorrente não pôde exercer o direito elementar de se pronunciar sobre as questões relevantes do procedimento, nem requerer diligências complementares de prova, in casu, indispensáveis, como teremos oportunidade de evidenciar de seguida.

LXXXIV. O direito de audiência dos interessados visa, designadamente, a introdução no procedimento de elementos novos por parte dos particulares/interessados, que possam conduzir a decisão diversa daquela que seria tomada sem esses novos elementos.

LXXXV. Como se afigura claro dos factos e dos documentos junto ao processo administrativo instrutor, caso a D.S.S.O.P.T. ou a entidade Recorrida tivesse procedido à notificação da ora Recorrente, esta teria disponibilizado todos os documentos necessários e prestado todos os esclarecimentos suplementares.

LXXXVI. A audiência de interessados consubstancia uma manifestação lógica do princípio do contraditório, que visa assegurar uma discussão prévia no âmbito do procedimento através do confronto dos critérios e argumentos dos interessados em relação à decisão final.

LXXXVII. A audiência dos interessados, também designada de audiência prévia, configura um desenvolvimento estruturante do Princípio da Participação, expressamente consagrado no artigo 10.º

do C.P.A.

LXXXVIII. O direito de audiência dos interessados, comumente conhecido como audiência prévia, consagrado no artigo 93.º do C.P.A., constitui um princípio estruturante da lei especial sobre o procedimento da actividade administrativa, traduzindo a intenção legislativa de atribuição de um direito subjectivo procedimental, pelo que, por conseguinte, a preterição da realização da audiência de interessados inquina o acto, por vício de forma, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estatuído na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º do C.P.A.C.

LXXXIX. Porquanto, não se verificando nenhuma das situações previstas do artigo 96.º do C.P.A. e, o órgão administrativo, leia-se a entidade recorrida, não deu cumprimento ao estabelecido no artigo 93.º do C.P.A., verifica-se o invocado vício de forma, por preterição de formalidade decorrente do referido normativo, que conduz à anulabilidade do acto, como estatui o artigo 124.º do C.P.A.

XC. O despacho de que se recorre, com o devido respeito, deveria ser fundamentado, atento o disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 114º do Código de Procedimento Administrativo.

XCI. Independentemente das razões que abaixo se descreverão, e que no modesto entendimento do ora Recorrente deverão ser consideradas suficientes para anular o despacho proferido pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, começa o Recorrente por alertar o douto Tribunal para o facto de o despacho impugnado estar formalmente viciado.

XCII. Com efeito, salvo melhor opinião em contrário, o aludido despacho não expôs os factos e o direito de uma forma clara, congruente e suficiente e, assim, por não esclarecer concretamente a motivação da decisão.

XCIII. Existe assim um dever imposto ao ente público no sentido de explicitar as razões por que tomou uma decisão num sentido e não noutra.

XCIV. E esse dever não fica cumprido se a decisão for remetida para um parecer, informação, despacho, ofício ou proposta que não são do conhecimento da entidade visada pelo acto administrativo, porquanto a entidade recorrida não se dignou a providenciar-lhe uma cópia da mesma, tal como estava obrigada por lei.

XCV. É como se algo tivesse ficado por dizer ou se o que tivesse sido dito não fosse claro, nem congruente e, pelo contrário, fosse obscuro e mal perceptível ou, então, incoerente e ilógico.

XCVI. A isto se resumem, basicamente, os requisitos da fundamentação contidos no art. 115º do CPA, sendo que este dever de fundamentar funciona, assim, como um meio fundamental de garantia de legalidade da actividade da administração (resultante do artigo 3.º do C.P.A.), e também de defesa dos direitos dos administrados.

XCVII. Daqui saltando rapidamente para a fundamentação vertida no acto em crise, é a Recorrente forçada a concluir que faltam à decisão recorrida as razões de facto e de direito que estão na base da sua tomada de decisão, pelo que não basta à entidade recorrida fazer um mero exercício de remissão para o conteúdo de uma proposta que a Recorrente não conhece de todo,

XCVIII. Equivalendo tal a uma absoluta falta de fundamentação e conseqüentemente a uma enfermidade do acto recorrido por vício de forma, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA.

XCIX. O despacho recorrido não se fez acompanhar de todos essas menções, que segundo o aí previsto, dela deveriam constar, nomeadamente, no que se refere às alíneas d) e e) do n.º 1 do art. 113º do CPA.

C. Mais, do despacho não consta a enunciação dos factos e actos que deram origem à referida decisão, nem tão pouco a fundamentação do mesmo.

CI. Para se atingir e cumprir o dever de fundamentação bastaria fundamentar de forma sucinta, mas

de forma clara, concreta, congruente e que se mostre contextual, contudo, e salvo o devido respeito que é muito, o parágrafo comunicado à Recorrente em causa é manifestamente obscuro e insuficiente, porquanto não esclarece concretamente a motivação do acto.

CII. Assim, a falta de fundamentação configura uma enfermidade do acto por vício de forma, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124.º do C.P.A., que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º do C.P.A.C.

CIII. Depois de consultado o processo administrativo, a Recorrente constatou que o acto recorrido constitui uma concordância do Exmo. Secretário com uma proposta interna da DSSOPT, a qual não foi comunicada à Recorrente, como já foi referido.

CIV. A referida proposta parte de pressupostos falsos e errados, de facto e de direito, pretendendo manifestamente fazer recair na Recorrente um atraso exclusivo da Administração.

CV. Diz-se no parecer que: *“ 7. Podemos verificar que: 7.1. As partes, Administração e concessionária, não procederam à respectiva revisão do contrato da concessão, mantendo-se em silêncio desde 15 de Dezembro de 1993 até o dia que a concessionária apresentou o requerimento com entrada n.º 03569/GSTOP/EN/2015 em 14 de Maio de 2015; 7.2. A concessão do terreno em apreço está em natureza provisória tendo em conta o incumprimento do aproveitamento do terreno conforme a escritura pública de 30 de Novembro de 1990.”*

CVI. É falso que tenham as partes mantido o silêncio! Com efeito sendo mesmo caricato que a proposta, para imputar o atraso também à Recorrente, invoca, como início e término do período de silêncio, dois requerimentos da Recorrente.

CVII. A Recorrente aceitou a proposta de revisão em 15 de Dezembro de 1993, aguardando as condições da administração e esta manteve-se em silêncio, não respondendo.

CVIII. A Recorrente, precisamente para evitar qualquer interpretação abstrusa como a que resulta da proposta, no sentido de usarem o prazo do contrato de concessão, tomou, uma vez mais, a iniciativa de, com uma antecedência razoável, em 13 de Maio de 2015 pediu o andamento célere do processo de revisão da concessão.

CIX. Não pode a entidade Recorrida alegar que não teria tempo para proceder à revisão do referido contrato de concessão, isto porque, como acima se alegou quanto ao lote de terreno SN, com a respectiva concessionária, a entidade Recorrida tomou a iniciativa de ter uma reunião com o representante da sociedade concessionária, realizada na DSSOPT, em 6 de Maio de 2011, na qual foram prestados os esclarecimentos solicitados, procedeu-se à alteração da minuta de contrato, tendo a nova versão merecido a concordância daquela sociedade expressa em declaração apresentada em 27 de Julho de 2011.

CX. Dois meses seriam, pois suficientes, não sabendo o que terá justificado um tratamento privilegiado à referida concessionária do terreno SN em detrimento das demais concessionárias, pelo que a falta de tempo não é, pois objectiva nem constitui fundamento para a não actuação célere e atempada da Administração, não sendo válido o argumento de que o prazo da concessão estaria a chegar ao fim, pois os prazos de desenvolvimento estavam suspensos por determinação da Entidade Recorrida e o prazo da concessão necessariamente também o estava.

CXI. Por essa razão, não é válido o argumento de que “O prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 “Lei de terras”, pois o caso dos autos não implica nenhuma renovação de prazos mas antes a concretização de uma revisão de concessão que foi imposta pela Entidade Recorrida e aceite pela Recorrente.

CXII. Implicando já a decisão (o Despacho que determinou a mudança de finalidade) e a aceitação por parte da Recorrente (de aceitar a nova finalidade) uma modificação objectiva do contrato e que vinculou as partes nesses mesmos termos, tendo ficado a concessionária a aguardar, apenas e tão só as

condições da nova concessão.

CXIII. A Entidade Recorrida entra mesmo em contradição neste particular, isto porque, se fosse verdade que os prazos da nova concessão (resultante da revisão) estivessem dependentes da concessão original para fins industriais, como justifica a Entidade Recorrida que à concessionária do terreno SN, supra indicada, que tenha sido concedida uma nova concessão com um prazo de 25 anos???!!

CXIV. É claro pois, e é-o para a Entidade Recorrida que os prazos estavam suspensos e é a própria entidade Recorrida que o reconhece em plúrimos documentos referentes aos processos de Seac Pai Van, desde logo na Comunicação de Serviço Interno n.º 205/8104 a 8121.01/2007 de 08/06/2007: *“Devido à inexistência de infra-estruturas, à elaboração do Plano de Ordenamento de Coloane e à inviabilidade dos projectos industriais foram SUSPENSOS todos os processos de aproveitamento, autorizada a alteração da finalidade industrial para habitacional e iniciados estudos de definição das condicionantes urbanísticas do novo parque residencial. Assim, solicita-se a identificação de todos os ocupantes dos terrenos e das construções precárias uma vez que não foi autorizada a nenhum dos concessionários a ocupação dos terrenos a qualquer título.”*

CXV. O Recorrente não pode em circunstância alguma ser responsabilizado pela Administração por uma demora causada por actos... da própria Administração!

CXVI. A decisão, nesta parte assenta em fundamentação de facto e de direito errada, pelo que está inquinada com o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de direito.

