

Processo n.º 509/2022

(Autos de recurso contencioso)

Data : 06 de Julho de 2023

Recorrente : **Companhia de Investimento Predial A (Macau),
Limitada (A 置業(澳門)有限公司)**

Entidade Recorrida : **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

Companhia de Investimento Predial A (Macau), Limitada (A 置業(澳門)有限公司), Recorrente, devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 24/05/2022, veio, em 29/06/2022, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 29, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 本司法上訴之標的是**運輸工務司司長**(下稱「被訴實體」)2022年5月24日在土地工務局第074/DSO/2022號建議書上所作之批示(下稱「被訴行為」)。

2. 被訴行為指出, 由於所收之“C1”及“C2”地塊之最高總價值(\$32,930,924 澳門元)不及“林茂C”土地值價(\$140,532,511 澳門元)之一半, 故否決了本案的換地程序。

3. 司法上訴人認為, 被訴行為沾有違反法律(違反新《土地法》第86條第3款、第213條的規定、欠缺理由說明、違反《行政程序法典》第129條的規定), 以及違反了善意原則

及權利濫用的瑕疵。

(1) 違反法律的瑕疵—違反《土地法》第 86 條第 3 款的規定

4. 在本案中, 司法上訴人及被訴實體均無爭議的是, 擬用作交換之“C1”及“C2”地塊的價值, 應按新《土地法》第 86 條第 3 款(一)項(1)分項的規定, 以其可建或本來可建的建築物的用途及建築面積以計算有關價值, 惟雙方對「可建或本來可建的建築物的用途及建築面積」的判定標準存有異議。

5. 被訴實體曾經認為應以基建工程造价作為計算“C1”及“C2”地段價值的標準, 因為該區的規劃規定有關地塊須被用作興建公共道路, 惟有關立場已被工局務認定不符合新《土地法》第 86 條第 3 款的規定。

6. 然後, 土地廳內曾討論過以下三種針對“C1”及“C2”地段的計價方式:

(i) 以“C1”及“C2”地段(總面積為 1,451 平方米)的可發展面積為土地面積的 70%, 用以興建樓高 7 層(M 級)的樓宇, 根據第 16/2004 號行政法規所訂定的計算方式, “C1”及“C2”地段的價值為\$108,900,931.00;

(ii) 基於“C1”及“C2”地段原屬一幅面積 4,298 平方米的土地的組成部份, 剩餘土地(1,451 平方米)的本來可建的建築面積應以原來的整幅土地(4,298 平方米), 在不需要讓與該等地塊(即“C1”及“C2”地段)的條件下, 根據當時(即 1980 年土地交換程序開始時)適用的法律法規, 尤其 1963 年第 1600 號立法條例核准之《都市建築總章程》的規定計算出的可發展的總建築面積, 扣減已興建的樓宇的建築面積作評估, 而不應單獨地以“C1”及“C2”地段的面積作考慮;

(iii) 在遵守現行街影條例及其他尚有的建築條件下之可建建築面積—按照“C1”及“C2”土地鄰近已建成樓宇之 76 度角線及投影面積設定所需最窄街道之街中線, 從而計算出“C1”及“C2”可建土地面積分別約為 71.88m² 及 158.22m², 經計算後得出之價值為 \$32,930,924。

7. 「被訴行為」僅根據土地廳第 0722/935.01/2020 號內部通訊, 而採取了以上第(3)項計價方式, 即“C1”及“C2”地段的「可建」面積作為計價。

8. 顯然地, 以「遵守現行街影條例及其他尚有的建築條件下」的方式計算“C1”及“C2”地段的價值, 並不符合新《土地法》第 86 條第 3 款規定, 因為該法律條款要求行政當局以所收土地的「可建」或「本來可建」的用途及面積而計算出「所得的最大值」作準。

9. 換言之, 倘所收的土地的「可建」或「本來可建」的面積兩者價值之間存在差異, 則應以價值較高者作準, 行政機關在此不存有任何自由裁量的空間。

10. 被訴行為沒有考慮到“C1”及“C2”地段「**本來可建**」的面積之價值，更不用說將之與其「可建」的面積價值作對比，直接違反了新《土地法》第 86 條第 3 款(一)項的規定。

11. 上述第 6(ii)所指的計價方式，即「根據當時(即 1980 年土地交換程序開始時)適用的法律法規」計價，明顯比較符合新《土地法》第 86 條第 3 款(一)項關於「本來可建」的規定。

12. 此外，正如工務局在第 094/DSO/2021 號建議書中明確指出：「本個案中，鑒於土地上不存在已興建之樓宇...故只能用本來可建的建築物用途及建築面積來計算其價值。」

13. 既然如此，計算“C1”及“C2”地段價值的時間參照點必然是以本案土地置換程序開始之日為準，而不是程序開始後的某一個日子、某個法律生效的日子甚或被訴實體審核是否批准置換的日子為準，是因為，制定規劃及建築條例限制的都是行政當局，倘不對有關時間參照點作出具體的認定，那麼表示在土地置換的程序當中，待回收的土地的價值可以一直基於新的行政規劃而出現變動。

14. 須強調的是，第 42/80/M 號法令對第 1600 號立法性法規引入的修改，尤其是「街影」的要求，在計算“C1”及“C2”地段「本來可建」的建築面積時並不適用。

15. 因為第 42/80/M 號法令於 1980 年 11 月 15 日公佈，而本案土地置換程序始於 1979 年澳葡政府致函司法上訴人要求讓出“C1”及“C2”地段，又或最遲始於 1980 年 2 月 6 日司法上訴人向政府建議交換土地之時。

16. 正如《民法典》第 11 條亦確立了「法不溯及既往」的一般原則。

17. 被訴實體正是意識到並同意“C1”及“C2”地段的計價係應按照其**本來可建的用途及面積**作出，方會摒棄以往曾提出過的以基建計算土地價值的計價方式。

18. 至於城市建設廳在 DMS 23660 de 18/02/2022(載於法律廳第 23/DJU/2022 號報告書中)中提及的第 01/DSSOPT/2009 號行政指引，以及透過第 24/95/M 號法令核准的《防火安全規章》，亦基於上述理由而不應在“C1”及“C2”地段「本來可建」的建築面積的計價事宜上考慮。

19. 再者，土地廳第 094/DSO/2018 號建議書及第 249/DSO/2018 號建議書建議的計價方式，即上述第 6(i)所指，並沒有被被訴實體否決，被訴實體只是指示應由工務局內部部門進行估價。

20. 正如時任局長於 2019 年 8 月 15 日在第 216/DSO/2019 號建議書上作出之批示所指「Ao DSO: 請先諮詢本局單位如 DUR 或 DPU, 是否有能力作評估, 以滿足司長 2018.9.24 於第 249/DSO/2018 號建議書上所作的批示。」這說明時任局長亦是同意有關見解。

21. 誠然，兩份緊接第 094/DSO/2018 號建議書而作出的第 249/DSO/2018 及 216/DSO/2019 號建議書，均沒有對前者主張的“C1”及“C2”計價方式提出質疑或反對，而均僅僅圍繞評估實體作出跟進。

22. 令人費解的是，法律廳現時如何能突然指出，被訴實體當時不同意第 094/DSO/2018 號建議書提出的計價方式。

23. 同樣令人費解的是，土地廳如何能在未有任何上級的指示下，便自行訂定計價標準，透過第 0722/935.01/2020 號內部通訊，要求城市建設廳計算「**在遵守現行街影條例及其他倘有的建築條件下**」該 1,471 平方米之土地的可建建築面積。

24. 上述計價方式，既不符合新《土地法》第 86 條第 3 款 1 項訂定的準則，也不符合工務局過往慣常的計算方式，更是違反了司法上訴人與行政當局一直以來的共識以及司法上訴人的合理期待。

25. 因此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被訴行為應予撤銷。

(2) 違反法律的瑕疵—違反《土地法》第 213 條的規定

26. 1997 年 2 月 14 日，時任運輸暨工務政務司已在第 028/SOLDEP/97 號報告書上作出批示，同意司法上訴人以“C1”及“C2”置換“林茂 C”，並向司上訴人發出合同擬本，只是雙方一直未就擬本內容達成共識。

27. 隨著新《土地法》在 2014 年 3 月 1 日生效，規範本土地置換程序的法律出現了變更，尤其是新《土地法》第 86 條關於土地交換的「比例原則」及「合理原則」，在第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)中並不存在。

28. 因此，倘若“林茂 C”基於新《土地法》的規定而不能作為置換標的，則根據新《土地法》第 213 條，被訴實體應採取措施確保僅作出確屬必要的改變，包括但不限於另覓符合法律規定作為置換標的之土地，取代原作為批出的“林茂 C”，以將對司法上訴人造成的損害減至最低。

29. 「被訴行為」所採取的解決方法，明顯違反新《土地法》第 213 條的規定，讓司法上訴人虛耗了 40 年的等待及規劃，直接導致司法上訴人無法按 1980 年的計劃將土地整片發展，因為時光並不能倒流。

30. 因此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被訴行為應予撤銷。

(3) 違反法律的瑕疵—欠缺理由說明

31. 在被訴行為中包括其所採納的第 094/DSO/2021 號建議書及第 23/DJU/2022 號報告書中，都沒有就以下事宜說明理由：

(i) 為何只以“C1”及“C2”地段在當下「可建」的建築面積作為計價標準，而未有計算其「本來可建」的建築面積？

(ii) 第 094/DSO/2018、249/DSO/2018、216/DSO/2018 號建議書上所提及的計價方式，即本結論部分第 6(ii)點的計價方式，為何不符合新《土地法》第 86 條第 3 款的規定而被棄用？

(iii) 為何土地廳在未有上級指示的情況下，自行創造第 0722/935.01/2020 號內部通訊提及的計價方式(即本結論部分第 6(iii)點的計價方式)？

(iv) 為何面積合共 **322 平方米**的“C2”地段(分別由 283 平方米的“C2”、31 平方米的“C2a”、3 平方米的“C2b”、5 平方米的“C2c”組成)的可建造面積只有 **158.22 平方米**？

(v) “林茂 C”地段價值的具體計價標準為何？最終會否有可能被要求「割街」？在計價事宜上是否同樣受限於《防火安全規章》第 8 條有關進入及介入之條件之規定、第 42/80/M 號法令有關投影面積的計算、第 01/DSSOPT/2009 號行政指引第 5.1 點有關 76 度線之規定等？

32. 尊敬的行政法學教授 Vieira de Andrade 教導：「應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上的獨立意義，因此，**即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，欠缺說明理由都會導致該等行為被撤銷。**」

33. 針對第 31(i)項之事宜，所謂的理由說明，最可能是第 094/DSO/2021 號建議書第 19.7、19.11 及第 23 段落。

34. 然而，上述的所謂「理由說明」只是一個「結論」，被訴實體並沒有說明其如何得出這個結論；具體而言，其沒有提及為何只分析了根據(當下)法律法規而作出有關估價。

35. 的確，如果我們正處理的是一個建築計劃的批核程序，那麼必然要以當下生效的有關法律法規為準；可是，我們正討論的，是一個土地權利置換程序中土地價值的計算問題。

36. 事實上，如果真的如土地廳所要求的，「遵守現行街影條例及其他尚有的建築條件」，計算可建的建築面積，是否應同時諮詢交通事務局、澳門電力股份有限公司、消防局、市政署、城市規劃廳等所有在建築計劃審核中應徵詢意見的部門？顯示，城市建設廳在根據土地廳要求對“C1”及“C2”地段在當下「可建」的建築面積進行計算時沒有這樣做—因為這是荒誕的！倘如此的話，所有土地交換都將無法實現，因為這些被交換的土地正是因為被規劃為公共用途，不具備建築條件，才會被政府透過交換取得的啊。

37. 針對第 31 點第(iv)項事宜，應指出，被訴行為透過援引第 23/DJU/2022 號報告書轉錄的城市建設廳的技術意見，說明了“C1”地段「可建面積」的計算方式，惟當中並無

述及“C2”地段的部份。

38. 針對第 31 點第(v)項事宜，我們只能在第 094/DSO/2021 號建議書第 32 點以及其附件 15 找到計價方式。然而，與“C2”地段一樣，被訴行為並沒有詳細說明“林茂 C”地段的計價方式。

39. 關於說明理由的義務，尊敬的澳門終審法院合議庭指出：「法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。」

40. 透過附於「被訴行為」的所謂理由說明，未能讓司法上訴人釐清第 31 點所提及的 5 項事宜，直接導致司法上訴人無法知悉為何被訴實體會認定一幅面積 **1,451.00 平方米的私家地**，用以置換 **731 平方米的批給地**，在司法上訴人還要支付土地溢價金及履行特別負擔的情況下，為何仍未能符合新《土地法》第 86 條關於「給付的平等」的要求？

