

Processo n.º 54/2020

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada

Recorrido: Chefe do Executivo da RAEM

Data da conferência: 22 de Julho de 2020

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Lai Kin Hong

Assuntos: - Declaração da caducidade da concessão do terreno

- Caducidade-preclusão
- Acto vinculado
- Produção de prova testemunhal
- Exame crítico das provas
- Violação da Lei Básica
- Violação dos princípios gerais
- Preterição do direito de audiência prévia

SUMÁRIO

1. A jurisprudência dos tribunais da RAEM vai no sentido de

considerar a caducidade da concessão do terreno por decurso do prazo de arrendamento como caducidade preclusiva.

2. No caso de ter decorrido o prazo de concessão sem que se tenha sido aproveitado o terreno, tem a Administração o dever de declarar a caducidade da concessão. Trata-se dum acto vinculado.

3. O Chefe do Executivo não tem que apurar se a falta de aproveitamento do terreno 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.

4. O dever de produção de prova no recurso contencioso só é imposto quando estejam em causa os factos que o tribunal entenda “necessárias”, sendo de afastar a produção de prova relativamente aos factos que considere não relevantes.

5. No acórdão proferido no recurso contencioso de anulação não é necessária a indicação dos fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador nem o exame crítico das provas.

6. No caso de declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento do terreno, não se vislumbra nenhuma violação das normas contidas na Lei Básica da RAEM, nomeadamente os seus art.ºs 6.º, 11.º, 103.º e 142.º.

7. 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 art.º 93.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo.

8. No âmbito da actividade vinculada não se releva a alegada violação do princípio da igualdade (e ainda dos princípios da justiça, da proporcionalidade, da tutela da confiança e da boa fé).

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada, melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do Senhor Chefe do Executivo de 13 de Fevereiro de 2017 que declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de 17.243 m², designado por lote “SL”, situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 3834, a fls. 10 verso do livro C.

No recurso contencioso, foi requerida a inquirição de testemunhas indicadas na petição do recurso, sobre a qual o Exmo. Juiz Relator do processo proferiu o despacho no sentido de indeferir as requeridas provas testemunhais (fls. 811 verso e 812 dos autos).

Contra tal despacho reclamou a recorrente para a conferência.

Por acórdão proferido em 28 de Novembro de 2019, o Tribunal de Segunda Instância decidiu julgar improcedente a reclamação e negar provimento ao recurso contencioso.

Inconformada com o acórdão, recorre a **Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada** para o Tribunal de Última Instância, imputando os seguintes vícios:

A. Da reclamação para a conferência

- Nulidade do acórdão por falta de fundamentação;
- Erro de julgamento, no que respeita à concreta aplicação do art.º 36 da Lei Básica, do art.º 67.º do CPAC e do art.º 6.º n.º 3 do CPC;

B. Do recurso contencioso

- Nulidade do acórdão por falta de fundamentação de direito;
- Nulidade do acórdão por não especificação dos fundamentos de facto da decisão;
- Anulabilidade do acórdão por omissão de julgamento e fundamentação das suas decisões em matéria de prova;
- Violação da Lei Básica;
- Erro nos pressupostos de facto e erro manifesto de apreciação;
- Erro de direito;
- Violação dos princípios gerais da actividade administrativa;
- Preterição do direito de audiência prévia; e
- Falta de fundamentação.

Contra-alegou a entidade recorrida, entendendo que deve ser negado provimento ao recurso jurisdicional.

E o Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, também no sentido de negar-se provimento ao recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumprir decidir.

2. Factos

Nos autos considera-se assente a seguinte factualidade com interesse para a decisão da causa:

1 - através do Despacho n.º 163/GM/89, publicado no 4º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, (B.O.), n.º 52, de 29.12.1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno não descrito na Conservatória do Registo Predial, (C.R.P.), com a área de 17 243m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SL”, a favor da Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada, destinado à construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras, tendo a referida concessão do terreno sido titulada por escritura pública outorgada em 07.12.1990;

2 - de acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, (ou seja, até 06.12.2015);

3 - conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras, a explorar directamente pela concessionária;

4 - conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno foi estipulado em 24 meses, contados a partir da data da publicação no B.O. do despacho que autoriza o contrato, ou seja, de 29.12.1989 até 28.12.1991;

5 - conforme a cláusula sexta do contrato de concessão, constituem encargos especiais a serem suportados exclusivamente pela concessionária a desocupação do terreno concedido e a remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes.

6 - a concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de MOP\$4.348.296,00 previsto na cláusula décima do contrato;

7 - o terreno encontra-se actualmente descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22038 a fls. 167 do livro B106A, e os direitos resultantes da concessão encontram-se inscritos a favor da concessionária sob o n.º 513 a fls. 76-v do livro F2;

8 - de acordo com o registo predial constante na “Plataforma dos Serviços Registais e Notariais via Internet” da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o terreno encontra-se onerado desde 2012 com a promessa de hipoteca registada sob o n.º 144 355C a favor do Banco

Industrial e Comercial da China (Macau), S.A. pelo valor de HKD\$315.000.000,00 como abertura de crédito e concessão de facilidades bancárias gerais à concessionária;

9 - em 06.12.2015. o lote de terreno identificado no artigo 2º desta contestação não se mostrava aproveitado;

10 - reunida em sessão de 29.09.2016, a Comissão de Terras emitiu o Parecer n.º 8/2016, com o teor seguinte:

“Proc. n.º 57/2015 – Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 17 243m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SL” a favor da Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 6 de Dezembro de 2015. Não obstante, até esta data verificava também o incumprimento das disposições do contrato autorizado pelo Despacho n.º 163/GM/89, titulado pela escritura pública outorgada em 7 de Dezembro de 1990 e nomeadamente a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo previsto. Declarada a caducidade da concessão, reverterão para a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo a concessionária direito a ser indemnizado ou compensado.

