

**Processo nº 40/2024**

(Autos de recurso jurisdiccional)

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**Relatório**

1. (1º) **A (甲);**  
(2º) **B (乙);**  
(3º) **C (丙);**  
(4º) **D (丁);**  
(5º) **E (戊);**

(6°) F (己); e,

(7°) G (庚), todos devidamente identificados nos autos, interpuseram, no Tribunal de Segunda Instância, recurso contencioso do despacho do CHEFE DO EXECUTIVO de 14.04.2015 que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 930m<sup>2</sup>, situado Macau, entre a Travessa do Laboratório e a Rua Marginal do Canal dos Patos, designado por lote B; (cfr., fls. 481 a 552 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

\*

Por Acórdão de 07.12.2023, (Proc. n.º 578/2015), o Tribunal de Segunda Instância concedeu provimento ao dito recurso anulando o “acto recorrido”; (cfr., fls. 894 a 907-v).

\*

Em tempo, do assim decidido recorreu a entidade administrativa, motivando para, em conclusões, e a final, dizer o que segue:

*“1.ª – O presente recurso jurisdicional tem por objecto o acórdão proferido pelo TSI em de 7 de Dezembro de 2023, na parte em que considerou existir um erro no pressuposto de facto na contagem pela ora recorrente do prazo da concessão, determinando a anulabilidade do acto recorrido.*

*2.ª – O acórdão recorrido, ao considerar que existiu vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, na medida em que o prazo da concessão, com a alteração da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, operada pela Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, se começa a contar, naqueles casos em que não havia sido ainda outorgada escritura, a partir da data da entrada em vigor desta última (4 de Agosto de 1991) e não da data da publicação do despacho referido no artigo 125.º da Lei de terras, incorre em erro de julgamento de direito, por violação do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, devendo ser revogado.*

*3.ª – O artigo 4.º da Lei 8/91/M é muito claro, ao preceituar que são imediatamente aplicáveis as disposições dos artigos 125.º, 126.º e 127.º da Lei 6/80/M, de 5 de Julho, na redacção dada pela Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, não fazendo qualquer ressalva, categorização ou tipologia de casos pendentes, antes incluindo todos aqueles relativamente aos quais exista despacho de deferimento publicado, como é o caso dos autos.*

*4.ª – Pelo que o prazo da concessão titulada pelo Despacho n.º 36/SAES/86, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 42, de 20 de Outubro de 1986, conta-se a partir da data da respectiva publicação e não da data da entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho.*

*5.ª – A existir qualquer invalidade do acto recorrido, seria um vício de violação de lei por erro nos pressupostos de direito, caso o Tribunal a quo entendesse que a entidade recorrida, ora recorrente, fez uma errada interpretação e aplicação do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho.*

*6.ª – O Acórdão recorrido viola o princípio da legalidade porquanto a interpretação aí explanada é diferente do que se encontra expressamente previsto na lei uma vez que não houve, por parte do legislador, uma vontade de salvaguardar*

*estes casos pendentes.*

*7.ª – O recurso contencioso é de mera legalidade, sendo que a apreciação da conveniência do acto não é efectuada nesta sede, que só afere sobre o cumprimento da legalidade ou a validade do acto, mas em sede de acção, quer quanto à execução contratual, quer quanto ao apuramento de eventual responsabilidade civil.*

*8.ª – A cláusula segunda do contrato de concessão não estabelece um termo inicial suspensivo, mas funciona apenas como um requisito de forma ou uma mera formalidade, dispensada com a entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, que veio ope legis determinar a contagem do prazo da concessão a partir da data da publicação do despacho no BO.*

*9.ª – O efeito prático da anulação do acto recorrido seria a prática de outro, com idêntico conteúdo, pois a concessão já se encontra, ainda assim, caducada pelo decurso do prazo de 25 anos (mantendo-se uma concessão provisória) mesmo quando contado, como preconiza o acórdão recorrido, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho”; (cfr., fls. 922 a 932).*

\*

Sem resposta, vieram os autos a esta Instância.

