

Processo n.º 7/2018.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrente: Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada.

Recorrido: Chefe do Executivo.

Assunto: Produção de prova. Várias soluções plausíveis da questão de direito. Recursos que não incidam sobre o mérito da causa. Sentença. Omissão de selecção de factos provados. Factos não provados. Especificação dos meios de prova. Fundamentos decisivos para a convicção do julgador. Aplicação das leis de terras no tempo. Contrato de concessão por arrendamento. Lei de Terras. Prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano. Renovação de concessões provisórias. Declaração da caducidade do contrato de concessão. Prazo de concessão provisória. Audiência dos interessados. Procedimento administrativo. Princípio do aproveitamento dos actos administrativos praticados no exercício de poderes vinculados.

Data da Sessão: 23 de Maio de 2018.

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

SUMÁRIO:

I - Só tem lugar a produção de prova, no recurso contencioso, se os factos forem

relevantes para a decisão de mérito, segundo as várias soluções plausíveis da questão de direito, pelo que, se a indeferida produção de prova visava estabelecer a culpa da Administração e a falta de culpa da concessionária no não aproveitamento do terreno e o Tribunal de Última Instância entende que esta questão não é relevante, o recurso do indeferimento não é provido, independentemente de a relevância da culpa poder integrar uma das soluções plausíveis da questão de direito, pois “os recursos que não incidam sobre o mérito da causa só são providos quando a infracção cometida tenha influído no exame ou decisão da causa ...”

II - A omissão de selecção de factos provados, (na tese da recorrente) considerados relevantes na sentença do recurso contencioso, só procede se a recorrente indicar qual a relevância, para a apreciação do seu caso, dos factos que arrolou e que não terão sido considerados provados. Ou seja, só procede se a recorrente esclarecer qual a relevância, quanto aos vícios do acto administrativo que suscitou na petição inicial, dos factos que alega não terem sido considerados provados pelo acórdão recorrido. E se o tribunal de recurso concordar com tal relevância.

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

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

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

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

VII – A prova de aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano faz-se mediante a apresentação pelo concessionário da licença de utilização (artigo 130.º da Lei de

Terras). Feita a prova do aproveitamento, a concessão torna-se definitiva (artigo 131.º).

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

IX - Decorrido o prazo de 25 anos da concessão provisória (se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas. Quer isto dizer que o Chefe do Executivo declara a caducidade pelo decurso do prazo se o concessionário não tiver apresentado a licença de utilização do prédio, porque é mediante a apresentação desta licença que se faz a prova de aproveitamento de terreno urbano ou de interesse urbano.

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

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

XII - A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.

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

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

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

I – Relatório

Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 26 de Janeiro de 2016, do **Chefe do Executivo**, que declarou a caducidade do contrato de concessão provisória por arrendamento de um terreno sito na península de Macau, nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP), designado por Lote P, por decurso do prazo da concessão.

No decurso do processo **Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada**, interpôs recurso jurisdicional de acórdão do **Tribunal de Segunda Instância (TSI)**, de 9 de Março de 2017, que indeferiu a reclamação para a conferência de despacho do Relator que determinou apresentações de alegações no recurso contencioso e decidiu não ser necessária a produção de prova de alguns factos alegados na petição de recurso contencioso, respeitantes à culpa no não aproveitamento do terreno.

Tal recurso foi admitido para subir a final.

O TSI, por acórdão de 19 de Outubro de 2017, negou provimento ao recurso

contencioso.

Inconformada, interpõe **Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada**, recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI), suscitando as seguintes questões:

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

- O acórdão recorrido violou o princípio dispositivo, configurando omissão de pronúncia, por ter negado o recurso à prova testemunhal;

- O facto provado n.º 19 é conclusivo;

- A concessão por arrendamento do lote P foi aproveitada com a construção efectiva das respectivas instalações para indústria, tendo a entidade administrativa competente emitido as respectivas licenças de utilização e, por esta razão, verificou-se o aproveitamento mínimo do terreno previsto na Lei de Terras de 1980, pelo que a concessão onerosa referente ao lote P é, em rigor, materialmente uma concessão definitiva, com a concretização do princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos;

- Em 25 de Dezembro de 2015 não se verificou a caducidade da concessão em causa,

pelo que o acto impugnado é ilegal e incorreu o acórdão do TSI em erro de julgamento por violação do artigo 49.º da Lei de Terras de 2013;

- Atenta a natureza administrativa do contrato e a expressa limitação imposta à Administração na utilização do seu direito de modificação unilateral, impunha-se sobre a RAEM o dever de repor o equilíbrio financeiro do contrato, a única via adequada ao caso concreto a que se pode apelar para prosseguir a finalidade de reposição do equilíbrio financeiro seria a de prorrogar o prazo fixado para a concretização do aproveitamento (e da concessão) pelo período em que este não pôde ser concretizado por efeito da conduta soberana da Administração; se, com tal prorrogação, o prazo de aproveitamento se estendesse para além do prazo fixado para a concessão (provisória), evidentemente que esta via implicava também a prorrogação do próprio prazo da concessão;

- O artigo 167.º, alínea *a*), do Código do Procedimento Administrativo torna desnecessária a previsão contratual da possibilidade de prorrogação, tendo o TSI incorrido em erro de julgamento ao concluir em sentido contrário;

- A previsão normativa do artigo 52.º Lei de Terras de 2013 não inclui as *concessões por arrendamento provisórias*, mas apenas concessões renováveis, ou seja, o caso de uma concessão por arrendamento em que não foi submetido de todo qualquer pedido de renovação e o caso de uma concessão por arrendamento em que esse pedido tenha sido

indeferido, determinando, como consequência, a respectiva caducidade;

- A solução que resulta das disposições de direito transitório contidas na Lei de Terras de 2013 é a de que a matéria respeitante à admissibilidade de renovação das concessões provisórias outorgadas na vigência da Lei de Terras de 1980 é regulada pela disciplina estipulada no contrato, sendo que o regime contratual admite inequivocamente tal renovação, pelo que, ao decidir em contrário, o TSI incorreu em erro de julgamento;

- Não há nenhuma norma na Lei de Terras de 1980 ou na Lei de Terras de 2013 que proíba a prorrogação do prazo de concessão;

- A ideia de que, findo o prazo da concessão provisória, a caducidade tem de ser necessária e imperativamente declarada não tem qualquer sentido sob o ponto de vista teleológico e viola também o princípio estabelecido no artigo 104.º, n.º 5, da Lei de Terras de 2013;

- *A prorrogação do prazo inicial da concessão provisória por arrendamento* não é uma faculdade do Chefe do Executivo que este possa exercer de forma discricionária, constitui antes um *poder-dever*;

- Afirmar que a prorrogação não tem lugar no caso em apreço - como pretende o TSI ao afirmar que a concessão não pode exceder os 25 anos em qualquer circunstância -

envolve (i) considerar, sem fundamento legal, que o prazo de 25 anos não é passível de ser suspenso em qualquer circunstância e independentemente de quaisquer outras normas legais aplicáveis de sentido contrário, e (ii) constitui uma construção interpretativa baseada numa premissa jurídica errónea;

- A fonte constitutiva do direito à dilação do prazo tem, nestas situações, raiz no princípio genérico, próprio de todo e qualquer ordenamento jurídico que reclame para si um estatuto de legitimidade material pela permanente busca de equilíbrio entre a prossecução do interesse público e o respeito pelos interesses e legítimos dos particulares, que impõe à Administração a reposição do equilíbrio contratual afectado, e não numa específica previsão legal relativa a renovações ou prorrogações de prazo.

- Se não fosse assim, o concedente teria encontrado a fórmula ideal para, de modo dissimulado, insister-se, escapar não só à sua obrigação básica de respeitar sempre a equação económico-financeira original do contrato, aí onde ela seja alterada por eventos da sua autoria de cariz patrimonialmente negativo para o co-contratante, como, para além disso, verdadeiramente esbulhar, através de *confisco* ou *expropriação* encapotada, os concessionários por arrendamento provisórios, bastando ao concedente recorrer às diversas vias jurídicas (ou até de facto) pelas quais este pode, a partir de um plano extracontratual, produzir impactos especiais e anormais - afectando a possibilidade de o particular concretizar o *aproveitamento* de uma *concessão por arrendamento* provisória -, para se

impedir, de facto, a conversão a *definitiva* dessa concessão.

- Tratar-se-ia, seguramente, de uma possibilidade manifestamente contrária ao princípio da boa-fé, que constitui um princípio geral de Direito Administrativo;

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

- Ao verificar-se que a solução de decretar a caducidade da concessão foi tomada sem que exista pista da ponderação destes interesses privados manifestamente dignos de consideração, terá de se concluir que tal decisão foi tomada através de um *iter* cognoscitivo e valorativo onde não foram respeitadas as directivas da imparcialidade da conduta administrativa, previstas no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo, o que vicia de ilegalidade o acto que a contém;

- Ao ter decidido como no acto impugnado, declarando a caducidade da concessão, a RAEM agiu em desconformidade com o que, previsivelmente, toda a actividade administrativa anteriormente desenvolvida fazia antever, destruindo, inopinadamente, as expectativas que a Polytex legitimamente formou com base em toda aquela actividade administrativa anterior, o que se traduz num verdadeiro *venire contra factum proprium* da RAEM, violando o princípio da protecção da confiança (corolário da boa fé) previsto no

artigo 8.º, n.º2, alínea a), do Código do Procedimento Administrativo;

- Ao considerar que a Polytex não fez prova do abuso de direito, também por esta via o Acórdão recorrido está eivado do vício de erro de julgamento, com violação do artigo 326.º do Código Civil;

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

- Nos casos em que se comprove, como sucedeu no caso vertente, que *foi por culpa da Administração Pública* que decorreu o prazo de caducidade da concessão provisória sem que tenha sido concretizado o aproveitamento, interpretar as normas conjugadas dos artigos 104.º, n.º5, 215.º, alíneas 1) e 2), 48.º, n.ºs 1 e 2, 52.º e 167.º da Lei de Terras, *é fazer uma interpretação desconforme com a Lei Básica*, e, por isso, ilegal, porque violadora do *princípio do Estado de Direito*, consagrado nos mencionados artigos daquele Diploma Fundamental e no n.º 2.4 da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau.