CXVII. É sabido que o erro nos pressupostos de facto constitui uma das causas de invalidade do acto administrativo, consubstanciando um vício de violação de lei que configura uma ilegalidade de natureza material, pois “neste caso, é a própria substância do acto administrativo, é a decisão em que o acto consiste, que contraria a lei. A ofensa não se verifica aqui nem na competência do órgão, nem nas formalidades ou na forma que o acto reveste, nem no fim tido em vista, mas no próprio conteúdo ou no objecto do acto” – Prof. Freitas do Amaral, in Curso de Direito Administrativo, Vol. II, pago 390.

CXVIII. Como se defende, entre outros, no Acórdão do STA de 03/12/2009, in www.dgsi.pt, que a título de direito comparado aqui se invoca, “Tal vício consiste na divergência entre os pressupostos de que o autor do acto partiu para prolatar a decisão administrativa final e a sua efectiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão administrativa factos não provados ou desconformes com a realidade, isto é, os fundamentos da motivação do acto em causa não existiam ou não tinham dimensão que foi por ele suposta.”

CXIX. Os pressupostos de que o acto recorrido partiu – isto é: De que a continuação do processo de revisão depende de uma renovação do prazo de concessão provisória; e De que a responsabilidade pelos atrasos na obra se imputava à Recorrente – não se mostravam verificados, pelo que o mesmo se encontra inquinado do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

CXX. Ao decidir como decidiu, a entidade recorrida desrespeitou os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da legalidade.

CXXI. Ao invocar que o prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 como fundamento para a declaração de caducidade, alegando implicitamente a culpa do Recorrente no incumprimento do contrato, a entidade recorrida está a violar, dir-se-ia de forma grosseira, as referidas normas contratuais e legais.

CXXII. Os factos supra descritos e documentalmente comprovados, demonstram à saciedade que foi a Recorrente que motivou e aceitou o desenvolvimento do terreno, por parte da concessionária para fins habitacionais.

CXXIII. Estamos assim perante uma manifesta discrepância entre o conteúdo ou objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis, o que constitui um vício de violação de lei, tal como vem definido pelo Prof. Freitas do Amaral (in Curso de Direito Administrativo, Vol. II, p. 390.),

CXXIV. Vício esse assumindo in casu a vertente de erro de direito, na senda do que vem sendo jurisprudência unânime, isto é, de que o erro na interpretação ou indevida aplicação da regra de direito (erro de direito) consubstancia uma hipótese de violação de lei (neste sentido, V. Marcello Caetano, in Manual, I, p.502, e Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo, I, Lisboa, p.469, citados por Prof. Freitas do Amaral, in op. cit., pág. 393).

CXXV. Donde resulta o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e erro de Direito, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC e, ainda que assim não fosse, a decisão enferma ainda de erro de direito, porquanto esquece a aplicação, in casu, de outros preceitos prementes da Lei de Terras.

CXXVI. Quanto à lei aplicável, dispõe o artigo Artigo 215º que: *“A presente lei aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas: 1) Quando esteja a correr um prazo fixado por legislação anterior e a presente lei o tiver modificado, é aplicado o prazo mais longo; 2) Os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados pela presente lei, sem prejuízo do convencionado nos respectivos contratos; 3) Quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 104.º e no artigo 166.º*

CXXVII. O artigo 166º da mesma Lei de Terras dispõe que: *“Caducidade das concessões 1. Para além das situações previstas nos Capítulos VII e XI, as concessões provisórias ou as concessões definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verifique qualquer uma das seguintes situações: 1) Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa; 2) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão.”*

CXXVIII. O Governo, quando em 1993 propôs a revisão da concessão, aceite pela concessionária, para fins habitacionais, suspendeu os referidos processos e no âmbito da lei aplicável ao momento da proposta (aceite).

CXXIX. Considerando que as mesmas razões se mantêm para a o que o aproveitamento seja suspenso, como é o caso da não aprovação do Plano de Reordenamento de Seac Pai Van, tal significa que não poderá ocorrer qualquer fenómeno de caducidade, desde logo porque, não sendo a falta de aproveitamento para fins habitacionais sido sequer concluída, por razões não imputáveis ao concessionário e exclusivamente imputáveis à entidade Recorrida, a caducidade estaria sempre dependente do decurso de um prazo por conta do concessionário... o que não aconteceu, concluindo-se pois que o acto recorrido, viola todos os referidos preceitos legais.

CXXX. O Princípio da Decisão, previsto no art. 11º do Código do Procedimento Administrativo assegura aos cidadãos o direito a obterem uma decisão administrativa quando o requeiram ao órgão competente (dever de pronuncia).

CXXXI. *In casu*, a entidade recorrida ente deu comunicar que “o tempo não é bastante para o seguimento da aprovação dos projectos e da revisão de concessão”. Ora, desde 1993 que incumbia à entidade recorrida informar a Recorrente das condições da revisão de concessão, isto porque a Recorrente aceitou a alteração de finalidade em oposição ao direito de lhe ser concedido outro terreno para continuação do projecto de natureza industrial.

CXXXII. A realidade dos factos demonstra claramente que a DSSOPT violou o seu dever de se pronunciar sobre os pedidos do Recorrente.

CXXXIII. O princípio da decisão encontra-se plasmado no nº 1 do artigo 11º do CPA, nos termos do qual “*Os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares*”.

CXXXIV. De acordo com o Acórdão do TSI de 26 de Junho de 2003, Proc. 233/2001, “*O Princípio da Decisão consagrado no artigo 11º do CPA diz respeito à tutela de um interesse de um particular no âmbito da competência do órgão administrativo, consagrando o dever de uma resposta, nomeadamente, a qualquer petição, representação, reclamação ou queixa, formuladas em defesa da legalidade ou do interesse geral.*”

CXXXV. Também na Doutrina, resulta que “*o dever de pronúncia ou resposta dos órgãos administrativos (lato sensu), este sim, é que existe sempre face a qualquer petição (...) e constitui um dever de natureza constitucional, correspondente ao direito fundamental de petição dos cidadãos, em matérias que lhes dizem respeito*” assim, “*no procedimento administrativo, o dever de pronúncia da Administração, face às petições de particulares, é um dever de decisão (...) é nele que se afirma, afinal, como princípio geral, a obrigação em que a Administração está constituída de se pronunciar – neste caso, de decidir – sobre todas as pretensões de particulares cuja realização dependa da prática de um acto administrativo e é, portanto, nele que reside o núcleo dos “actos administrativos” tácitos*” (cfr. AAVV, Código de Procedimento Administrativo Anotado, Almedina, 4.ª edição, 2003).

CXXXVI. Face às omissões de pronúncia aos e pedidos do ora Recorrente, a Administração Pública violou o seu dever legal de decisão, violando o Princípio da Decisão expressamente consagrado no artigo 11º do CPA.

CXXXVII. Não poderá a Administração invocar em desfavor do Recorrente o lapso de tempo decorrido entre o ano de 1993 e 2015 porquanto a Recorrente ainda não podia conhecer as condições com que poderia contar para desenvolver o terreno para fins habitacionais.

CXXXVIII. Não obstante, a Recorrente tomou a iniciativa de apresentar um projecto de revisão em Maio de 2015, bem a tempo para que a entidade recorrida pudesse dar andamento ao processo.

CXXXIX. A entidade recorrida aguardou até Dezembro de 2015 para informar que já não havia tempo suficiente para proceder à revisão da concessão, facto que apenas à entidade recorrida é imputável.

desde 1993 que a Administração optou por não agir e se furtou a diligenciar no sentido de cumprir com a obrigação por si proposta e assumida de proceder à revisão da concessão.

CXL. E desde 1993 que a entidade recorrida poderia satisfazer o interesse da concessionária, atendendo ao esforço financeiro que custou a expectativa do concessionário, a ora Recorrente de poder vir a desenvolver um complexo habitacional, como proposto pela Entidade Recorrida e aceite pela Recorrente e foi precisamente na eventualidade remota de a Administração poder actuar contra os ditames da lei que a Recorrente, atempadamente, ou seja, seis meses antes de expirado o prazo inicialmente conferido à concessão revidenda, que a Recorrente se adiantou à Administração, forçando-a a tomar uma decisão no processo de revisão de concessão, mas a Entidade Recorrida, uma vez mais optou por não decidir,

CXLI. Depois de aguardar pacientemente durante seis meses, a entidade nem tampouco contactou a Recorrente no sentido de promover o andamento célere do processo que a própria entidade Recorrida não promoveu desde 1993 tendo tido um comportamento manifestamente diferente das que tomou com outras concessionárias nas mesmas condições, como é o caso da aludida concessionária do lote SN.

CXLII. Por outro lado, dispõe o artigo 8º do Código do Procedimento Administrativo que: *“Artigo 8.º (Princípio da boa fé) 1. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé. 2. No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial: a) Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa; b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.”*

CXLIII. A concretização do princípio da boa fé no seio da Administração pressupõe que a Administração tenha por obrigação a tomada de condutas consequentes e não contraditórias, em função dos fins que se propõe alcançar.

CXLIV. Com efeito, impõe o referido princípio que a Administração Pública não só tenha de actuar de boa fé para com os particulares, como também que a Administração deve dar exemplo aos administrados em obediência e sujeição ao princípio da boa fé.

CXLV. O princípio da boa fé na Administração pública manifesta-se em duas subcategorias: a tutela da confiança (art. 8º, n.º 2, al. a)) e a primazia da materialidade subjacente (art.8º, n.º 2, al. b)).

CXLVI. A tutela da confiança estará sujeita, no Direito Administrativo, aos mesmos pressupostos utilizados no Direito Civil e da proibição do abuso por venire contra factum proprium, ou seja: a existência de um comportamento que gera uma situação confiança; existência de uma justificação para a confiança; existência de um investimento de confiança; e a frustração da confiança por quem a gerou.