41. 因此，被訴行為欠缺理由說明，同時，採納含糊、矛盾或不充分之依據，屬於無理由說明，違反了《行政程序法典》第 115 條之規定，根據該法典第 124 條，被訴行為應予撤銷。

(4) 違反《行政程序法典》第 129 條的規定

42. 從被訴行為的內容來看，其所實現的效果，便是廢止被訴實體在第 249/DSO/2018 號建議書上所作之批示，以及運輸暨工務政務司在第 28/SOLDEP/97 號報告書上作出批示(以下合稱「被廢止行為」)，或消除其已在法律秩序中產生之效力。

43. 因此，被訴行為屬一廢止性行政行為，其有效性及合法性取決於對法律就廢止性行為所訂之要件的遵守。

44. 即便將被訴行為視為一項「與先前行為內容不同之新行為」，用以代替先前的行為(即被廢止行為)，其亦因為包含一個默示廢止，而需要遵守廢止之一般理論之規則。

45. 《行政程序法典》第 129 條規定，對於向私人設定權利或受法律保護之利益，行政機關不可以自由廢止之。

46. 根據被廢止行為的內容，時任運輸暨工務政務司已於 1997 年同意以“林茂 C”地段與司法上訴人的“C1”及“C2”地段作為交換，並向司法上訴人發出了合同擬本，司法上訴人透過第 56667/2013 號申請書，亦表達了其同意 1997 年合同擬本的內容，並同意工務局提出的以基建計算“C1”及“C2”地段計價方式。

47. 後來於 2018 年，被訴實體已經同意了載於第 249/DSO/2018 號建議書第 11 點所指的計價方式，即本結論部份第 6(ii)點所指的計價方式。

48. 換言之，根據被廢止行為，司法上訴人至少對於完成土地置換已擁有受法律保護的正當利益及期待，故被廢止行為屬一相對不可廢止之行為，根據《行政程序法典》第 129 條第 2 款的規定，只有當廢止僅涉及被廢止行為內不利於司法上訴人利益之部分，或司法上訴人同意有關廢止時，行政機關方可為之。

49. 司法上訴人為了落實土地置換計劃，已進行了大量準備工作，包括分別透過 2012 年 9 月 19 日收件編號 T-7957 文件提交“林茂 C”地段的初研方案於 2013 年 11 月 21 日透過 T-12672/2013 號申請書遞交“林茂 C”的建築計劃。

50. 針對司法上訴人提交的建築計劃，工務局亦已向城市建設廳、城市規劃廳、交通事務局、澳門電力股份有限公司、消防局申請發出意見，並已獲得有關部門或實體回覆意見。

51. 司法上訴人正正是因為相信行政當局會言而有信、確實完成土地置換程序，才會作出有關安排。

52. 被訴實體欲廢止的，是被廢止行為內「有利於司法上訴人利益之部分」，而不是「不利於司法上訴人利益之部分」。

53. 基於此，被訴的行政行為因違反了《行政程序法典》第 129 條的規定，根據同一法典第 124 條，屬可撤銷。

(5) 違反善意原則及權利濫用

54. 《行政程序法典》第 8 條行政當局在進行任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，都須確守善意原則。

55. 透過對善意原則的規範，立法者要求對信賴狀況作出保護，並尋求確保行為與法律體制目標實質一致——而非僅形式一致。

56. 毋須贅述司法上訴人對被訴實體完全完成土地置換程序所投放的信任。

57. “C1”地段是原來的整幅私人土地(4,298 平方米)的組成部分，並非街道，“C1”地段作為街道是根據後期澳葡政府規劃的要求而保留暫不開發，當時與澳葡政府的共識是倘若短期置換土地最後不成功司法上訴人有權繼續開發這幅土地。

58. 換言之，“C1”原規劃不是街道，只是在司法上訴人開發土地到一半時澳葡政府突然希望開通多一條主幹道以應對該區之未來發展，因而作出更改規劃及啟動換地程序。

59. 當時，雙方對換地程序可以完成都抱樂觀態度，政府亦曾發出換地合同擬本給司法上訴人。因此司法上訴人保留“C1”及“C2”地段暫不發展以作換地之用乃是非常合理。

60. 除此之外，司法上訴人亦正是因為有信心可以完成土地置換，在多年以來不開發“C1”及“C2”地段之餘，亦將有關地段部份開放予周邊市民、人及車輛隨便使用。

61. 可是，特區政府在批准批出“林茂 C”後，一直未與司法上訴人確定合同擬本，又在新《土地法》生效後數次變更“C1”及“C2”的計價方式，甚至在原則上確認了計價方式、“林茂 C”建築草案獲批准、司法上訴人已準備好納繳溢價金後，最後才突然設立一個新的計算方式，以“C1”及“C2”價值不符合法律要求為由，結束題述換地程序。

62. 被訴行為除了為沙梨頭一帶的居民造成重大影響，亦忽視了司法上訴人在 40 年以來確立的合理期待，亦不理會司法上訴人為配合當時政府作出更好城市規劃所作的配合、努力和犧牲。

63. 善意原則旨在保障的，正正是司法上訴人這種出於善意、客觀依據而投放的信賴。

64. 須知道，在澳門這個寸金尺土的地方，私人土地拋空 40 年對業權人造成的損害(反映為喪失的利益)，及由此衍生的代價實難以估算。

65. 因此，被訴行為漠視司法上訴人 40 年來為土地置換作出的配合、規劃及安排，嚴重損害了司法上訴人對土地置換及行政當局有依據的信賴。

66. 如果現在回過頭來說，無法與司法上訴人完成土地置換的程序，那麼，顯然是行政當局存在出爾反爾的行為(venire contra factum proprium)，違反了善意原則，是法律予以譴責的。

67. 最後，應留意的是，工務局局長及副局長在第 094/DSO/2021 號建議書上提出如下意見：「2.4 即使本換地個案得以落實，林茂海邊街仍很難於短期內完全開通，因為此規劃道路尚涉及多幅擁有業權的土地，尤指船澳巷的十多間建築物。」

68. 司法上訴人不欲看見的，是被訴實體基於如上原因而不再維持當初將“C1”及“C2”地段規劃為公共道路以及與司法上訴人交換土地的意願。

69. 新《土地法》第 213 條賦予行政當局一定的自由裁量權。倘被訴實體因非司法上訴人之緣故而暫時無意在“C1”及“C2”地段上開闢公共道路，進而不按新《土地法》第 213 條的規定與司法上訴人完成土地置換，則顯然屬於不合理行使自由裁量權甚至濫用自由裁量權。

70. 根據《行政程序法典》第 124 條以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d)項的規定，被訴行為應予撤銷。

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas veio contestar o recurso com os fundamentos

constantes de fls. 81 a 115, tendo alegado o seguinte:

I - DO OBJECTO DO RECURSO

1. A recorrente interpõe recurso contencioso do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** (STOP), de 24 de Maio de 2022, exarado sobre a proposta n.º 074/DSO/2022, de 14 de Abril, que indeferiu o pedido de troca do terreno com a área de 1451 m², situado na Rua da Ribeira de Patane, pelo terreno designado por "lote C", situado na Avenida Marginal do Lam Mau, ambos em Macau.

II - DOS FACTOS

2. Antes de mais, como ponto prévio, crê a entidade recorrida que deve fazer uma breve e sintética explicação dos factos que fundamentaram a decisão ora recorrida, rectificando, quando necessário, os vertidos pela recorrente na sua petição inicial, os quais contêm imprecisões e falácias que necessitam de ser clarificadas.

3. A recorrente é titular, em regime de propriedade perfeita, de duas parcelas de terreno, com a área global de 1451 m², situadas na Rua da Ribeira de Patane, na Península de Macau, designadas por "C1" e "C2", as quais constituem a área sobrança de um terreno no qual foram construídos, entre 1972 e 1983 vários edifícios, bem como uma via pública.

4. Em 1979, no seguimento do pedido de aprovação do projecto de arquitectura de um daqueles edifícios, a recorrente foi informada que, por força dos novos alinhamentos e para aprovação daquela operação urbanística, deveria ceder gratuitamente ao Estado uma parcela de terreno abrangida pela nova via pública projectada, paralela à Rua da Ribeira de Patane.

5. Todavia, a recorrente não se conformou com a cedência gratuita daquela parcela, uma vez que a considerou um encargo demasiado excessivo e veio, por esse motivo, em alternativa, solicitar, por sua exclusiva iniciativa, em Janeiro de 1980, a troca dessa parcela de terreno por uma outra do Estado, situada preferencialmente na mesma zona ou noutra local devidamente indicado pelos serviços competentes.

6. Foi, portanto, devido a este pedido de troca, de iniciativa da recorrente, que se iniciou todo este procedimento, tendo a Comissão de Terras, em face do mesmo, proposto duas alternativas, uma pela via indemnizatória e outra pela troca de terrenos.

7. Razão pela qual, em 1981, veio o Secretário-Adjunto para o Ordenamento, Equipamento Físico e Infra-estruturas, emanar despacho de concordância com o proposto pela Comissão de Terras, o qual foi devidamente notificado à recorrente, para que optasse por uma das alternativas possíveis.

8. Tendo a recorrente, apenas já em 1983, vindo a comunicar a sua pretensão de troca de terrenos.

9. A partir deste momento, o procedimento de troca de terrenos esteve em apreciação, tendo a entidade recorrida tentado encontrar um terreno que pudesse cumprir os requisitos de troca.

10. Em conformidade com o despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) de 19 de Agosto de 1996, exarado sobre a informação n.º 141/SOLDEP/96, de 12 de Julho, da Direcção dos Serviços de Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) foi proposto à recorrente que a parcela de que é proprietária, necessária para a construção viária, pudesse ser trocada por uma outra, situada na Taipa, no aterro do Pai Kok.

11. Proposta que a recorrente veio desde logo a declinar, tendo, após várias reuniões, sugerido que lhe fosse antes cedido o designado "lote C", situado na Avenida Marginal do Lam Mau.

12. Em face da viabilidade desta proposta, o SATOP, por despacho de 14 de Fevereiro de 1997, exarado na informação n.º 28/SOLDEP/97, autorizou somente a abertura do procedimento de troca daqueles dois terrenos, não tendo, como a recorrente quer fazer crer, no artigo 10.º da sua petição inicial, concordado ou autorizado a troca do terreno.

13. Efectivamente, aquele despacho é apenas indicativo da abertura das negociações tendentes à concretização daquela troca.

14. Nesta conformidade, a entidade recorrida elaborou a respectiva minuta de contrato, a qual foi notificada à recorrente.

15. A recorrente, porém, não aceitou as condições constantes daquela minuta, fundamentalmente por não concordar com o valor do prémio a pagar, que considerava alto, por resultar da baixa valorização atribuída ao terreno de que é titular,

valorização essa que se baseou no custo das infra-estruturas previstas para o mesmo.

16. A recorrente veio até, nessa altura e face à possibilidade de pagamento de prémio, sugerir que fosse encontrado um outro terreno do Estado para esta troca.

17. Com efeito, devido a esta falta de consenso entre as partes, o procedimento de troca esteve num impasse durante vários anos, até que a recorrente solicitou que o mesmo fosse retomado e manifestou a sua aceitação ao pagamento do prémio.

18. A entidade recorrida, por despacho de 25 de Abril de 2013, exarado na informação n.º 113/DSODEP/2013, de 19 de Março, da DSSOPT, determinou o seguimento do procedimento de troca, bem como que o valor das parcelas propriedade da recorrente fosse calculado com base no custo da obra de infra-estruturas.

19. Tal decisão foi notificada à recorrente, a qual, em 14 de Maio de 2013, veio concordar com o determinado pela entidade recorrida.

20. Todavia, com a entrada em vigor, em 1 de Março de 2014, da Lei n.º 10/2013, a actual Lei de terras, a entidade recorrida veio ordenar, por despacho que recaiu sobre a proposta n.º 98/DSODEP/2014, de 24 de Abril, que fosse esclarecida a aplicabilidade imediata daquela nova lei ao presente procedimento, tendo sido, para tanto, produzidas as informações n.ºs 181/DSODEP/2015, de 6 de Junho, 50/DJU/2015, de 8 de Junho, 374/DSODEP/2015, de 9 de Novembro, 276/DSODEP/2017, de 10 de Julho e 327/DSODEP/2017, de 10 de Agosto.