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

II – Os factos

O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

1 - Por *Despacho n.º 160/SATOP/90*, publicado no 2.º Suplemento ao n.º 52 do Boletim Oficial, de 26 de Dezembro de 1990, alterado pelo Despacho n.º 107/SATOP/91, publicado no BO, n.º 26, de 1/07/1991, foi concedido à Recorrente o terreno, a resgatar ao mar, com a área de 60,782m², constituído por 3 lotes com a designação de Lote “O”, para fins habitacionais, Lote “S” para fins habitacionais e Lote “Pa” para fins industriais (*doc. fls. 135 dos autos*).

2 – De acordo com a cláusula 2.ª, n.º 1, dos termos da concessão fixados naquele despacho, o prazo de concessão foi fixado em 25 anos, contados a partir da outorga da escritura pública do contrato.

3 – De acordo com a cláusula 2.ª, n.º 2, mais se previu que “O prazo do arrendamento fixado no número anterior poderá, nos termos da legislação aplicável e mediante condições a acordar, ser sucessivamente renovado até 19 de Dezembro de 2049”.

4 - Por *Despacho n.º 123/SATOP/93*, publicado na II Série do Boletim Oficial n.º 35, de 1 de Setembro de 1993, e nos termos que já tinham sido previstos no Despacho n.º

160/SATOP/90, foi à Recorrente concedida a parcela de terreno designada por “Pb” destinada a ser anexada à parcela “Pa”, constituindo um lote único com a área global de 67.536m2 e destinava-se a viabilizar o projecto de instalação de um “complexo industrial” (*doc. de fls. 149 dos autos*).

5 – Através desta revisão o prazo global de aproveitamento do terreno foi prorrogado até 26 de Dezembro de 2000.

6 - As parcelas “Pa” e “Pb” foram anexadas e o respectivo terreno passou a estar descrito sob o n.º 22380 do Livro B68M, com a designação de Lote “P” (*doc. de fls. 156-167 dos autos*).

7 - O “complexo industrial” foi construído no lote “P” e entrou em funcionamento, tendo as entidades competentes emitido as respectivas licenças (*docs. 7 a 16 juntos com a p.i.*).

8 - O lote **O** foi aproveitado com a construção de um edifício em regime de propriedade horizontal, constituído por um pódio com 3 pisos sobre o qual assentam 6 torres com 29 pisos cada, afecto às finalidades de habitação, comércio, estacionamento e jardim.

9 - Com vista a aferir da viabilidade da alteração da finalidade e aproveitamento, a

Requerente apresentou em 10/09/2004 um *Estudo Prévio* junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) (T-4803), seguido de um estudo prévio complementar apresentado junto da mesma entidade em 15/12/2004 (T-6451) (***docs. 18 e 19 juntos com a p.i. do recurso contencioso***).

10 - Por ***Despacho n.º 19/2006***, do Secretário para os Transportes e Obras Públicas publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 9, II Série, de 1 de Março de 2006, foi “*parcialmente revista, nos termos e condições do contrato em anexo, a concessão, por arrendamento, do terreno com a área global de 91.273m2, constituído por 3 lotes designado por “O”, “P” e “S”, situado nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP)*” - a seguir abreviadamente “*revisão de 2006*” (***doc. 17 junto com a p.i.***).

11 - Esclareceu-se, no ponto n.º 4 dos termos e condições do contrato integrantes do Anexo ao despacho que:

“*...a concessionária pretende alterar a finalidade do lote “P” de indústria para comércio e habitação, alegando prejuízos financeiros com a fábrica de têxtil aí instalada, devido à abolição das quotas de exportação dos produtos têxteis, o que levou à perda gradual de competitividade desta indústria de Macau, agravada, no caso concreto, pela suspensão do funcionamento da fábrica no período nocturno, para não prejudicar a tranquilidade dos residentes das imediações, e invocando ainda razões que se prendem*

com o futuro desenvolvimento daquela zona da cidade e a crescente procura de habitação”.

12 - Nos termos do n.º 5 dos termos e condições do contrato que constam do Anexo ao Despacho n.º 19/2006, constituía condição para a revisão do contrato o facto de, no âmbito da análise anteriormente efectuada ao estudo prévio, se ter verificado que o mesmo era passível de aprovação (*doc. 17 junto com a p.i.*).

13 - Pelo referido Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 19/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 9, II Sèrie, de 1 de Março de 2006, tendo em conta o Estudo Prévio de 2005 e as PAOs de 2004 e 2005, foi acordada a alteração de finalidade e o reaproveitamento do lote “P”, com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, constituído por um pódio com 5 pisos, sobre o qual assentam 18 torres com 47 pisos cada uma, afectado às seguintes finalidades e áreas brutas de construção (cfr. a redacção conferida à cláusula 3.ª, n.º 2.3, do contrato de concessão de arrendamento pelo n.º 3 do artigo 1.º dos termos e condições do contrato constantes do Anexo ao **Despacho n.º 19/2006**):

- Habitação: 599.730m²
- Comércio: 100.000m²
- Estacionamento: 116.400m²

- Área livre: 50.600m²

14 - Por força desta revisão, o terreno do contrato de concessão passou a ser de 105437m², constituído pelos lotes O, P, S e V, este com a área de 13 699 m².

15 - Não obstante o aproveitamento ter sofrido uma alteração total, a cláusula 2.^a do contrato de concessão de terras manteve-se inalterada, seja quanto ao respectivo n.º 1 (prazo de 25 anos), seja quanto ao respectivo n.º 2 (sucessivamente renovável, nos termos da legislação aplicável e mediante condições a acordar, até 19 de Dezembro de 2049).

16 - Com efeito, o complexo industrial anteriormente existente foi demolido e substituído pelo reaproveitamento com o novo complexo habitacional, com comércio e estacionamento.

17 - O *prazo de aproveitamento* foi acordado em *96 meses* contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial do despacho que titulasse a referida *revisão* (***cfr. artigo 2.º do Anexo ao Despacho n.º 19/2006 - doc. 17 junto com a p.i.***).

18 - A alteração de finalidade e aproveitamento ocorreu a 1 de Março de 2006, pelo que, na realidade, a Recorrente teria cerca de 9 anos e 9 meses para concluir a obra de construção nas referidas 18 torres.

19 - Após sucessivos pareceres e exigências da DSPA e consequentes apresentações

de estudos de impacto ambiental por parte da recorrente, foi o projecto definitivamente aprovado em 29/08/2013.

20 - Em 24/10/2013 a recorrente requereu junto da DSSOPT a emissão de licença para as obras de fundações, que foi emitida em 2/01/2014 (*docs. 53 e 54 juntos com a p.i.*).

21 - Em 15/01/2014 e 30/01/2014, a Recorrente apresentou o pedido de *prorrogação do prazo de aproveitamento*, fundamentando esse requerimento com o facto de, por razões que não lhe são imputáveis, não ter podido até então proceder ao aproveitamento contratado.

22 - Em 4/06/2014, a Polytex voltou a requerer a prorrogação nos seguintes termos (*fls. 97 dos autos de suspensão de eficácia; 252 e sgs. do p.a.; fls. 2 a 4 do apenso “traduções”do Proc. apenso n.º 179/2016/A*):

«*SOCIEDADE DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO POLYTEX, LIMITADA*

Exmo. Sr. Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes Eng.º Jaime Roberto Carion,

Assunto: Pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento dum terreno concedido por arrendamento, situado na península de Macau, nos NATAP, com área de 68,001m², designado por lote “P”, cujo contrato de concessão é titulado por despacho n.º 160/SATOP/90 e modificado por despacho n.º 123/SATOP/93, despacho n.º 123/SATOP/99.

despachos n.º 19/2006 e n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Recebida a vossa carta (n.º 398/954.06/DSODEP/2014), vem a nossa Sociedade apresentar os seguintes alegações e pedidos:

1. O lote “P” foi destinado à unidade têxtil e foi concedido em 1990 à nossa Sociedade para ser aproveitado com a construção de fábricas avançadas e a produção têxtil. Em seguida, a nossa Sociedade, em função dos termos do contrato de concessão, procedeu à obra de aterros, construção de fábricas e exploração e cumpriu sempre o acordo. Até 2005, em face da carência de recursos tecnológicos e humanos, a competitividade tomou-se menor e foi difícil manter a exploração, pelo que pediu alterar o destino do terreno em habitação comercial.