CXLVII. No âmbito dos contratos administrativos estas sub-categorias têm um significado especial porquanto a Administração comporta-se num plano contratual com numa relação sinalagmática com uma contra-parte.

CXLVIII. Não é pois admissível que a Administração altere injustificadamente os seus critérios, nem é admissível que negue o prometido, ou imponha exigências nunca antes formuladas.

CXLIX. Tal princípio de boa fé, que se reflete em termos mais leigos num mínimo de razoabilidade que se impõe a qualquer pessoa de bem, reflecte-se também no processo interpretativo que compete à Administração quanto a normas de poder vinculado.

CL. É imperativo que a Administração cumpra a actividade interpretativa de boa fé, não podendo violar a confiança que se tenha suscitado, proibindo-se que uma entidade administrativa interprete um poder vinculado num sentido, e outra, ou a mesma entidade realizar uma interpretação diversa, e, in casu, é manifesto que a confiança da Recorrente foi gritante e clamorosamente frustrada, porquanto foi a Entidade Recorrida que impôs a alteração da finalidade da concessão.

CLI. Foi a Entidade Recorrida quem propôs à Recorrente uma de duas opções: ou lhe era concedido outro terreno para os aludidos fins industriais, ou era atribuído o direito à Recorrente de desenvolver o terreno para os fins habitacionais e, a Recorrente, tendo-lhe sido conferido esse direito, escolheu e exerceu o direito de desenvolver o terreno para os fins habitacionais, pedindo as condições do novo contrato, dependente de revisão.

CLII. A Recorrente foi tomando nota das contínuas declarações do governo quanto à situação das concessões de Seac Pai Van, com contínuas promessas de que o Plano de Ordenamento seria realizado em breve, sendo que a última promessa estava, preto no branco, prevista nas LAG (Linhas de Acção Governativa) de 2014, e a Entidade Recorrente, depois de ter conferido um direito, e sustentar a expectativa Surpreende a Recorrente afirmando que não pode dar andamento ao processo...

CLIII. Com tal actuação, é manifesta e clamorosa a violação, com o acto recorrido, do artigo 8º, n.º 2, al. a) do Código do Procedimento Administrativo.

CLIV. A primazia da materialidade subjacente implica a compreensão do procedimento administrativo como um processo finalístico, pelo que não pode a Administração actuar com condutas meramente formais, impondo-se à Administração um comportamento que tenha em consideração a verdade material que subjaz ao processo, devendo, pois actuar de uma forma finalística, atendendo aos objectivos do processo, pois só assim se limita a existência de posições jurídicas inadmissíveis.

CLV. Como ensina o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, a primazia da materialidade subjacente tem consagração legal explícita na alínea b) do artigo 6º-A, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo português, reflectido na b) do artigo 8º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo de Macau.

CLVI. Ao apelar ao objectivo a alcançar com a actuação empreendida, o Código do Procedimento Administrativo determina que a actuação, tanto da Administração, como dos Administrados tenha que corresponder à verdade material, e não à mera verdade formal, pois só assim se evita que a

Administração, tendo provocado um vício de forma de má fé, possa beneficiar desse vício, inquinando dessa forma a actuação administrativa.

CLVII. Foi precisamente isso que ocorreu nos presentes autos, tendo a Administração comunicado uma decisão de... não dar andamento a um processo, tendo como fundamento uma justificação meramente formal e desenquadrada do processo em que se integrava.

CLVIII. Na decisão a Entidade Recorrida parece olvidar que os prazos de concessão estavam suspensos por determinação da própria Entidade Recorrida. Contudo, a decisão a Entidade Recorrida parece esquecer que parte da revisão estava já determinada por determinação da própria Entidade Recorrida, ou seja, a alteração para fins habitacionais.

CLIX. A Entidade Recorrida deu uma resposta como se se tratasse de um pedido novo, não tendo dado o tratamento de um processo já em curso e que a Administração não deu, por sua incúria o devido andamento que foi solicitado atempadamente pela Recorrente.

CLX. A resposta formalista e puramente abstrata é assim violadora do princípio da primazia da materialidade subjacente, e com tal actuação, é manifesta e clamorosa a violação, com o acto recorrido, do artigo 8º, n.º 2, al. b) do Código do Procedimento Administrativo.

CLXI. Como resulta do exposto supra, a Recorrente é, nos presentes autos, vítima de um tratamento diferenciado e injusto pela Entidade Administrativa, que não pode a Recorrente deixar de alegar princípios da Justiça e da Igualdade.

CLXII. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau, através da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, publicou em 2012-05-02 uma nota de imprensa que ora se transcreve para melhor referência e inteligibilidade do presente recurso, trazendo aqui à colação, de novo, o caso do tratamento dado pela Entidade Recorrida ao lote SN e aos 35 casos dos terrenos não aproveitados e cuja caducidade não foi declarada pela Entidade Recorrida.

CLXIII. A respeito desse processo, a Entidade Recorrida emitiu uma Nota de Imprensa em 2012-05-02 na qual reconheceu que a pelo facto da então Administração não ter ainda tomada uma decisão final quanto ao planeamento urbanístico geral das infra-estruturas de Seac Pai Van, verificando-se mesmo falta de infra-estruturas nas suas imediações, vieram conduzir a que as concessionárias não pudessem aproveitar o terreno, situação esta que não pode ser imputada à concessionária e o não aproveitamento do terreno não pode ser imputado à concessionária uma vez que não foi tomado ainda uma decisão final quanto ao plano urbano de Seac Pai Van.

CLXIV. Mais reconheceu que a então Administração deu início a introdução de ajustamentos no Plano de Urbanização de Seac Pai Van, traduzidos na alteração da finalidade de terrenos de Seac Pai Van de indústria para habitação, que mereceu a concordância da concessionária. Contudo, devido a variações socio-económicas, mudanças no sector industrial e devido ao estabelecimento da RAEM, não foi tomada uma decisão final quanto ao Plano de Reordenamento Urbano de Coloane, nem quanto as directrizes gerais do novo núcleo habitacional de Seac Pai Van, acrescido ainda da falta de infra-estrutura nas imediações do lote SN, fizeram com que a concessionária tivesse que aguardar pela concretização deste plano, pelo que o terreno não foi ainda aproveitado, não podendo assim a concessão ser convertida de provisória para definitiva, razões estas que não ser imputadas à concessionária.

CLXV. Ao agir deste modo a Entidade Recorrida agiu em clara e grave violação do Princípio da Igualdade plasmado no nº 1 do artigo 5º do CPA, e que vincula a Administração.

CLXVI. Resulta inequívoco que, nos já alegados novos 16 processos administrativos que vieram a ser divulgados pela Administração, o Senhor Chefe do Executivo teve uma posição dispar da apresentada ora pela Entidade Recorrida.

CLXVII. Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de

qualquer dever nenhum administrado.

CLXVIII. No caso sub judice a entidade recorrida não considerou como fundamentos para a sua decisão as suas próprias decisões tomadas e anunciadas num caso em tudo análogo ao dos presentes autos, nem mesmo os referidos 16 processos administrativos vieram a ser justificativos para a não declaração de caducidade, tratando ostensivamente de forma diferente processos que se encontravam nas mesmas circunstâncias,

CLXIX. A violação do princípio da igualdade gera uma enfermidade do acto recorrido por Violação de Lei, o que gera a anulabilidade do acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

CLXX. A actuação da Administração Pública é total e manifestamente desproporcional e inadequada!

CLXXI. Conforme dispõe o nº 2 do artigo 5º do CPA, “as decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.”.

CLXXII. Como se defendeu no mais recente Acórdão do TSI de 5 de Junho de 2014, no Proc. 625/2013, “A proporcionalidade, enquanto princípio vazado no art. 5º, nº 2, do CPA, acolhe a noção de solução plúrima, isto é, transmite a ideia de que só é desproporcional a medida se outra pudesse ter sido tomada com menor gravame ao interesse privado conflituante, se, diferente e com melhor equidade de meios e de resultados, pudesse ser a resolução do caso concreto.”.

CLXXIII. No mesmo sentido, pode ler-se no Acórdão do TSI de 7 de Fevereiro de 2013, Proc. Nº 579/2011, o seguinte: “*A proporcionalidade assume uma dimensão de adequação, necessidade e equilíbrio, assumindo-se sempre como uma relação entre duas grandezas, dois valores, dois interesses. O princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5º do CPA, deve ser entendido como uma*

ideia de variação correlativa de duas grandezas conexas, ou seja, os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público prosseguido pelo órgão decisor e os respectivos custos, medidos pelo inerente sacrifício de interesses dos particulares, seja na sua vertente de exigibilidade e adequação na prossecução do interesse público, seja na relação custos-benefícios, por outro.”

CLXXIV. A submissão da Administração Pública ao princípio da proporcionalidade implica uma dupla consideração: a da necessidade de adequação das medidas administrativas aos objectivos a serem prosseguidos, e a necessidade de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, não podendo ser infligidos sacrifícios desnecessários aos destinatários das decisões administrativas” (AAVV, Código de Procedimento Administrativo Anotado, Almedina, 4.ª edição, 2003).

CLXXV. A consagração deste princípio constitui uma vinculação autónoma da Administração, sendo que a sua preterição determina a ilegalidade das actuações administrativas, enfermando o acto administrativo do vício de violação de lei.

CLXXVI. A definição acolhida pela doutrina do princípio da proporcionalidade permite evidenciar três dimensões essenciais: desde logo a *vertente da adequação* significa que a medida tomada deve ser cautelosamente ajustada ao fim que se propõe atingir; a *vertente da necessidade*, significando que, “para além de idónea para o fim que se propõe alcançar, a medida administrativa deve ser, dentro do universo das abstractamente idóneas, a que lese em menor medida os direitos e interesses dos particulares” (Freitas de Amaral, Manual de Direito Administrativo, vol. II, pág. 130).