21. Nos termos das quais foi informado que, de acordo com o previsto no artigo 213.º daquele diploma legal, o disposto no mesmo se aplicava a todos os procedimentos ainda não concluídos, pelo que, aquela troca de terrenos teria de respeitar as exigências previstas no artigo 86.º do mesmo diploma, o que impunha uma reavaliação do valor das parcelas de que a recorrente é titular, a efectuar-se de acordo com os critérios previstos no n.º 3 desse preceito.

22. O Director da DSSOPT, em 18 de Dezembro de 2017, na proposta n.º 327/DSODEP/2017, de 10 de Agosto, veio a determinar a elaboração de um cálculo, à luz de critérios científicos e razoáveis, do valor de cada uma das parcelas de terreno objecto da presente troca, em observância da legislação vigente.

23. Deste modo, o Departamento de Gestão de Solos (DSO) da DSSOPT veio a propor, na informação n.º 094/DSO/2018, de 20 de Março que a avaliação fosse efectuada da seguinte forma: *"a área bruta de construção das edificações que poderiam ser realizadas no terreno remanescente (1451 m²) deve ser avaliada em condições de desnecessidade de cedência daquelas parcelas (as parcelas "C1", "C1a", "C2", "C2a", "C2b", "C2c" e "C3"), com base na área bruta de construção total das edificações que poderiam ser desenvolvidas no terreno original (4298m²) calculada conforme as legislações aplicáveis naquela altura (ou seja 1980, em que a requerente apresentou o primeiro pedido de troca de terrenos), designadamente o «Regulamento Geral da Construção Urbana» aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600 de 1963, e deduzindo a área bruta de construção dos edifícios construídos. Nestas circunstâncias não se deve proceder à respectiva avaliação conforme só a área das parcelas "C1", "C1a", "C2", "C2a", "C2b" e "C2c"."*

24. Bem como propôs que se procedesse à consulta de 4 empresas locais para a prestação do serviço de avaliação daquelas parcelas.

25. Contudo, em sentido inverso ao propugnado pela recorrente, a entidade recorrida não concordou com o proposto, antes pelo contrário, pediu esclarecimentos, dado que emanou o seguinte despacho. *"Qual o efeito útil do proposto face ao estipulado nos art. 85 e 86 da LT?"*.

26. Em resposta à entidade recorrida, o DSO elaborou a proposta n.º 249/DSO/2018, de 12 de Setembro, na qual explicou que por força das exigências do artigo 86.º da Lei de terras seria necessário proceder à avaliação dos terrenos a conceder e a receber, a fim de ver se é cumprido o princípio da igualdade de prestações plasmado naquele preceito legal.

27. E continuou, esclarecendo que o valor do terreno a receber deve ser calculado conforme o previsto no Regulamento Administrativo n.º 16/2004, revisto pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 385/2013, com base na finalidade e na área bruta de construção das edificações que nele poderiam ser realizadas, mas não na finalidade de via pública, uma vez que o valor do terreno a receber calculado com base nos custos da empreitada das infra-estruturas não corresponde ao disposto no n.º 3 do artigo 86.º

da Lei de terras.

28. Mais insistiu na avaliação da área bruta de construção das edificações que nele poderiam ser realizadas, *"com base na ABC total que possa ser desenvolvida no terreno original de 4298 m² (...) nos termos da legislação aplicada naquela altura, designadamente o «Regulamento Geral da Construção Urbana» aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600 de 1963, com a redução da ABC dos edifícios construídos."* Propondo, que a avaliação fosse realizada por um órgão profissional, como havia sido proposto anteriormente.

29. Contudo, inversamente àquilo que a recorrente quer fazer crer e afirma na sua petição inicial, a entidade recorrida não concordou com os termos desta proposta, rejeitando, quer o método de avaliação, quer a entidade a realizar a mesma, dado que proferiu apenas o seguinte despacho *"O que vem proposto não é o habitual, mas sempre se dirá que a entidade + habilitada para proceder a esta avaliação é a DSSOPT, tendo em conta que as regras que regulam o volume da construção eram p/si determinadas"*.

30. Isto porque a entidade recorrida apenas determinou que fosse a DSSOPT a proceder à avaliação, não manifestando qualquer concordância com os termos ou parâmetros em que a mesma devesse ser realizada.

31. Assim, tendo em conta o critério definido no n.º 3 do artigo 86.º da Lei de terras, foi elaborada a proposta n.º 216/DSO/2019, de 5 de Agosto, segundo a qual deve o Departamento de Urbanização da DSSOPT proceder à avaliação da área bruta de construção das edificações que poderiam ser realizadas no terreno.

32. Tendo aquele departamento informado que:

" 1. Do mínimo semiplano com origem no eixo da via, constituído conforme o ângulo de 76° e a área de sombra projectada dos edifícios construídos, sitos junto ao terreno em epigrafe, foram calculadas as áreas construtíveis dos terrenos remanescentes, respectivamente são de 71,88 m² e 158,22 m²;

2. Caso sejam construídos dois edifícios de classe M nas duas parcelas (...) a altura do edifício seja de 20,5 m e com 8 vezes do IUS, a ABC permitida é de cerca de $(71,88 + 158,22) \times 8 = 1840,8 \text{ m}^2$.

33. Na mesma altura, o Departamento Jurídico (DJU) da DSSOPT foi chamado a pronunciar-se, tendo emitido a informação n.º 94/DJU/2020, de 31 de Dezembro, na qual concluiu, resumidamente que, dado que este procedimento de troca de terrenos se encontra ainda em fase de instrução, é de aplicar a actual Lei de terras (Lei n.º 10/2013), logo, nos termos do n.º 3 do seu artigo 86.º, a definição do valor do terreno tem em atenção a área bruta de construção das edificações que no terreno possam ou poderiam ser edificadas.

34. Concluiu igualmente que, porque a recorrente construiu, em várias fracções do seu terreno, vários edifícios e uma via pública, que passaram a ser unidades prediais distintas, existiam sinais inequívocos de uma relação estável de serventia da parte remanescente do terreno, tendo sido constituída uma servidão por destinação do pai de família, prevista no artigo 1440.º do Código Civil.

35. Mais ainda acrescentando que qualquer construção que viesse a ser construída na parcela de terreno "C1", mesmo que não fosse tida em conta a relação de serventia, teria de respeitar as normas de direito público relativas às condições de iluminação, ventilação e arejamento, de segurança contra incêndios e ao afastamento e altura das construções.

36. Deste modo, prosseguiu a mesma informação que o valor do terreno seria definido de acordo com a subalínea (1) da alínea 1) do n.º 3 do artigo 86.º da Lei de terras (finalidade e área bruta de construção das edificações que nele possam ou poderiam ser realizadas), sendo avaliada apenas e só a área do terreno na qual é permitido construir, de acordo com as leis e regulamentos em vigor.

37. No seguimento destas informações, a entidade recorrida, por despacho exarado na informação n.º 094/DSO/2021, de 12 de Abril manifestou a sua intenção de indeferimento do pedido de troca, por não satisfazer as exigências legais impostas pelo artigo 86.º da Lei de terras, porquanto os terrenos a receber não atingem nem metade do valor do terreno a conceder.

38. A recorrente exerceu devidamente o seu direito de audiência, no entanto, pelo despacho ora recorrido, a entidade recorrida decidiu manter o indeferimento do pedido de troca.

III - IMPUGNAÇÃO

39. Na petição de recurso que ora se contesta vem a recorrente alegar que o acto recorrido é inválido, por se encontrar inquinado de vários vícios, a saber: violação de lei, por errada aplicação dos artigos 86.º e 213.º da actual Lei de Terras, bem como do artigo 129.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), bem como falta de fundamentação do acto e violação do princípio da boa-fé e abuso de direito.

40. Contudo, entende a entidade recorrida que não lhe assiste qualquer razão, pugnano pela completa validade e legalidade do acto recorrido, como a seguir irá pormenorizada e relativamente a cada um dos vícios apontados demonstrar.

A) Da violação do disposto no n.º 3 do artigo 86.º da Lei de Terras

41. Considera a recorrente que a entidade recorrida, violou o disposto no n.º 3 do artigo 86.º da Lei de terras porque não respeitou o método de cálculo aí previsto, segundo o qual a avaliação é feita com base na finalidade e área bruta de construção das edificações que nele possam ou poderiam ser realizadas.

42. Isto porque a entidade recorrida calculou o valor das parcelas de que a recorrente é titular com base nas áreas *aedificandi*, em cumprimento da regra vigente da sombra projectada, o que, em seu entender, não respeita o disposto naquele preceito legal.

43. Ademais, crê a recorrente, ainda que erradamente, que o método de avaliar os terrenos deve ter em conta os diplomas legais e regulamentares vigentes à data do pedido de troca, isto é, em 1980, altura em que as alterações ao Diploma Legislativo n.º 1600 de 1963, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, de 15 de Novembro, relativas às exigências da sombra projectada, não se encontravam ainda em vigor para o cômputo da área bruta de construção das edificações, pois que, apenas se aquele pedido fosse formulado após 8 de Novembro de 1980 é que tal poderia ser aplicável.

44. Insiste a recorrente que o método de cálculo por si defendido foi o proposto nas Informações n.ºs 094/DSO/2018 e 249/DSO/2018 e que se não fosse este o método que a entidade recorrida entendesse correcto, devia desde logo tê-lo indeferido, pois não o tendo feito é porque com ele concordava.

45. Defende, ainda que a intenção do regime de troca consagrado na Lei de terras é uma forma de garantir ao Governo um mecanismo de aquisição, junto dos particulares, de direitos relacionados com terrenos, fundado no interesse público, e, no que ao caso interessa, na necessidade de construir vias, como preceitua o n.º 2 do artigo 83.º daquela Lei.

46. Ora, mostrando-se, na generalidade, os terrenos existentes na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) exíguos e com uma área insuficiente para um aproveitamento normal, é impossível que estes preencham os requisitos atinentes à sombra projectada, donde, caso se utilize este critério para a avaliação dos terrenos num procedimento de troca, o mesmo nunca irá ter sucesso, inviabilizando, por essa razão, qualquer possível aplicação deste regime.

47. Não pode a entidade recorrida deixar de afirmar que a tese defendida pela recorrente quanto a esta afirmação não tem o mínimo de sustentabilidade e está, desde logo, votada ao insucesso.

48. Porém, cumpre, como ponto prévio ao que a este respeito irá a entidade recorrida contestar, tecer algumas considerações quanto àquilo que foi determinado pela entidade recorrida nos despachos exarados nas propostas n.ºs 094/DSO/2018 e 249/DSO/2018.

49. Com efeito, é certo que naquelas propostas o DSO veio propor que o cálculo deve ser feito mediante avaliação da área bruta de construção das edificações que nele poderiam ser realizadas, *" com base na ABC total que possa ser desenvolvida no terreno original de 4298 m2 (...) nos termos da legislação aplicada naquela altura, designadamente o «Regulamento Geral da Construção Urbana» aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600 de 1963, com a redução da ABC dos edifícios construídos."*

50. Mas é mais do que evidente que não foi isso o decidido pela entidade recorrida nos despachos exarados sobre aquelas propostas, como também se mostra claro que nunca a entidade recorrida manifestou qualquer concordância com esse método avaliativo ou sequer ordenou que as parcelas fossem avaliadas de acordo com o mesmo.

51. Não percebe a entidade recorrida como é que, dos despachos por si emanados pode a recorrente formular tais conclusões, a não ser pela sede desenfreada de obter uma avaliação do terreno de acordo com critérios que entende serem mais vantajosos para si, mas que não são os legalmente aplicáveis, nem aqueles que a entidade recorrida determinou.

52. Na verdade, o despacho exarado na proposta n.º 094/DSO/2018 foi "*Qual o efeito útil do proposto face ao estipulado nos art. 85 e 86 da LT?*". Pelo que a única conclusão que daqui se poderia retirar é que a entidade recorrida necessitava de esclarecimentos adicionais, por revelar dúvidas em relação à conformidade daquele critério de avaliação com os artigos 85.º e 86.º da Lei de terras, designadamente, com o requisito de igualdade de prestações a que se refere este último normativo.

53. Como pode a recorrente julgar esta pergunta da entidade recorrida como uma manifestação do seu assentimento à avaliação das parcelas de acordo com o método proposto? É que nem indirecta ou rebuscadamente tal dedução é válida.

54. Não restam quaisquer dúvidas que a intenção da entidade recorrida foi bem percebida pelos serviços da DSSOPT, porquanto o DSO, de seguida e em resposta, veio, na Informação n.º 249/DSO/2018, aclarar devidamente tais factos.