2. Por despacho n.º 19/2006 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial n.º 9, Série II, de 1 de Março de 2006, foi aprovado o contrato modificativo de concessão, mas o prazo de arrendamento não foi devidamente prorrogado, sendo mais curto o prazo de desenvolvimento em comparação com o dos projectos comuns. Mesmo sendo complexo o projecto, a nossa Sociedade dedicava-se activamente à apreciação do desenvolvimento do terreno sem preguiça. Em 2007, conforme as exigências, pediu de novo a planta de alinhamento, em 6 de Maio de 2008 apresentou o programa à vossa Direcção, que foi aprovado em Janeiro de 2011. Porém,

por conseguinte, recebeu constantemente pareceres dos órgãos do Governo, como as questões de sombra, electricidade, trânsito e protecção do ambiente, etc. A nossa Sociedade sempre respondia imediatamente, várias questões entre estas foram critérios e exigências acrescentadas, não foram previstas no contrato modificativo de concessão de 2006, decorreram 8 anos da prolação do despacho de alteração do destino até a obtenção da licença oficial.

3. Como o projecto é enorme, é objectiva e tecnicamente impossível ser completado dentro do prazo de arrendamento original, ou seja antes de 25 de Dezembro de 2015. Pede-se que seja autorizada no primeiro a prorrogação do prazo de aproveitamento de forma a permitir à nossa Sociedade pedir a licença para proceder à construção imediatamente, logo depois a nossa Sociedade vai pedir continuar a desenvolver legalmente o terreno após prescrito o prazo de arrendamento referido, proporcionando tempo suficiente à conclusão do projecto.

4. Foram vendidas cerca de 3000 fracções do projecto, para evitar demais danos e influências aos milhares compradores e familiares e riscos para a harmonia e estabilidade social de Macau, pede-se sinceramente que seja prorrogado de imediato o prazo de aproveitamento do terreno e emitida a licença até 25 de Dezembro de 2015. Compromete-se que a nossa Sociedade vai assumir todas as consequências depois da construção.

Com os melhores cumprimentos!»

23 – Em 26/06/2014 a Comissão de terras emitiu a seguinte pronúncia:

«Continuação da Acta n.º 15/2014

.....

Aos 26 de Junho de 2014 (5ª Feira), reuniu-se pelas 18:00 horas, no edifício onde funciona a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), 20º andar, na sala de reunião, a Comissão de Terras, tendo presidido pelo seu Presidente, Eng.º Jaime Roberto Carion.

Compareceram os seguintes vogais:

Director dos Serviços de Cartografia e Cadastro, substituto, Vicente Luís Gracias

Conservadora do Registo Predial, Leong Mei Leng

Representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, Administrador do Conselho de Administração, Mak Kim Meng

Chefe do Departamento Jurídico da DSSOPT, Maria Nazaré Portela

Chefe do Departamento de Urbanização da DSSOPT, Chan Weng Hei

Chefe do Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT, Teresa Mourato Lopes

Esteve ainda presente a Chefe da Divisão de Apoio Técnico da DSSOPT, substituta,
Lai Sio Ian

ANTES DA ORDEM DO DIA

Aprovação e assinatura da acta n.º 14/2014

ORDEM DO DIA

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 51/2014 - Proc. n.º 17/2014-OT - Respeitante ao pedido feito pelas sociedades Hutchison - Telefone (Macau), Limitada, Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., Smartone - Comunicações Móveis, S.A. e China Telecom (Macau) Limitada, de renovação da licença de ocupação, do terreno com a área de 8m², situado na península de Macau, na Avenida da Ponte da Amizade, junto à Estação de Tratamento de Águas Residuais, destinado à instalação de uma estação base de receptor/emissor de telecomunicações e a colocar 4 pilares na passagem superior para peões existente nesse local para instalação de 8 antenas.

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 52/2014 - Proc. n.º 18/2014-OT - Respeitante ao pedido feito por Pang Chi Kun e Pang Peng Hong, de renovação da licença de ocupação do terreno com a área de 150m², situado na ilha de Coloane, junto à Estrada do Campo,

destinado à manutenção de uma construção precária para habitação do próprio.

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 53/2014 - Proc. n.º 19/2014-OT - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L., de renovação da licença de ocupação, do terreno com a área de 361 m², situado na península de Macau, junto à Avenida Panorâmica do Lago Sai Van, destinado à instalação de uma estação de bombagem de água .

Foi analisado e aprovado o Parecer n.º 54/2014 - Proc. n.º 13/2014 - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade para o Desenvolvimento dos Parques Industriais de Macau, Limitada, de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno com a área de 50 304m², concedido por arrendamento, situado na península de Macau, junto à Estrada Marginal da Ilha Verde, para a construção de um parque industrial transfronteiriço, destinado a fins industriais e actividades acessórias e conexas, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.º 34/2005 e revisto pelo Despacho do SOPT n.º 88/2006.

Proposta de aplicação de uma multa de \$1.080.000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno, e de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até 29 de Março de 2017.

Proc. n.º 18/2014 - Respeitante ao pedido feito pela Sociedade de Importação e

Exportação Polytex, Limitada, de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concedido, por arrendamento, com a área global de 105 437m², situado na península de Macau, nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP), constituído por 4 lotes, designados por «O», «P», «S» e «V», titulado pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, revisto pelos Despachos n.ºs 123/SATOP/93, 123/SATOP/99 e pelos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) n.ºs 19/2006 e 30/2011.

Proposta de aplicação de uma multa de \$180 000,00 patacas, pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do lote «P», e de prorrogação do prazo de aproveitamento do lote até à data do fim do prazo de arrendamento de terreno, isto é, até 25 de Dezembro de 2015.

Emissão de parecer sobre o processo.

Relativamente à carta apresentada pela concessionária em 4 de Junho de 2014, esta Comissão realizou uma nova reunião e após o estudo e análise do processo, considerou que caso se emitisse parecer favorável à prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, mesmo sabendo da impossibilidade da concessionária concluir o aproveitamento do terreno dentro do prazo de arrendamento, criar-se-ia evidentemente na mesma a expectativa de que talvez ainda pudesse continuar a aproveitar o terreno depois do termo do prazo de arrendamento. Por outro lado, a concessão provisória não poderá ser

convertida em definitiva porquanto o aproveitamento do terreno não poderá ficar concluído antes do termo do prazo de arrendamento, impondo-se nessa altura declarar a caducidade da concessão. Para além disso, a Administração não pode comprometer-se a conceder novamente o terreno originário, uma vez que nos termos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a nova concessão deve ser efectuada através de concurso público. Para além disso, estima-se que mesmo que o prazo de aproveitamento seja prorrogado, a concessionária só possa concluir parte das obras de fundação, podendo no entanto isto criar indirectamente condições favoráveis à concessionária para que esta se aproveite do facto como fundamento para lograr ficar com a concessão do terreno.

Nestas circunstâncias, propõe que a situação real do processo, anteriormente descrita, seja tida em consideração na decisão final que recair sobre o pedido, nomeadamente o conteúdo da carta da concessionária.

Assim, o processo foi devolvido à Divisão de Apoio Técnico da DSSOPT para elaborar o respectivo parecer conforme as opiniões emitidas e agendar na ordem do dia da próxima sessão.

O Senhor Presidente declarou encerrada a sessão pelas 19:30 horas, da qual se lavrou a presente acta que depois de aprovada vai ser assinada por todos os vogais e por mim, secretária substituta, Lao Chi Leng (Assinatura), que a processei informaticamente.

A COMISSÃO

(Assinatura)

JAIME ROBERTO CARION

(Assinatura)

(Assinatura)

(Assinatura)

VICENTE LUÍS GRACIAS LEONG MEI LENG MAK KIM MENG

(Assinatura)

(Assinatura)

(Assinatura)

MARIA NAZARÉ PORTELA CHAN WENG HEI TERESA MOURATO LOPES »

24 - Em 10/07/2014 o **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, emitiu o seguinte parecer (fls. 158-159 dos autos de Suspensão de eficácia nº 179/2016/A; fls. 313 do p.a.; fls. 6 a 8 do apenso “traduções” junto nos autos de Suspensão de eficácia nº 179/2016/A):

«Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Parecer

Proc. n.º 18/2014 - a Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, pediu prorrogar o prazo de aproveitamento dum terreno concedido por arrendamento, situado na península de Macau, nos NATAP, constituído pelos lotes designados por “O”, “P”, “S” e “V”, com área total de 105,437m², cujo contrato de concessão é titulado por despacho n.º 160/SATOP/90, modificado por despacho n.º 123/SATOP/93, despacho n.º 123/SATOP/99, despachos n.º 19/2006 e n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Como não se observou o prazo de aproveitamento do lote “P”, propõe-se considerar a situação real do lote “P”, nomeadamente o teor da carta da concessionária, para tomar a decisão final.

Ficou prescrito o prazo de aproveitamento do terreno referido em 28 de Fevereiro deste ano, ficará prescrito o prazo de arrendamento em 25 de Dezembro do próximo ano (2015).

A Sociedade concessionária declara que aceita a eventual multa de prorrogação, realça e compromete-se que “vai assumir todas as consequências depois da construção.”