\*

Adequadamente processados os autos, cumpre apreciar e decidir.

A tanta se passa.

## **Fundamentação**

### **Dos factos**

2. O Tribunal de Segunda Instância deu como provada a seguinte matéria de facto:

*“1. Por Despacho n.º 36/SAES/86, publicado no BO de 20 de Outubro, foi autorizada a concessão por arrendamento e com dispensa de hasta pública, o terreno com a área de 930m<sup>2</sup>, situado em Macau, entre a Travessa do Laboratório e a Rua Marginal do Canal dos Patos, designado por lote B, a favor de A, B, C, F, H, I, J, E, G e K.*

*2. Por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP), de 30 de Agosto de 1991, foi autorizado o desencadeamento do procedimento de troca do lote B pelo lote C, ficando o lote C confinante com o lote B.*

*3. Em 02 de Outubro de 1996, a Administração enviou aos recorrentes a minuta do contrato referente à troca do lote B pelo lote C, na qual se indicava que o lote C seria aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, composto por 21 pisos, destinado a fins habitacionais, comerciais e de estacionamento, cujo prémio seria fixado em 10,168,581.00 patacas e, a fim de permitir registar o respectivo terreno na CRP, seria fixado o prazo de arrendamento de 25 anos contado a partir de 20 de Outubro de 1986, ou seja, a partir da data da publicação no BO do Despacho n.º 36/SAES/86.*

*4. Em 22 de Fevereiro de 2008, os Recorrentes enviaram uma carta à DSSOPT, na qual afirmam que não responderam ao ofício e minuta de contrato enviados pela Administração em 02 de Outubro de 1996 por motivo de crise no mercado imobiliário ocorrida anteriormente mas que agora, em 2008, já estavam*

*reunidas as condições para darem seguimento ao processo, tendo, por isso, declarado aceitar as condições contratuais.*

*5. A Administração não respondeu a carta dos recorrentes acima em referência.*

*6. Por despacho do Chefe do Executivo de 14 de Abril de 2015, exarado sobre o parecer do STOP de 17 de Março de 2015, que concordou com o proposto no processo n.º 61/2013 da Comissão de Terras, pelas razões nele indicadas, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 930m<sup>2</sup>, situado em Macau, entre a Travessa do Laboratório e a Rua Marginal do Canal dos Patos, designado por lote B, pelo decurso do respectivo prazo de validade, o qual foi tomado público pelo despacho do STOP n.º 38/2015, publicado no Suplemento ao BO n.º 16, de 22 de Abril de 2015”; (cfr., fls. 902-v a 903-v).*

### **Do direito**

**3.** Vem a entidade administrativa recorrer do Acórdão pelo Tribunal de Segunda Instância prolatado que concedeu provimento ao recurso contencioso que os agora recorridos interpuseram da decisão do CHEFE DO EXECUTIVO de 14.04.2015 que declarou a caducidade da concessão por arrendamento que lhes foi feita do terreno com a área de 930m<sup>2</sup>, situado Macau, entre a Travessa do Laboratório e a Rua Marginal do Canal dos Patos, designado por lote B.

E, como se colhe das conclusões apresentadas, em causa agora tão

só está saber “quando iniciou o prazo de 25 anos de concessão por arrendamento do terreno em questão”, (pois que foi apenas neste “ponto” que o Tribunal de Segunda Instância reconheceu razão aos então recorrentes, ora recorridos, tendo negado provimento ao seu recurso no que toca a todas as restantes questões, ou seja, quanto à imputada “inexistência de despacho”, “suspensão da contagem do prazo da concessão”, “violação do princípio da decisão, da boa fé, da tutela de confiança, da igualdade e da justiça”).

Vejamos então de que lado está a razão.