I

1. Ao abrigo do disposto no artigo 44.º da Lei n.º 10/2013, Lei de terras, 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. Ao abrigo do disposto no artigo 48.º da mesma Lei, a concessão provisória não pode ser renovada. Assim, por despacho do Chefe do Executivo, declarar a caducidade de concessão, por decurso do prazo, de acordo com o artigo 167.º da mesma Lei.

2. Ao abrigo do disposto no artigo 179.º da Lei de terras e no artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, o despejo do concessionário ou do ocupante é ordenado por despacho do Chefe do Executivo quando se verifique no caso de declaração da caducidade da concessão, quando o concessionário não tenha executado no prazo que lhe tenha sido determinado, a ser executado pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT).

3. Em face do exposto, o Departamento de Gestão de Solos (DSODEP) da DSSOPT, através da proposta n.º 349/DSODEP/2015, de 18 de Novembro de 2015, propôs autorização superior para dar início ao procedimento de declaração de caducidade da concessão provisória do terreno por decurso do prazo, bem como o início dos respectivos trabalhos por ordem crescente das datas em que terminou o prazo de arrendamento de cada um daqueles processos. Na sequência do parecer concordante do

director da DSSOPT com o proposto, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) aprovou a proposta por despacho de 25 de Novembro de 2015.

II

4. Através do Despacho n.º 163/GM/89, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno não descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP), com a área de 17 243m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SL”, a favor da Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada (adiante designada pela concessionária), destinado à construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras. A referida concessão do terreno foi titulada por escritura pública outorgada em 7 de Dezembro de 1990.

5. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, terminou em 6 de Dezembro de 2015.

6. Conforme o previsto na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras, a explorar directamente pela concessionária.

7. *Conforme o previsto na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno foi estipulado em 24 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, de 29 de Dezembro de 1989 até 28 de Dezembro de 1991.*

8. *Sem prejuízo do cumprimento do prazo global de aproveitamento do terreno, a concessionária deveria apresentar os projectos e início da obra conforme os prazos fixados, isto é, 60 dias contados a partir da data da publicação do despacho para a elaboração e apresentação do anteprojecto de obra (projecto de arquitectura), 90 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do anteprojecto de obra para a elaboração e apresentação do projecto de obra (projectos de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais), e 45 dias contados a partir da data da notificação da aprovação do projecto da obra para o início da obra.*

9. *Conforme a cláusula sexta do contrato de concessão, constituem encargos especiais a serem suportados exclusivamente pela concessionária a desocupação do terreno concedido e a remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes.*

10. *Da leitura das informações da folha de acompanhamento financeiro constante do processo, a concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de \$4 348 296,00 patacas previsto na cláusula décima do contrato.*

11. O terreno referido em epígrafe encontra-se descrito na CRP sob o n.º 22 038 a fls. 167 do livro B106A, cujos direitos resultantes da concessão se encontram inscritos a favor da concessionária sob o n.º 513 a fls. 76v do livro F2. De acordo com o registo predial constante na “Plataforma dos Serviços Registais e Notariais via Internet” da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), o terreno referido em epígrafe encontra-se onerado desde 2012 com a promessa de hipoteca registada sob o n.º 144 355C a favor do Banco Industrial e Comercial da China (Macau), S.A. pelo valor de \$315 000 000,00 dólares de Hong Kong como abertura de crédito em concessão de facilidades bancárias gerais à concessionária.

12. Em cumprimento do despacho emitido em 30 de Agosto de 1993 pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação n.º 063/SOTSDB/93, de 6 de Agosto de 1993, a DSSOPT através do ofício n.º 860/8117.1/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, comunicou à concessionária o seguinte:

“..... devido à sua localização e ao elevado custo e dificuldade na execução das infra-estruturas de uma zona com as características de Seac Pai Van, foi decidido por despacho do Exmo. Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 30 de Agosto de 1993, o seguinte:

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

b) Atribuir a obra de regularização e loteamento do terreno a uma

empresa com capacidade técnica para a sua execução.

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

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

b) O ajustamento do montante do prémio.

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

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

13. Para responder ao referido ofício, a concessionária apresentou em 15 de Dezembro de 1993 à DSSOPT uma carta na qual aceitou a finalidade habitacional para o terreno e solicitou que fossem fornecidas as informações urbanísticas relativas ao lote, nomeadamente, a volumetria da

construção, o índice de ocupação do solo (IOS) e o alinhamento a fim de iniciar imediatamente os respectivos estudos e elaborar os projectos.

14. Em seguida, a concessionária solicitou mais uma vez à DSSOPT, em 8 de Julho de 1994, que fossem fornecidas as referidas informações urbanísticas. Em 18 de Novembro de 1994, a DSSOPT respondeu à concessionária que a elaboração do plano urbanístico de Coloane está em curso.