Analísado o parecer da Comissão de Terras e ponderando os 17º a 21º pontos desse parecer e a carta da concessionária constante do 24º ponto, nomeadamente o teor do ponto 24.4, concordo, em princípio, com os pontos 14.2 e 14.3 da informação n.º

090/DSODEP/2014 da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, isto é, prorrogar o prazo de aproveitamento até 25 de Dezembro de 2015 e aplicar a multa no montante de MOP\$180,000.00, pressupondo que a Sociedade concessionária aceite previamente por escrito as seguintes condições, para garantir interesses públicos:

1. Se não for completado o aproveitamento antes da prescrição de arrendamento, mesmo estando preenchidos os requisitos previstos no art.º 5.º da Lei n.º 7/2013 (Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção), a Sociedade concessionária não vai pedir autorização prévia para fazer negócios jurídicos de promessa de transmissão ou oneração de edifícios em construção no lote P, nem vai realizar esses negócios jurídicos, excepto a eventual obtenção legal de nova concessão desse terreno;

2. Se não mais lhe for concedido o terreno, a Sociedade concessionária não pode pedir à RAEM qualquer indemnização ou compensação.

À consideração do Exmo. Sr. Chefe do Executivo.

10 de Julho de 2014

Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Ass. vide o original

Lao Si Io»

25 - Em 15/07/2014, sobre este parecer, o **Chefe do Executivo** despachou: **“Concordo”** (fls. 158 dos autos de suspensão de eficácia n.º 179/2016/A; fls. 313 do p.a. do mesmo processo).

26 - Em 29/07/2014 foi enviado à Polytex um ofício assinado pela *Directora Substituta da DSTOPT*, com o seguinte teor (fls. 163 dos autos de suspensão de eficácia n.º 179/2016/A; fls. 318 do p.a. e fls. 9-11 do apenso “traduções” ambos do referido processo de suspensão de eficácia):

«Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

c/c: DURDEP (185/1991/L)

DATSEA (18/2014)

Para

Avenida do Nordeste, Lote “P”, Edifício “I”, Macau

Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada

Sua referência *Sua comunicação de* *Nossa referência* *C. Postal 467*
- Macau

81054, 86028 02/07/2014, 14/07/2014 572/954.06/DSODEP/2014

68260 e 68264 04/06/2014

15554, 6818 30/01/2014, 15/01/2014

29/JUL/2014

Assunto: sobre o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento de terreno, de um terreno concedido por arrendamento, situado na zona de Novos Aterros da Areia Preta (NATAP) Macau, com uma superfície total de 105437 m2, constituído por quatro lotes designados por “O”, “P”, “S”, “V”, cujo contrato de concessão foi regulado pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, e revisto pelo Despacho n.º 123/SATOP/93, pelo Despacho n.º 123/SATOP/99, pelo Despacho n.º 19/2006 e pelo Despacho n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

1. Nos termos da cláusula n.º 2 do contrato de concessão de terreno revisto pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 19/2006, o prazo de aproveitamento do terreno já ficou caduco aos 28 de Fevereiro de 2014; no entanto, nos termos do art.º 2.º do Despacho n.º 160/SATOP/90, o prazo de arrendamento do terreno

vai acabar aos 25 de Dezembro de 2015.

2. Como o atraso do aproveitamento do terreno é imputável à vossa empresa, e tendo em conta que esta não é a primeira vez que a vossa empresa requer prorrogar o aproveitamento de terreno, e visto que já concordou aceitar a forma de punição para o atraso prevista no contrato; para o efeito, nos termos do Despacho proferido pelo Chefe do Executivo aos 15 de Julho de 2014, autoriza-se prorrogar o prazo de aproveitamento do terreno até 25 de Dezembro de 2015, e aplica-se a multa no valor de MOP\$180000,00 (cento e oitenta mil patacas). Mas para garantir os interesses públicos, a empresa concessionária obriga-se previamente a prometer por escrito aceitar as seguintes condições:

2.1. Antes de o prazo de concessão por arrendamento do terreno caducar, se o aproveitamento do terreno ainda não for concluído, mesmo se está de acordo com os requisitos dispostos no artigo 5.º da Lei n.º 7/2013, Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção, a concessionária não vai pedir autorização prévia para efectuar os actos jurídicos da promessa de transmissão do edifício em construção no Lote “P” ou da promessa de oneração, nem vai praticar esses actos jurídicos, excepto se o terreno for concedido de novo nos termos legais;

2.2. Se no futuro o terreno não for concedido nos termos legais, a empresa

concessionária não pode reclamar qualquer indemnização ou compensação à RAEM.

3. Nestes termos, avisa-se a vossa empresa para entregar a promessa escrita acima mencionada, para ser transferida à Comissão de Terras para acompanhar, a fim de emitir a guia do pagamento da multa.»

27 - A Recorrente concordou em pagar a multa de \$180.000,00.

28 - Em 4/08/2014 a “Polytex” comunicou ao **Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes** o seguinte:

«Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada

Ex. Sr. Eng.º Jaime Carion

Director da DSSOPT

RAEM

Assunto: sobre o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento de terreno, de um terreno concedido por arrendamento, situado na zona de Novos Aterros da Areia Preta (NATAP) Macau, com uma superfície de 68001 m2, designado por Lote “P”, cujo contrato de concessão foi regulado pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, e revisto pelo Despacho n.º 123/SATOP/93, pelo Despacho n.º 123/SATOP/99, pelo Despacho n.º 19/2006 e pelo

Despacho n.º 30/2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

A SOCIEDADE DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO POLYTEX, LIMITADA (o nome em inglês: POLYTEX CORPORATION LIMITED, doravante designada simplesmente por “concessionária”), com a sede de pessoa colectiva na Avenida do Nordeste, Lote “P”, Edifício “I”, Macau, a concessionária do terreno em título, em resposta ao pedido no ofício n.º 572/954.06/DSODEP/2014 emitido pela DSSOPT aos 29 de Julho do ano corrente, declara aceitar a multa no valor de MOP 180000, condenada segundo o despacho proferido aos 15 de Julho de 2014, declara mais aceitar as seguintes condições:

1. Antes de o prazo de concessão por arrendamento do terreno caducar, se o aproveitamento do terreno ainda não for concluído, mesmo se está de acordo com os requisitos dispostos no artigo 5.º da Lei n.º 7/2013, Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção, a concessionária não vai pedir autorização prévia para efectuar os actos jurídicos da promessa de transmissão do edifício em construção no Lote “P” ou da promessa de oneração, nem vai praticar esses actos jurídicos, excepto se o terreno for concedido de novo nos termos legais;

2. Se no futuro o terreno não for concedido nos termos legais, a empresa concessionária não pode reclamar qualquer indemnização ou compensação à RAEM.

Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada

IP WAI KING, CHIO KOC IENG

Aos 4 de Agosto de 2014»

29 - Em 27/11/2015, a Requerente apresentou ao **Chefe do Executivo** o *pedido de prorrogação dos prazos de aproveitamento* e de concessão por período não inferior a 60 meses, contados a partir de 26/12/2015 (**Doc. 2: fls. 12 a 17 dos documentos juntos aos autos com a p.i. do apenso 179/2016/A**).

30 - Em 30/11/2015, o **Chefe do Executivo** concordou com os pareceres que lhe foram colocados à consideração, cujo sentido era de indeferir o pedido de prorrogação com fundamento em que, impedindo a Lei n.º 10/2013 a renovação de concessões provisórias, não podia ser autorizada a prorrogação do prazo de aproveitamento (**Doc. 3: fls. 18 a 25 dos documentos juntos aos autos com a p.i. do apenso de suspensão de eficácia n.º 179/2016/A**).

31 - Em 21/01/2016 a **Comissão de Terras** emitiu o parecer n.º 9/2016, cujo ponto 50 apresenta o seguinte teor:

«(...) esta Comissão, após ter analisado o processo, considera que a concessão provisória em apreço se encontra já caducada pelo facto de ter expirado em 25 de

Dezembro de 2015 o prazo de arrendamento, de 25 anos, fixado na cláusula segunda do contrato (caducidade preclusiva). Com efeito, de acordo com o artigo 44º da Lei nº 10/2013 (Lei de terras), aplicável ao caso vertente por força do disposto nos seus artigos 212º e 215º, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente (vide ainda artigos 130º e 131º).

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

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

Apesar da caducidade operar de forma automática e directa, para tornar a situação jurídica certa e incontestada e, portanto, eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou

não do direito resultante da concessão, deve a mesma (caducidade) ser declarada, conforme decorre do disposto no corpo do artigo 167º da Lei nº 10/2013.

Nestas circunstâncias, esta Comissão nada tem a opor à declaração de caducidade da concessão por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno situado na península de Macau, nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP), designado por lote "P", com a área de 68 001m², a favor da Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, cuja concessão titulada pelo Despacho n.º 160/SATOP/90, revista pelos Despachos nºs 123/SATOP/93, 123/SATOP/99 e pelos Despachos do STOP nºs 19/2006 e 30/2011, pelo decurso do prazo de arrendamento, perdendo a concessionária a favor da RAEM todas as prestações do prémio e os respectivos juros já pagos, nos termos do disposto no artigo 13º do Regulamento Administrativo nº 16/2004».

32 – No dia 22 de Janeiro de 2016, o **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** emitiu parecer com o seguinte teor:

«1. Através do Despacho nº 160/SATOP/90, publicado no suplemento ao Boletim Oficial de Macau nº 52, de 26 de Dezembro de 1990, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 60 782m², a conquistar ao mar, situado na península de Macau, nos Novos Aterros da Areia Preta (NATAP), a favor da Sociedade de Importação e Exportação Polytex, Limitada, composto

por 3 lotes designados por "O", "S" e "Pa", destinado à construção de um complexo fabril, habitacional e comercial. A concessão do terreno identificado anteriormente, pressupõe a sua conquista ao mar, mediante a execução prévia pela concessionária de um bloco de aterro com cerca de 187967m².