Pois bem, em sede do anterior recurso contencioso pelos ora recorridos interposto do despacho que declarou a “caducidade da concessão do dito terreno”, e pronunciando-se sobre a matéria agora sob apreciação, assim ponderou o Tribunal de Segunda Instância:

*“Sustentam os Recorrentes que o início do prazo de 25 anos de validade da concessão do terreno não pode contar-se a partir da publicação do Despacho n.º 36/SAES/86, de 20 de Outubro, já que a cláusula 2ª do contrato da concessão previa que o prazo da concessão só começava a contar a partir da data da celebração da escritura, que não foi feita em consequência da entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, nos termos da qual o título da concessão passava a ser o despacho de deferimento publicado no BO e não a escritura do contrato de concessão.*

*Quid iuris?*

*O Despacho n.º 36/SAES/86 foi publicado no BO de 20/10/1986, onde fixou uma das condições do contrato de concessão o seguinte:*

*“1. O arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, a contar a partir da data da outorga da escritura do presente contrato.” (cfr. n.º 1 da cláusula 2ª do contrato).*

*Sem as alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 8/91/M, o prazo da concessão do terreno em causa contava-se a partir da data da outorga da escritura do contrato da concessão, isto é, uma data certamente posterior à da publicação do Despacho n.º 36/SAES/86.*

*A Lei n.º 8/91/M foi publicada no dia 29/07/1991, sem prever qualquer data específica da entrada em vigor, pelo que entrou em vigor no dia 04/08/1991.*

*Entre a publicação do Despacho n.º 36/SAES/86 e a entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, existe um lapso de tempo cerca de 5 anos.*

*Até à entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, ainda não se celebrou a escritura do contrato da concessão entre os Recorrentes e a Administração.*

*Ou seja, até 04/08/1991, ainda não se iniciou a contagem do prazo da concessão para o terreno em causa.*

*Tendo a nova lei dispensado a outorga da escritura do contrato da concessão, a forma da contagem do prazo da concessão inicialmente prevista no n.º 1 da cláusula 2ª do contrato deixava de ter qualquer utilidade prática.*

*Assim, já não pode servir para determinar o início da contagem do prazo da concessão.*

*Pergunta-se então como é que vamos contar o prazo das concessões do terreno anteriores cuja outorga da escritura do contrato tornou-se desnecessária face à Lei n.º 8/91/M?*

*Se contar o prazo de 25 anos da concessão a partir de 20/10/1986 (data da publicação no BO do Despacho n.º 36/SAES/86) significa uma redução quase 1/5 do prazo, o que se traduz numa injustiça para os Recorrentes.*

*Cremos que o legislador ao mandar aplicar aos processos pendentes da concessão a disposição da nova lei não tenha a intenção de reduzir os prazos da*

*validade das concessões já autorizadas mas à espera da celebração da escritura do contrato, antes queria simplificar as formalidades burocráticas da concessão, dispensando a outorga da escritura do contrato da concessão.*

*Nesta conformidade, entendemos que deveria iniciar a contagem do prazo dessas concessões a partir da data da entrada em vigor da Lei n° 8/91/M, ou seja, a partir do dia 04/08/1991, já que só a partir desta data é que o despacho de autorização tornou-se título bastante da concessão, em substituição da outorga da escritura do contrato.*

*Assim, o termo do prazo da concessão do caso sub justice ocorre-se no dia 04/08/2016, pelo que à data do acto recorrido (14/04/2015), ainda não se verifica a caducidade da concessão.*

*Existe portanto erro no pressuposto de facto, o que determina a anulabilidade do acto recorrido”; (cfr., fls. 904-v a 905-v).*

Quid iuris?

Ora, sem prejuízo do muito respeito pelo transcrito entendimento assumido no Acórdão agora recorrido do Tribunal de Segunda Instância, cremos que o mesmo não se pode manter, muito não se apresentando necessário consignar para o demonstrar.