CLXXVII. Através da última vertente, do equilíbrio ou proporcionalidade em sentido estrito, “procura avaliar-se se o acto praticado, na medida em que implica uma escolha valorativa, isto é, o sacrifício de certos bens a favor da satisfação de outros, é correcto, é válido à luz de parâmetros materiais” (Vitalino Canas, Princípio da Proporcionalidade, in DJAP, VI, Lisboa, 1996, pág. 628).”

CLXXVIII. É de todo inadmissível que a RAEM actue de forma obscura, dando por um lado a aparência de que o processo terá um deferimento das pretensões do particular, e por outro, decidir de forma

inesperada, em contradição com a factualidade ocorrida, bloqueando o direito do privado que mais não quer do que continuar a contribuir para o desenvolvimento de Macau.

CLXXIX. O Princípio da Proporcionalidade é ainda mais violado quando a Administração, desde 1993 tem percebido todas as vantagens de ter uma concessionária pagante, ao longo de quase 3 décadas, não o podendo desenvolver.

CLXXX. Para se chegar a um termo abstrato e a Entidade Recorrida poder afirmar à Recorrente que só a Concessionária tem o direito de pagar, esperar, pagar e receber em troca... nada... nem a concessão prometida!

CLXXXI. Ao decidir como decidiu, a Entidade Recorrida desrespeitou os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, corolário do princípio da boa fé, bem como o princípio da proporcionalidade, configurando uma enfermidade do acto por violação de lei, o que gera a anulabilidade do mesmo acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

CLXXXII. Não podendo ocorrer nenhuma caducidade, por estar o processo suspenso para a revisão de uma concessão e sujeito à aprovação prévia de um Plano de Reordenamento de Seac Pai Van, a decisão é, também nessa medida ilegal, e, por se tratar de um prazo de procedimento, e não de concessão, não impõe a lei de terras nenhuma razão que implique o arquivamento dos autos.

CLXXXIII. Nos termos do artigo 140º, n.º 2, ai 3), tal arquivamento só poderia ocorrer se “do processo quando por causa imputável ao concessionário o procedimento esteja parado por mais de seis meses...”

CLXXXIV. Como lembrava e ensinava o Prof. Armando Marques Guedes, “*Na definição de DELALLEAU, que vale a pena transcrever por retratar o processo com fidelidade e servir, até muito mais tarde, como*

modelo, a concessão é “um contrato pelo qual uma ou mais pessoas se obrigam para com a administração a executar à sua custa, riscos e perigos, um trabalho de utilidade pública mediante a fruição de uma portagem ou de quaisquer outras vantagens estipuladas no acto de concessão” (1). Um contrato – de direito privado. A doutrina não conhece outros, se bem que logo de início se observe serem os contratos de concessão de obras públicas contratos de natureza especial, “todos administrativos” – mas sem por isso os desintegrar do quadro da teoria geral, delineada pelo direito privado (2). Imediatamente subordinados às cláusulas dos cadernos de encargos, a lei civil é o fundo comum a que vão buscar a sua força vinculativa, e as regras e princípios gerais aplicáveis em tudo o que se não encontre de modo expresse estipulado, ou seja de entendimento duvidoso. A tese não só parece ser a única que se coaduna com o culto pela iniciativa privada professado pelo liberalismo, como aparentemente corresponde à mais elementar exigência de justiça, acautelando, pelo entrelaçamento de vínculos recíprocos e de valor igual, os interesses das empresas que à sua custa investem capitais de vulto ou tomam sobre si o risco inerente a uma exploração nova e, por essa razão, de resultados aleatórios. Tal como as concessões puras de domínio, a concessão de obras públicas não opera – a não ser quando perpétua – a transacção íntegra da propriedade dos bens a que se refere para o património do concessionário. Se a longo prazo (que pode ir até aos 99 anos), sómente importa a transmissão do domínio útil. Na sua base está um contrato do ut des, cuja natureza é a de “uma espécie de venda” desse mesmo domínio – motivo por que as concessões deste tipo se dizem “enfiteúticas”. In A Concessão,

CLXXXV. Trata-se assim de um contrato, pendendo sobre ambas as partes um dever de o cumprir nos termos gerais, podendo as partes modificá-lo nos termos da lei e nos termos gerais da boa fé.

CLXXXVI. O aproveitamento de um terreno para uma nova finalidade já aceite depende, como se expôs, de uma actuação da administração pública coerente com o princípio *pacta sunt servanda*.

CLXXXVII. Tendo a Concessionária, apenas e tão só ficado serva da decisão do governo, e da sua inexecução dos pressupostos da revisão, designadamente o Plano de Reordenamento de Seac Pai Van, a

Entidade Recorrida tem, ela própria, todas as condições para cumprir com a sua obrigação por si proposta e assumida.

CLXXXVIII. In casu, é evidente que, para a Recorrente, a sua impossibilidade de aproveitar o terreno constitui caso de força maior, pois nenhuma outra conduta para além das diligências que tomou, poderia permitir o andamento do processo e, pelo exposto, e estando a Entidade Recorrida vinculada ao cumprimento da palavra dada, atendendo aos compromissos assumidos, à expectativa criada e atendendo à sua sujeição à Lei, deverá a Entidade Recorrida ser condenada à prática de acto administrativo legalmente devido nos termos do artigo 24º, n.º 1, alínea a) do CPAC, que corresponde, in casu, em dar andamento ao processo de revisão de concessão.

Nestes termos e nos melhores de direito requer-se seja proferido Douro Acórdão por esse Venerando Tribunal que, nos termos do disposto no artigo 21º, n.º 1 do CPAC, anule os seguintes actos:

a) A comunicação constante do ofício nº 857/8111.01/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993 constante a fls. 143 do processo administrativo, anulando-se todo o processado subsequente; e

b) O Despacho do Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 24 de Novembro de 2015;

Por se encontrarem inquinados de todos os vícios constantes desta petição recurso.

*

A entidade recorrida na sua contestação apresentou as seguintes conclusões:

“1.^a - O objecto do presente recurso contencioso é o despacho de “concordo”, do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 24 de Novembro de 2015, exarado na proposta n.º 237/DSODEP/2015, de 13 de Novembro de 2015, que ao abrigo do disposto nos artigos 44.º e 48.º da Lei de terras, comunicou à Recorrente através do ofício n.º 911/8111.01/DSODEP/2015, de 27 de Novembro de 2015, que o tempo é manifestamente insuficiente para o prosseguimento do procedimento de apreciação e aprovação dos projectos e da revisão da concessão, respeitante ao seu pedido formulado em 14 de Maio de 2015;

2.^a - O acto impugnado por ser meramente informativo daquilo que a lei determina, não é idóneo para produzir efeitos imediatamente lesivos e, por conseguinte, efeitos externos (cfr. n.º 1 do artigo 28.º do CPAC), não sendo, por isso, contenciosamente recorrível;

3.^a - Assim, juridicamente esse acto não podia conter as menções previstas nos artigos 70.º, 114.º, n.º 1, alínea a) e 115.º, n.º 1 do CPA;

4.^a - E, por outro lado, a falta dessas menções não impediu a Recorrente de reagir contra o acto praticado pela entidade recorrida, pois à data da interposição do recurso a mesma já tinha em seu poder a fundamentação do acto recorrido, na qual se explicita claramente as razões de facto e de direito que estiveram na base da sua prática;

5.^a - Por isso, deve o tribunal julgar procedente a excepção da irrecorribilidade do acto e rejeitar liminarmente o presente recurso contencioso (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC), absolvendo a entidade recorrida da instância, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 230.º do Código do Processo Civil (CPC), *ex vi* do artigo 1.º do CPAC;

6.^a - Relativamente à audiência prévia, no caso concreto este procedimento afigura-se necessariamente inútil, porquanto a declaração de caducidade da concessão (em curso) implica inevitavelmente perda de direito resultante da concessão por arrendamento e, como tal, o seu efeito

revela-se inútil;

7.^a - Daí deflui que não fazia sentido conceder audiência prévia à Recorrente para se pronunciar sobre um acto estritamente vinculado, ou seja, cuja lei não admite outra solução a não ser declaração de caducidade da concessão do terreno por decurso do prazo;

8.^a - Quanto ao exemplo do lote "SN" trazido à colação para justificar a eventual violação do princípio da igualdade, não assiste qualquer razão à Recorrente porquanto não se tratam de casos semelhantes;

9.^a - Deste modo, não se verifica o alegado vício de violação do princípio da igualdade;

10.^a - Quanto ao vício de forma por falta de fundamentação, o mesmo é inexistente, porquanto o despacho de concordância do STOP apropria-se dos fundamentos e pareceres constante da proposta n.º 237/DSODEP/2015, a qual apresenta uma fundamentação expressa, clara e congruente;

11.^a - Assim, conclui-se que a Administração actuou no estrito cumprimento da legislação em vigor.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douro suprimento de Vossas Excelências, deve o presente recurso ser liminarmente rejeitado, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC, e a Entidade Recorrida ser absolvida da instância, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 230.º do Código do Processo Civil (CPC), *ex vi* do artigo 1.º do CPAC;

Caso assim não se julgue, deve o recurso ser considerado improcedente, por não verificação de quaisquer dos alegados vícios, mantendo-se nos seus precisos termos o acto recorrido.”

*

Nas alegações facultativas a recorrente reiterou no essencial o teor dos

vícios invocados na petição inicial.

*

Também a entidade recorrida apresentou alegações, mantendo e dando por reproduzido o teor da sua peça contestatória.

*

O digno Magistrado do MP, na sua vista final, pronunciou-se favoravelmente à anulação quanto à falta de audiência de interessados, e desfavorável quanto aos demais vícios, em termos que aqui damos por reproduzidos e que, em parte, mais à frente se reproduzirão.