2. Conforme a cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, ou seja, até 25 de Dezembro de 2015.

3. O contrato de concessão foi revisto pelo Despacho n° 123/SATOP/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n° 35, II Série, de 1 de Setembro de 1993, no qual está previsto a concessão por arrendamento e com dispensa de hasta pública do lote "Pb"(com a área de 30 491m²) para anexação e aproveitamento conjunto com o lote "Pa"(com a área de 37 045m²), passando a constituir o lote "P" com a área de 67 536m².

4. Posteriormente, através do Despacho n° 123/SATOP/99, publicado no suplemento ao Boletim Oficial de Macau n° 50, II Série, de 17 de Dezembro de 1999, foi revisto o respectivo contrato de concessão por forma a modificar o aproveitamento do lote "P" para a construção de um complexo industrial com a área bruta global de construção de 67 896m², destinado à instalação de uma fábrica de produção de têxteis para roupas de casa e vestuário, composta por diversos edifícios.

5. Através do Despacho do STOP n° 19/2006, publicado no Boletim Oficial da

RAEM nº 9, II Série, de 1 de Março de 2006, foi revisto parcialmente o contrato de concessão do terreno para a alteração da finalidade, do aproveitamento, da área (passa a ter 68 001 m²) e do limite do lote "P", a modificação do aproveitamento do lote "S", bem como a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do lote "V" com a área de 13 699m².

6. Em consequência desta revisão e concessão, o terreno objecto do contrato de concessão passou a ser constituído pelos lotes "O", "P", "S" e "V", com a área global de 105 437m².

7. O prazo de arrendamento do lote "P" terminou em 25 de Dezembro de 2015 e este não se mostrava aproveitado naquela data. Nestas circunstâncias, a DSSOPT propôs que fosse autorizado o seguimento do procedimento relativo à declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento e o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer e tramitações ulteriores, o que mereceu a minha concordância, por despacho de 30 de Dezembro de 2015.

8. Reunida em sessão de 21 de Janeiro de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo, considerou que o prazo de arrendamento de 25 anos fixado na cláusula segunda do contrato terminou em 25 de Dezembro de 2015, e que, a concessão provisória, não pode ser renovada, de acordo com o previsto no nº 1 do artigo 48º da Lei nº

10/2013, Lei de terras, aplicável por força dos seus artigos 212º e 215º. Deste modo, a concessão do lote "P" encontra-se caducada pelo termo do respectivo prazo de arrendamento (caducidade preclusiva), devendo esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

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

33 – No dia **26 de Janeiro de 2016**, a Entidade Recorrida proferiu o seguinte despacho (**a.a.**):

«Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, a que se refere o Processo n.º 2/2016 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 22 de Janeiro de 2016, os quais fazem parte integrante do presente despacho».

ii) A cláusula 14.^a do contrato de concessão é do seguinte teor:

Cláusula décima quarta - Caducidade

1. O presente contrato caducará nos seguintes casos :

- a) Findo o prazo da multa agravada, previsto na cláusula 8.^a;
- b) Alteração não consentida da finalidade da concessão, enquanto o aproveitamento do terreno não estiver concluído, designadamente ...;

c) Interrupção do aproveitamento do terreno por um prazo superior a 90 dias, salvo motivos especiais devidamente justificados e aceites pelo primeiro outorgante.

2. A caducidade do contrato é declarada por despacho do Governador, a publicar no Boletim Oficial.

3. A caducidade do contrato determinará a reversão do terreno à posse do primeiro outorgante com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte do segundo outorgante.

III – O Direito

1. Questões a apreciar

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

2. Recurso interlocutório da decisão de não admitir produção de prova no recurso contencioso

No recurso contencioso, a produção de prova só tem lugar se os factos forem relevantes para a decisão de mérito (n.º 1 do artigo 63.º e n.º 3 do artigo 65.º do Código de Processo Administrativo Contencioso), segundo as várias soluções plausíveis da questão de direito (proémio do n.º 1 do artigo 430.º do Código de Processo Civil, aplicável

subsidiariamente, nos termos do artigo 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso).

A produção de prova visava estabelecer a culpa da Administração e a falta de culpa da concessionária no não aproveitamento do terreno.

Ora, como desenvolveremos adiante, entendemos que tal questão não é relevante para a decisão sobre a legalidade da caducidade da concessão por decurso do prazo.

Assim, independentemente de a relevância da culpa poder integrar uma das soluções plausíveis da questão de direito, certo é que “os recursos que não incidam sobre o mérito da causa só são providos quando a infracção cometida tenha influído no exame ou decisão da causa...” (1.ª parte do n.º 3 do artigo 628.º do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente, nos termos do artigo 1.º do Código de Processo Administrativo Contencioso), o que, como veremos melhor, não é manifestamente o caso.

Donde, ter de improceder, sem mais, o recurso.

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

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

Relativamente à omissão de pronúncia por não ter apreciado a causa de pedir invocada pela recorrente, alega a recorrente que o acórdão recorrido fez um apanhado de factos mas deixou outros de fora.

Em bom rigor, o que a recorrente alega não respeita à falta de apreciação de causa de pedir, já que a própria não alega ter o acórdão recorrido deixado de apreciar algum dos vícios do acto recorrido invocados na petição de recurso contencioso.

O que está em causa é a omissão de selecção de factos provados, (na tese da recorrente) considerados relevantes.

Mas, para esta invocação ter alguma substância, teria a recorrente de ter indicado qual a relevância, para a apreciação do seu caso, dos factos que arrolou e que não terão sido considerados provados. E teria o tribunal de recurso de concordar com tal relevância.

Ou seja, deveria a recorrente ter esclarecido qual a relevância, quanto aos vícios do acto que suscitou na petição inicial, dos factos que alega não terem sido considerados provados pelo acórdão recorrido. O que não fez.

Logo, esta alegação tem de ser julgada improcedente, sem mais.

Relativamente à imputada omissão de identificação dos factos não provados e da fundamentação pela qual o acórdão recorrido assim os terá considerado, já teve este TUI oportunidade de se pronunciar sobre a questão duas vezes, no mesmo sentido, nos acórdãos de 29 de Junho de 2009 e 14 de Novembro de 2012, respectivamente nos Processos n.ºs 32/2008 e 65/2012. Dissemos o seguinte, doutrina que é de manter agora:

“Como se sabe, **em processo civil**, na acção declarativa com forma ordinária, que constitui o paradigma para as restantes formas de processo civil e, por conseguinte, para os restantes direitos processuais, há uma cisão entre o julgamento de facto e o julgamento de direito.

O julgamento da matéria de facto tem lugar por meio de uma decisão em que o tribunal (na maior parte dos casos o tribunal colectivo) <... declara quais os factos que o tribunal julga provados e quais os que julga não provados, analisando criticamente as provas e especificando os fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador> (art. 556.º, n.º 2 do Código de Processo Civil).

Posteriormente, tem lugar o julgamento de direito, que se consubstancia na sentença, que é sempre proferida por um juiz (singular).

A estrutura da sentença consta do art. 562.º do Código de Processo Civil, onde se dispõe:

Artigo 562.º

(Sentença)

<1. A sentença começa por identificar as partes e o objecto do litígio, fixando as questões que ao tribunal cumpre solucionar.

2. Seguem-se os fundamentos, devendo o juiz discriminar os factos que considera provados e indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes, concluindo pela decisão final.

3. Na fundamentação da sentença, o juiz toma em consideração os factos admitidos por acordo ou não impugnados, provados por documentos ou por confissão reduzida a escrito e os que o tribunal deu como provados, fazendo o exame crítico das provas de que lhe cumpre conhecer.

4. ...>

Assim, em processo civil, na sentença o juiz não indica os factos não provados, mas apenas os factos provados. Deste modo, mesmo que o Código de Processo Civil fosse aplicável à sentença no recurso contencioso, estava o recorrente equivocado ao defender a aplicação de norma que se aplica à decisão de julgamento de facto e não à sentença, em que se consubstanciou o Acórdão recorrido.

Na verdade, o artigo 556.º, n.º 2 do Código de Processo Civil não se aplica à sentença.

No recurso contencioso não há uma separação entre o julgamento de facto e de direito. À semelhança do processo penal, no recurso contencioso, na sentença (ou Acórdão se se

tratar do TSI), procede-se ao julgamento de facto e de direito.

O Código de Processo Administrativo Contencioso contém uma norma respeitante à sentença no recurso contencioso, que é o artigo 76.º e que dispõe:

<Artigo 76.º

(Conteúdo da sentença e acórdão)

A sentença e o acórdão devem mencionar o recorrente, a entidade recorrida e os contra-interessados, resumir com clareza e precisão os fundamentos e conclusões úteis da petição e das contestações, ou das alegações, especificar os factos provados e concluir pela decisão final, devidamente fundamentada>.

Ora, esta norma determina que a sentença especifique os factos provados, mas não os factos não provados, pelo que, tendo aplicação directa ao nosso caso, não será de aplicar subsidiariamente o artigo 562.º do Código de Processo Civil. Mas ainda que o fosse, o resultado seria o mesmo.