Desde já, cabe dizer que é, no mínimo, (muito) estranho que os ora recorridos tenham aceite (expressamente) a “determinação” pela Administração em 20.10.1996 efectuada no sentido de que “o prazo de

arrendamento do terreno era de 25 anos, contados “*a partir de 20.10.1986, ou seja, a partir da data da publicação no B.O. do Despacho n.º 36/SAES/86*”, (ou seja, o “Despacho que autorizou a concessão”, cfr., “ponto 3” da matéria de facto), e que, após a declaração de caducidade da aludida concessão nos seus exactos termos, (tendo-se em conta esta “mesma data”), a venham questionar com o anterior recurso contencioso que interpuseram no Tribunal de Segunda Instância, (e que deu lugar ao Acórdão agora recorrido).

Com efeito, e como se constata da já aludida matéria de facto, perante a dita “comunicação” da Administração, (datada de 02.10.1996, e à qual não se opuseram por um período de tempo superior a 10 anos), acabaram os recorridos por responder, (em 22.02.2008), declarando aceitar “*as condições contratuais*”; (cfr., “ponto 4” da matéria de facto).

E, nesta conformidade, desde logo, (e apenas) por aí, se nos apresenta que sem “justo fundamento” se mostra ser a sua pretensão.

Admitindo-se, porém, que tal não seja “determinante” para a questão a decidir, e que se entenda que aos recorrentes assiste o legítimo

direito de impugnar e discutir o acerto da aludida “declaração de caducidade” do já identificado terreno, mostra-se de consignar (igualmente) que, independentemente do demais, imperativo é considerar que integralmente decorrido já está o dito “*prazo de concessão de 25 anos*”, já que, mesmo contabilizando-se, (como se entendeu no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância), como “*data do seu início*”, a “*data da publicação da Lei n.º 8/91/M*”, em 04.08.1991 – que introduziu alterações na Lei n.º 6/80/M, e com a qual se veio a prescindir da celebração da escritura pública, que era o acto que no anterior regime marcava o início da concessão, determinando que o início do prazo de concessão fosse o da data da publicação do respectivo despacho; (cfr., art. 4º, n.º 1 da Lei n.º 8/91/M, e os artºs 125º, 126º e 127º da Lei n.º 6/80/M) – evidente é também que há muito que esgotado está tal “prazo de 25 anos”.

Com efeito, ainda que acompanhássemos o entendimento do Tribunal de Segunda Instância no sentido de que o prazo de concessão de 25 anos (apenas) chegava ao seu término em “04.08.2016”, (cfr., o penúltimo § do transcrito Acórdão recorrido), importa ter presente que a “*declaração de caducidade da concessão por arrendamento*” constitui

um “*acto administrativo de natureza vinculada*”, claro se nos apresentando assim que razão tem a entidade recorrente quando considera que “*O efeito prático da anulação do acto recorrido seria a prática de outro, com idêntico conteúdo, pois a concessão já se encontra, ainda assim, caducada pelo decurso do prazo de 25 anos (mantendo-se uma concessão provisória) mesmo quando contado, como preconiza o acórdão recorrido, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho*”; (cfr., concl. 9ª).

Na verdade, quanto à “natureza” do acto administrativo em questão, firme tem sido o (nosso) entendimento no sentido de que “*Perante a falta de aproveitamento do terreno no prazo de aproveitamento previamente estabelecido, bem como o decurso do prazo de arrendamento, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade de concessão do terreno*”; (cfr., v.g., e entre outros, os Acs. deste T.U.I. de 10.06.2020, Proc. n.º 35/2020, de 14.10.2020, Proc. n.º 125/2020, de 30.10.2020, Proc. n.º 131/2020 e de 06.01.2021, Proc. n.º 177/2020).