*

Cumpre decidir.

II – Pressupostos processuais

1 - O tribunal é competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

*

2 – Do objecto do recurso

Pretende, em primeiro lugar, a recorrente obter a anulação da

comunicação constante do ofício *n.º 911/8111.02/DSONDEP/2015*

Mas, e tal como bem afirma o digno Magistrado do MP “...cabe uma referência prévia ao pedido de anulação da comunicação n.º 857/8111.01/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, constante da alínea a) dos pedidos formulados no final da sua petição de recurso. Porventura, pretenderia a recorrente pedir a anulação da comunicação/ofício n.º 911/8111.02/DSONDEP/2015, como deixou antever no artigo 7.º da dita petição de recurso.

Como quer que seja, está em causa, em qualquer dos casos, uma notificação. Ora, o recurso contencioso tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica - artigo 20.º do Código de Processo Administrativo Contencioso. E quando a lei fala de actos contenciosamente anuláveis, ou susceptíveis de serem declarados nulos ou juridicamente inexistentes, pretende aludir a actos administrativos, enquanto estatuições autoritárias da Administração, que visam produzir efeitos jurídicos em casos individuais e concretos, em consonância com a definição que se colhe do artigo 110.º do Código do Procedimento Administrativo.

Ora bem, não estão seguramente neste universo os actos de notificação. Quando a Administração efectua uma notificação ou comunicação de um acto administrativo a um interessado não está, com a operação de notificação, a praticar um acto administrativo em sentido técnico. Está a realizar um acto complementar, destinado a levar o acto administrativo ao conhecimento do interessado. Pois bem, este acto

complementar, posterior ao acto administrativo e alheio ao seu conteúdo, em nada interfere com a validade do acto administrativo, destinando-se simplesmente a assegurar a sua eficácia. Daí que não tenha apetência lesiva e não seja impugnável”.

Realmente, o acto de comunicação, como acertadamente lhe chama a própria recorrente, é um *acto integrativo de eficácia*. É posterior ao acto! A notificação, bem como a publicação, visam dotar o acto de eficácia e aptidão para produzir efeitos. “*A falta de notificação de um acto não faz dele um acto enfermo de vício de forma e muito menos de vício de violação de lei. Mesmo admitindo que dada notificação não tenha sido recebida pela parte interessada e/ou concluindo-se que a mesma não obedeceu aos requisitos legais do CPA, sempre a consequência dessa omissão não será a anulabilidade do acto, mas antes a inoponibilidade do acto ao seu destinatário*” (Ac. do TSI, de 14/06/2012, Proc. n.º 758/2011).

Como também se disse neste mesmo tribunal “*Notificação e publicação são já extrínsecas ao acto decisor e a ele necessariamente posteriores; São veículos ou instrumentos de comunicação, por isso se dizendo instrumentais, e visam conferir eficácia ao acto*” (Ac. TSI, de 18/04/2013, Proc. n.º 647/2012).

Significa isto que o ofício de notificação não pode ser objecto do recurso contencioso. Esta espécie processual apenas tem por seu objecto o acto administrativo (cfr., v.g., arts. 20º e 29º, n.º1, do CPAC).

Neste sentido, o recurso não pode ser apreciado quanto a este acto de

notificação e apenas será conhecido quanto à matéria do acto administrativo do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

*

3 – Do acto administrativo sindicado da autoria do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias e são legítimas.

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

III – Os Factos

1 - No dia **31 de Março de 1984**, o ora Recorrente pediu a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, de um terreno com a área de 385 m², situado em Macau, na Estrada Marginal da Ilha Verde, descrito na CRP sob o n° 22466 a folhas 68 do livro B99M, que vinha a ocupar sem qualquer título.

2 - Por **Despacho n° 17/SATOP/89**, publicado no Boletim Oficial de Macau n° 52, 2° suplemento, de **26 de Dezembro de 1989**, foi autorizada a *concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público*, do terreno com a área de 5.235 m², situado em Macau, Coloane, na Zona

Industrial de SEAC PAI VAN, LOTE “SK 1”, a favor da Concessionária **Companhia de Corridas de Galgos Macau (Yat Yuen) S.A**, ora Recorrente,

3 - Tendo sido o prazo de concessão fixado em 25 anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública,

4 - E o *prazo global de aproveitamento do terreno* foi fixado em 24 meses, contados da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o respectivo contrato.

5 - A referida concessão tinha por finalidade o aproveitamento do terreno em causa para a construção de vários edifícios até 2 pisos, destinados à criação de cães, a explorar directamente pelo Concessionário, dado que a Concessionária desenvolvia a sua actividade profissional no Canídromo em Macau e necessitava de um edifício de apoio ao seu negócio.

6 - Posteriormente, por escritura pública outorgada em 30 de Novembro de 1990 na Direcção dos Serviços de Finanças foi titulado o referido contrato de concessão.

7 - A Concessionária, ora Recorrente, pagou a totalidade das prestações do prémio do contrato no valor de MOP\$1.572.928,00 deste 19 de Julho de 1991.

8 - Por **despacho** do SATOP de 30 de Agosto de 1993 exarado na informação n° 063/SOTSDB/98, de 6 de Agosto de 1993, constante a fls. 138 do processo administrativo, foi decidido o seguinte:

a) Afectar o loteamento de SEAC PAI VAN à finalidade habitacional em vez de industrial;

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

9 - Por ofício nº 857/8111.01/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993 constante a fls.143 do processo administrativo, foi comunicada à ora Recorrente a decisão referida.

10 - E por carta datada de 14 de Dezembro de 1993, veio a ora Recorrente concordar com a alteração da finalidade do terreno para fins habitacionais.

11 - A partir desta data a ora Recorrente não obteve por parte da DSSOPT qualquer outra comunicação relativamente a este assunto ou a qualquer outra decisão tomada quanto a este terreno.

12 - Resulta do despacho referido em 8 supra que, para além da comunicação que a DSSOPT deveria efectuar a cada um dos concessionários com vista a obter o seu acordo, muitas outras acções impendiam sobre a Administração, entre outras:

i. a aprovação de um plano de loteamento,

ii. a revisão do contrato com a EMPIMAC;

iii. a definição com a CM das Ilhas dos critérios e métodos de controle da exploração;

iv. a revisão de contratos de concessão.

13 - A ora Recorrente, enquanto Concessionária, teria que aguardar pela concretização deste plano de urbanização e de infra-estruturas a definir pelo Governo,

14 - E bem assim, teria que aguardar que a Administração viesse a concretizar a revisão do contrato com a EMPIMAC,

15 - Após o que, a recorrente seria contactada pela Administração com vista à revisão dos restantes elementos do contrato de concessão (uma vez que a mudança de finalidade já havia sido modificada com a concordância da Recorrente).

16 - Desde o dia em que respondeu à Administração concordando com a alteração da finalidade do terreno, a recorrente não recebeu qualquer outro comunicado ou instrução da Administração, fosse em que sentido fosse.

17 - A Administração não procedeu a qualquer outro desenvolvimento quanto a esta questão.

18 - Numa Comunicação de Serviço Interno de 8/06/2007, constante a fls. 158 do processo administrativo, consta que:

“(...) devido à inexistência de infra-estruturas, à elaboração do Plano de Ordenamento de Coloane e à inviabilidade dos projectos industriais foram suspensos todos os processos de aproveitamento, autorizada a alteração da finalidade industrial para habitacional e iniciados estudos de definição das condicionantes urbanísticas do novo parque residencial. Até à presente data, devido aos atrasados no processo de revisão do contrato de concessão a favor da Empimac (empresa a quem foi autorizada a

exploração da pedreira) bem como da definição das condições reguladoras do fim actividade e de recuperação da encosta do ponto de vista paisagístico, não foi ainda aprovado o loteamento e respectivas finalidades daquela zona (incluindo agora já os terrenos explorados pela Empimac) (...).”

(Destacado nosso).

19 - Por outro lado, na Proposta nº 237/DSODEP/2015 de 13 de Novembro de 2015, a fls. 370 do processo administrativo, é referido no seu Ponto 7.1 o seguinte:

“As partes, a Administração e concessionária, não procederam à respectiva revisão do contrato de concessão, mantendo-se em silêncio desde 15 de Dezembro de 1993 até ao dia em que a concessionária apresentou o requerimento com entrada nº 03569/GSTOP/EN/2015 em 14 de Maio de 2015.”

20 - Assim, a falta de infra-estruturas nas imediações do Lote SK I e todos estes factores acima descritos fizeram com que a ora Recorrente tivesse que aguardar pela concretização do plano urbanístico.

21 - Desde 1993, apesar de não poder dar qualquer uso ao terreno concessionado, a Recorrente **sempre manifestou o propósito de garantir a possibilidade de investir no terreno concessionado**, conforme proposto no ofício da D.S.S.O.P.T. de N.º 857/8111.1/SOLDEP/93 de 2 de Dezembro de 1993 e aceite por carta datada de 14 de Dezembro de 1993.

22 - Para o efeito, apesar de não poder dar uso para os fins concessionados por alteração das condições imposta pela Administração, a Recorrente nunca deixou de pagar as rendas devidas.

23 - O Governo sempre cobrou as rendas referentes à concessão.

24 - O terreno em causa foi alvo de ocupação abusiva por parte de terceiros, tendo a concessionária intentado a acção judicial contra eles em 24/03/2008 que correu termos no Tribunal Judicial de Base sob o número CV3-08-0018-CAO, cujo exemplar se encontra junto ao processo administrativo a fls. 159 a 205.

25 - Bem como posterior Acção de Execução para Entrega de Coisa Certa sob a forma sumária que correu termos no mesmo Tribunal com o número CV3-08-0018-CAO-A, em 15/09/2009 (Cfr. doc. 1).