15. Em 25 de Agosto de 2009, a concessionária solicitou a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC) que fosse emitida a planta de alinhamento oficial (PAO) através do Serviço “One Stop”. Uma vez que a DSSOPT necessitava de mais tempo para a elaboração da mesma PAO, a DSCC informou várias vezes a concessionária, ou seja, em 9 de Outubro e 27 de Novembro de 2009, e 14 de Janeiro e 11 de Fevereiro de 2010, que havia um atraso na emissão da PAO.

16. Em 16 de Novembro de 2010, a concessionária apresentou à DSSOPT uma proposta sobre as condições de desenvolvimento do lote “SL”, nomeadamente que a altura do edifício pudesse ser libertada até aos 90m N.M.M..

17. Uma vez que a DSSOPT não reunia condições para emitir a PAO relativa ao lote, em 12 de Maio de 2011, a DSCC informou a concessionária que o pedido da emissão da PAO relativa ao lote estava temporariamente suspenso até que a DSSOPT concluísse e divulgasse o respectivo plano de reordenamento.

18. Posteriormente, na reunião realizada em 17 de Março de 2011, os representantes do Departamento de Planeamento Urbanístico (DPUDEP) da DSSOPT pediram à concessionária que fosse revertida 30% da área (correspondente a 5 172m²) do terreno concedido inicialmente para se destinar a zona verde, vias públicas, instalações de utilidade colectiva e reserva de terrenos para haver uma articulação com o desenvolvimento do futuro plano urbanístico de Seac Pai Van, bem como fosse emprestado, gratuitamente, o terreno a fim de se depositarem temporariamente os materiais de construção para construção de habitação pública na zona.

19. Na sequência da referida reunião, a concessionária apresentou à DSSOPT, em 9 de Setembro de 2011, uma carta na qual exprimiu que tinha vontade de apoiar e cooperar com o plano global de Seac Pai Van e concordou com o empréstimo temporário do terreno para o depósito dos materiais de construção, no entanto, propôs que fosse ajustada a localização de uma parte do terreno com uma área aproximada de 1 682m² que em termos de planeamento deveria ser revertida para o lote “SL1”.

20. Para isso, em cumprimento do despacho de 12 de Outubro de 2011 do STOP, a DSSOPT informou a concessionária, em 25 de Outubro de 2011, através do ofício n.º 1217/DPU/2011, que a sua proposta de ajustamento da localização do lote “SL1” foi aceite.

21. Em 6 de Março de 2014, a concessionária consultou mais uma vez, através de carta apresentada à DSSOPT, a situação do pedido de

emissão da PAO formalizado em 25 de Agosto de 2009 através do Serviço “One Stop”.

22. Conforme as informações constantes do ofício da DSSOPT n.º 747/DPU/2014, de 12 de Março de 2014, a DSCC informou a concessionária, em 17 de Março de 2014, que uma vez que o lote em causa implica a área de intervenção prevista no estudo sobre o plano urbanístico de Seac Pai Van, a DSSOPT não conseguia emitir a respectiva PAO antes de tomar decisão sobre o referido plano, pelo que o seu pedido já tinha sido arquivado.

23. Em 21 de Março de 2014, a concessionária apresentou de novo à DSCC um pedido de emissão da planta de condições urbanísticas (PCU), através do Serviço “One Stop”.

24. A fim de haver uma articulação com a obra de nivelamento do terreno onde se situa a pedreira de Seac Pai Van em Coloane, a DSSOPT informou a concessionária, através do ofício n.º 571/8117.01/DSODEP/2014, de 28 de Julho de 2014, que a DSSOPT pretendia emprestar temporariamente uma parte do lote “SL” para fins de acesso provisório para veículos, com um prazo de 12 meses. A concessionária informou, através de carta datada de 21 de Agosto de 2014, que concordava com a referida disposição, no entanto, apenas com o prazo de 5 meses, contados a partir da mesma data. Ao mesmo tempo, a concessionária solicitou à Administração que fossem removidos os materiais de construção depositados temporariamente no seu lote e

revertida a parte do lote nos finais do ano.

25. Em 17 de Fevereiro de 2015, a concessionária apresentou à DSSOPT um requerimento para saber do respectivo procedimento relativo à renovação da concessão do terreno e do andamento da desocupação do lote.

26. Em 28 de Abril de 2015, a DSSOPT respondeu à concessionária que o terreno emprestado temporariamente já tinha sido desocupado e vedado com redes, facto confirmado, em 31 de Março de 2015, pelos representantes da concessionária e da DSSOPT. Além disso, a DSSOPT está a acompanhar o respectivo procedimento relativo à renovação da concessão do terreno.

27. Em 26 de Outubro de 2015, através de requerimento dirigido ao Chefe do Executivo, a concessionária solicitou à Administração que fosse realizado o procedimento necessário à prorrogação e à renovação do prazo da concessão do terreno e salientou que desde 1993, tem cumprido plenamente os termos e as condições da concessão do terreno, tem aguardado a implementação do plano urbanístico de Seac Pai Van. Decorridos mais de 20 anos tem formalizado constantemente pedidos de emissão da PAO necessária ao aproveitamento do terreno e tem colaborado com o Governo no sentido de reverter uma parte do terreno, no entanto, o Governo não concluiu nem divulgou o referido plano. Em seguida, a concessionária reiterou em 27 de Novembro de 2015 a respectiva pretensão através de requerimento dirigido ao STOP.