Por sua vez, não se pode olvidar que na matéria em questão vigora

o “*princípio do aproveitamento do acto administrativo*” – ou da “*inoperância dos vícios do acto administrativo*” – que, introduzindo alterações no regime da sua invalidade, (designadamente, no que toca à sua anulabilidade), implica que, mesmo que verificado o vício, não se venha a decidir pela sua anulação, tudo se passando como se o acto administrativo em questão não se mostrasse eivado de qualquer invalidade, (ou como se o vício nunca tivesse existido), não obstante a ilegalidade do acto à sua manutenção e produção de efeitos; (sobre o tema, cfr., v.g., os Acs. deste T.U.I. de 30.04.2008, Proc. n.º 10/2007, de 10.06.2011, Proc. n.º 23/2011, de 25.04.2012, Proc. n.º 11/2012, de 25.07.2012, Proc. n.º 48/2012, de 18.12.2013, Proc. n.º 77/2013, de 13.03.2019, Proc. n.º 16/2019, e de 29.11.2019, Procs. n.ºs 81/2017 e 118/2019, podendo-se ver também Vitalino Canas in, “O vício de forma no acto administrativo”, Revista Jurídica da AAFDL, n.ºs 9/10, Jan./Jun. 1987, pág. 135 a 186; J. C. Vieira de Andrade in, “O dever de fundamentação expressa de actos administrativos”, Almedina, pág. 307 a 336; Pedro Machete in, “A audiência dos interessados no procedimento administrativo”, Universidade Católica Editora, 1995, pág. 528 a 529, e “Os limites do aproveitamento do acto administrativo”, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 101, 2013, pág. 64 a 67; Inês Pereira Ramalho

in, “O princípio do aproveitamento do ato administrativo”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. LII, n.º 1-2, 2011; Natália Torquete Moura in, “Reflexões sobre o princípio do aproveitamento do ato administrativo procedimentalmente viciado”, O Direito, n.º 145, 2013, I-II, pág. 207 a 250; Tiago Serrão, Carla Amado Gomes e Paulo Otero in, “Estudos de Homenagem a Rui Machete”, Almedina, 2015, pág. 9 a 44; Ana Celeste Carvalho in, “A anulação e o princípio do aproveitamento do ato administrativo”, O Novo C.P.A., Centro de Estudos Judiciários, 2016, e “O Princípio do Aproveitamento do Acto Administrativo no Direito Administrativo da R.A.E.M.”, Administração, n.º 110, Vol. XXVIII, 2015-4º, pág. 1043 a 1072, onde se faz um interessante estudo sobre a matéria com referências da doutrina e jurisprudência, inclusive, deste T.U.I.; Edmilson W. S. Conde in, “Algumas reflexões sobre o art. 163º, n.º 5 do CPA: o «novo» princípio do aproveitamento do acto administrativo”, Rev. e-Pública, Vol. 3, n.º 1, I.C.J.P., 2016; Guilherme F. Teixeira in, “Da eficácia não invalidante dos atos administrativos anuláveis”, Rev. e-Pública, Vol. 4, n.º 2, I.C.J.P., 2017; Luís Heleno Terrinha in, “Procedimentalismo jurídico-administrativo e aproveitamento do acto”, Comentários ao novo C.P.A., Vol. II, 4ª ed., A.A.F.D.L., 2018; R. L. Gomes Cruz in, “A Resiliência do

Ato Administrativo Anulável – Princípio do Aproveitamento do Ato Administrativo – Eficiência versus Legalidade”, F.D.U.L., 2018; e Carlos Cadilha in, “Afastamento do Efeito Anulatório em Procedimento Administrativo”, Centro de Estudos Judiciários, 2020).