55. Sendo certo que aquele departamento volta a insistir naquela avaliação, bem como que a mesma seja realizada por uma entidade terceira, também não é menos verdade que a entidade recorrida não só continua a não manifestar qualquer concordância com aquele método, como ordena que seja a DSSOPT a realizar a avaliação.

56. Confrontemos, portanto, o despacho emanado pela entidade recorrida na proposta n.º 249/DSO/2018: "*O que vem proposto não é o habitual, mas sempre se dirá que a entidade + habilitada para proceder a esta avaliação é a DSSOPT, tendo em conta que as regras que regulam o volume da construção eram p/si determinadas*". É, pois, atrevido o entendimento da recorrente, mais até quando a entidade recorrida denota estranheza no proposto, referindo que não é o habitual.

57. Ademais, a entidade recorrida apenas manifesta expressamente concordância com o proposto na informação n.º 094/DSO/2021, de 12 de Abril, bem

como no acto ora recorrido, os quais propõem que na avaliação seja tida em conta, para cômputo da área bruta de construção, a área de sombra projectada pelas edificações adjacentes.

58. Não podendo, portanto, a recorrente persistir no entendimento de que o método de cálculo por si defendido foi o proposto nas Informações n.ºs 094/DSO/2018 e 249/DSO/2018.

59. Isto posto, considera a entidade recorrida que o acto administrativo ora recorrido não incorre em qualquer violação do n.º 3 do artigo 86.º da Lei de terras, sendo, outrossim, o método avaliativo que fundou o indeferimento do pedido de troca, o único que cumpre as exigências daquele artigo.

60. Parece consensual que a actual Lei de terras (Lei n.º 10/2013) é de aplicação imediata ao presente procedimento de troca de terrenos, por força do seu artigo 213.º, porquanto a troca, apesar do pedido ter sido formulado em 1980, nunca foi autorizada, nem titulada por escritura pública, encontrando-se, à data da entrada em vigor deste diploma, ainda em fase de instrução/apreciação e este preceito legal determinar a aplicação imediata a todos os actos a praticar a partir desse momento aos procedimentos ainda não concluídos.

61. Razão pela qual este procedimento de troca tem de sujeitar-se à exigências do artigo 86.º daquele diploma legal, nomeadamente ao princípio da igualdade das prestações, segundo o qual o valor do terreno recebido pela RAEM deve ser de valor semelhante ao do terreno que é concedido, permitindo-se, todavia, a troca de terrenos de valor superior ao dos terrenos recebidos, desde que o valor destes últimos não seja inferior à metade do valor dos terrenos concedidos, ficando, nesta situação, o concessionário obrigado a pagar, a título de prémio, a importância correspondente à diferença dos valores dos dois terrenos em causa.

62. Por conseguinte, para aquilatar desta conformidade é necessário proceder à avaliação de ambos os terrenos, sendo que a definição do seu valor só pode ser feita de acordo com o estabelecido no n.º 3 do preceito legal atrás referido, isto é, calculado nos termos do regulamento referido no n.º 2 do artigo 57.º da Lei de terras, ou seja, o Regulamento Administrativo n.º 16/2004, relativo à determinação do valor do

prémio, bem como com base na finalidade e área bruta de construção.

63. Julga a entidade recorrida existir consenso e ser também opinião da recorrente que a definição do valor tem de ser feita nestes termos, ou seja, cumprindo as exigências do artigo 86.º, sendo o valor do terreno achado com base na finalidade e área bruta de construção.

64. Não percebe portanto quais as estranhezas da recorrente quanto a esta matéria.

65. A querela parece residir na forma de calcular a área bruta de construção, contudo, inversamente ao defendido pela recorrente, para fixar a área bruta de construção das edificações importa, num primeiro momento, determinar em concreto qual a capacidade construtiva do terreno a receber pela RAEM, havendo que verificar, em cada uma das parcelas, qual a área que preenche as condições legais que permitam a edificação, sendo que releva, entre outras condições, a área, a configuração, o distanciamento em relação às infra-estruturas urbanísticas e a área de sombra projectada pelas construções adjacentes.

66. Antes de tudo, não pode olvidar-se que, em várias partes do terreno originário, com a área de 4298 m², a recorrente construiu edifícios, em regime de propriedade horizontal, com janelas, portas e vãos de fracções de rés-do-chão a darem directamente para esse terreno, sendo que o caminho para aceder à entrada desses edifícios passa pelas parcelas objecto da presente troca.

67. Importa igualmente ressaltar que dada a extensa profundidade do terreno originário, as construções dos edifícios que a recorrente levou a efeito no seu tardoz, só foi possível por terem subjacente a abertura de uma via pública numa destas parcelas

68. Naturalmente, estas construções têm de influir, condicionando-a, na capacidade construtiva das parcelas cuja recorrente é titular e que seriam objecto de troca.

69. Isto porque, qualquer construção que viesse a ser ali edificada, teria obrigatoriamente de cumprir todas as normas de direito público, nomeadamente as relativas às condições de iluminação, ventilação e arejamento, bem como ao

afastamento e altura das construções, não podendo a sua implantação ocupar a área total do solo ou ir até ao limite do seu perímetro.

70. Assim sendo, existindo estas construções, a área de sombra projectada pelas mesmas condiciona a potencialidade construtiva e limita a área bruta de construção das edificações naquele terreno.

71. Portanto, para calcular o valor do terreno a trocar, há que ter por base também a área bruta de construção das edificações que nele possam ser realizadas, a qual tem de respeitar as normas de direito público inerentes ao urbanismo e construção, nomeadamente o Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), bem como a regra vigente da área de sombra projectada.

72. Não tem razão a recorrente ao afirmar que a serem respeitadas estas normas, têm de ser as normas legais e regulamentares vigentes à altura em que se iniciou o procedimento de troca, pois ter-se-á de aplicar as normas actualmente em vigor.

73. Outra solução que não esta violaria certamente o princípio basilar de direito *tempus regit actum*, segundo o qual a norma a aplicar é aquela em vigor à data da prática do acto, isto porque os actos administrativos se regem pelas leis vigentes no momento em que são praticados, exceptuando-se apenas esta solução quando a lei expressamente venha impor uma aplicação retroactiva, o que não é o caso.

74. Mas ainda que se entendesse, o que não se concede e apenas por mera cautela de patrocínio se concebe, que se aplicavam as normas em vigor à data da abertura deste procedimento de troca, sempre seria de aplicar a regra da sombra projectada, prevista no artigo 88.º do RGCU, senão vejamos:

75. Esta regra foi determinada pela alteração ao artigo 88.º do RGCU imposta pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, de 15 de Novembro, o qual entrou imediatamente em vigor, não fazendo qualquer ressalva quanto aos procedimentos que se encontravam em curso.

76. Convém não esquecer que, apesar de a recorrente ter feito o pedido de troca de terreno em Fevereiro de 1980, em virtude de não concordar com a cedência gratuita ao Estado de uma parcela de terreno abrangida pela nova via pública

projectada, paralela à Rua da Ribeira de Patane, em contrapartida da aprovação do licenciamento do edifício por si a construir, a Comissão de Terras, em face deste pedido, veio propor duas alternativas, uma pela via indemnizatória e outra pela troca de terrenos.

77. Tendo, em 1981, o Secretário-Adjunto para o Ordenamento, Equipamento Físico e Infra-estruturas, emanado despacho de concordância com o proposto pela Comissão de Terras, o qual foi devidamente notificado à recorrente, para que optasse por uma das alternativas possíveis.

78. Resposta que a recorrente veio apenas apresentar já em 1983, comunicando a sua pretensão de troca de terrenos.

79. Somente por despacho de 14 de Fevereiro de 1997, exarado na informação n.º 28/SOLDEP/97, o SATOP veio a autorizar a abertura do procedimento de troca daqueles dois terrenos.

80. O que significa que, se reatrasássemos a esta data, já as regras relativas à sombra projectada pelas construções adjacentes estariam em vigor.

81. Efectivamente, foi esta a metodologia utilizada, que apenas segue, como não poderia deixar de ser, o critério definido no n.º 3 do artigo 86.º da Lei de terras, não tendo havido qualquer arbitrariedade na determinação da área bruta de construção, porquanto a mesma foi fixada em completa consonância com as normas de direito público relativas à construção a aplicar ao caso vertente, não podendo ser utilizado qualquer outro método, porquanto sempre iria contrariar o disposto neste preceito legal.

82. Não entende, pois, a entidade recorrida, como pode a recorrente pugnar pela violação do artigo 86.º da Lei de terras, no tocante ao critério de avaliação escolhido, porquanto apenas este é aquele que cumpre com todas as exigências impostas por tal preceito.

83. Como discorda quando a recorrente afirma que, dadas as características de exiguidade dos terrenos da RAEM, aplicar-se o critério da área de sombra projectada inviabilizaria por completo qualquer procedimento de troca.

84. Na verdade, é inusitada tal consideração quando foram já concluídos

com sucesso vários procedimentos de troca.

85. Por outro lado, o regime da troca de terrenos não é, como defende a recorrente, uma forma de aquisição de terrenos junto dos particulares, mas apenas mais uma forma de disposição dos mesmos e de concessão, a qual se mostra mais facilitada, embora, nos termos do artigo 83.º da Lei de terras, seja limitada a situações fundadas em interesse público, designadamente para construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos, quando a iniciativa parte da RAEM, pois que, apenas nesta situação se permite que os terrenos a trocar não sejam de valor idêntico, ainda que a diferença nunca possa ser inferior a metade do valor do terreno concedido.

86. No entanto, este procedimento de troca de terrenos não deixa de ser um procedimento administrativo que tem de ser reger pelos princípios que enformam a actividade administrativa, designadamente, o princípio da legalidade, por força do qual os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito.

87. Como a entidade recorrida teve já oportunidade de explicar, este método de avaliação, usando o critério da área de sombra projectada pelas edificações adjacentes para calcular a área bruta de construção num determinado terreno, somente está em consonância com as normas legais e regulamentares relativas às condições de construção, segurança, arejamento, iluminação e distanciamento vigentes no ordenamento jurídico da RAEM e às quais a entidade recorrida deve o mais estreito cumprimento, não podendo, no procedimento de troca de terrenos fechar os olhos a tais imposições legais.

88. Por conseguinte, realizada a avaliação dos terrenos nos termos em que foi, em estrita obediência pelas exigências legais impostas, não atingindo as parcelas de que a recorrente é titular, nem metade do valor do terreno a ser concedido, este pedido de troca de terrenos estava votado ao insucesso.

89. Com efeito, a impossibilidade de realização desta troca de terrenos decorre da entrada em vigor a actual Lei de terras e da necessidade de cumprimento do disposto no seu artigo 86.º, donde, dada a desigualdade das prestações em causa e, por conseguinte, o não cumprimento daquele artigo levou ao indeferimento do pedido de

troca, por impossibilidade legal do seu objecto.

90. Salienta-se que esta norma do artigo 86.º tem natureza imperativa, sendo que, qualquer negócio que fosse outorgado em sua violação seria inexoravelmente nulo, como prescreve o artigo 287.º do Código Civil.

91. A natureza imperativa desta norma conduz a entidade recorrida à obrigatoriedade de indeferimento do pedido de troca de terrenos pelo facto desta troca se mostrar impossível, porque violadora do artigo 86.º da Lei de terras.

92. O indeferimento do pedido impõe-se, pois, como a única solução possível face à existência desta impossibilidade legal, estando a entidade recorrida vinculada a esta decisão, não podendo fechar os olhos a esta invalidade e prosseguir com o procedimento de troca de terrenos.

93. A entidade recorrida, tendo conhecido e verificado esta impossibilidade ficou na obrigatoriedade legal de indeferir aquele pedido, dado o carácter imperativo daquela norma, aliás, o indeferimento é uma consequência necessária decorrente do cumprimento do estipulado no artigo 86.º da Lei de terras, pelo que forçoso será concluir-se que a entidade recorrida actuou de forma estritamente vinculada e no rigoroso cumprimento da legislação em vigor, não estando o acto ora recorrido ferido de qualquer invalidade apontada pela recorrente.

94. Razões pelas quais se impugnam os artigos 67.º, 70.º a 74.º, 77.º a 87.º, 89.º a 94.º, 96 a 105.º e 108.º a 110.º da petição inicial apresentada pela recorrente.

B) Da violação do disposto no artigo 213.º da Lei de Terras

95. Assaca a recorrente ao acto recorrido a invalidade decorrente da violação do disposto no artigo 213.º da Lei de Terras, por entender que esta disposição legal implica que a aplicação da actual lei de terras a actos posteriores, com alteração dos actos já praticados, deve ser feita dentro do estritamente indispensável e com o mínimo de prejuízo para os interessados.