III

28. *De acordo com o disposto na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, o prazo terminou em 6 de Dezembro de 2015. No entanto, uma vez que o terreno ainda não foi aproveitado e a respectiva concessão ainda é provisória, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei de terras, as concessões provisórias não podem ser renovadas. Nestas circunstâncias, o DSODEP procedeu a uma análise e, através da proposta n.º 388/DSODEP/2015, de 17 de Dezembro de 2015, propôs superiormente 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 a fim de que a caducidade da concessão fosse declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da RAEM nos termos do disposto no artigo 167.º da Lei de terras. Na sequência do parecer concordante do director subst.º da DSSOPT com a proposta, o STOP manifestou igualmente a sua concordância por despacho de 23 de Dezembro de 2015.*

29. *Face ao exposto, esta Comissão, após ter analisado o processo, considera que a concessão provisória em apreço se encontra já caducada pelo facto de ter expirado em 6 de Dezembro de 2015 o prazo de arrendamento, de 25 anos, fixado na cláusula segunda do respectivo*

contrato (caducidade preclusiva).

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

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

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

Apesar da caducidade operar de forma automática e directa, para tomar a situação jurídica certa e incontestada e, portanto, eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou não do direito resultante da concessão, deve a mesma (caducidade) ser declarada, conforme decorre do

disposto no corpo do artigo 167.º da Lei n.º 10/2013.

Nestas circunstâncias, esta Comissão nada tem a opôr à declaração de caducidade da concessão do terreno em epígrafe 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 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004.

IV

Reunida em sessão de 21 de Janeiro de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e ter tido em consideração o parecer e proposta constante na proposta n.º 388/DSODEP/2015, de 17 de Dezembro de 2015, bem como o despacho nela exarado pelo STOP, em 23 de Dezembro de 2015, considera que verificada a caducidade da concessão pelo termo do prazo de arrendamento em 6 de Dezembro de 2015, deve esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

(...)”;

11 - em 22.01.2016, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu o seguinte:

“Proc. n.º 57/2015 – Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 17 243m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SL”, a favor da Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada, pelo decurso do

seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 6 de Dezembro de 2015.

1. Através do Despacho n.º 163/GM/89, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi autorizada a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 17 243m², situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, lote “SL”, a favor da Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada, para construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras, cuja concessão foi titulada por escritura pública outorgada em 7 de Dezembro de 1990.

2. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, terminou em 6 de Dezembro de 2015.

3. Conforme o previsto nas cláusulas terceira e quinta do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um complexo destinado à serração e polimento de pedras, a explorar directamente pela concessionária. O prazo global de aproveitamento foi estipulado em 24 meses, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autoriza o contrato, ou seja, até 28 de Dezembro de 1991.

4. A concessionária pagou integralmente o montante do prémio no valor de \$4 348 296,00 patacas, conforme previsto na cláusula décima do contrato.

5. O prazo de arrendamento do lote concedido terminou em 6 de Dezembro de 2015 sem que este se mostrasse aproveitado. 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 23 de Dezembro de 2015.

6. 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 6 de Dezembro de 2015, e que, a concessão provisória, não pode ser renovada, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013, Lei de terras, aplicável por força dos seus artigos 212.º e 215.º. Deste modo, a concessão encontra-se caducada pelo termo do respectivo prazo de arrendamento (caducidade preclusiva), devendo esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.

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

(...);

12 - em 13.02.2017, a Entidade Recorrida declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno em causa.

3. Direito

Há de apreciar as questões suscitadas pela recorrente.

3.1. Da nulidade do acórdão por falta de fundamentação

O vício (previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 571.º do CPC) é imputado tanto à decisão de não admissão da produção de prova testemunhal tomada em sede de reclamação para a conferência como ao acórdão recorrido na parte que conhece o mérito da causa, pois considera a recorrente que o Tribunal recorrido não especifica os fundamentos da sua decisão.

Não se afigura assistir razão à recorrente.

Desde logo, constata-se no acórdão recorrido que, com citação dos acórdãos anteriormente proferidos, o Tribunal *a quo* fez consignar que, tendo a reclamação como objecto uma decisão que indeferiu a pela recorrente requerida inquirição de testemunhas, evidente é a sua improcedência, pois como já entenderam o Tribunal de Última Instância e o Tribunal de Segunda Instância, em causa estando um acto administrativo que “declarou a caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento”, inútil é a pretendida inquirição de testemunha.

Ora, tal como refere o Digno Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, o acórdão remeteu para a jurisprudência do TUI e do

TSI, identificando expressamente dois acórdãos onde a matéria é abordada e onde se vinca o entendimento firme e pacífico do TUI e da maioria do TSI no sentido da desnecessidade da produção de prova testemunhal em situações idênticas. Daí que é bastante para que se deva considerar fundamentada, de direito, a decisão.

Na realidade, já foi apreciada em vários processos¹ a questão de produção de prova em sede de recurso contencioso interposto do acto administrativo que declarou a caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento, formando-se a jurisprudência uniforme que aponta para a desnecessidade de tal diligência, com indicação das normas jurídicas aplicáveis, como é consabido.

Daí que a sem razão da recorrente, que alega a falta de fundamentação de direito da decisão em causa e de indicação de norma jurídica ou fundamento legal na mesma decisão.

No que concerne à matéria do recurso contencioso, é de salientar que no acórdão ora recorrido não se nota, a nosso ver, o vício de falta de fundamentação, tendo o Tribunal recorrido indicado a matéria de facto que considera assente, bem como especificado os fundamentos de direito que justificam a sua decisão, ainda que de forma sintética.