Ou seja, tanto em processo civil, como em processo administrativo contencioso, a sentença não indica os factos alegados pelas partes não considerados provados pelo tribunal, mas indica apenas os factos provados.

Não tem, pois, razão o recorrente nesta parte.

Já quanto à tese do recorrente, de que Acórdão recorrido é nulo porque não especificou os meios de prova usados para considerar os factos provados, nem os

fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador, a questão é mais complexa.

O artigo 76.º Código de Processo Administrativo Contencioso, atrás transcrito, não impõe ao julgador tal obrigação, naquela norma que se refere à estrutura da sentença no recurso contencioso.

Mas já o n.º 3 do artigo 562.º do Código de Processo Civil determina que <na fundamentação da sentença, o juiz toma em consideração os factos admitidos por acordo ou não impugnados, provados por documentos ou por confissão reduzida a escrito e os que o tribunal deu como provados, fazendo o exame crítico das provas de que lhe cumpre conhecer>.

Na sentença, além dos factos considerados provados na decisão sobre a matéria de facto – factos sujeitos à livre apreciação do julgador (artigo 558.º, n.º 1) - o juiz considera, ainda, os factos cuja prova se baseia em meios de prova que escapam ao julgador da matéria de facto (factos admitidos por acordo ou não impugnados nos articulados, provados por documentos – prova plena – ou por confissão escrita).

Na sentença, quando o juiz examina criticamente as provas fá-lo <... de modo diferente de como fez o julgador da matéria de facto: não se trata já de fazer jogar a convicção formada pelo meio de prova, mas de verificar atentamente se existiram os factos em que se **baseia** a presunção legal (*lato sensu*) e delimitá-los com exactidão para

seguidamente aplicar a norma de direito probatório¹.

Assim, o Acórdão recorrido não tinha de especificar os meios de prova usados para considerar os factos provados, nem os fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.

De resto, mesmo que o Acórdão recorrido contivesse a omissão apontada – e não tem - tal omissão não seria fundamento de nulidade, mas antes, a requerimento da parte, poderia ser determinada a devolução do processo para que o tribunal recorrido fundamentasse a decisão de facto (artigo 629.º, n.º 5 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente).

O recorrente não efectuou o requerimento a que se refere o artigo 629.º, n.º 5 do Código de Processo Civil, pelo que sempre seria improcedente a arguição de nulidade”.

4. Carácter conclusivo do facto 19

Alega a recorrente que o facto provado n.º 19 é conclusivo, pois foram desconsiderados vários factos que foram alegados relacionados com esta questão.

¹ J. LEBRE DE FREITAS, A. MONTALVÃO MACHADO E RUI PINTO, *Código de Processo Civil Anotado*, Volume 2.º, Coimbra Editora, 2001, p. 643.

Este facto é o seguinte:

19 - Após sucessivos pareceres e exigências da DSPA e consequentes apresentações de estudos de impacto ambiental por parte da recorrente, foi o projecto definitivamente aprovado em 29/08/2013.

Em bom rigor, o facto não é conclusivo, o que sucede é que faz um resumo de uma narração alegada na petição de recurso contencioso sobre estas matérias da exigência de estudo de impacto ambiental por parte da mencionada Direcção dos Serviços.

No fundo, o que a recorrente alega é algo semelhante ao já alegado atrás: que o acórdão recorrido não deu como provados vários factos que foram alegados, relacionados com esta questão.

Também aqui podemos dizer o que dissemos a propósito de semelhante alegação quanto a outros factos: para esta invocação ter alguma substância, teria a recorrente de ter indicado qual a relevância, para a apreciação do seu caso, dos factos que arrolou e que não terão sido considerados provados. Ou seja, deveria ter esclarecido qual a relevância, quanto aos vícios do acto que suscitou na petição inicial, dos factos que alega não terem sido considerados provados pelo acórdão recorrido. O que não fez.

Logo, esta alegação tem de ser julgada improcedente, sem mais.

5. Aplicação das leis de terras no tempo

Antes de se iniciar a apreciação das questões que respeitam ao acto administrativo recorrido e à resposta que o acórdão recorrido deu aos vícios suscitados, há que definir qual a lei aplicável ao caso dos autos, se a nova Lei de Terras, se a antiga Lei (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), no que concerne à declaração de caducidade, que foi emitida em 26 de Janeiro de 2016.

A nova Lei de Terras entrou em vigor em 1 de Março de 2014 (artigo 223.º).

Embora o Código Civil contenha disposições gerais sobre a aplicação de leis no tempo (artigo 11.º), sobre elas prevalecem as normas especiais que o legislador tenha emitido sobre o assunto. Estas constam do Capítulo XV da nova Lei de Terras, epigrafado *Disposições finais e transitórias*, constituído pelos artigos 212.º a 223.º.

O artigo 212.º, atinente a “Aplicação da presente lei a situações já iniciadas”, dispõe que “A aplicação da presente lei a situações iniciadas antes da sua entrada em vigor subordina-se ao disposto nos artigos seguintes”.

O artigo 213.º rege sobre os procedimentos de ocupação e concessão ainda não concluídos, o artigo 214.º sobre ocupações por licença autorizadas antes da entrada em

vigor da lei, o artigo 216.º sobre concessões definitivas por arrendamento do pretérito e o artigo 217.º aplica-se às concessões gratuitas do pretérito.

Relativamente às concessões provisórias anteriores à entrada em vigor da lei nova, prescreve o artigo 215.º da nova Lei de Terras:

“Artigo 215.º

Nas concessões provisórias

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”.

A alínea 1) não é relevante para a questão em apreço por se referir à duração de prazos legais.

No que respeita aos direitos e deveres dos concessionários a alínea 2) faz prevalecer o convencionado nos respectivos contratos sobre o disposto na lei. Na sua falta, aplica-se a nova Lei e não a antiga Lei.

Ou seja, em tudo quanto respeite a direitos e deveres dos concessionários aplica-se, em primeiro lugar, o que tiver sido contratado pelas partes. No que não esteja regulado no contrato de concessão aplica-se, supletivamente, a nova Lei. E, eventualmente, se for caso disso, até as normas do artigo 11.º do Código Civil. Pelo menos, o disposto no seu n.º 1, nos termos do qual “a lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”.

Na matéria de facto provada, sob o n.º II, transcrevemos a cláusula 14.^a onde se estipula sobre as condições de caducidade do contrato de concessão por falta de aproveitamento do terreno no prazo contratual, pelo que a mesma se aplica nos termos da alínea 2) do artigo 215.º da Lei nova. Não obstante, isso não quer dizer que as condições de declaração da mencionada caducidade se rejam apenas pela mesma cláusula. Nas situações omissas pode ter lugar a aplicação da Lei nova, como dissemos já.

Interpretemos a alínea 3) do artigo 215.º da Lei nova, segundo a qual, 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.

Tendo em conta que o proémio do artigo 215.º já determina a aplicação da lei às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, a intenção desta alínea 3) é a de aplicar imediatamente dois preceitos da lei nova, mesmo contra o que esteja convencionado nos respectivos contratos (alínea anterior) e na lei antiga. A não ser esta a interpretação da alínea 3) (prevalência destas duas normas da lei nova sobre o estabelecido nos contratos), ela seria inútil visto que do proémio do artigo 215.º e da sua alínea 2) já resultaria que a lei nova se aplicaria às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor e que o contratado prevalece sobre a lei no que toca a direitos e deveres dos concessionários. Não haveria necessidade de mandar aplicar expressamente dois preceitos da lei nova. Ou seja, o único efeito útil da alínea 3) é dizer que, ao contrário do que resulta da alínea 2) - onde o convencionado pelas partes prevalece sobre as disposições da lei nova - estes dois preceitos da lei nova prevalecem sobre o contratado.

Analisemos tais preceitos da lei nova que se aplicam, quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário:

- O disposto no n.º 3 do artigo 104.º;
- O disposto no artigo 166.º.

Quanto ao primeiro, estatui o artigo 104.º:

“Artigo 104.º

Procedimento de aproveitamento

1. O prazo e procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respectivo contrato de concessão.

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

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

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

3) 60 dias a contar da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença de obras;

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

5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas.

3. A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omissivo, à multa no montante correspondente a 0,1%, consoante as situações, do prémio ou do preço de adjudicação por cada dia de atraso, até 150 dias.

4. ...

5. ...”

A previsão do n.º 3, sobre o montante da multa, por inobservância dos prazos do procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos, prevalece sobre o n.º 3 do artigo 105.º da lei antiga, nos termos da qual “A inobservância dos prazos sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omissivo, à multa de cem

patacas por cada dia de atraso, até cento e vinte dias, e, para além deste período mas até ao máximo de sessenta dias, ao dobro daquela importância”.

E prevalece sobre a cláusula 9.^a do contrato, que fixa o montante da multa em questão.

No tocante ao artigo 166.º dispõe-se neste:

“Artigo 166.º

Caducidade das concessões

1. Para além das situações previstas nos Capítulos VII e XI, as concessões provisórias ou as concessões definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verifique qualquer uma das seguintes situações:

1) Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa;

2) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão.

2. Para além das situações previstas nos Capítulos VII e XI, as concessões provisórias de terrenos rústicos caducam quando:

1) O aproveitamento não seja iniciado dentro de seis meses após a concessão ou no prazo contratual fixado;

2) O aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intercaladamente, por um período superior a 12 meses”.