Com efeito, considerando a necessidade de um saudável (e pragmático) equilíbrio entre o “princípio da legalidade” da actividade administrativa e o da “prosecução do interesse público”, da “celeridade”, da “eficiência”, e do “custo-benefício”, deve-se pois – com base no aludido “princípio do aproveitamento do acto administrativo” – considerar irrelevante, ou inoperante, a invalidade de um acto administrativo, se através de um juízo de prognose póstuma, se vir a concluir, com segurança, que o “conteúdo” do acto administrativo inválido na concreta situação em questão não pode ser outro, (ou porque, sem o vício, o acto seria praticado exactamente com o mesmo conteúdo), sendo, portanto, (totalmente) inútil a sua anulação.

Como abordando o tema também nota Paulo Otero:

*“Se a inconstitucionalidade e as situações de nulidade decorrentes*

*da violação da legalidade ordinária permitem que certos efeitos possam ser ressalvados, conferindo a ordem jurídica ao juiz um poder modulativo ou manipulador dos efeitos das suas sentenças, por maioria de razão, atendendo a uma exigência de unidade do sistema jurídico em torno dos valores da segurança, equidade e interesse público de excepcional relevo, não pode deixar de se reconhecer ao juiz a faculdade de adoptar uma de duas condutas:*

*- Procedendo à anulação de um acto, ressaltar situações já produzidas ao seu abrigo, fixando os efeitos da anulação com alcance mais restritivo do que os resultantes da retroactividade da “destruição” do acto anulável;*

*- Apesar de reconhecer a invalidade do acto, afastar, todavia, o efeito anulatório, permitindo que o acto continue a produzir efeitos como se fosse válido”; (in “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, Almedina, 2014, pág. 564 a 565).*

Ora, in casu, e como se viu, a “declaração de caducidade da concessão por arrendamento do terreno em questão” – atentas as concretas e específicas circunstâncias da situação em causa – teria necessariamente que ocorrer após decorridos os “25 anos” da sua

concessão (provisória), o que, na opinião do Tribunal de Segunda Instância, devia suceder em “04.08.2016”, (data esta que foi aceite pelos ora recorridos que à mesma não se opuseram nem impugnaram), e, assim, (decorridos que entretanto até já estão quase “10 anos” desta data), vista está a solução para o presente recurso.

— Adequado se mostra porém uma última e derradeira nota.

É a seguinte.

Não se ignora que o atrás referido “princípio do aproveitamento do acto administrativo” não se encontra (expressamente) consagrado no C.P.A. em vigor, (diversamente do que por exemplo sucede com o C.P.A. português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01; cfr., art. 165º, valendo a pena, em nossa modesta opinião, reflectir-se sobre tal questão, e, quiçá, na sua inclusão e expressa previsão na anunciada revisão do aludido Código que se vier a julgar dever proceder).

No entanto, seja como for, e como nos parece de entender, (constituindo também a opinião generalizada; cfr., v.g., os Acs. do S.T.A.

de 22.05.2007 e de 12.07.2007, Procs. n.ºs 0161/07 e 0383/07), adequado se nos mostra de considerar tratar-se de um “*princípio geral de direito*”, (que se exprime pela fórmula latina «*utile per inutile non vitiatur*»), ditando, essencialmente, que não devem ser tomadas decisões sem (verdadeiro) “alcance real” para o impugnante, pois que a “economia de meios” não deixa de ser um “valor jurídico”, correspondendo a uma dimensão indispensável do (próprio) “interesse público”.

Dest’arte, em conformidade com o expendido, e considerando-se também que o aludido princípio jurídico não corresponde a uma simples ou mera “possibilidade”, mas a um verdadeiro “imperativo”, a esta Instância resta deliberar como segue.

### **Decisão**

**4. Nos termos e fundamentos que se deixam expostos, em conferência, acordam conceder provimento ao recurso, revogando-se o Acórdão recorrido do Tribunal de Segunda Instância.**

**Custas, ambas as Instâncias, pelos recorridos em com taxa de**

**justiça de 15 UCs.**

**Registe e notifique.**

Macau, aos 20 de Março de 2026

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Song Man Lei

Choi Mou Pan