Ora, afigura-se que, atenta a jurisprudência dominante dos tribunais sobre as questões suscitadas pela recorrente, que são idênticas às já

¹ Cfr. Ac.s do TUI, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018; de 6 de Junho de 2018, Proc. n.º 43/2018 e de 31 de Julho de 2018, Proc. n.º 69/2017.

apreciadas pelos tribunais de Macau em inúmeros casos em que se discute a legalidade de actos administrativos de declaração de caducidade da concessão do terreno por decurso do prazo de aproveitamento, não se verifica a invocada falta de fundamentação jurídica (muito menos flagrante), pois nada impede que no caso concreto o tribunal adopte uma fundamentação de direito muito mais simplificada, com adesão às posições e soluções expostas nos acórdãos anteriores indicados no acórdão recorrido.

Repare-se que, nos termos do n.º 2 do art.º 621.º do CPC, aplicável por força do art.º 149.º n.º 1 e do art.º 1.º do CPAC, a lei até permite que o relator do processo julga sumariamente o recurso, “quando entenda que a questão a decidir é simples, designadamente por ter já sido jurisdicionalmente apreciada, de modo uniforme e reiterado”, podendo a decisão do relator consistir em simples remissão para as precedentes decisões.

Se é verdade que no presente caso não está em causa um mero despacho do relator que toma decisão sumária sobre o objecto do recurso, mas sim um acórdão, certo é que, pelo mesmo raciocínio e atento o princípio da economia e celeridade processual, o acórdão pode ser fundamentado numa forma sucinta, aderindo às exposições e posições contidas nos acórdãos anteriores proferidos sobre as mesmas questões colocadas.

E com a publicação dos acórdãos no website/página electrónica dos

tribunais da RAEM, facilmente se pode encontrar os acórdãos indicados na decisão recorrida.

Acresce que é de conhecimento comum de todos os operadores jurídicos a jurisprudência dos tribunais de Macau sobre as questões ora suscitadas pela recorrente, dominante no TSI e uniforme no TUI.

Daí que não se vislumbra a falta de fundamentação jurídica.

Por outro lado, invoca a recorrente a nulidade do acórdão por não especificação dos fundamentos de facto da decisão, mas sem razão.

Na realidade, constata-se no acórdão ora posto em causa que o Tribunal recorrido especificou a “factualidade com interesse para as questões a conhecer e para a decisão a proferir”, cumprindo devidamente o exigido do art.º 76.º do CPAC.

Na óptica da recorrente, foram elencados apenas os factos meramente procedimentais, e não “os factos mais relevantes para a boa decisão da causa”, alegados pela recorrente na petição do recurso e não contestados pela entidade recorrida, relativos à alteração da finalidade dos lotes sitos na zona industrial de Seac Pai Van em Agosto de 1993 e a não emissão, por parte da Administração, de novas informações urbanísticas do lote, o que directamente impossibilitou, na tese da recorrente, a realização do aproveitamento do terreno em causa.

Desde logo, não é a arguição de nulidade do acórdão (por não especificação dos fundamentos de facto) meio próprio para questionar a

bondade da matéria de facto provada pelo tribunal.

Por outro lado, a verdade é que não se encontra na matéria de facto provada tais factos, precisamente porque o Tribunal *a quo* não os entende relevantes para a decisão da causa, face à posição tomada no sentido de considerar como acto vinculado a declaração da caducidade da concessão do terreno por decurso do prazo de arrendamento sem aproveitamento do terreno.

Improcede o argumento da recorrente.

3.2. Do erro de julgamento, no que respeita à concreta aplicação do art.º 36.º da Lei Básica, do art.º 67.º do CPAC e do art.º 6.º n.º 3 do CPC

O vício foi imputado à decisão de indeferimento da produção de prova testemunhal, porque alegadamente o Tribunal *a quo* omitiu a diligência probatória requerida pela recorrente com vista ao apuramento dos factos constantes nos artigos 47.º a 75.º, 78.º, 82.º a 86.º e 94.º da petição do recurso.

Nos termos do art.º 65.º n.º 3 do CPC, o juiz ou relator devem limitar a produção de prova aos factos que considerem relevantes para a decisão da causa.

Ao abrigo do disposto no art.º 67.º do CPAC, o juiz ou relator podem, oficiosamente ou a requerimento do Ministério Público, ordenar as diligências de prova que entendam necessárias para a decisão da causa.

É o chamado princípio do inquisitório, também previsto no n.º 3 do art.º 6.º do CPC.

Salienta-se que o dever de produção de prova é imposto quando estejam em causa os factos que o tribunal entenda “necessárias”, sendo de afastar a produção de prova relativamente aos factos que considere não relevantes.

No presente caso, atento o teor da petição do recurso na parte respeitante aos factos indicados pela recorrente bem como o contexto em que foram alegados, decorre que, com a requerida diligência, tenta a recorrente demonstrar que ela não teve culpa no não aproveitamento do terreno em causa, já que fez o devido com vista ao aproveitamento do mesmo.

Ora, tal como se consta no despacho reclamado para a conferência, que cita o ensinamento de Mota Pinto² sobre a matéria de caducidade, “na caducidade ... só o aspecto *objectivo* da certeza e segurança é tomado em conta. O que explica, p. ex., que a caducidade seja apreciada oficiosamente pelo tribunal – ao contrário da prescrição, que tem de ser invocada –, bem como o facto de influírem sobre o prazo de prescrição, e não sobre o da caducidade, situações e acontecimentos que excluem a possibilidade de a falta de exercício do direito ser atribuída a inércia do titular – situações e acontecimentos que podem suspender ou interromper a prescrição, mas não a caducidade”.