Examinemos as disposições correspondentes da Lei n.º 6/80/M:

“Artigo 166.º

(Caducidade das concessões provisórias)

1. As concessões provisórias por aforamento caducam, quando ao terreno concedido seja dada finalidade diferente da autorizada, sem o consentimento da autoridade concedente, ou quando ocorra qualquer das seguintes circunstâncias, imputáveis ao concessionário:

a) Falta do aproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo do pagamento da multa agravada previsto no n.º 3 do artigo 105.º;

b) Interrupção do aproveitamento pelo período que o contrato fixar ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do marcado para a sua efectivação.

2. Os arrendamentos provisórios de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam em qualquer dos casos referidos no número anterior e no de subarrendamento proibido ou efectuado sem precedência de autorização.

3. Os arrendamentos provisórios de terrenos rústicos caducam, quando:

a) O aproveitamento não tenha sido iniciado dentro de seis meses após a concessão ou no prazo contratual fixado;

b) O aproveitamento tenha sido interrompido por período consecutivo superior a doze meses;

c) A finalidade da concessão haja sido alterada ou não tenham sido cumpridas as cláusulas contratuais respeitantes ao plano de exploração;

d) O subarrendamento haja sido efectuado sem precedência de autorização ou nos casos em que é proibido”.

Ora, no que respeita às concessões provisórias, as alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei nova prevalecem sobre as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei antiga.

E a alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei nova prevalece sobre o disposto na alínea a) do n.º 1 da cláusula 13.ª, que estipula:

(1. O presente contrato caducará nos seguintes casos:

a) Findo o prazo da multa agravada, previsto na cláusula sétima;
...).

Isto é, as concessões provisórias caducam quando se verifique não conclusão do aproveitamento 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.

Ou seja, na nova Lei de Terras pode ser declarada a caducidade por não conclusão do aproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa.

Em conclusão, à declaração de caducidade por decurso do prazo aplica-se a lei nova.

6. O regime dos terrenos do Estado na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), em particular da concessão onerosa por arrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano e o caso dos autos

Trata-se, agora, de saber se a caducidade por decurso do prazo constitui um caso de caducidade-sanção, por não se dar por forma automática, sendo necessário que a

Administração verifique o incumprimento das condições estabelecidas, ou seja, se só se pode declarar a caducidade se se demonstrar que a falta de aproveitamento é imputável à concessionária.

Antes de se entrar directamente na questão da caducidade importa relembrar as grandes linhas legislativas que enquadram o contrato em apreço.

A Lei de Terras (Lei n.º 10/2013) estabelece o regime jurídico da gestão, designadamente constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito de uso e aproveitamento dos terrenos do Estado na RAEM (artigo 1.º).

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

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

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

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

Os terrenos disponíveis (os terrenos vagos da antiga Lei) fazem parte do domínio privado do Estado, podendo ser afectados ao domínio público ou ser concedidos, devendo a afectação ou concessão ser efectuada nos termos do plano urbanístico aprovado (artigo 8.º, n.º 2).

A lei considera como terreno disponível aquele que:

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

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

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

1) Terrenos urbanos ou de interesse urbano;

2) Terrenos rústicos.

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

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

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

1) Os terrenos urbanos e de interesse urbano;

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

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

O artigo 42.º dispõe sobre o *conteúdo do direito resultante da concessão por arrendamento* ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano: este abrange poderes de construção, transformação ou manutenção de obra, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas ou mantidas permanecem na propriedade do concessionário ou subconcessionário até à

extinção da concessão por qualquer das causas previstas na lei ou no contrato. A propriedade das construções referidas no período anterior pode ser transmitida, designadamente no regime da propriedade horizontal, observados os condicionalismos da presente lei sobre a transmissão de situações resultantes da concessão ou subconcessão.

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

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

No caso dos autos o prazo de concessão por arrendamento fixado no contrato de concessão é de 25 anos (cláusula 2.ª).

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

demarcação definitiva² só é realizada após a prova do aproveitamento do terreno e precede a conversão da concessão provisória em definitiva (artigo 97.º).

Quanto à renovação da concessão, a lei estabelece como princípio que *as concessões provisórias não podem ser renovadas*. A única exceção a esta regra é a seguinte: a concessão provisória só pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre *anexado* a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto (n.º 2 do artigo 48.º).

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

Já as concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são automaticamente renováveis por períodos de dez anos, sem necessidade de formulação de pedido, salvo disposição em contrário prevista no contrato de concessão e com as exceções previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 49.º.

² A demarcação definitiva, que se baseia na demarcação provisória e nas subsequentes correcções resultantes do processo de concessão, consiste na marcação dos pontos de fronteira do terreno e na execução das operações relativas à demarcação que permitem a perfeita identificação e localização do terreno concedido no registo predial (artigos 95.º e 96.º).

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

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

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

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

3) 60 dias a contar da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença de obras;

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

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

No caso dos autos, a partir da Revisão do Contrato operada a partir do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial, II Série, de

1 de Março de 2006, o prazo de aproveitamento do terreno concedido foi fixado em 96 meses a contar da data da publicação no Boletim Oficial do mencionado Despacho.

Mas manteve-se o prazo de concessão de 25 anos, que era, aliás, como actualmente, o máximo possível (n.º 1 dos artigos 54.º e 47.º, respectivamente, das Leis de Terras, de 1980 e 2013) e que corria desde 26-12-1990, ao que parece a data da escritura pública do contrato (nos factos provados só se dá conta da publicação em Boletim Oficial do despacho do Secretário – a mencionada data - mas na síntese do acórdão recorrido diz-se que o prazo de 25 anos terminou a 26-12-2015).

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

“A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo”.

Nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º as concessões provisórias ou as concessões definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verifique não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa.

A lei exige expressamente um acto administrativo que declare a caducidade das concessões. Na verdade, dispõe o artigo 167.º:

“Artigo 167.º

Declaração de caducidade

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

7. Caducidade do contrato de concessão por arrendamento na nova Lei de Terras e o caso dos autos

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

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

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

Assim, podemos concluir que decorrido o prazo de 25 anos da concessão provisória

(se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas.

É essa a consequência de se esgotar um prazo, que não foi prorrogado, por a lei não admitir a prorrogação. Dispõe-se expressamente que o prazo máximo é de 25 anos.

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

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

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

Por outro lado, nenhuma norma permite à Administração considerar suspenso o prazo de concessão provisória ou prorrogá-lo³.

Que o Chefe do Executivo, quando declara a caducidade pelo decurso do prazo por incumprimento das cláusulas de aproveitamento, não tem que apurar se este incumprimento se deve ter por motivo não imputável ao concessionário, resulta da circunstância de o n.º 5 do artigo 104.º dispor que “A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo”.

Quer dizer, a propósito do prazo de aproveitamento do terreno (no caso, o prazo de 96 meses), a lei permite que, a requerimento do concessionário, o Chefe do Executivo autorize a prorrogação desse prazo ou que o mesmo se considere suspenso se considerar que o não aproveitamento do terreno não é imputável ao concessionário.

Mas relativamente ao decurso do prazo de 25 anos nenhuma norma permite que o Chefe do Executivo autorize a prorrogação desse prazo ou que o mesmo se considere suspenso, se considerar que o não aproveitamento do terreno não é imputável ao

³ Salvo, evidentemente, quando o prazo da concessão for inferior a 25 anos (de que não conhecemos nenhuma situação), caso em que pode ser prorrogado até perfazer o prazo de 25 anos, que é o prazo máximo da concessão por arrendamento, nos termos do n.º 1 do artigo 47.º.

concessionário.

É exacto que a Lei de Terras não estatui expressamente que as prorrogações do prazo de aproveitamento só podem ser concedidas desde que, desse modo, não seja ultrapassado o prazo da concessão, sem prejuízo deste poder ser alterado até perfazer 25 anos. Mas isso resulta com toda a clareza da interpretação conjunta das normas já citadas. Afigura-se-nos que a razão pela qual a lei não teve necessidade de o dizer expressamente se deveu à circunstância de, sendo o prazo da concessão provisória de 25 anos (é o prazo máximo, mas é o prazo normalmente utilizado), não passou pela mente do legislador que, durante tal prazo, o terreno não tivesse, ainda, sido aproveitado (recorde-se que, normalmente, os prazos de aproveitamento rondam os 18 a 48 meses⁴, sendo o dos autos, de 96 meses, verdadeiramente raro). E, por isso, não se pode dizer que as Leis de Terras não sejam claras. Elas são claras, não podem é contar com o não cumprimento dos prazos e das condições contratuais, seja pela Administração, seja pelos concessionários ou com a menor eficiência na apreciação e na aprovação dos projectos, por parte da Administração Urbanística.

Por outro lado, ao contrário do que se defende nos autos, a renovação do prazo do arrendamento mencionada na cláusula 2.^a, n.º 2, do contrato (facto provado 3), que refere a possibilidade de o mesmo ser renovado até 19 de Dezembro de 2049, não é o da concessão

⁴ 42 meses, no caso do Processo 1/2018, 36 meses no caso do Processo 28/2017, 18 meses no caso do Processo 81/2016, para referir prazo de concessões em recursos jurisdicionais que correram neste TUI.

provisória, que é a que está em causa nos autos, mas sim o das renovações definitivas, estabelecendo a Administração portuguesa (1990/91) o mencionado prazo, por ser o limite até ao qual o Governo da República Popular da China se obrigou a respeitar os contratos de concessão de terras legalmente celebrados antes do Estabelecimento da RAEM e a propriedade privada, de acordo com a Declaração Conjunta Luso-Chinesa, de 1987.