26 - Na constância deste processo os representantes da ora Recorrente, o Tribunal e os funcionários da Direcção dos Serviços de Cartografia, dirigiram-se ao local para entrega do mesmo (Cfr. doc. 2).

27 - Em 14/06/2013 a ora Recorrente apresentou queixa na PSP contra desconhecidos já que o terreno voltou a ser ocupado, seguindo o processo para os Serviços do Ministério Público com o número 5338/2013 (cfr Doc. 3).

28 - Na sequência dessas ocupações que visaram não apenas o lote concessionado à ora Recorrente mas também os lotes vizinhos, incluindo os lotes pertencentes ao Governo da RAEM, a DSSOPT enviou à Recorrente um ofício em 11/04/2011, que se encontra junto a fls. 209 do processo administrativo e no qual requer à concessionária, ora Recorrente, a remoção de objectos do local, bem como, a colocação de cerca para

delimitar o Lote.

29 - A recorrente tem cumprido pontualmente com todas as suas obrigações enquanto concessionária, tendo pago pontual e assiduamente a respectiva renda de concessão à Direcção dos Serviços de Finanças.

30 - E tendo procedido aos necessários trabalhos de manutenção e limpeza, feito por sua iniciativa e por último a pedido da própria administração.

31 - Em **14 de Maio de 2015** a ora Recorrente veio a apresentar ao **Exmo. Senhor Secretário para os Transporte e Obras Públicas**, fazendo referência a todo o supra alegado historial, um pedido de *revisão do contrato de concessão* do lote SK1, sito na Zona Industrial de Seac Pai Van em Coloane, (cfr. fls. 267-272 do processo administrativo).

32 - No qual a Recorrente se propõe edificar um complexo habitacional especialmente destinado ao sector populacional, mas também para comércio e estacionamento.

33 - Foi o que aconteceu nos presentes autos, tendo a Requerente solicitado a planta de condições urbanísticas em 25 de Junho de 2015 (Cfr. Doc. 6).

34 – Foi então elaborada a proposta *nº 237/DSODEP/2015, de 13/11/2015*, cujo teor é concluído da seguinte maneira:

“(…)

No caso em apreço, considerando que:

8.1. *O prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras»;*

8.2. *O prazo de arrendamento do terreno é válido até 29 de Novembro de 2015, mas a solicitação já foi apresentada em 14 de Maio de 2015;*

8.3. *Quanto à revisão do contrato da concessão, devem ser concluídos os procedimentos nos termos da legislação em vigor, incluindo:*

8.3.1. *O procedimento da emissão de Planta de condições urbanística, de acordo com a Lei n.º 12/2013 «Lei do planeamento urbanístico» e Regulamento Administrativo n.º 5/2014 «Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico» ;*

8.3.2. *O procedimento da apreciação, aprovação dos projectos apresentados, nos termos do Decreto-Lei n.º 79/85/M de 21 de Agosto «Regulamento Geral da Construção Urbana»;*

8.3.3. *O procedimento da revisão de contrato da concessão e a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM conforme a Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras»;*

8.4. *Além disso, a licença de obras para o seu aproveitamento do terreno só pode ser concedido após a conclusão de todos os procedimentos citados.*

9. *Assim sendo, propõe-se enviar à requerente a seguinte proposta:*

- Dado que o prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do n.º 1, do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de Terras» e que o prazo de arrendamento da concessão provisória em causa é até 29 de Novembro de 2015, assim o tempo não é bastante para o seguinte da aprovação dos projectos e da revisão da concessão” (fls. 369-372 do p.a.).

35 - O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, despachou em 24/11/2015:

“Concordo” (fls. 372 do p.a.).

36 – Por ofício n.º 8111.03/DSODEP/2015, de 27/11/2015, a recorrente é notificada do despacho do Secretário Para os Transportes e Obras

Públicas, de 24 de Novembro de 2015, segundo o qual “*respeitante ao pedido referido em epígrafe, dado que o prazo de arrendamento da concessão provisória não pode ser renovado nos termos do número 1 do artigo 48º da Lei nº 10/2013 “Lei de Terras” e que o prazo de arrendamento da concessão provisória é até 29 de Novembro de 2015, assim o tempo não é bastante para o seguimento da aprovação dos projectos e da revisão de concessão*” (fls. 255 dos autos e 373 do p.a.).

IV – O Direito

1 – Da falta de audiência de interessados

1.1 - Por esta formalidade se não ter realizado, pugna a recorrente pela anulação do acto.

Pois bem. Segundo uma certa perspectiva, esta audiência de interessados nem seria sequer necessária se fosse de entender que o objecto do recurso contencioso não consubstanciaria um verdadeiro acto administrativo, mas sim e apenas como um mero “*acto informativo*”, como o chegou a defender a entidade recorrida na sua peça contestatória (cfr. art. 10º, 12º, da contestação).

Como nós não pensamos que o acto em apreço possa ser tomado como uma *mera informação*, em virtude de apresentar uma dispositividade decisória (já tivemos ocasião de o afirmar no despacho de fls. 739-740), vejamos, então, se a recorrente deveria ter sido notificada para apresentar

em audiência de interessados a sua posição pessoal sobre o caso.

Em nossa opinião, não.

Em primeiro lugar, após o pedido referido no ponto 31 da matéria de facto, não houve desenvolvimentos instrutórios de significado relevante.

Com efeito, a este pedido seguiu-se somente a *informação* n.º 237/DSODEP/2015, onde foi apresentado o “histórico” desta concessão e se chamou a atenção para o termo próximo do prazo da concessão e a dificuldade para o facto de não restar tempo bastante para o prosseguimento procedimental para a aprovação dos projectos e da revisão da concessão. Foi, pois, um informe meramente expositivo, bem ao jeito de uma comunicação dando conta dos antecedentes, relatando sobre o actual “estado das coisas” e concluindo por uma opinião sobre o modo de resolver o pedido.

Ou seja, este acto procedimental não passou disso mesmo: de uma mera informação constatativa; não foi um acto de trâmite necessário à decisão administrativa que se lhe seguiu. Nada de novo trouxe ao procedimento, não era acto que trouxesse um aporte específico ao sentido da decisão, não era “...*conduta destinada a captar e estabelecer os dados de facto que servirão de base à ponderação e à eleição inerentes ao acto de decidir*” e, em vez disso, não passava de um “...*enunciado de uma solução que o autor do acto poderia, por si só e sem mais, aplicar ao requerimento em apreço.*” (*Ac. do STA, de 24/10/2001, Proc. n.º046934*).

A referida informação era, pois, “dispensável” à economia e ao conteúdo do acto decisório. Portanto, o acto ora sindicado podia muito bem ser proferido sem esta “informação”.

Dito isto, não se pode afirmar que a decisão do Secretário do Governo só foi aquela por causa dessa “informação”. Dito de outra maneira ainda, a “informação” não foi decisiva e determinante para o sentido do acto administrativo aqui sindicado. E é sabido que *“Só faz sentido ouvir os interessados em situações em que eles possam ser surpreendidos com uma base probatória com que não contassem ou com a alteração inesperada de uma situação jurídica que até ao momento moldava e enquadrava os seus interesses”* (Ac. do TSI, de 28/06/2012, Proc. n.º 458/2011).

Portanto, da mesma maneira que o **Secretário do Governo** podia muito bem decidir imediatamente o requerimento em apreço e sem qualquer adicional “informação interna” (que nem sequer é, no caso, “informação técnica”), assim também se pode dizer que a “informação” em causa não tem atributos de instrução relevante.

E sendo assim, por não se poder dizer ter havido uma verdadeira instrução, não se pode considerar que devesse ter tido lugar a audiência de interessados, face ao disposto no art. 93º do CPA.

*

1.2 - Depois, e como acertadamente observa a entidade recorrida, o momento em que este requerimento foi apresentado não deixava já

qualquer margem temporal para qualquer eventual deferimento ser consequente.

Não esqueçamos que estamos perante uma concessão provisória, tendo em conta que o prazo inicialmente concedido para o aproveitamento (24 meses) contado da data da escritura pública datada de 30/11/1990, terminava em 29/11/1992. E note-se que este aproveitamento nunca foi efectuado dentro desse prazo.

Ora, é sabido que, em *regra*, as concessões provisórias não podem ser renovadas (art. 48º, da Lei de Terras: Lei nº 10/2013), salvo no caso do nº2 do mesmo artigo (*excepção* aqui não aplicável).

É certo, por outro lado, que por despacho do SATOP de 30/08/1993 foi decidido afectar SEAC PAI VAN a finalidade habitacional, em vez de industrial (facto 8), o que a recorrente aceitou (facto 10).

A recorrente vem arguir que esteve à espera todo este tempo (até ao momento em que apresentou o pedido de revisão em 13/05/2015 (facto 31)).

No entanto, este facto não pode atentar contra as regras legais e contratuais estabelecidas concernentes ao prazo de caducidade.

Quer dizer, independentemente da pessoa a quem seja atribuída a culpa – a) que a recorrente imputa à Administração, em virtude de nunca esta, alegadamente, ter procedido à alteração do plano e demais diligências e formalidades que seria

preciso desencadear para conformar a tarefa construtiva à nova finalidade; b) que a entidade recorrida imputa à recorrente, por esta nunca esta ter realizado o aproveitamento de acordo com a nova finalidade -, a verdade é que o tempo foi decorrendo e o prazo foi-se consumindo, estando já perto do fim quando a recorrente apresentou o requerimento em apreço (14/05/2015).

A seis meses do fim do prazo geral da concessão (terminava em 29/11/2015) veio ela apresentar aquela pretensão construtiva de acordo com a nova finalidade.

Ora, nessa altura, já não era possível a renovação da concessão provisória, face ao art. 48º da Lei de Terras, como já foi dito.