² Cfr. Teoria Geral do Direito Civil, 3 edição actualizada, p. 376.

Por outro lado, no caso de declaração da caducidade da concessão provisória do terreno por decurso do prazo de arrendamento, a jurisprudência de Macau (dominante na TSI e uniforme no TUI) vai no sentido de considerar a caducidade como caducidade preclusiva.³

A lei é muito clara quanto à não renovação da concessão provisória e à sua caducidade, independentemente da culpa, ou não, do concessionário, daí que é imposta à Administração o dever de declarar a caducidade de concessão.

Tratando-se duma caducidade-preclusão, é irrelevante a discussão sobre a questão de culpa no não aproveitamento do terreno concedido.

Acresce que, quanto ao começo do prazo de 25 anos da concessão, constata-se no contrato de concessão do terreno (cláusula segunda) que o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, que teve lugar em 7 de Dezembro de 1990, factos estes comprovados pelos documentos juntos aos autos.

Daí que se torna desnecessária a produção de prova testemunhal.

Não se descortina também a alegada violação do disposto no art.º 36.º da Lei Básica, que assegura aos residentes de Macau o acesso ao Direito, aos tribunais, à assistência por advogado e à obtenção de reparações por via judicial, questão sobre a qual a recorrente não chegou a desenvolver nas suas alegações, limitando-se a invoca-la.

³ Cfr. Ac.s do TUI, de 23 de Maio, 6 de Junho e 12 de Dezembro de 2018, Proc.s n.º 7/2018, n.º 43/2018 e n.º 90/2018, respectivamente, para além de outros.

Improcede o vício de erro de julgamento.

3.3. Da omissão de julgamento e fundamentação das decisões em matéria de prova

A propósito do vício em causa, invoca a recorrente “ausência de exame crítico das provas que suportam a formação da convicção do tribunal”.

Desde logo, é de salientar que no âmbito do recurso contencioso não se encontra nenhuma norma a exigir que a sentença deve expor as razões decisivas para a convicção do julgador.

Sobre a questão, é de reiterar aqui o entendimento exposto nos acórdãos deste TUI, proferidos nos Proc.s n.º 32/2008, de 29 de Junho de 2009 e n.º 7/2018, de 23 de Maio de 2018, que faz consignar o seguinte:

«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 probatório”⁴.*

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. »

É de manter tal posição.

Não se verifica no presente caso o vício imputado pela recorrente.

3.4. Da violação da Lei Básica

Alega a recorrente que o acto recorrido viola clamorosamente o mais fundo do seu direito de propriedade, fazendo referência ao disposto nos art.ºs 6.º e 103.º da Lei Básica.

Entende ainda que o art.º 48.º da Lei de Terras, quando interpretada nos termos propugnados no acto recorrido, viola também os preceitos

⁴ J. LEBRE DE FREITAS, A. MONTALVÁ O MACHADO E RUI PINTO, *Código de Processo Civil Anotado*, Volume 2.º, Coimbra Editora, 2001, p. 643.

contidos nos art.ºs 6.º e 103.º da Lei Básica; e ao não anular o acto recorrido, viola o Tribunal *a quo* o disposto nos art.ºs 11.º e 143.º n.º 2 da Lei Básica.

Não se nos afigura assistir razão à recorrente.

Por um lado, é de frisar que no presente caso não está em causa qualquer direito à propriedade privada da recorrente, face ao contrato de concessão por arrendamento do terreno que foi celebrado, que não lhe confere qualquer direito de propriedade sobre o mesmo terreno. A jurisprudência de Macau aponta para este sentido.

Improcede assim o pressuposto da imputação da recorrente.

Quanto à violação dos art.ºs 6.º e 103.º da Lei Básica, a questão já foi abordada nos nossos acórdãos proferidos em 4 de Abril de 2019, 20 de Fevereiro de 2019, 10 de Julho de 2019 e 18 de Setembro de 2019, nos Processos n.º 2/2019, 102/2018, 12/2019, 13/2019 e 26/2019, respectivamente, em que pronunciamos que, no caso de declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento do terreno, não se vislumbra nenhuma violação das normas em causa.

Por outro lado, também não se vê como a norma contida no art.º 48.º da Lei de Terras, que estabelece como regra a não renovação da concessão provisória do terreno, viola a Lei Básica.

Tal como refere o Digno Magistrado do Ministério Público no seu parecer, o n.º 1 do art.º 48.º e a caducidade preclusiva não impedem que o

concessionário lesado por declaração da caducidade venha invocar e provar a eventual culpa da Administração na acção própria a intentar por ele, para efectivação da responsabilidade contratual ou extracontratual nos termos gerais.

Nada obstante à aplicação da norma em causa, não se vislumbra a violação dos art.ºs 11.º e 143.º n.º 2 da Lei Básica.

3.5. Do erro nos pressupostos de facto e erro manifesto de apreciação

Discorda a recorrente da decisão recorrida, imputando uma incorrecta interpretação e aplicação da norma prevista nos art.ºs 321.º, 322.º, 287.º, 228.º, 229.º e 431.º do CC, “na medida em que, *in casu*, o prazo de arrendamento nunca começou verdadeiramente a correr”.

Antes de mais, é de relembrar que, de acordo com a cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, de 7 de Dezembro de 1990.