96. Prosseguindo com o fundamento de que em 14 de Fevereiro de 1997 o SATOP, por despacho emanado na informação n.º 028/SOLDEP/97, concordou com a troca de terrenos nestes termos, tendo a recorrente sido notificada desta decisão, bem como da minuta do respectivo contrato, pelo que estando já a troca devidamente

autorizada, a entrada em vigor da nova Lei de terras não poderia prejudicar o andamento da mesma, a qual deveria ser concluída com sucesso.

97. Em alternativa, defende a recorrente que, no mínimo, deveria ser encontrado outro terreno que satisfizesse estas exigências, nunca devendo a entidade recorrida, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 213.º da Lei de terras, indeferir aquele pedido, pois tal decisão é causadora de maior prejuízo.

98. Como defende existir prejuízo para o interesse público decidindo pelo indeferimento do pedido, dadas as necessidades de alargamento e construção de vias naquela zona de Macau.

99. Salvo melhor opinião, não vingam as considerações a este respeito feitas pela recorrente, porquanto o acto ora recorrido não viola o artigo 213.º da Lei de terras, sendo, pelo contrário plenamente válido e legal e o único possível dado o circunstancialismo.

100. Há, todavia, que ressaltar e elucidar para um facto apresentado pela recorrente que não corresponde à realidade e que pode ser gerador de confusão, qual seja a natureza do despacho proferido pelo SATOP em 14 de Fevereiro de 1997.

101. Inversamente ao defendido pela recorrente, este despacho não autorizou a troca, mas tão somente autorizou a abertura do procedimento administrativo tendente à formalização da troca de terrenos.

102. Tal era a prática comum naquela altura, porquanto o procedimento iniciava-se com este despacho, proferido pelo SATOP, que autorizava não a troca, mas apenas a abertura do procedimento de troca.

103. Ora, este despacho mais não significava do que a abertura das negociações tendentes à concessão, não conferia qualquer garantia de formalização de qualquer direito ou expectativa e, muito menos titulava a troca, pelo que não é gerador de qualquer interesse ou direito por parte da recorrente que devesse ser juridicamente tutelado.

104. Aliás, este despacho nem poderia constituir qualquer garantia por parte da recorrente ou titular a troca, pois, como decorre da Lei de terras, tanto na actual como na anterior vigência, o procedimento de concessão ou de troca não fica

perfeito com um simples despacho de autorização de abertura do procedimento administrativo, sendo necessário obedecer as trâmites impostos pela Lei de terras, a saber, a audição da Comissão de Terras, a elaboração da minuta do contrato, a notificação ao interessado e aceitação daquela minuta, a homologação pelo Chefe do Executivo e a publicação do correspondente despacho que vai titular a concessão, bem como a outorga da respectiva escritura pública.

105. Ora, só depois de finalizados todos estes trâmites é que a concessão se encontra devidamente formalizada, titulada e válida.

106. Assim, apesar deste despacho, o qual, se percebe poder ser gerador de confusões, nunca houve qualquer autorização ou formalização da troca, tendo este procedimento estado, durante todos estes anos, ainda em fase de instrução/apreciação.

107. Motivo pelo qual, com a entrada em vigor da nova Lei de terras, a sua aplicação imediata aos procedimentos pendentes e as exigências do artigo 86.º desta Lei, esta troca de terrenos deixou de ser possível.

108. Ademais, não consegue a entidade recorrida alcançar o prejuízo alegado pela recorrente.

109. Na verdade, o decurso do tempo não pode ser justificativo de uma maior lesão, pois o poder de compra é variável ao longo do tempo, sendo de natureza imprevisível, como o é a valor dos terrenos, não podendo a entidade recorrida assumir uma responsabilidade por um risco que sempre correria exclusivamente por conta da recorrente.

110. Além disso, extinto este procedimento de troca, pelo indeferimento do seu pedido, a recorrente continuará na titularidade do seu terreno, dele podendo dispor livremente, como bem entender.

111. Ao invés de qualquer prejuízo, a recorrente foi até já beneficiada com todo este procedimento, pois que não se pode olvidar que as construções dos edifícios que levou a efeito no seu tardoz só foram possíveis por terem subjacente a abertura de uma via pública na parcela "C1", caso contrário, a capacidade construtiva do seu terreno originário seria bastante mais limitada, tendo a recorrente, em virtude deste maior índice construtivo, gerado maior lucro pela venda das fracções autónomas dos edifícios

em regime de propriedade horizontal que pôde construir.

112. Por outro lado, a entidade recorrida considera que o acto recorrido não tinha de se preocupar com o disposto no n.º 3 do artigo 213.º da Lei de terras, porque ao presente procedimento é aplicável apenas o n.º1 do mesmo.

113. Como a entidade recorrida já teve oportunidade de explicitar, apesar de o pedido de troca de terrenos ter sido formulado em 1980, esta não foi sequer autorizada ou titulada por despacho ou escritura pública, tendo este procedimento, até à prolação do despacho recorrido, estado sempre em fase de instrução.

114. Dispõe o n.º 2 do artigo 213.º da Lei de terras que "*Se a aplicação da presente lei a actos posteriores exigir a alteração de actos já praticados no procedimento, os serviços devem providenciar para que essas alterações se limitem ao estritamente indispensável e sejam feitas com o mínimo de prejuízo para os interessados.*"

115. Se não houve qualquer despacho que titulasse a troca, não avançando este procedimento para além da fase de instrução, não tem aplicação esta disposição, na medida em que não houve necessidade de alterar qualquer acto já praticado, cuja alteração tivesse de se limitar ao ali previsto.

116. De facto, como se disse e se reitera, a troca não foi titulada ou sequer autorizada por qualquer acto do Chefe de Executivo pelo que os actos posteriores, praticados após a entrada em vigor da Lei n.º 10/2013, nunca implicaram a alteração de actos anteriormente praticados, não carecendo de cumprir os limites impostos pelo n.º 2 do artigo 213.º deste diploma legal.

117. Apenas teve aplicação imediata o artigo 86.º da Lei de terras, o qual, dada a exigência de igualdade de prestações ou de semelhança no valor dos terrenos envolvidos, veio impossibilitar o prosseguimento da troca, pois que estes terrenos não cumprem estas determinações,

118. Em virtude deste impedimento legal, como a entidade recorrida acima melhor já aclarou nos artigos 89.º a 93.º da presente contestação, impunha-se o indeferimento deste pedido, por impossibilidade do seu objecto, não podendo ser outra a sua decisão, em virtude do carácter vinculado da mesma, pelo que não tinha a

obrigação de achar outro terreno que suprisse estes desígnios.

119. Quanto à alegada lesão do interesse público com a decisão prolatada no acto ora recorrido, tendo em conta a necessidade de construção ou alargamento das vias públicas nesta zona, sempre se dirá que não se vislumbra tal lesão, estando a prossecução daquele interesse sempre assegurada, mesmo não se concretizando esta troca de terrenos ou não se conseguindo chegar à aquisição destas parcelas por via da negociação privado, porque a Administração poderá sempre lançar mão a um processo expropriativo por utilidade pública.

120. Sendo, por isso, de improceder também o vício ora invocado, pelo que se impugnam os artigos 113.º, 114.º, 116.º a 118.º e 120.º a 121.º da petição inicial apresentada pela recorrente.

C) Da violação do disposto no artigo 129.º do Código de Procedimento Administrativo

121. Entende a recorrente, ainda que erradamente, que o acto recorrido pretendeu anular o despacho exarado sobre a informação n.º 248/DSO/2018 e o despacho de 14 de Fevereiro de 1997, emanado pelo SATOP e exarado na informação n.º 28/SOLDEP/97, tendo por isso este acto a natureza de acto administrativo revogatório, dependente do cumprimento dos limites legais impostos a esse regime pelo artigo 129.º do CPA.

122. Não lhe assiste, porém, qualquer razão, na medida em que o acto recorrido não tem qualquer natureza revogatória, quer expressa, quer tácita, por não ter sido prolatado qualquer acto anterior que necessitasse de revogação.

123. Aliás, não houve qualquer decisão anterior que produzisse efeitos ou fosse constitutivo de quaisquer direitos ou expectativas que merecessem ser legalmente tutelados, designadamente, quer quanto aos critérios de avaliação dos terrenos, quer quanto à autorização da troca, que nunca foi titulada por despacho ou escritura pública.

124. Chama-se, novamente à colação tudo o anteriormente alegado, nos artigos 48.º a 58.º e 100.º a 106.º desta peça processual, no tocante, respectivamente à não concordância da entidade recorrida com os critérios avaliativos propostos na

informação n.º 248/DSO/2018, bem como à não autorização da troca, mas apenas da abertura do procedimento, emanada no despacho proferido pelo SATOP na informação n.º 28/SOLDEP/97.

125. Reitera a entidade recorrida que a informação n.º 248/DSO/2018 não obteve a sua aprovação ou concordância quanto aos critérios de avaliação aí propostos, nunca tendo ordenado que a avaliação das parcelas se realizasse naqueles parâmetros, pelo que não houve, a este respeito qualquer decisão que pudesse criar expectativas ou constituir direitos na esfera jurídica da recorrente ou até que quaisquer efeitos jurídicos decorrentes desta decisão fossem produzidos.

126. Como igualmente reitera que o despacho emanado pelo SATOP e exarado na informação n.º 28/SOLDEP/1997 não autorizou esta troca de terrenos, mas apenas a abertura deste procedimento, não havendo, portanto, qualquer decisão, quanto a esta matéria, que constituísse qualquer direito ou garantia de que aquela troca teria de se efectivar com sucesso, como também desta decisão não se produziram quaisquer efeitos jurídicos na esfera jurídica da recorrente.

127. Lembra ainda que até à data da prolação do acto ora recorrido este procedimento se manteve em fase de instrução/apreciação, nunca tendo sido esta troca, ou sequer os seus termos, formalizada ou titulada por despacho.

128. Por outro lado, julga a entidade recorrida que os despachos que a recorrente diz terem sido alvo de anulação pelo acto recorrido não passam de actos intercalares e instrumentais, logo, não definitivos e não constitutivos de direitos.

129. E, na medida em que não definiram nenhuma situação jurídica, nem produziram quaisquer efeitos na esfera jurídica da recorrente não consubstanciam qualquer decisão definitiva que pudesse ser anulada.

130. Isto porque, sendo a revogação o acto administrativo que determina a cessação dos efeitos de um outro acto anterior decisório e constitutivo de direitos, seria exigível que os despachos anteriores que a recorrente invoca possuíssem necessariamente aquelas características e não possuem.

131. Que situação jurídica ou efeitos jurídicos foram criados na esfera jurídica da recorrente por tais despachos? Ou melhor, que situação jurídica, que efeitos

ou que direitos constituídos agora a recorrente viu serem anulados? A resposta será sempre, como não podia deixar negativa.

132. Deste modo, não sendo o acto recorrido um acto administrativo de carácter revogatório não tem, claramente, de respeitar os ditames impostos pelo regime da revogação e anulação dos actos administrativos imposta pelo CPA.

133. Da mesma maneira que não violou o artigo 129.º do CPA, sendo perfeitamente válido e legal, não podendo, portanto proceder o vício assacado pela recorrente, impugnando-se, por isso, os artigos 129.º, 141.º a 143.º, 147.º e 148.º, 149.º, 151.º, 153.º e 154.º, 159.º e 161.º da petição inicial.

D) Da violação do princípio da boa-fé e do abuso de direito

134. Vem a recorrente assacar ao acto recorrido invalidade por violação do princípio da boa-fé e abuso de direito, todavia, tal está destinado claramente a improceder.

135. Volta a entidade recorrida a socorrer-se do que alegou nos artigos 89.º a 93.º deste arrazoado, quanto à natureza imperativa do artigo 86.º da Lei de terras e consequente carácter vinculado do acto que indeferiu o pedido de troca de terrenos, por não cumprir com as exigências do preceito referido.

136. Na medida em que tal princípio é inoperante nas actividades administrativas vinculadas, só podendo ter procedência no exercício de poderes discricionários, situação que não é claramente a dos presentes autos.

137. Tal posição é jurisprudencialmente largamente defendida, tendo sido amparada, a título exemplificativo, no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 7 de Julho de 2016, proferido no processo n.º 434/2015.

138. Segundo o qual "o erro manifesto ou a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, bem como a violação dos princípios da boa-fé, da justiça, da tutela da confiança e da proporcionalidade não são operantes numa actividade administrativa vinculada.

139. Tratando-se de uma actuação a que a entidade recorrida se encontra vinculada, é irrelevante a alegada violação deste princípio.