No caso dos autos deu-se uma circunstância que ajudou a que o prazo de 25 anos fosse mais rapidamente atingido. É que a concessão começou a produzir efeitos em 1990, sendo o Lote P destinado a *instalações industriais*. Só que, 14 anos depois, foi a concessionária que, prescindindo da sua vocação de empresa industrial, pediu a transformação da finalidade da concessão em *construção de comércio e habitação*, o que viria a ser deferido em 2006. Entretanto, dos 25 anos do prazo da concessão, já se haviam esgotado 16 anos, o que a concessionária, ora recorrente, bem sabia.

8. Caducidade do contrato de concessão por arrendamento na nova Lei de Terras e o caso dos autos (continuação)

Há um ponto em que a crítica da recorrente ao acórdão recorrido é certa: ao contrário do que se entende neste, a caducidade das concessões a que alude o artigo 52.º da Lei de Terras, não é a concessão provisória dos autos, que é a situação regra, mas a da

concessão provisória excepcional a que se refere o n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Terras (cuja renovação tem de ser requerida pelo interessado, juntamente com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno), e as renovações de concessões definitivas a que se refere o artigo 49.º da mesma Lei, para as situações em que não foi submetido pedido de renovação nos termos dos n.ºs 1 ou 2 do artigo 50.º, ou em que o pedido foi indeferido. O artigo 52.º é muito claro quanto ao âmbito da sua aplicação: rege apenas para os casos em que as concessões são renováveis, pelo que não pode aplicar-se a concessões não renováveis, como são as provisórias do n.º 1 do artigo 48.º da Lei de Terras.

Seja como for, a caducidade da concessão dos autos resulta inelutavelmente do disposto nos artigos 44.º, 47.º, n.º 1 e 48.º, n.º 1, da Lei de Terras.

Podemos, desta maneira, qualificar a caducidade por decurso do prazo da concessão como *caducidade-preclusão* (porque depende apenas do decurso do prazo e da constatação objectiva da falta de apresentação da licença de utilização do prédio por parte do concessionário) e a caducidade por incumprimento do concessionário do prazo de aproveitamento do terreno como *caducidade-sanção*.⁵

⁵ Sobre estes conceitos no direito administrativo, cfr. MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações*, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, II, Coimbra Editora, 2005, p. 126 e seg.

9. Aproveitamento mínimo do terreno

Apreciemos, agora, as questões especificamente expostas pela recorrente na sua alegação.

Defende a recorrente a tese de que a concessão por arrendamento do lote P foi aproveitada com a construção efectiva das respectivas instalações para indústria, tendo a entidade administrativa competente emitido as respectivas licenças de utilização e, por esta razão, verificou-se o aproveitamento mínimo do terreno previsto na Lei de Terras de 1980, pelo que a concessão onerosa referente ao lote P é, em rigor, materialmente uma concessão definitiva, com a concretização do princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos. E que 25 de Dezembro de 2015 não se verificou a caducidade da concessão em causa, pelo que o acto impugnado é ilegal e incorreu o acórdão do TSI em erro de julgamento por violação do artigo 49.º da Lei de Terras de 2013.

Esta alegação não tem substância.

A concessão do Lote P, em que houve aproveitamento do terreno foi a concessão destinada a *instalações industriais*. Só que, como dissemos atrás, 14 anos depois, foi a concessionária que, prescindindo da sua vocação de empresa industrial, pediu a transformação da finalidade da concessão em *construção de comércio e habitação*, o que viria a ser deferido em 2006, com novas cláusulas sobre o aproveitamento do terreno para

esta última finalidade.

10. O equilíbrio financeiro dos contratos administrativos

Sustenta a recorrente que, atenta a natureza administrativa do contrato e a expressa limitação imposta à Administração na utilização do seu direito de modificação unilateral, impunha-se sobre a RAEM o dever de repor o equilíbrio financeiro do contrato, e que, a única via adequada ao caso concreto a que se pode apelar para prosseguir a finalidade de reposição do equilíbrio financeiro, seria a de prorrogar o prazo fixado para a concretização do aproveitamento (e da concessão) pelo período em que este não pôde ser concretizado por efeito da conduta soberana da Administração; se, com tal prorrogação, o prazo de aproveitamento se estendesse para além do prazo fixado para a concessão (provisória), evidentemente que esta via implicava também a prorrogação do próprio prazo da concessão. Mais acrescenta que o artigo 167.º, alínea *a*), do Código do Procedimento Administrativo torna desnecessária a previsão contratual da possibilidade de prorrogação, tendo o TSI incorrido em erro de julgamento ao concluir em sentido contrário.

Não comungamos do entendimento da recorrente.

Não é claro se a recorrente entende que se deu uma modificação do contrato por parte

da Administração (face a novas exigências urbanísticas e de carácter ambiental), por via contratual ou se tal modificação contratual se ficou a dever a factos extra-contratuais da Administração, designadamente, por via dos poderes-deveres de apreciação dos projectos de construção das autoridades urbanísticas.

Seja como for, sem discutir a obrigação da Administração, de respeitar o equilíbrio financeiro dos contratos que outorga, quando exerce o seu poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações, com fundamento na alínea a) do artigo 167.º do Código de Procedimento Administrativo, tal equilíbrio pode ter lugar por várias formas, não tem necessariamente de passar pela prorrogação do prazo do contrato. Ora, com a interpretação que fazemos do disposto no n.º 1 do artigo 47.º da Lei de Terras, que fixa o prazo máximo da concessão em 25 anos, norma esta imperativa, estava afastada a possibilidade de a Administração poder prorrogar o prazo da concessão que, ao fim de 25 anos, permanecia provisória, por falta de aproveitamento.

Não está, igualmente, afastada a possibilidade de a Administração ter de indemnizar a recorrente se esta, no local próprio, demonstrar os pressupostos da responsabilidade civil da Administração.

11. Princípios da imparcialidade, boa-fé e da proporcionalidade

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

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

12. Abuso de direito

Alega a recorrente que ao ter decidido como no acto impugnado, declarando a caducidade da concessão, a RAEM agiu em desconformidade com o que, previsivelmente, toda a actividade administrativa anteriormente desenvolvida fazia antever, destruindo, inopinadamente, as expectativas que a Polytex legitimamente formou com base em toda aquela actividade administrativa anterior, o que se traduz num verdadeiro *venire contra factum proprium* da RAEM, violando o princípio da protecção da confiança (corolário da boa fé) previsto no artigo 8.º, n.º 2, alínea *a*), do Código do Procedimento Administrativo. Acrescentou a recorrente que ao considerar que a Polytex não fez prova do abuso de direito, também por esta via o Acórdão recorrido está eivado do vício de erro de julgamento, com

violação do artigo 326.º do Código Civil.

Mas sem razão. Para haver abuso de direito, tem de existir um direito, como é óbvio.

Ora, a declaração de caducidade constituíu um poder-dever, prescrito por normas imperativas, pelo que não pode estar em causa qualquer abuso de direito ou violação do princípio da boa-fé.

13. Interpretação desconforme com a Lei Básica

Para a recorrente, nos casos em que se comprove, que *foi por culpa da Administração Pública* que decorreu o prazo de caducidade da concessão provisória sem que tenha sido concretizado o aproveitamento, interpretar as normas conjugadas dos artigos 104.º, n.º 5, 215.º, alíneas 1) e 2), 48.º, n.ºs 1 e 2, 52.º e 167.º da Lei de Terras, *é fazer uma interpretação desconforme com a Lei Básica*, e, por isso, ilegal, porque violadora do *princípio do Estado de Direito*, consagrado nos mencionados artigos daquele Diploma Fundamental e no n.º 2.4 da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau.

Não se vislumbra qualquer interpretação desconforme com a Lei Básica na declaração de caducidade, mesmo que tivesse havido culpa da Administração no não

aproveitamento do terreno, questão que não cumpre apreciar, porque desnecessária.

Isso só seria assim, se a Ordem Jurídica não tivesse os meios para a recorrente se ressarcir no caso de, por facto ilícito e culposo da Região, ter tido prejuízos.

Mas, como se disse, é possível à recorrente accionar a Região se se verificarem os pressupostos da responsabilidade civil da Região, previstos em lei geral.

14. Preterição de audiência prévia da interessada

Relativamente à invocada preterição de audiência prévia da interessada, tem este TUI entendido que sempre que, no exercício de poderes vinculados por parte da Administração, o tribunal conclua, através de um juízo de prognose póstuma, que a decisão administrativa tomada era a única concretamente possível, a falta de audiência do interessado, prevista no artigo 93.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo (acórdãos de 25 de Julho e de 25 de Abril, ambos de 2012, respectivamente, nos Processos n.ºs 48/2012 e 11/2012), doutrina que é de manter.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso.

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

Macau, 23 de Maio de 2018.

Juizes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) (Vencido quanto à não procedência do vício de forma por preterição de audiência prévia, nos termos do meu voto apostado no acórdão de 25 de Abril de 2012, no Processo n.º 11/2012) – Song Man Lei – Sam Hou Fai

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