Não obstante a disposição do art.º 321.º do CC, que prevê o começo do prazo de caducidade, certo é que no n.º 1 do artigo seguinte (art.º 322.º) se dispõe que são válidos os negócios pelos quais se criem casos especiais de caducidade, contanto que não se trate de matéria subtraída à disponibilidade das partes ou de fraude às regras legais da prescrição.

Ora, no presente caso o início do prazo de arrendamento de 25 anos

foi estabelecido no contrato de concessão, sendo aquela data de escritura pública a data querida pelas partes para começar a contar o prazo de arrendamento.

Salienta-se que, contrariamente ao entendimento da recorrente, a estipulação do início do prazo de concessão do terreno do domínio privado não constitui matéria indisponível das partes (nem se indicia fraude às regras legais da prescrição).

Daí que a respectiva estipulação não é feita contra disposição legal, antes pelo contrário, é legalmente permitida.

E é muito claro o sentido da declaração negocial, não se suscitando nenhuma dúvida quanto à sua interpretação, pelo que não se verifica a violação do disposto nos art.ºs 228.º e 229.º do CC.

Apela ainda a recorrente à disposição do art.º 431.º do CC, dizendo que a cláusula segunda deverá ser modificada.

Ora, mesmo admitindo no caso concreto a alegada “alteração anormal” das circunstâncias em que as partes fundaram a sua decisão de contratar, consubstanciadas na alteração da finalidade do terreno e na ausência das condicionantes urbanísticas da zona em que se localiza o terreno, certo é que nem a própria recorrente chegou a alegar que tinha requerido, dentro do prazo de 25 anos, a revisão do contrato com vista à pretendida prorrogação do prazo de arrendamento ou à concessão de um novo prazo de arrendamento. Por parte da Administração, foi apenas

reconhecida a necessidade de rever o contrato de concessão para “a definição de um novo prazo de aproveitamento compatível com o prazo previsto para a disponibilização do lote”, face à nova finalidade do terreno (cfr. ofício n.º 860/8117.1/SOLDEP/93, de 2 de Dezembro de 1993, Doc. n.º 4 junto aos autos com a petição do recurso contencioso).

Repare-se que, uma vez passado o prazo de concessão provisória, não é permitida a renovação da concessão nem a prorrogação daquele prazo.

Sustenta também a recorrente a verificação de uma causa de suspensão do prazo de exercício do direito, nos termos do n.º 1 do art.º 313.º do CC.

Trata-se duma questão nova, que não foi suscitada no recurso contencioso, razão porque não foi objecto da apreciação do Tribunal recorrido.

Como é sabido, o recurso para o Tribunal de Última Instância tem como objecto o acórdão do Tribunal de Segunda Instância e não para apreciar questão que nunca foi alegada, a não ser de conhecimento oficioso.

Mesmo admitindo o conhecimento oficioso da questão ora colocada, é de salientar que já passou há muito tempo o prazo de aproveitamento de terreno, que foi estipulado em 24 meses, contados a partir da data da publicação no B.O. do despacho que autoriza o contrato, ou seja, até 28.12.1991, de acordo com a cláusula quinta do contrato de concessão.

Torna-se assim irrelevante a invocação da recorrente, não havendo necessidade de apreciar se assiste razão à recorrente que sustenta a suspensão da caducidade de concessão.

Na realidade, decorre das disposições tanto da Lei de Terras nova – art.º 166.º n.º 1, al. a) – como da Lei antiga – art.º 166.º n.º 2 e n.º 1, al. a) – que a falta de aproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais implica a caducidade das concessões provisórias de terrenos urbanos, devendo o Chefe do Executivo declarar a caducidade das respectivas concessões.

Assim sendo, não se pode falar na suspensão da caducidade da concessão por falta de aproveitamento do terreno no prazo fixado para o efeito enquanto já ultrapassou há muito tal prazo.⁵

Improcede o vício invocado pela recorrente.

Na óptica da recorrente, o acto recorrido padece ainda do vício de erro manifesto de apreciação dos factos subjacentes ao presente caso, pois alteração da finalidade da concessão do terreno, por imposição da Administração, não foi convenientemente apreciada pela entidade recorrida.

Ora, face à posição que tem sido assumida pelos tribunais de Macau sobre a natureza preclusiva da caducidade da concessão do terreno por decurso do prazo de arrendamento, não parece relevante o facto indicado

⁵ Cfr. Ac.s do TUI, Proc. n.º 62/2017 e 103/2018, ambos de 31 de Janeiro de 2019.

pela recorrente, daí que não se verifica o vício ora em causa.

3.6. Do erro de direito

Considera a recorrente que, nos termos do disposto nos art.ºs 44.º, 52.º, 166.º e 215.º da lei de Terras, se está, *in casu*, perante uma situação de caducidade-sanção.

É de recordar que a questão sobre a natureza da caducidade das concessões provisórias dos terrenos foi já por várias vezes abordada e apreciada tanto pelo Tribunal de Segunda Instância como por este Tribunal de Última Instância.

A jurisprudência dominante de Macau vai no sentido de considerar a caducidade como caducidade preclusiva.

Nos seus acórdãos proferidos nos processos n.º 7/2018, n.º 43/2018 e n.º 90/2018, de 23 de Maio, 6 de Junho e 12 de Dezembro de 2018, para além de outros, este Tribunal de Última Instância foi chamado a pronunciar-se sobre a questão, tendo concluído que a caducidade da concessão provisória por decurso do prazo de arrendamento constitui um caso de caducidade-preclusão.