140. De facto, na presença desta impossibilidade legal a entidade recorrida

não tinha outra alternativa que não passasse pelo indeferimento do pedido de troca de terrenos, não existindo, portanto, qualquer violação do princípio da boa-fé.

141. No tocante à alegação de abuso de direito, sempre se dirá que está condenada a improceder, visto que a actuação da entidade recorrida sempre se pautou única e exclusivamente pelo cumprimento do princípio da legalidade, acatando normas de direito público e de carácter imperativo sobre o regime legal das trocas de terrenos imposto pelo artigo 86.º da Lei de terras.

142. Não existindo, pois, qualquer exercício ilícito, por parte da entidade recorrida, em termos clamorosamente ofensivos da justiça ou manifestamente excessivos dos limites impostos pela boa-fé ou pelos bons costumes.

143. Razões pelas quais se impugnam os artigos 169.º a 175.º e 177.º a 186.º da petição inicial.

E) Do vício de falta de fundamentação do acto

144. Por último, assaca a recorrente ao acto recorrido o vício de forma por falta de fundamentação, contudo, sem sucesso, porquanto, como a seguir se demonstrará, o mesmo foi suficiente e devidamente fundamentado, sendo, por isso, completamente válido e normal.

145. Na verdade, defende a recorrente que o acto recorrido, bem como a proposta n.º 094/DSO/2021 não fundamentaram: porque se utiliza apenas a actual área bruta de construção dos lotes "C1" e "C2" e não a possível no momento do pedido de troca; porque se abandonou o método de cálculo mencionado nas propostas n.ºs 094/DSO/2018, 249/DSO/2018 e 216/DSO/2018; porque o DSO apresentou uma nova metodologia para avaliar aquelas parcelas de terreno e porque a parcela "C2" tem apenas a área bruta de construção de 158,22 m².

146. Engana-se a recorrente ao afirmar que o acto não está devidamente fundamentado, nem explica o que acima se refere, pois, crê a entidade recorrida que a decisão ora recorrida explicita suficientemente todos esses pontos, ainda que não tivesse o dever legal de fazer, como a seguir demonstrará.

147. A fundamentação, e no caso, a fundamentação por remissão (na medida em que o acto recorrido se apropria dos fundamentos das informações

anteriores que serviram de base à sua decisão, nomeadamente as Informações n.ºs 94/DSO/2021 e 74/DSO/2022) obriga a que a decisão contenha os motivos de facto e de direito, ainda que de forma sucinta, mas de modo perceptível, da razão de se decidir naquele sentido.

148. Todavia, a fundamentação não tem de ser prolixa ou exaustiva, basta que seja suficiente, ou seja, que dê a conhecer com suficiência, clareza e congruência a um destinatário normal as razões porque decidiu naquele sentido e não noutra.

149. É, pois, com estranheza que a entidade recorrida recebe esta alegação, pois não considera que este seja um caso de falta de fundamentação do acto, visto não existir qualquer obscuridade, contradição ou insuficiência nos factos e motivos em que a decisão se baseou, sendo a mesma completamente inteligível por qualquer homem médio que com a mesma se deparasse.

150. Efectivamente, qualquer destinatário normal, sem a mínima dificuldade, conseguiria, da análise deste acto, perceber que o indeferimento do pedido de troca de terrenos ficou a dever-se à aplicação imediata da actual Lei de terras a este procedimento de troca, tendo, portanto, de cumprir as exigências do seu artigo 86.º, designadamente, a igualdade das prestações, bem como a necessidade de que a avaliação dos terrenos em causa se fizesse de acordo com o previsto no Regulamento Administrativo n.º 16/2004, com base na finalidade e na área bruta de construção que neles se pudesse realizar, sendo que, para achar esta área é necessário respeitar-se as normas de direito público relativas à construção, iluminação, segurança, arejamento e afastamentos em vigor, pelo que teria de ser tido em conta o critério da área de sombra projectada pelas edificações adjacentes.

151. E tais factos e motivações são mais do que suficientes para que o acto se encontrasse devidamente fundamentado, não carecendo tecer quaisquer outras considerações.

152. Era completamente despropositado que a entidade recorrida fosse obrigada a considerar todos os factos que, não sendo relevantes e essenciais para a prolação da decisão, a recorrente entendesse que aquela se devesse pronunciar, ainda que esta nunca tivesse vindo solicitar qualquer esclarecimento específico sobre isso ou,

nos pedidos e requerimentos que apresentou, suscitado tais dúvidas.

153. A única exigência legal a este respeito é que um destinatário normal consiga aperceber-se de todo o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor do acto para prolatar a decisão, de forma a que, nessa medida, possa desencadear os mecanismos administrativos e contenciosos de impugnação.

154. E, diga-se, a recorrente bem compreendeu e apreendeu todo o íter relevante para esta decisão, dado que bem soube impugnar, quer administrativamente (na reclamação apresentada), quer contenciosamente, o acto administrativo, apontando vícios vários à fundamentação utilizada pela entidade recorrida para proferir esta decisão.

155. Donde só se pode concluir pela completa suficiência, clareza e congruência da fundamentação deste acto, o qual não se encontra inquinado pelo vício ora apontado, sendo válido e legal.

156. Razões pelas quais se impugnam os artigos 125.º, 127.º a 133.º, 135.º e 136.º da petição inicial que ora se contesta.

E) Da prova testemunhal apresentada pela recorrente

157. Nos termos do artigo 20.º do CPAC, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.

158. E, no entender da entidade recorrida, para aferir da legalidade do acto recorrido, a prova constante dos processos administrativos instrutores é adequada e suficiente para a análise que o esse Tribunal tem por mister fazer.

159. Não pode a entidade recorrida deixar de recordar o já alegado na sua contestação quanto à natureza da sua actuação no âmbito de poderes vinculados.

160. Ademais, não se vislumbra que, dada a natureza do recurso contencioso, se possa aceitar a produção de prova testemunhal para comprovação da legalidade/ilegalidade do acto recorrido.

161. Na verdade, a prova testemunhal seria adequada para um processo de plena jurisdição, em que o tribunal pudesse fazer uma definição da situação jurídica da recorrente, sem estar limitado pelo conteúdo de um acto administrativo e pela análise

da sua legalidade

162. Com efeito, não entende a entidade recorrida em que medida a produção de prova testemunhal se mostra essencial para a apreciação dos vícios assacados pela recorrente ao acto recorrido.

163. Nestes termos julga a entidade recorrida que deve improceder o pedido de produção de prova testemunhal apresentado pela recorrente.

164. E quanto ao demais, como resulta desta contestação na sua globalidade, impugnam-se os factos, juízos de valor e conclusões articulados na petição de recurso que o não tenham sido especificadamente, bem como se afirma que os mesmos não podem produzir os efeitos jurídicos pretendidos pelo recorrente.

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 227 a 231, pugnando pelo improvimento do recurso.

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumprе analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”* .

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

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

批示:

Concordo

24/5/22

事由：預先聽證-關於 **A 置業(澳門)有限公司**以標示於物業登記局第 20***號，面積為 1,451 平方米的土地交換位於澳門林茂海邊大馬路，稱為 C 地段的土地之申請。(案卷編號：935.01)

Audiência Prévia - pedido efectuado pela “Companhia de Investimento Predial A (Macau), Lda.” , de troca do terreno com a área de 1 451 m², descrito na CRP sob o n.º 20 ***, pelo terreno situado na Avenida Marginal do Lam Mau, designado por “lote C” . (Proc. n.º 935.01)

建議書編號：074/DSO/2022

日期：14/04/2022

摘要 Síntese

本個案是一個源於 80 年代的換地個案，是基於當時在建成及登記分割出各物業標示後，土地的所有權人欲繼續利用剩餘的土地興建樓宇，按照當時的城市規劃條件，須讓與大部分之土地用作街道，故土地權利人便於 1980 年 2 月 6 日提出了土地交換之申請(後來明確指出欲交換位於澳門半島，現稱為“林茂 C”的土地)，有關程序至今仍未完成，而隨有第 10/2013 號法律《土地法》(新土地法)的嗣後生效，個案中行政當局所收的“C1”及“C2”地塊的價值沒有達到要求置換的“林茂 C”之土地價值的一半，無法符合新土地法第八十六條第一款及第二款關於交換土地的價值必須相若之規定，故通知申請人擬否決有關的換地申請及進行書面聽證。考慮到法律廳載於第 23/DJU/2022 號報告書對聽證回覆之意見，以及當中引述城市建設廳關於土地可建面積的技術意見，未見有理由更改擬否決有關換地申請之決定意向，故建議根據第 10/2013 號法律《土地法》第 86 條第 1 款及第 2 款之規定，否決申請人以本個案中的“C1”

及“C2”地塊交換位於澳門半島，林茂海邊大馬路，稱為C地段的土地之申請。

Este é um caso de troca de terrenos decorrente a partir da década de 80, a proprietária do terreno, após a construção dos prédios e o registo de desanexação das suas descrições, pretendeu continuar o aproveitamento da restante área do terreno para construção. Conforme as condições urbanísticas naquela altura, a maior parte do terreno devia ser cedida para via pública, portanto, a proprietária do terreno apresentou em 06 de Fevereiro de 1980 o pedido de troca de terrenos (apontou posteriormente que pretendeu trocar o terreno situado na península de Macau, designado por "Lam Mau C"), e até agora o respectivo procedimento ainda não foi concluído. Com a entrada em vigor da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras» (nova Lei de terras), uma vez que o valor das parcelas de "C1" e "C2", a receber pela Administração, não atinge a metade do valor do terreno pretendido para troca - "Lam Mau C", não estão satisfeitas as disposições nos n.ºs 1 e 2 do artigo 86.º da nova Lei de terras, a que se refere que os valores de terrenos objectivo de troca devem ser semelhantes. Nestas circunstâncias, comunicámos à requerente o projecto do indeferimento do pedido de troca de terrenos e a realização de audiência. Considerando o parecer do DJU sobre a resposta de audiência, constante da informação n.º 23/DJU/2022, nele foi citado o parecer técnico do DUR sobre as áreas edificáveis dos terrenos, não vislumbramos qualquer razão para alterar a intenção de tomada de decisão de indeferimento do pedido de troca de terrenos. Nestes termos, propõe-se indeferir o pedido da requerente de troca das parcelas "C1" e "C2" em apreço, pelo terreno situado na península de Macau, na Avenida Marginal do Lam Mau, designado por "lote C", nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras».

背景資料 Antecedentes

1. **A 置業(澳門)有限公司**於 2021 年 11 月 24 日接收第 0917/935.01/DSO/2021 號公函，獲通知**運輸工務司司長** 2021 年 11 月 1 日載於第 094/DSO/2021 號建議書上之批示，即擬否決其以物業標示編號 20***之土地交換於澳門林茂海邊大馬路，稱為 C 地段的土地之申請，並告知該公司可於收到通知書日起計十天內(即至 2021 年 12 月 6 日)提交書面回覆。(附件 1)

Em 24 de Novembro de 2021, a Companhia de Investimento Predial A (Macau), Lda. através do ofício n.º 0917/935.01/DSO/2021 tomou conhecimento do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** (STOP), de 01 de Novembro de 2021, exarado na proposta n.º 094/DSO/2021, ou seja, de projecto de indeferimento do pedido de troca do terreno descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 20 ^{***}, pelo terreno situado na Avenida Marginal do Lam Mau, designado por "lote C", e de que a companhia pode apresentar a resposta escrita no prazo de 10 dias contados a partir da data de recepção de notificação (isto é, até 06 de Dezembro de 2021). (Anexo 1)

2. 透過 2021 年 12 月 3 日收件編號 158210/2021 文件, **A 置業(澳門)有限公司** 就上述之決定意向遞交書面聽證(其內容在此視為完全轉錄), 指出其不同意上述第 094/DSO/2021 號建議書所載之交換土地價值計算方式(不同意以土地須遵守第 1600 號立法性法規核准的《都市建築總章程》第 88 條規定的 76 度角線及投影面積作為計算土地可建面積的基礎), 尤其是對 C1 地塊的實際可建面積之計算存有疑問, 並要求重新考慮第 094/DSO/2018 號、第 249/DSO/2018 號及第 216/DSO/2019 號建議書所提及的交換土地價值計算方式, 以便使所收的土地價值超越“林茂 C”土地所具備價值之一半。(附件 2)

Mediante o documento com entrada n.º 158210/2021 de 3 de Dezembro, a Companhia de Investimento Predial A (Macau), Lda. apresentou uma audiência escrita (cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido) sobre a referida intensão de tomada de decisão, indicando que não concordou com o método de cálculo do valor dos terrenos a trocar, constante da proposta n.º 094/DSO/2021 (não concordou com o cálculo das áreas edificáveis dos terrenos efectuado com base no ângulo 76.º e na área de sombra projectada de modo a cumprir o estipulado no artigo 88.º do «Regulamento Geral da Construção Urbana» aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1600), designadamente sobre o cálculo da área edificável da parcela C1, solicitando assim considerar de novo o método de cálculo do valor dos terrenos a trocar, mencionada nas propostas n.ºs 094/DSO/2018, 249/DSO/2018 e 216/DSO/2019, a fim de que o valor dos terrenos a receber seja superior à metade do valor do "Lam Mau C". (Anexo 2)

3. 為此, 本廳透過 2021 年 12 月 7 日第 0843/935.01/2021 號內部通訊, 要求法律廳就上述書面聽證發出法律意見。(附件 3)

Deste modo, pela CSI n.º 0843/935.01/2021 de 07 de Dezembro, de 2021 este departamento solicitou ao Departamento Jurídico (DJU) para emissão de parecer jurídico em relação à audiência escrita acima referida. (Anexo 3)

4. 透過 2022 年 3 月 16 日第 23/DJU/2022 報告書(其內容在此視為完全轉錄), 法律廳發出了法律意見, 指出不論是第 094/DSO/2018 號建議書及第 249/DSO/2018 號建議書, 抑或是第 216/DSO/2019 號建議書(附件 4)所提及的方案都未有獲運輸工務司司長核准, 並認為經計算後所收地塊的總價值未有達致“林茂 C”土地價值之一半, 倘執行有關交換是違反第 10/2013 號法律《土地法》第 86 條第 1 款及第 2 款關於給付平等的規定, 且在該報告書當中, 更詳細地引述了本局城市建設廳所述剩餘土地當中“C1”地塊“可建面積”之技術意見如下:(附件 5)

Pela informação n.º 23/DJU/2022 de 16 de Março de 2022 (cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido), o DJU emitiu parecer jurídico, referindo que quer as resoluções indicadas nas propostas n.ºs 094/DSO/2018 e 249/DSO/2018, quer a mencionada na proposta n.º 216/DSO/2019 (Anexo 4), nunca foi aprovada pelo STOP e, julgando que após o cálculo, o valor global das parcelas a receber não chega a metade do valor do "Lam Mau C". Caso seja efectuada a respectiva troca, violaria os n.ºs 1 e 2 do artigo 86.º da «Lei de terras», relativos à igualdade das prestações. Aliás, nesta informação foi citado detalhadamente o seguinte parecer técnico do DUR, respeitante à área edificável da parcela "C1" do restante terreno: (Anexo 5)

“1. 首先, 興建一座樓宇, 有關地段必須具備最少一條街道準線(綠線), 且樓宇的允許高度和地段的可建設性, 主要取決於通向有關地段的公共道路的寬度, 與此同時, 新建樓宇同樣需要滿足《消防安全規章》第 8 條有關進入及介入之條件之規定;

Em primeiro lugar, para a construção de um edifício, o referido lote deve ter pelo menos um alinhamento (linha verde), e a altura máxima permitida do edifício e a edificabilidade do lote dependem principalmente da largura da via pública que dá acesso ao lote em causa. Para além disso os novos edifícios a construir devem também cumprir as disposições previstas no artigo 8.º referente às condições de acesso e de intervenção no RSCI;

2. B 大廈為 MA 級樓宇, 須遵守第 42/80/M 號法令有關投影面積之計算;

Uma vez que o edifício B é da classe MA, deve cumprir o cálculo de área de

sombra projectada previsto no Decreto-Lei n.º 42/80/M;

3. 沙梨頭 C 學校、D 大廈、A 大廈為 M 級樓宇，須遵守第 01/DSSOPT/2009 號行政指引第 5.1 點有關 76 度線之規定；

Uma vez que a escola Shá Lei Tau C, o edifício D e o edifício A são edifícios da classe M, ficam sujeitos ao ângulo 76.º previsto no n.º 5.1 da Circular n.º 01/DSSOPT/2009;

4. 此外，只有綠線範圍才可以設置地面層的出入口，及不用退縮而設置窗洞；

Para além disso, apenas na área da linha verde é permitida a instalação dos acessos de entrada e saída do piso térreo, bem como dos vãos de janelas sem recuo;

5. 由此可見，上述 4 座樓宇前方須開通為道路，地段才具備條件興建；

Daqui resulta que a área situada em frente aos quatro edifícios deve ser aberta para a via pública, só assim o lote reúne condições para a sua construção;

6. 在本廳就 C1 地塊剩餘可建土地面積的計算中，計算方法為先計算須開通道路的最小面積，再透過作圖之方法，測繪得出 C1 地塊剩餘可建土地面積為 71.88 平方米；

No cálculo da área edificável do terreno remanescente da parcela C1, o DUR calculou, em primeiro, a área mínima da via pública que deve ser aberta e, através de elaboração de planta topo-cartográfica, concluiu-se que a área edificável do terreno remanescente da parcela C1 é de 71,88 m²;

7. 接下來提供有關計算過程，首先對 B 大廈與沙梨頭 C 學校之間的土地部分進行分析，根據 B 大廈現時之樓宇高度及其體量，投影面積為 252.2 平方米，為符合第 42/80/M 號法令有關投影面積之計算及消防員進入及介入之條件，B 大廈前方須開通為一條街寬不小於 29.20 米之道路，而現時 B 大廈與沙梨頭 C 學校之間距離約為 29.20 米，不難想像，B 大廈與沙梨頭 C 學校之間的土地部分應全部用作開通道路，故沒有剩餘可建土地面積；

A seguir o DUR explica o método de cálculo, ou seja, em primeiro lugar analisou a área do terreno situada entre o edifício B, a área de sombra projectada é de 252,20 m², deste modo, no intuito de cumprir o cálculo de área de sombra projectada previsto no Decreto-Lei n.º 42/80/M e as condições de acesso e de intervenção dos bombeiros, na área situada em frente ao edifício B deve ser aberta uma via pública com a largura não inferior a 29,20m. Uma vez que a actual distância entre o edifício B e a Escola Shá Lei Tau C é de 29,20m, não é difícil imaginar que a área do terreno situada

entre o edifício B e a Escola Sá Lei Tau C seja totalmente aproveitado para a abertura da via pública, pelo que não há qualquer área edificável no terreno;

8. 再補充上述分析，根據第 42/80/M 號法令第八十八條第二款，任何樓宇投射於街道的陰影面積，不得超過樓宇正面的尺寸乘以街道的寬度之一半，因此，可得出須開通道路之街寬不應小於 29.20 米；

A fim de complementar a análise acima mencionada nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 42/80/M, a área de sombra projectada sobre a via pública por qualquer edifício não pode exceder a área obtida através da multiplicação da dimensão da frente do edifício pela metade da largura da via pública, deste modo, concluiu-se que se deve abrir uma via pública com a largura não inferior a 29,20m;

9. 接著再對 D 大廈與 A 大廈之間的土地部分進行分析，D 大廈為 M 級樓宇，根據其樓宇高度及其體量，為符合 76 度線之規定，D 大廈前方須開通為一條街寬不小於 14.65 米之道路。A 大廈為 M 級樓宇，根據其樓宇高度及其體量，為符合 76 度線之規定，A 大廈前方須開通為一條街寬不小於 10.81 米之道路；

Em seguida procedeu-se à análise sobre a área do terreno situada entre o edifício D e o edifício A. O edifício D é da classe M, de acordo com a actual altura e volumetria do mesmo e o cumprimento do ângulo de 76.º, na área situada em frente ao edifício D deve abrir-se uma via pública com a largura não inferior a 10,81m;

10. 因此，扣除了開通上述三條道路之面積後，測繪得出 C1 地塊剩餘可建土地面積為 71.88 平方米，而應開通為道路之面積總數為 $969-71.88=897.12$ 平方米；

Assim, após a redução das áreas para a abertura das três vias públicas acima referidas, o levantamento topo-cartográfico permitiu concluir que a área edificável do terreno remanescente da parcela C1 é de 71,88m² e a soma das áreas devidas para a abertura das vias públicas é de 969-71,88 igual a 897,12m²;

11. 此外，就第 026/DJUDEP/2022 號內部通訊第 4 點，就剩餘可建土地面積之可建性，根據現行之建築條例，假設將興建一座 M 級樓宇，包括一層地庫、地面層及六層住宅，樓宇高度為 20.5 米，地積比率(IUS)約為 8 倍，土地面積為 71.88 平方米，則可建建築面積約為 $71.88 \times 8 = 575.04$ 平方米。

Pará além disso, relativamente ao n.º 4 definido na CSI n.º

026/DJUDEP/2022, no que diz respeito à edificabilidade da área do terreno remanescente, de acordo com a legislação actualmente em vigor em matéria de construção civil, presume-se que a construção de um edifício de classe M, incluindo um piso em cave, piso térreo e seis pisos habitacionais, a altura do edifício é de 20,50m, o Índice de Utilização do Solo (IUS) é aproximadamente de 8 vezes, o terreno com a área de 71,88m², deste modo, a área bruta de construção máxima permitida é aproximadamente 71,88 x 8 igual a 575,04m²."

分析及結論 Análise e conclusão

5. 綜上所述，尤其是考慮到法律廳載於第 23/DJU/2022 號報告書之意見(其內容在此視為完全轉錄)，以及當中所引述的城市建設廳關於“C1”地塊可建面積的技術意見，未見有理由更改擬否決有關換地申請之決定意向，而根據本局評估得出的可建建築面積(附件 6)作出估算，所收之“C1”及“C2”地塊之最高總價值(\$32,930,924 澳門元)不及“林茂 C”土地價值(\$140,532,511 澳門元)之半(詳細計算見於第 094/DSO/2021 號建議書第 21 至 34 點，附件 1)，故現呈本建議書予上級，以便根據第 10/2013 號法律《土地法》第 86 條第 1 款及第 2 款之規定 **否決 A 置業(澳門)有限公司**以標示於物業登記局 20***號 面積為 1451 平方米的土地(附件 7)交換位於澳門半島，林茂海邊大馬路，稱為 C 地段的土地之申請。

Em face do exposto, considerando designadamente o parecer do DJU constante da informação n.º 23/DJU/2022 (cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido), e o parecer técnico do DUR nele citado relativo à área edificável da parcela "C1", não vislumbramos qualquer razão para alterar a intensão de tomada de decisão de indeferimento do pedido de troca de terrenos. Além disso, segundo a estimacão procedida com base nas áreas edificáveis avaliadas por estes Serviços (Anexo 6), o máximo valor global das parcelas "C1" e "C2" a receber (\$32 930 924 patacas) não chega a metade do valor do "Lam Mau C" (\$140 532 511 patacas) (para o cálculo mais pormenorizado, pode-se verificar os pontos 21 a 34 da proposta n.º 094/DSO/2021 em Anexo 1). Nestas circunstâncias, submete-se a presente proposta à consideração superior, a fim de **indeferir** o pedido, efectuado pela Companhia de Investimento Predial A (Macau), Lda., de troca do terreno (Anexo 7) com a área de 1451 m². descrito na CRP sob o n.º 20***, pelo terreno situado na Avenida Marginal do Lam Mau,

designado por "lote C", nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras».

呈上級考慮

À consideração superior

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughtas considerações:

“(…)

1.

Companhia de Investimento Predial A (Macau), Limitada, melhor identificada nos autos, veio instaurar o presente recurso contencioso do acto do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 24 de Maio de 2022, que indeferiu o pedido de troca de um terreno situado na Rua da Ribeira de Patane, por um terreno situado na Avenida Marginal do Lam Mau, em Macau, pedindo a respectiva anulação.

A Entidade Recorrida, devidamente citada, apresentou contestação na qual pugnou pela improcedência do recurso contencioso.

2.

(i)

Está em causa nos presentes autos, como vimos, o acto praticado pela Entidade Recorrida que, com fundamento na norma legal contida no n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), rejeitou a troca de um terreno constituído pelos lotes c1 e c2, propriedade exclusiva da Recorrente, pela concessão de um terreno integrante do domínio privado do Estado e situado na Avenida Marginal Lam Mau, com fundamento no facto de o valor máximo do terreno da Recorrente, que é de MOP\$32.930.924, ser inferior à metade do valor do terreno do Lam Mau que é de MOP\$140.532.511.

(ii)

A primeira questão que, do ponto de vista lógico, importa apreciar é, se estamos a ver correctamente, a da lei aplicável, *ratione temporis*, ao procedimento administrativo aqui em causa.

Vejamos.

Decorre expressamente da norma contida no n.º 1 do artigo 213.º da Lei de Terras que, nos procedimentos de concessão ainda não concluídos, essa lei se aplica a todos os actos a praticar depois da sua entrada em vigor.

Sucedo que o procedimento que culminou com o acto administrativo aqui impugnado, não pode deixar de qualificar-se como um procedimento de concessão por arrendamento de um terreno do domínio privado do Estado, embora no contexto de uma de troca de terrenos.

Assim, contrariamente ao que é sustentado pela Recorrente, consideramos que, de acordo com a norma transitória antes referida, a partir da sua entrada em vigor, essa lei era aplicável ao procedimento administrativo aqui em causa, pela simples razão de que, nesse momento do início da vigência, o mesmo não estava concluído.

Não nos parece que o acto do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do então Território de Macau, praticado em 14 de Fevereiro de 1997, no sentido de concordar com a troca de terrenos consubstancie, como alega a Recorrente, a efectivação de qualquer concessão ou tenha representado o termo de um procedimento de concessão, de forma a que se possa ter por afastada a aplicação da Lei n.º 10/2013 ao procedimento administrativo aqui em causa. Pelo contrário, aliás. Esse despacho mais não fez do que dar início a um procedimento de troca de terrenos, como *infra* teremos oportunidade de melhor explicitar.

Podemos assim concluir, pois, que a Recorrente não está com a razão ao alegar que o acto recorrido incorreu na violação da norma do n.º 1 do artigo 213.º da referida Lei.

(iii)

(iii.1.)

Assente que a aplicação imediata da Lei n.º 10/2013 por parte da

Administração foi, ela própria, legal, importará agora analisar se, na sua concreta aplicação, foi violado o critério emergente do n.º 3 do artigo 86.º daquela Lei, tal como vem alegado pela Recorrente para sustentar a sua pretensão anulatória.

Creemos que não. Em apertada síntese, as razões deste nosso entendimento são as que seguem.

No caso de troca de terrenos, decorre do n.º 1 do artigo 86.º da Lei de Terras que o valor do terreno recebido pela RAEM deve ser semelhante ao do terreno concedido. No entanto, quando se trate de troca determinada por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos, resulta do n.º2 do mesmo artigo que podem ser concedidos, mediante troca, terrenos de valor superior aos recebidos, mas com um limite inultrapassável: o valor dos terrenos recebidos não pode ser inferior à metade do valor dos terrenos concedidos, devendo o concessionário pagar, a título de prémio, a importância correspondente à diferença dos valores dos dois terrenos em troca.

O disposto no n.º 3 do dito artigo 86.º da Lei de Terras, define os termos em que se procede ao cálculo dos valores dos terrenos a receber e a conceder pela Região. Segundo o referido inciso legal, o valor do terreno recebido e o valor do terreno concedido é calculado com base no seguinte:

1) O valor máximo obtido nos seguintes factores, quando se trate de terreno recebido:

(1) Finalidade e área bruta de construção das edificações que nele possam ou poderiam ser realizadas; ou

(2) Finalidade e área bruta de construção das edificações nele existentes, tendo em conta a taxa de amortização das mesmas previstas na lei.

2) Finalidade e área bruta de construção das edificações que nele possam ser realizadas, quando se trate de terreno a conceder.

(iii.2)

Se bem interpretamos o sentido da alegação da Recorrente, em seu entender a violação da lei resultaria do facto de a Administração ter adoptado, para cálculo do valor do terreno, a área bruta de construção das edificações que *possam ser*

realizadas nos lotes c1 e c2, ao invés de ter calculado a área bruta das construções que nele *poderiam ser realizadas*.

Todavia, salvo o devido respeito, a Recorrente, pretende atribuir à referência que na subalínea (1) da alínea 1) do n.º 3 do artigo 86.º da Lei de Terras se faz entre a área bruta de construção das edificações que no terreno *possam* ou *poderiam ser* realizadas, um alcance normativo que, manifestamente, o mesmo não tem, laborando, desta forma, em erro que inquina a conclusão a que chega.

Na verdade, o sentido daquela norma legal parece-nos ser, tão-só, o de estabelecer um critério legal de cálculo do valor máximo do terreno; esse critério é o da finalidade e área bruta de construção das edificações que nele possam ser realizadas, se o mesmo se destinar à edificação, ou que nele poderiam ser realizadas, caso o terreno se não destinar a receber quaisquer edificações, mas, antes, por exemplo, tiver como finalidade a construção de uma via pública. É esta a razão pela qual na alínea 2) do n.º 3 do artigo 86.º a lei apenas se refere às edificações que possam ser realizadas e não já às que poderiam ser realizadas: é que o terreno concedido a um particular tem sempre por destino ser aproveitado com a construção de edificações.

Sendo isto assim, parece-nos óbvio que, estando em causa o apuramento do valor máximo do terreno de acordo com o apontado critério, nessa avaliação não podem deixar de ser considerados os constrangimentos e as limitações legais, decorrentes de normas imperativas, nomeadamente de direito urbanístico, que sejam susceptíveis de influir sobre a aptidão construtiva no terreno em causa e, nomeadamente, para o que agora mais interessa, as regras relativas à área de sombra projectada pelos edifícios.

Não parece fazer qualquer sentido, com todo o respeito o dizemos, calcular o valor de um terreno com base na área bruta de construção hipotética, como se não existissem limites de direito público, especialmente, urbanístico, à potencialidade construtiva nesse terreno.

Da mesma maneira que nos parece inusitada a tese da Recorrente no sentido de que o cálculo do valor do terreno deveria ser efectuado com desconsideração das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 42/80/M, de 15 de

Novembro, no artigo 88.º do Diploma Legislativo n.º 1600, justamente no sentido de que a altura dos edifícios passasse a ser definida em relação à área de sombra projectada sobre a via pública, a pretexto de tais alterações serem posteriores ao início do procedimento de troca. Diversamente da Recorrente, cremos que o momento temporalmente relevante não pode deixar de ser o da avaliação do imóvel e não o do início do procedimento administrativo de troca.

(iv.)

Em contrário do que também vem alegado pela Recorrente, somos modestamente a entender que acto administrativo recorrido não sofre do vício de falta de fundamentação. Pelas razões que, de modo breve, passamos a esboçar.

Das normas contidas nos artigos 114.º, n.º 1, alínea b) e 115.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) resulta para a Administração o dever legal de fundamentação, que deve ser expressa e consistir numa sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, entre outros, dos actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos.

É de todos sabido que o dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo e uma função exógena, externa ou garantística de facultar ao cidadão a opção consciente entre o conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo (entre muitos outros, veja-se, neste sentido, o Ac. do Tribunal de Segunda Instância de 7.12.2011, Processo nº 510/2010) e sendo assim, pode dizer-se que um acto está fundamentado sempre que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal fica a conhecer as razões que estão na sua génese, para que, se quiser, o possa sindicar de uma forma esclarecida.

No caso em apreço, analisada a fundamentação do acto recorrido estamos em crer, como acima já dissemos, que a Administração não deixou de observar o referido dever legal de fundamentação formal cuja violação foi alegada pelo Recorrente. Na verdade, estão plasmadas no texto do acto recorrido, com clareza, as razões de facto e de direito pelas quais a Entidade Recorrida decidiu não concretizar a troca de terrenos

e que são aquelas que acima referimos.

Deste modo, parece-nos evidente que um destinatário normal, confrontado com o dito acto, não podia deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa agora em causa. De resto, como cristalinamente resulta da leitura da douta e abundante petição inicial do recurso contencioso, não restam dúvidas de que a Recorrente ficou plenamente esclarecida sobre as razões justificativas do acto que impugnou, pelo que sempre seria de considerar neutralizado o efeito invalidante de um eventual vício de falta de fundamentação que pudesse existir.

(v.)

A Recorrente também imputa ao acto recorrido a violação do artigo 129.º do Código do Procedimento Administrativo. Em seu entender, o mesmo consubstanciaria uma revogação ilegal dos actos praticados pela Entidade Recorrida em 24 de Setembro de 2018 e em 14 de Fevereiro de 1997.

Salvo melhor juízo, não cremos que assim seja.

(v.1)

O acto recorrido não revogou expressamente qualquer acto anterior e também não o fez de modo implícito.

Com efeito, o despacho proferido no dia 14 de Fevereiro de 1997 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do então Território de Macau não concretizou nenhuma troca de terrenos, uma vez que esta implicava uma concessão por arrendamento de um terreno do domínio privado do Estado que nunca chegou a ter lugar.

Aquele despacho, a nosso modesto ver, não pode deixar de ser interpretado, como consubstanciando não mais do que uma aceitação por parte da Administração no sentido de ser dado início a um procedimento de troca de determinados terrenos. Apenas isso. Sempre, em todo o caso, sob a condição da manutenção dos pressupostos de facto e de direito habilitantes dessa troca até ao final do respectivo procedimento. Por isso, se nesse momento procedimental conclusivo, a Administração verificasse, como no caso ocorreu, não estarem reunidos os pressupostos legais para proceder à dita troca, a consequência desse verificação não

poderia deixar de ser a da sua não concretização, sem que tal pudesse significar qualquer revogação do acto que determinou a abertura do procedimento (de resto, mesmo que, sem conceder, se admitisse que o sentido dessa decisão pudesse ser o da assunção por parte da Administração de um compromisso ou de uma promessa de efectivação da troca de terrenos, em momento necessariamente posterior, ela sempre teria sido assumida sob reserva, já que, como é de todos sabido, no princípio de que «o acto administrativo se rege pelas normas vigentes à data da sua emissão, deve reputar-se igualmente implícita no próprio tipo da obrigação a sua submissão à condição resolutiva de modificação da legislação em termos que tornem ilegal o acto prometido antes da sua emissão»: nestes termos, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Reimpressão, Coimbra, 2013, p. 753 e no mesmo sentido, apelando à operatividade de uma implícita cláusula *rebus sic stantibus* a favor da desvinculação da Administração., cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública, O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Reimpressão, Coimbra, 2017, p. 856. Não estaria em causa, em qualquer caso, qualquer acto revogatório de acto administrativo anterior).

(v.2.)

Por sua vez, o despacho da autoria da Entidade Recorrida, datado de 24 de Setembro de 2018, exarado sob a proposta n.º 249/DSO/2018, não contém, ao invés do que a Recorrente defende, qualquer decisão de aceitação quanto aos métodos de cálculo do valor dos terrenos, como resulta, ostensivamente, aliás, do seu teor literal. Como tal, não é evidente não ter sido esse despacho objecto de qualquer revogação implícita por parte do acto recorrido.

Assim, concluindo-se no sentido de não ter havido revogação dos actos identificados pela Recorrente, não pode falar-se da sua ilegalidade nem, assim, acolher-se este fundamento do recurso.

(vi.)

Finalmente, alegou a Recorrente que o acto recorrido é inválido por ter violado do princípio da boa fé.

Não nos parece, com todo o respeito, que esta alegação possa proceder.

Como é de todos sabido, o campo de actuação dos princípios gerais da actividade administrativa, também enquanto parâmetros de fiscalização da legalidade dessa mesma actividade é aquele em que a Administração goza de discricionariedade. No exercício da actividade vinculada, a Administração está sujeita, exclusivamente, à estrita observância do princípio da legalidade nos termos que resultam do disposto do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

Ora, como é bom de ver, o acto recorrido não foi praticado no exercício de poderes discricionários, mas, ao invés, em obediência a uma vinculação legal. Com efeito, a norma do artigo 86.º n.º 2 da Lei de Terras impedia, no caso, a concretização da troca de terrenos entre a RAEM e a Recorrente. Dizendo de outro modo: a efectuar-se a troca, tal redundaria numa flagrante violação por parte da Administração daquela norma legal, o que, face ao referido princípio da legalidade não pode deixar de ter-se por excluído.

Neste específico contexto, não é, pois, viável a invocação de uma alegada violação do princípio da boa fé ou da protecção da confiança tendo em vista obter a anulação do acto recorrido.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que o presente recurso contencioso deve ser julgado improcedente.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita no que se refere aos fundamentos invocados pela Recorrente neste recurso, da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida não padece dos vícios imputados pela Recorrente.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o recurso**, mantendo-se a decisão recorrida.

*

Custas pela Recorrente que se fixam em 6 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 06 de Julho de 2023.

Fong Man Chong

(Relator)

Ho Wai Neng

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

(Segundo Juiz-Adjunto)

Fui presente,

Álvaro António Mangas Abreu Dantas