Em todo o caso, ainda que a comunicação do despacho de 30/08/93 (mesmo para além do prazo do aproveitamento) de que a finalidade inicial seria alterada pudesse vir a abrir um novo quadro jurídico permissivo de uma potencial alteração revisão sinalagmática, com eventual novo prazo de aproveitamento, por exemplo, o certo é que a recorrente, por sua iniciativa, nada fez até Maio de 2015.

Repetimos: não interessa discutir aqui a sua eventual culpa ou se esta, pelo contrário, é imputável à entidade administrativa competente. Limitamo-nos ao facto objectivo. Se este mesmo pedido tivesse sido apresentado dois, três ou quatro anos antes, quem sabe se ele não pudesse ter sido deferido (é que, nessa hipótese, já não havia razão que pudesse ser invocada acerca da proximidade do fim do prazo geral da concessão)!!

Mas, a seis meses do fim do prazo da concessão já não seria possível manter o prazo geral da concessão, pois a aprovação dos projectos e o aproveitamento com a actividade construtiva jamais se poderiam realizar em tempo tão curto. Seria impossível a todos os níveis.

Ora, como bem sabemos, a declaração de caducidade por efeito do decurso do prazo (por alguma doutrina designada *caducidade-preclusão*) é imposta por lei (arts. 41º, 48º, nº1, 52º, da Lei nº 10/2013) à entidade competente (Chefe do Executivo: art. 167º da citada Lei). Trata-se, pois, de uma *actividade vinculada*.

Isto significa que, meia dúzia de meses após o pedido formulado pela recorrente, a entidade competente não podia deixar de vir a declarar a caducidade da concessão, independentemente da imputabilidade da culpa na mudança de planos, na alteração da finalidade, na apresentação e aprovação dos projectos e, enfim, no início ou conclusão das obras.

E por ser de natureza vinculada o acto que o Chefe do Executivo sempre teria que praticar no caso concreto, o despacho que aqui foi praticado nunca poderia, de igual modo, deixar de ter o conteúdo que teve. Corresponderia, aliás, a grande desfaçatez e má fé se o Secretário do Governo deferisse tal pretensão, bem sabendo que a recorrente nunca poderia realizar o aproveitamento face ao inevitável despacho de declaração de cancelamento da concessão por parte do Chefe do Executivo.

Por conseguinte, mesmo na tese de que aquela “informação” tivesse toda a

virtude de diligência instrutória relevante, em qualquer caso haveríamos de chegar à conclusão de que, por se inserir em actividade vinculada, sempre estaríamos em presença de uma formalidade que se degrada em formalidade não essencial ao abrigo do princípio do aproveitamento do acto administrativo.

Em suma, por qualquer uma das razões indicadas, somos a entender que não se verifica no caso o vício de forma por falta de audiência de interessados.

*

2 – Do vício de forma por falta de fundamentação

Entende a recorrente que o acto não respeita os cânones da fundamentação conforme previsão do art. 114º, nº1, al. a), do CPA, por não expor os factos e o direito de uma forma clara.

Ora, sobre este vício, e com o devido respeito, somos a remeter para o que expendeu o digno Magistrado do MP:

“a recorrente sustenta esse vício a partir do conteúdo da notificação que lhe foi dirigida. Como já se tentou esclarecer supra, o acto e a notificação constituem realidades distintas. O recurso contencioso destina-se a escrutinar os vícios do acto, não as deficiências da notificação. A insuficiência da notificação pode projectar efeitos ao nível da eficácia do acto, mas jamais possui apetência para interferir na validade do acto. A circunstância de não ter sido notificada a totalidade da

fundamentação do acto, podendo constituir uma insuficiência da notificação, em nada interfere com o acto e a sua validade, pois é sabido que a notificação não faz parte do acto.

Acresce que, tomando em conta o teor do acto, constata-se que ele ostenta, de forma suficientemente clara e inteligível, os motivos ou as razões do indeferimento da aprovação dos projectos e da revisão da concessão, fazendo-o mediante invocação, como fundamentos fácticos, da proximidade do termo do prazo da concessão provisória e da impossibilidade da sua renovação, e referenciando-os, em termos normativos, à Lei de Terras, nomeadamente ao seu artigo 48.º. Perante esta constatação, não se crê razoável imputar ao acto o arguido vício de forma. É fora de questão que um destinatário médio, em face do seu conteúdo, fica a saber as razões de facto e de direito por que se decidiu naquele sentido e não noutro. Tanto basta para que o acto se deva ter por suficientemente fundamentado à luz do artigo 115.º do Código do Procedimento Administrativo. Aliás, do teor da sua petição de recurso, resulta claro que a recorrente compreendeu a motivação da decisão, ou seja, a razão que levou a Administração a decidir da forma como decidiu.”

É correcta esta opinião.

Ao contrário do que pensa a recorrente, o acto administrativo em apreço, ao concordar com a “informação” a que acima fizemos referência, remeteu para ela os seus fundamentos. É a chamada notificação *per remissionem*, que tão nitidamente está permitida no art. 115º do CPA. E ao fazê-lo

absorveu os fundamentos de facto e de direito nela constantes.

Dito isto, não faz sentido alegar que o acto viola o princípio do *acesso à justiça* e da *tutela jurisdicional efectiva*, os quais de resto são mais apropriados à defesa em tribunal de um direito atropelado ou de um interesse legalmente protegido ilicitamente ofendido, o que não está sequer em causa.

Improcede, pois, este fundamento do recurso.

*

3 – *Do vício de erro sobre os pressupostos de facto*

Sobre este vício, disse o digno Magistrado do MP:

“Para caracterizar este erro, atem-se a uma passagem do parecer que antecedeu o acto e que este apropriou, onde se refere que as partes, *Administração e concessionária, não procederam à respectiva revisão do contrato de concessão, mantendo-se em silêncio desde 15 de Dezembro de 1993 até... 14 de Maio de 2015*, e bem assim que *a concessão do terreno em apreço está em natureza provisória, tendo em conta o incumprimento do aproveitamento do terreno conforme a escritura pública de 30 de Novembro de 1990*.

Pois bem, aceitando-se que esta invocada passagem do parecer tem a ver com os pressupostos em que se louvou o acto, não se afigura que ela substancie qualquer erro de facto ou de direito. Com efeito, é exacto que não chegou a haver revisão do

contrato, mantendo-se as partes silentes, quanto ao assunto, entre as datas indicadas. Saber a quem cabia o impulso da revisão é questão diversa, que não cabe aqui analisar. Por outro lado, é também incontestável que a concessão permanecia provisória, pois não estava concluído o aproveitamento em conformidade com os ditames do contrato, o que impedia a sua conversão em definitiva”.

Estamos de acordo e fazemos nossa esta argumentação do MP. Pode, efectivamente, a recorrente achar que não se manteve em silêncio no período decorrido entre 15/12/1993 e o seu pedido formulado em 14/05/2015, e que o silêncio, se o houve e pelo contrário, se deve imputar à entidade recorrida.

Ora, esta invocação é de todo indiferente ao conteúdo do acto, salvo melhor opinião.

Realmente, a causa do indeferimento não se deve a qualquer silêncio que a Administração tenha imputado à recorrente, mas sim à falta de tempo para aprovação dos projectos e iniciação e conclusão das obras no prazo de seis meses que antecedia o termo do prazo geral da concessão. Estes foram os fundamentos de facto do acto.

E quanto a estes, não conseguiu a recorrente demonstrar que aqueles pressupostos são inverídicos, ou seja, que naquele intervalo de tempo de cerca de seis meses era possível estudar os projectos apresentados, aprová-los e realizar a obra no prazo de aproveitamento, tudo antes do termo do prazo da concessão.

Só compreendemos esta invocação feita pela recorrente na medida em que ela pensa que não era preciso respeitar o prazo da concessão e que a revisão permitiria, com outras palavras, o mesmo que a renovação que a lei não autoriza. Mas, quanto a isso está equivocada, pois a lei não tolera a renovação desta concessão provisória, conforme art. 48º, nº1, da Lei de Terras.

O que quer dizer que nem sequer erro de direito podemos entrever no acto sindicado.

Improcede, pois, este vício.

*

4 – Do vício de violação do princípio da decisão

Não tem razão a recorrente.

Se ela pretende dizer que a violação consiste no facto de não ter sido dada resposta ao seu pedido formulado em Maio de 2015, então evidentemente não tem razão, tal como opinou o digno Magistrado do MP no segmento do seu parecer final e que a seguir se transcreve:

“Na demonstração deste vício, a recorrente parte da ideia de que a sua petição de aprovação dos projectos e de revisão da concessão não foi objecto de pronúncia. Não sufragamos tal ideia. Como já tivemos oportunidade de referir, a fls. 282, quando emitimos parecer sobre a questão da recorribilidade do acto, o despacho recorrido

não comporta outra leitura que não seja a de uma decisão de indeferimento dos pedidos formulados pela recorrente. Houve, pois, pronúncia quanto aos pedidos dirigidos à Administração”.

Se a recorrente, diferentemente, acha que a Administração não deveria ter estado tanto tempo à espera desde 1993 (data da alteração da finalidade da concessão) para tomar uma decisão sobre esta concessão, é também claro que o vício deve soçobrar. Na verdade, a Administração não estava vinculada a nenhuma decisão enquanto a própria interessada lhe não dirigisse um pedido concreto e específico no sentido da revisão e dos moldes em que pretendia fosse a finalidade construtiva alterada. Só que a recorrente nunca dirigiu à Administração pretensão com esse específico fim.

Claudica, pois, o vício.

*

5 – Da violação do princípio da boa fé e da tutela da confiança

A este respeito, o digno Magistrado do MP também se pronunciou, nos seguintes termos:

“Nesta matéria, a recorrente insurge-se contra a circunstância de haver partido da própria Administração a iniciativa de promover a alteração à finalidade do aproveitamento do terreno concessionado, no sentido de este passar a estar destinado a construção habitacional em vez da primitiva finalidade de construção destinada à

criação de cães, no que obteve a anuência da recorrente, para agora, em desconsideração da confiança infundida e das expectativas criadas na contraparte, recusar dar andamento à aprovação dos projectos e à revisão da concessão.

Compreende-se a alegação, sobretudo à luz da tese de que o prazo da concessão estava suspenso. Mas essa não é a tese da Administração.

Pois bem, se tivermos presente que, na perspectiva da Administração, estava prestes a atingir-se o termo do período da concessão, é por demais óbvio que a Administração não podia – e não devia, até para acautelar o próprio interesse da requerente – dar seguimento à apreciação e aprovação de projectos cuja execução consome vários anos, quando o prazo contratual disponível para o efeito não ultrapassava os seis meses. E o mesmo se diga da revisão do contrato. De que servia a revisão do contrato, formalizando a nova finalidade do aproveitamento do terreno, quando esse aproveitamento jamais podia ser realizado nos seis meses sobranceiros?

Neste contexto, e não perdendo de vista que o acto apenas versa sobre aprovação de projectos de construção e sobre revisão da concessão, não se pode falar de violação do princípio da boa fé, pelo que também este vício improcede.”

Nestes termos, que acolhemos, nunca poderíamos sufragar a tese da apontada violação do princípio vertido no art. 8º do CPA, mesmo que a actividade em causa tivesse natureza discricionária. É que, mesmo que se considerasse que a Administração detinha o poder discricionário de deferir o pedido da recorrente, nunca estaríamos em presença de uma manifesta,

ostensiva e grosseira violação. E só nesse pressuposto, como abundantemente têm os TUI e TSI decidido nesta matéria, os vícios de violação dos princípios gerais de direito administrativo (incluindo este ora em análise) poderiam proceder (*cf.*, por exemplo, *Ac. do TUI, de 28/01/2015, Proc. n.º 123/2014; de 19/11/2014, Proc. n.º 112/2014; do TSI, de 26/05/2016, Proc. n.º 325/2015; de 18/04/2013, Proc. n.º 647/2012*).

Como este TSI teve ensejo de dizer “*O princípio da boa fé plasmado no art. 8.º do CPA significa que devem ser considerados os valores fundamentais do direito relevantes em cada caso concreto, em face da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (n.º 2, al. a)), ou em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida (al. b)). (...) A invocação da violação do princípio a boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada. (...) Até mesmo nos casos em que Administração levar o particular a confiar na prática (ou não prática) ou no conteúdo de um acto, que depois não praticou (ou praticou), não se está perante uma invalidade fundada no invocado princípio da boa fé, a não ser nos casos em que lei, ou a natureza do acto, impuserem a vinculatividade jurídico-administrativa da expectativa criada*” (*Ac. do TSI, de 5/06/2014, Proc. n.º 625/2013*).

A situação não encaixa em nenhum destes predicados, pelo que o vício só pode improceder.

*

5.1 – (Continuação)

E são estas as mesmas razões que nos levam a concluir não fazer sentido a

invocação da alegada primazia da materialidade subjacente (art. 8º, nº2, b), CPA) para, mais uma vez, a recorrente apontar ao acto a invalidade decorrente da *violação da boa fé*.

Se, efectivamente, com esta invocação a recorrente pretende clamar por uma solução que tenha em conta a verdade material, e se afaste de justificações de ordem formal, não podemos acompanhá-la quando o que está em causa é o rigor e a observância da lei. Por isso é que, tendo em conta a actuação da Administração vinculada ao respeito pela norma legal e pela cláusula contratual que estabelecem um prazo de concessão inultrapassável, não seria possível satisfazer a pretensão da recorrente.

Ou seja, nem mesmo a pretexto de uma culpa que a recorrente acomete contra a Administração na demora do desenvolvimento administrativo deste procedimento de concessão - isso é discussão para outro foro - é possível aqui desprezar o universo jurídico em que ele se tem que mover. E, pelo que já foi dito, parece que outra solução não podia ser seguida senão a que foi tomada.

*

6 – Da violação dos princípios da justiça e da igualdade

Sobre este vício, observou o digno Magistrado do MP:

“A recorrente entende que foi injustiçada porque o seu caso teve um tratamento diferente, desigual, daquele que a Administração conferiu ao lote SN, também situado

em Seac Pai Van, ao qual foi relevado o não aproveitamento e, mais que isso, cuja concessão foi negociada e substituída por uma outra concessão, mediante desistência, pela concessionária, da primitiva concessão.

Está em causa, como é bom de ver, o princípio da igualdade, que constitui uma decorrência ou uma manifestação do próprio princípio da justiça. Importa, todavia, lembrar que só se pode reclamar tratamento igual numa situação igual e que a violação do princípio da igualdade só pode ser invocada dentro da legalidade e não como forma de nivelar a actuação administrativa pela bitola da ilegalidade.

Pois bem, no presente recurso contencioso está em causa o indeferimento de um pedido da recorrente para aprovação de projectos de construção e de revisão da concessão, formulado no último semestre do prazo da concessão; no caso do lote SN, que se apresenta como termo de comparação, não está caracterizada uma situação idêntica, de pedido de aprovação de projectos e de revisão da concessão, antes parecendo que foi a própria Administração quem tomou a iniciativa da concessão de novo terreno, por substituição, a pretexto da necessidade de afectar o antigo terreno à construção de uma via. Situações diferentes, como se vê. Por outro lado, constata-se que, no caso da recorrente, há uma referência objectiva ao não aproveitamento do terreno, mas nenhum juízo é formulado, nessa matéria, sobre a culpa; já no caso do lote SN, para além da alusão ao não aproveitamento, é emitido um juízo de não censura ao concessionário. Situações também diversas deste ponto de vista, e quiçá justificadas pela diferença de objectivos prosseguidos pelos dois actos, um dos quais

se pronuncia, no fundo, sobre as razões de não declarar a caducidade da concessão, visando o outro justificar as razões da recusa de aprovação de projectos de obras e de revisão da concessão”.

Sem esquecermos o que já acima foi dito a propósito do papel dos princípios gerais de direito administrativo no quadro da sua eventual violação, estamos de acordo com a posição do MP, pelo que também a subscrevemos para os devidos efeitos.

Consequentemente, dá-se por improcedente este vício.

*

7 – Da violação do princípio da adequação e da proporcionalidade

Com assento no art. 5º do CPA, defende a recorrente ter o acto sindicado atentado contra este princípio, que acabou também por relacionar com o princípio da *colaboração da Administração com os particulares*.

As razões são basicamente fundadas na circunstância de ter sido imposto o pagamento das rendas ao longo do tempo, sem que a Administração nada tivesse feito para que a recorrente pudesse realizar uma actividade construtiva de acordo com a nova finalidade decidida por aquela.

Mais uma vez sirvamo-nos do parecer do MP.

“Enquanto corolários do princípio da justiça, postulam estes princípios que as decisões administrativas que colidam com direitos e interesses legítimos dos

particulares apenas possam afectar as posições destes na justa medida da necessidade reclamada pelos objectivos a prosseguir. Ora, estando em causa, como estava, aprovar os projectos de construção e rever a concessão, só uma decisão de indeferimento se mostrava possível, ante a motivação fáctica e normativa invocada. Não restava à Administração alternativa para dosear a sua decisão de forma a minorar o respectivo impacto na esfera jurídica da recorrente. Donde a conclusão de que estes princípios nenhuma acuidade revestiam na tomada da decisão recorrida.”

Não nos parece, efectivamente, que este princípio – por também ele ser caracterizado como um limite interno da actividade administrativa discricionária – possa dizer-se aqui violado, face à vinculação no caso concreto, tal como já atrás foi dito.

Improcede, pois, o vício.

*

8 - Termina a recorrente por uma referência à natureza do contrato de concessão, às regras que o dominam, e à consequência que emerge da alteração da finalidade da concessão por parte da concedente. Em sua óptica, tendo esta finalidade sido alterada e aceite pela concessionária/recorrente, tudo deveria a Administração fazer no sentido de proporcionar-lhe a possibilidade de cumprir a sua obrigação contratual.

E por tal não ter sucedido, acaba a recorrente por pedir a condenação da entidade administrativa à *prática do acto devido*, que *in casu* seria a de

dar andamento ao processo de revisão da concessão.

Entendemos, porém, que não pode ser vitoriosa nesta pretensão.

Com efeito, não estamos perante verificação de qualquer um dos requisitos do art. 103º do CPAC. Nem o acto sindicado é de indeferimento tácito (nº1, al. a)), nem de recusa de prática de acto de conteúdo vinculado (indeferimento expreso: nº1, al. b)), nem ainda de recusa na apreciação da pretensão (acto omissão: nº1, al. c)).

Se algum destes requisitos – aplicáveis também no enquadramento da cumulação de pedidos do art. 24º do mesmo CPAC – pudesse ser invocado, apenas o segundo podia, quando muito, ter alguma viabilidade na situação em apreço.

Contudo, se o ambiente em que o acto se moveu era de vinculação administrativa, tal como dissemos, e como em lado nenhum decorre da lei ou do contrato que o acto em causa devesse ser de deferimento, isto é, devesse ser de dar andamento ao processo de revisão, somos a concluir que o pedido não pode deixar de improceder.

V – Decidindo

Face ao exposto, acordam em julgar totalmente improcedente o recurso contencioso, quer quanto ao pedido anulatório, quer quanto ao pedido cumulado de condenação à prática do acto legalmente devido.

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

TSI, 20 de Julho de 2017

José Cândido de Pinho

Fui presente

Tong Hio Fong

Joaquim Teixeira de Sousa

Lai Kin Hong