E dá-se por integralmente reproduzido o teor dos referidos acórdãos na parte respeitante à questão ora colocada pelos recorrentes.

Não está aqui em causa a questão de culpa no não aproveitamento do

terreno.

Nos termos do art.º 48.º da Lei n.º 10/2013, é estabelecida como regra a não renovação da concessão provisória, desde que não se verifique a exceção prevista na lei (que não é o nosso caso).

E as concessões caducam no termo do prazo inicial da concessão, que é inicialmente dada a título provisória 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 (art.ºs 52.º e 44.º da Lei n.º 10/2013).

No caso vertente, a verdade é que, independentemente da questão da culpa, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento, pois não se verifica o aproveitamento do terreno, pelo que não há lugar à conversão em definitiva da concessão provisória.

Repetindo, a lei é muito clara quanto à não renovação da concessão provisória e à sua caducidade, independentemente da culpa, ou não, do concessionário, daí que é imposta à Administração o dever de declarar a caducidade de concessão.

Improcede a argumentação da recorrente.

3.7. Da violação dos princípios gerais da actividade administrativa

Foi imputada a violação do princípio da igualdade de tratamento

consagrado no art.º 5.º n.º 1 do CPA.

A questão também já foi objecto de apreciação em muitos acórdãos deste TUI, que considera que se, face à Lei de Terras vigente, o Chefe do Executivo não tem margem para declarar ou deixar de declarar a caducidade da concessão, tendo que a declarar necessariamente, não vale 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.⁶

No caso ora em apreciação, a falta de aproveitamento do terreno no prazo de arrendamento estabelecido conduz necessariamente à declaração de caducidade da concessão, estando a Administração vinculada a praticar o acto administrativo objecto de impugnação, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade.

O acto não foi praticado no exercício de poderes discricionários, sendo um acto vinculado.

E no âmbito da actividade vinculada, não se releva a alegada violação do princípio da igualdade.

3.8. Da preterição do direito de audiência prévia

Insiste a recorrente em afirmar a necessidade de audiência prévia do

⁶ Cfr. Acórdãos do TUI, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018; de 31 de Julho de 2018, Proc. n.º 69/2017.

interessado, alegando que esta não deixa de ser uma formalidade essencial.

Nos termos do n.º 1 do art.º 93.º do CPA, “concluída a instrução, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”.

A Administração deve, em princípio, ouvir os interessados depois da conclusão da instrução mas antes de tomada da decisão final, de modo a permitir-lhes apresentar a sua posição sobre a questão tratada no respectivo procedimento, participando assim na decisão da Administração que lhes diz respeito.

Ora, este Tribunal de Última Instância já teve várias ocasiões para se pronunciar sobre a questão colocada, tendo 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 art.º 93.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, degrada-se em formalidade não essencial do procedimento administrativo⁷, entendimento este que também se deve manter.

No caso vertente, decorrido o prazo da concessão provisória, sem que a concessão se tenha tornado em definitiva, o Chefe do Executivo deve

⁷ Cfr. Acórdãos do TUI, de 25 de Julho de 2012, Proc. n.º 48/2012; de 25 de Abril de 2012, Proc. n.º 11/2012; de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018 e de 6 de Junho de 2018, Proc. n.º 43/2018.

declarar a caducidade da concessão, uma vez que 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 do prazo de concessão provisória.

Por outro lado, nenhuma norma permite à Administração considerar suspenso o prazo de concessão provisória ou prorrogá-lo⁸.

É de reafirmar que, ao praticar o acto impugnado, o Chefe do Executivo está a actuar no exercício dos poderes vinculados, sendo vinculado o acto praticado, pelo que não há de proceder à audiência prévia dos recorrentes.

De facto, não se vislumbra qual a utilidade e necessidade da audiência prévia à decisão de declaração da caducidade, que não ficaria em nada afectada pela audiência dos concessionários.

3.9. Da falta de fundamentação

Finalmente, alega a recorrente que o acto recorrido padece de vício de falta de fundamentação, pois entende que a caducidade da concessão provisória depende não só do termo do prazo de arrendamento, mas também do não aproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais

⁸ 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.

por razões imputáveis à concessionária, enquanto a entidade recorrida atendeu apenas ao facto de que o prazo de arrendamento terminou em 6 de Dezembro de 2015, para dele extrair a conclusão de que a concessão em causa se encontra caducada.

Não é de acolher o entendimento da recorrente quanto aos pressupostos da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento.

Por outro lado, a lei (art.º 115.º n.º 1 do CPA) permite que se faça a fundamentação do acto administrativo com mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto, que é precisamente o meio utilizado pelo Chefe do Executivo para fundamentar a sua decisão questionada pela recorrente.

No caso ora em apreciação, cremos que o acto impugnado está devidamente fundamentado, permitindo aos seus destinatários perceber a sua racionalidade.

Conjugando o despacho do Chefe do Executivo e o parecer integrante do STOP, evidentemente é de afirmar que o acto administrativo se fundamenta no decurso do prazo de arrendamento do terreno “sem que este se mostrasse aproveitado” (tal como se constata naquele parecer) e na impossibilidade de renovação da concessão provisória, de acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 48.º da Lei de Terras.

Não se descortina o vício de falta de fundamentação imputado pela recorrente.

4. Decisão

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 16 UC.

Macau, 22 de Julho de 2020

Ju ízes: Song Man Lei (Relatora)

Sam Hou Fai

Lai Kin Hong

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa