

Processo n.º 79/2018

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, S.A.

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

Data da conferência: 25 de Setembro de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Falta de fundamentação

- Princípios da boa fé e da tutela da confiança
- Renovação da concessão provisória
- Aplicação analógica do n.º 5 do art.º 104.º da Lei de Terra
- Lei Básica da RAEM

SUMÁRIO

1. Nos termos dos art.ºs 114.º e 115.º do CPA, a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo a fundamentação consistir em mera declaração de concordância com os

fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.

2. Tratando-se dum acto vinculado, tem a Administração o dever de declarar a caducidade de concessão do terreno no caso de ter decorrido o prazo de concessão sem que se tenha concluído o aproveitamento do terreno.

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

4. 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 excepção prevista na lei (que não é o nosso caso).

5. A lei é muito clara quanto à não renovação da concessão provisória do terreno 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.

6. Fica afastada a aplicação por analogia do n.º 5 do art.º 104.º da Lei de Terras, não podendo haver lugar à suspensão nem à prorrogação do prazo de concessão do terreno.

7. 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, 103.º e 120.º.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, S.A., melhor identificada nos autos, interpôs o recurso contencioso do despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 5 de Setembro de 2016 que lhe indeferiu o pedido de prorrogação do prazo da concessão por arrendamento do terreno sito na Península de Macau, com a área de 4169m², designado por lote 3 da zona “A” do Plano da Praia Grande.

Por acórdão proferido em 26 de Abril de 2018, o Tribunal de Segunda Instância julgou improcedente o recurso contencioso, mantendo o acto administrativo impugnado.

Inconformada com o acórdão, recorre **Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, S.A.** para o Tribunal de Última Instância, suscitando as seguintes questões:

- Ao entender que o acto administrativo impugnado satisfaz as exigências do art.º 115.º do Código do Procedimento Administrativo, o acórdão recorrido incorreu em erro;
- O acto administrativo recorrido violou o princípio da boa fé e o

princípio da tutela da confiança.

- O acórdão recorrido incorreu no erro na aplicação da Lei de Terras, nomeadamente os art.ºs 48.º e 104.º n.º 5 desta lei;

- O acto administrativo que indeferiu o pedido de prorrogação do prazo da concessão por arrendamento do lote A3 violou os art.ºs 6.º, 103.º e 120.º da Lei Básica e ofendeu o direito à propriedade privada da recorrente protegida pela Lei Básica.

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

E o Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, também no sentido de ser negado provimento ao recurso.

2. Factos

Foi dado como assente a seguinte matéria de facto:

1 - De acordo com o contrato de concessão regulado pelo despacho n.º 91/SATOP/94 publicado no Boletim Oficial de Macau, n.º 30, II Série, 27 de Julho de 1994, foram transmitidos, a favor da recorrente “**Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, S.A.**” e com a autorização do Governo de Macau, os direitos resultados da concessão, por arrendamento, do lote A3 à concessionária primitiva “*Sociedade de Empreendimentos Nam Van SARL*”. (fls. 2 a 4 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

2 - Segundo a cláusula 2^a do aludido contrato de concessão, o arrendamento objectivo do contrato foi válido até 30 de Julho de 2016, podendo este prazo ser, de acordo com a lei, sucessivamente renovado até 19 de Dezembro de 2049.

3 - Segundo a cláusula 3^a do contrato, o lote A3 deveria ser aproveitado para a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, destinado a comércio, escritório e estacionamento, em conformidade com a Portaria n.º 69/91/M alterada pela Portaria n.º 134/92/M.

4 - Conforme a cláusula 5^a do contrato, o aproveitamento do terreno em causa devia operar-se no prazo de 66 meses contados a partir da data de 6 de Julho de 1992.

5 - De acordo com a cláusula 10^a, o contrato em causa rege-se, pelo estipulado no contrato de concessão titulado pelo Despacho n.º 73/SATOP/92, com as alterações introduzidas pelos Despachos n.º 57/SATOP/93 e n.º 56/SATOP/94, e pela Lei n.º 6/80/M.

6 - Em 30 de Outubro de 1997, a então concessionária “*Sociedade de Empreendimentos Nam Van, S.A.R.L*” requereu junto do então Governo de Macau a *alteração da finalidade* dos lotes 1 e 3 da zona A do empreendimento «Fecho da Baía da Praia Grande». (fls. 15 a 16 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

7 - Através do ofício n.º 127/SATOP/98, o então Secretário-Adjunto

para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) afirmou que não se opôs à alteração da finalidade e que o respectivo procedimento podia ser aberto. (fls. 41 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

8 - Em 8 de Junho de 1998, a recorrente apresentou à DSSOPT o pedido de alteração da finalidade do lote A3 conforme as exigências descritas no ofício acima referido, solicitando que a finalidade do terreno fosse alterada para a construção de um edifício, com 141,5 metros de altura, destinado a habitação, comércio e estacionamento, anexando ao pedido documentos tais como a declaração de responsabilidade do arquitecto, a memória descritiva e as guias técnicas. (fls. 17 a 42 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

9 - Através do ofício n.º 577/1385.1/DSODEP/98, a então DSSOPT notificou a recorrente da necessidade da alteração do projecto e da apresentação de documentos complementares relativamente ao acima mencionado pedido de alteração da finalidade do lote A3. (fls. 54 a 56 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

10 - Em 7 de Janeiro de 1999, a pedido do supra aludido ofício, o arquitecto da recorrente submeteu à DSSOPT os documentos complementares por esta exigidas. (fls. 51 a 84 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

11 - Através do ofício n.º 065/1385.1/DSODEP/99, a então DSSOPT notificou a recorrente do recebimento dos respectivos documentos

complementares. (fls. 66 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

12 - Em 8 de Fevereiro de 1999 e quanto ao ofício supra mencionado, o arquitecto da recorrente solicitou que a DSSOPT, tendo em conta o tempo do respectivo trabalho, apreciasse o respectivo pedido de alteração da finalidade do lote A3 o mais depressa possível. (fls. 89 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

13 - Através do ofício n.º 280/962.4/DSODEP/99, a então DSSOPT notificou a original concessionária Sociedade de Empreendimentos Nam Van, S.A.R.L. para alterar a minuta do contrato de concessão de 31 de Julho de 1991 e incluir, no prazo de 20 dias, as respostas dos titulares do lote A3. (fls. 115 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

14 - Em 13 de Julho de 1999, a recorrente respondeu à então DSSOPT conforme o exigido no ofício supra referido, pedindo a autorização da alteração da finalidade do lote A3. (fls. 117 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

15 - Através do ofício n.º 310/1385.1/DSODEP/99, a então DSSOPT notificou a recorrente para a apresentação de alterados documentos de arquitectura respeitante à alteração da finalidade do lote A3. (fls. 146 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

16 - Em 28 de Julho de 1999 (T-2283), a recorrente enviou carta à então DSSOPT para apresentar, conforme exigido pelos ofícios n.º 280/962.4/DSODEP/99 e n.º 310/1385.1/DSODEP/99, a memória

descritiva das fracções autónomas e os respectivos projectos do prédio após a alteração da finalidade do lote A3.

17 - Em 5 de Agosto de 1999, o arquitecto da recorrente enviou carta à então DSSOPT, dizendo que já lhe tinha apresentado o pedido de alteração em 26 de Julho de 1999 conforme exigido pelos ofícios acima referidos e requerendo a emissão, por parte da Administração, do ofício que autorizasse a alteração.

18 - Em virtude das diversas dificuldades enfrentadas no âmbito económico e na construção das infra-estruturas, o *prazo de aproveitamento* da zona A estipulado na cláusula sexta do contrato de concessão acima referido *foi prorrogado pelo período de 60 meses*, quer dizer que o prazo de aproveitamento do lote A3 foi *prorrogado pelo então Governo de Macau para 18 de Agosto de 2004*. (documento 2 – Despacho n.º 71/SATOP/99, a fls. 59-65 dos autos).

19 - Através do ofício n.º 456/1385.1/DSODEP/99, a então DSSOPT respondeu à recorrente, emitindo parecer sobre a viabilidade da alteração da finalidade do lote A3 mencionada pela recorrente em 28 de Julho de 1999 (T-2283), e exigindo a alteração dos documentos de arquitectura apresentados no pedido. (fls. 235 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

20 - Em 18 de Novembro de 1999, o arquitecto da recorrente respondeu ao aludido ofício, requerendo novamente a decisão da DSSOPT relativamente ao estudo prévio por aquele apresentado. (fls. 240 do

processo n.º 1385 da DSSOPT).

21 - De acordo com o ofício n.º 6765/DURDEP/99 de 29 de Dezembro de 1999, foram emitidos pareceres de viabilidade respeitante ao estudo prévio n.º BC/164-98 apresentado em 4 de Março de 1998 e ao estudo prévio da alteração da finalidade de terreno apresentado em 18 de Novembro de 1999. (fls. 241 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

22 - Em 17 de Agosto de 2004 (T-4315), a recorrente apresentou junto da DSSOPT o *pedido de prorrogação* do prazo de aproveitamento do lote A3; em 20 de Abril de 2005, a mesma foi notificada pela DSSOPT através do ofício n.º 214/1385/DSODEP/2005 da concessão de *prorrogação do prazo de aproveitamento do lote A3 para 18 de Agosto de 2008*. (fls. 256 e 266 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

23 - O ofício n.º 214/1385/DSODEP/2005 da DSSOPT indica expressamente que a supra referida concessão de prorrogação de prazo não implica multa.

24 - Por outro lado, durante o referido prazo de aproveitamento, o despacho do Chefe do Executivo n.º 248/2006 revogou o Regulamento do Plano de Intervenção Urbanística dos Novos Aterros do Porto Exterior (PIUNAPE) e os Regulamentos dos Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande, respectivamente aprovados pelas Portarias n.ºs 68/91/M e 69/91/M (documento a fls. 66-67 dos autos)

25 - Em 24 de Fevereiro de 2009, a recorrente requereu à DSSOPT a

prorrogação do prazo de aproveitamento do lote A3. (fls. 267 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

26 - Conforme a comunicação interna da DSSPOT, a Administração nunca emitiu a planta de alinhamento oficial relativamente ao lote A3. Da comunicação interna também resulta que os prédios existentes no lote A3 foram construídos em directa conformidade com as condições de construção estabelecidas para lote A3 pela Portaria n.º 69/91/M. (vide fls. 307 e 309 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

27 - Em 31 de Maio de 2011, a DSSOPT notificou a recorrente, através do ofício n.º 390/1385.02/DSODEP/2011, para apresentar a exposição escrita relativamente a não integral aproveitamento do lote A3. (fls. 325 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

28 - Em 27 de Junho de 2011, a recorrente respondeu ao ofício supra mencionado, apresentando também à DSSOPT o estudo prévio do lote A3, o projecto de construção e de obra do lote, o mapa de horário de execução, o certificado das condições financeiras e a certidão de inexistência de registo de prémio em dívida emitida pela DSF, bem como o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno para 28 de Fevereiro de 2016. (fls. 332 a 362 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

29 - Quanto ao aludido pedido e resposta, a DSSOPT não emitiu qualquer ofício à recorrente para notificá-la de qualquer processo de apreciação e decisão relativamente aos supra referidos estudo prévio e

documentos de arquitectura do lote A3.

30 - Em 25 de Fevereiro de 2013, a DSSOPT notificou a recorrente, por ofício n.º 150/1385.02/DSODEP/2013, da *audiência prévia* relativamente ao sentido da decisão de declarar a *caducidade da concessão* do terreno por incumprimento das obrigações contratuais. (vide fls. 747 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

31 - Em 14 de Março de 2013, a recorrente apresentou a audiência escrita em conformidade com o ofício n.º 150/1385.02/DSODEP/2013 de 25 de Fevereiro de 2013 da DSSOPT, e também exigiu à Administração o tratamento do estudo prévio por aquela apresentada em 27 de Junho de 2011 e o fornecimento de condições, designadamente a emissão da planta de alinhamento oficial do terreno concedido para que a recorrente devolvesse o respectivo terreno de acordo com o contrato de concessão. (fls. 749 a 774 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

32 - Após a realização da audiência, a Administração não incluiu o presente caso no âmbito de declaração de caducidade de concessões.

33 - Em 22 de Agosto de 2014, a recorrente foi notificada, por ofício n.º 213/DSTSEA/2013 da Comissão de Terras, de que o prazo de aproveitamento do lote A3 *foi prorrogado para 30 de Julho de 2016*. (vide fls. 1749 a 1750 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

34 - O aludido ofício da Comissão de Terras foi feito em harmonia com o parecer n.º 79/2014 de 14 de Agosto de 2014, que tem o seguinte

conteúdo:

“ ...

60.2 O arrendamento deste terreno é válido até 30 de Julho de 2016 (cerca de dois anos)

...

60.4 O acompanhamento do processo ora em andamento – a elaboração do presente relatório/proposta, parecer e despacho, parecer da Comissão de Terras, a realização da audiência prévia e a efectuação do pagamento de multa em relação a que, aquando da não abertura do processo de declaração de caducidade da concessão e da prorrogação do prazo de aproveitamento, se deve ou não ser aplicada a multa conforme o período em que a responsabilidade pelo incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno era imputável à empresa concessionária – precisa de vários meses, o que reduzirá o tempo de aproveitamento do terreno no remanescente prazo de dois anos;

60.5 Mesmo que a concessionária cumpra a finalidade do terreno e a área de construção, seria muito provável que apresente um projecto que implique a necessidade de alteração contratual. Também deve ser emitida a planta de condições urbanísticas no sentido de que, se tal projecto seja elaborado conforme a planta e a legislação vigente, deve ser aprovado. Razão pela qual, será preciso mais tempo, o que reduzirá o tempo disponível para o aproveitamento do terreno no restante prazo.

...

62. ... No entanto, o prazo de arrendamento irá expirar em 30 de Julho de 2016, e o tempo de cerca de dois anos não é suficiente para concluir o aproveitamento do terreno em causa. O que é preciso fazer dentro deste prazo são os trâmites de prorrogação do prazo de aproveitamento, a emissão da planta de condições urbanísticas para a elaboração e a entrega do projecto, a apreciação desse projecto para a nova execução de obra, bem como a realização da vistoria, a emissão da licença de utilização e do certificado de conclusão de aproveitamento para que a concessão se torne definitiva antes da expiração do prazo de arrendamento, ...”

35 - Em 9 de Junho de 2015, a recorrente requereu à DSSOPT a planta de condições urbanísticas do lote A3. (fls. 1810 a 1812 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

36 - Em 25 de Junho de 2015, o Chefe do Executivo enviou uma carta ao Comissário contra a Corrupção, exigindo que a CCAC realizasse investigação relativamente a existência ou não de infracção no processo da decisão de não declarar caducada a concessão das 16 parcelas de terrenos e apresentasse-lhe relatório. (documento a fls. 68-95 dos autos – fls. 2 do relatório de investigação do CCAC sobre as 16 parcelas de terrenos cuja concessão não foi declarada caducada)

37 - O terreno em causa é um dos acima referidos 16 terrenos cuja

concessão não foi declarada caducada.

38 - Durante o período de investigação por parte do CCAC, a DSSOPT não emitiu licença ou documento necessário ao desenvolvimento do terreno em causa, suspendendo a apreciação da respectiva licença ou documento.

39 - Em 24 de Dezembro de 2015, o CCAC publicou o relatório de investigação, do que resultou que a não declaração de caducidade do terreno em causa não violou a disposição legal vigente.

40 - Em 16 de Março de 2016, o Conselho do Planeamento Urbanístico realizou reunião para discutir o conteúdo do projecto da planta de condições urbanísticas do lote A3. (fls. 1810 a 1812 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

41 - Em 27 de Abril de 2016, a DSSOPT aprovou a *proposta n.º 344/DPU/2016* e emitiu a planta de condições urbanísticas do lote A3. (fls. 1810 a 1812 do processo n.º 1385 da DSSOPT)

42 - No dia 23/08/2016 foi lavrada a seguinte Proposta n.º 334/DSODEP/2016:

Proposta N.º: 334/DSODEP/2016

Data: 23/08/2016

Assunto: Relatório do instrutor – pedido de prorrogação do prazo de concessão

por arrendamento, do terreno sito na Península de Macau, com a área de 4 169 m², designado por lote 3 da zona “A” do Plano da Praia Grande, titulado pelo Despacho n.º 91/SATOP/94, a favor da “Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, SARL”. (Proc. n.º 1385.03)

1. Por despacho do Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP), de 27 de Julho de 2016, exarado sobre a Proposta n.º 299/DSODEP/2016 de 19 de Julho, que pretende indeferir o pedido efectuado pela Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, SARL (adiante designado por “requerente”), de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento, do terreno com a área de 4 169 m², designado por lote 3 da zona “A” do Plano da Praia Grande com fundamento de que nos termos do artigo 44.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras», o estado jurídico da concessão do terreno em epígrafe está provisória, a sua prorrogação do prazo de concessão por arrendamento violará o n.º 1 do artigo 47.º da mesma Lei. (Anexo 1)

2. Nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, através do ofício n.º 727/1385.03/DSODEP/2016 de 27 de Julho, foi notificada a requerente, no prazo de 10 dias contados a partir de recepção do referido ofício, para se pronunciar por escrito sobre a referida intenção decisória. (Anexo 2)

3. Em resposta ao referido ofício e para efeito da audiência prévia, a requerente apresentou uma alegação escrita com entrada sob o n.º 112796/2016 de 8 de Agosto de 2016, e com os fundamentos principais seguintes: (Anexo 3)

3.1 Falta da audiência escrita, o conteúdo do ofício n.º

727/1385.03/DSODEP/2016 não conforme com o n.º 2 do artigo 94.º do CPA;

3.2 Imcompetência, o STOP não tem competência para decidir o pedido em causa;

3.3 Erro na aplicação da lei, os artigos 44.º e 47.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras» não se aplicam ao presente caso;

3.4 Falta da resposta aos fundamentos concretos alegados no pedido em causa.

Análise

4. A questão que se coloca traduz-se, em suma, em saber se a viabilidade prorrogável do prazo de arrendamento em regime da Lei de terras em vigor.

5. De acordo com o estipulado na cláusula 2.ª do contrato de concessão, esta foi atribuída pelo prazo de 25 anos, contado a partir da data (no dia 30 de Julho de 1991) outorga da escritura pública do contrato de concessão.

6. O referido prazo terminou em 30 de Julho de 2016.

7. De acordo com o estipulado no artigo 44.º e no n.º 1 do artigo n.º 47.º da Lei n.º 10/2013, «Lei de terras», a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos 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.

8. As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do

artigo 48.º da «Lei de terras».

9. Assim sendo, as concessões provisórias não são renováveis nem prorrogáveis.

10. Contrariamente ao alegado na alínea 3.1, conforme o primeiro e último parágrafos do nosso ofício n.º 727/1385.03/DSODEP/2016 de 27 de Julho, já forneceu os elementos necessário, nomeadamente a decisão a tomar nas matérias de facto e de direito, bem como as horas e o local onde o processo pode ser consultado, por isso, não violou o n.º 2 do artigo 94.º do CPA.

11. Relativamente à incompetência da prática do acto do indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento, salienta-se que o despacho do STOP de 27 de Julho de 2016 não é um acto com efeito externo, mas sim um acto de instrumentos, visa apenas notificar à requerente da intenção decisória para efeito da audiência prévia, nunca influenciar à esfera jurídica da mesma.

Para além disso, de referir que embora a alínea 4) do artigo 39.º da «Lei de terras» atribua a competência para autorizar a renovação das concessões de terrenos ao Chefe do Executivo, o acto pode ser praticado pelo STOP nos termos da delegação de competências executivas efectuada pelo Chefe do Executivo no STOP através da Ordem Executiva n.º 113/2014, pois que, na qual decretada com base no artigo 15.º da Lei n.º 2/1999 e no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, o Chefe do Executivo delegou no STOP todas as competências em relação a todos os assuntos respeitantes à DSSOPT (cfr. artigo 6.º e Anexo VI do Regulamento Administrativo n.º 6/1999).

Inserindo-se o acto de para autorizar a renovação das concessões de terrenos nas matérias da gestão e utilização dos solos na RAEM que fazem parte das atribuições da DSSOPT, competindo-lhe nesse domínio, entre outras funções, assegurar o uso e desenvolvimento dos solos, zelar pelo cumprimento dos contratos de concessão, bem como fiscalizar os terrenos concedidos (cfr. artigos 2.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho).

12. Em relação com erro na aplicação da lei, nos termos do artigo 215.º da «Lei de terras», a mesma lei aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, e os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados.

Como não foi procedido ao aproveitamento do terreno até 1 de Março de 2014, data em que a Lei n.º 10/2013 (nova lei de terras) entrou em vigor, quando a concessão do terreno ainda era provisória, pelo que a mesma nova lei é aplicável à presente concessão imediatamente ao abrigo do referido artigo.

Na aplicação imediata da Lei n.º 10/2013, sem dúvida, a presente concessão provisória não pode ser renovada. (cfr. n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013)

13. Em face à falta da resposta aos fundamentos concretos alegados no pedido em causa, salienta-se que na área da concessão provisória, não existe qualquer circunstância prevista na Lei n.º 10/2013 que possa prorrogar o seu prazo, salvo a situação prevista no n.º 2 do artigo 48.º da mesma lei, mas o presente caso não pertence a esta excepção.

Como a natureza improrrogável das concessões provisórias, toma-se inútil apreciar se tais alegados vícios subsistem ou não na actividade administrativa com

fundamento na falta de aproveitamento do terreno no prazo fixado, já que ainda que os mesmos procedessem, nada poderiam alterar o sentido da decisão do indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento.

14. Portanto, não foram carreados para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração do sentido da decisão de indeferimento do pedido em causa.

Conclusão

15. Por fim, tendo em conta o artigo 44.º e o n.º 1 do artigo n.º 47.º da «Lei de terras», submete-se a presente proposta à consideração de V. Ex.ª, a fim de indeferir o pedido efectuado pela concessionária, de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento do terreno em causa;

A consideração superior.

O Técnico Superior,

A

43 - Em 5/09/2016 o Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu o seguinte despacho: “*Concordo*”. (fls. 55 dos autos)

3. Direito

No presente recurso há de apreciar as seguintes questões suscitadas pela recorrente:

- Vício de forma, por falta de fundamentação;
- Violação dos princípios da boa fé e da tutela da confiança;
- Erro na aplicação da Lei de Terras, nomeadamente os art.ºs 48.º e 104.º n.º 5 desta lei; e
- Violação dos art.ºs 6.º, 103.º e 120.º da Lei Básica.

3.1. Do vício de forma por falta de fundamentação

Constata-se nos autos que o despacho impugnado foi proferido pelo Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, com concordância com o teor da Proposta n.º 334/DSODEP/2016, em que o técnico superior da DSODEP propôs o indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento do terreno em causa, principalmente com os seguintes fundamentos:

“5. De acordo com o estipulado na cláusula 2.^a do contrato de concessão, esta foi atribuída pelo prazo de 25 anos, contado a partir da data (no dia 30 de Julho de 1991) outorga da escritura pública do contrato de concessão.

6. O referido prazo terminou em 30 de Julho de 2016.

7. De acordo com o estipulado no artigo 44.º e no n.º 1 do artigo n.º 47.º da Lei n.º 10/2013, «Lei de terras», a concessão por arrendamento é

inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos 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.

8. As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da «Lei de terras».

9. Assim sendo, as concessões provisórias não são renováveis nem prorrogáveis.”

E a proposta foi submetida à consideração superior “tendo em conta o artigo 44.º e o n.º 1 do artigo n.º 47.º da «Lei de Terras»” e “a fim de indeferir o pedido efectuado pela concessionária, de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento do terreno em causa”.

Ora, nos art.ºs 114.º e 115.º do CPA, a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo a fundamentação consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

A fundamentação do acto administrativo deve permitir a um

destinatário normal reconstituir o *iter* cognoscitivo e valorativo do autor do mesmo acto.

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

Conjugando o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas e a proposta integrante do DSODEP, é de afirmar que o acto administrativo se fundamenta no decurso do prazo de concessão do terreno, que terminou em 30 de Julho de 2016, e na impossibilidade de renovação da concessão e de prorrogação do prazo de concessão provisória.

E a lei 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 se verifica precisamente no presente caso.

Alega a recorrente que, como na Proposta n.º 334/DSODEP/2016 não se expôs concretamente quais são “tais alegados vícios” referidos no segundo parágrafo do ponto 13 da Proposta, não se sabe se “tais alegados vícios” são os mesmos imputados no Processo n.º 434/2015 do Tribunal de Segunda Instância, referentes ao erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poder discricionário e à violação dos princípios da boa fé, da igualdade, da justiça, da tutela da confiança e da proporcionalidade, mas

não alegados no pedido de prorrogação do prazo de concessão do terreno em causa apresentado à Administração pela ora recorrente, pelo que se verifica a situação de falta de fundamentação prevista no n.º 2 do art.º 115.º do CPA, dado que não foi esclarecida concretamente a motivação do acto.

Ora, não se percebe, desde logo, a invocação do acórdão proferido no Processo n.º 434/2015, pois tal acórdão nunca foi citado pela Administração para fundamentar a sua decisão.

Por outro lado, a referência a “tais alegados vícios” no ponto 13 da Proposta foi feita em resposta à questão de “falta da resposta aos fundamentos concretos alegados no pedido em causa”, suscitada pela recorrente na sua alegação escrita apresentada em 8 de Agosto de 2016 para efeito da audiência prévia (cfr. al. 3.4. do ponto 3 da Proposta).

Mesmo verificada a menor clareza que a recorrente indica, certo é que tal não é suficiente para afirmar que a motivação do acto administrativo posto em causa não fique concretamente esclarecido, já que a fundamentação do acto deve ser considerada na sua globalidade.

Reitere-se que a leitura da Proposta n.º 334/DSODEP/2016 permite perceber os motivos de facto e de direito que levaram a Administração a tomar decisão de indeferir o pedido da recorrente que pretende a prorrogação do prazo de concessão do terreno.

Não se descortina, no caso vertente, o vício de falta de fundamentação imputado pela recorrente.

3.2. Da violação dos princípios da boa fé e da tutela da confiança

Na óptica da recorrente, ao não autorizar a requerida prorrogação do prazo de concessão, a Administração prejudicou a confiança entre a recorrente e a Administração e quebrou as devidas expectativas razoáveis da recorrente, trazendo-lhe prejuízos inaceitáveis e imprevisíveis e violando a justiça social.

Ora, é de refirmar e salientar o entendimento uniforme deste TUI no sentido de que no âmbito da actividade vinculada não se releva a alegada violação do princípio da boa fé e da tutela da confiança (e ainda dos princípios da justiça, da proporcionalidade e da igualdade).¹

Tal como já foi dito, o indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de concessão tem como fundamento o decurso do prazo de concessão do terreno e a impossibilidade de renovação da concessão e de prorrogação do prazo de concessão provisória.

Na realidade, com a impossibilidade de renovação da concessão e de prorrogação do prazo de concessão provisória e por decurso do prazo da concessão, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão.

¹ Cfr. Ac.s do TUI, de 3 de Maio de 2000, Proc. n.º 9/2000, de 11 de Abril de 2018, Proc. n.º 38/2017, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018, de 5 de Dezembro de 2018, Proc. n.º 88/2018 e de 12 de Dezembro de 2018, Proc. n.º 90/2018.

É de manter aqui a posição deste TUI, já anunciada em vários acórdãos em que se discute a questão sobre a natureza discricionária ou vinculativa do acto de declaração de caducidade.²

Daí que, nos presentes autos, tem a Administração o dever de declarar a caducidade da concessão do terreno em causa, daí que não há hipótese de autorizar a requerida prorrogação do prazo de concessão, devendo a Administração indeferir o pedido da recorrente.

As vicissitudes ocorridas no prazo de concessão e respeitantes ao aproveitamento do terreno não se revelam pertinentes, já que, no caso de declaração da caducidade pelo decurso do prazo de arrendamento do terreno, não é essencial a questão de culpa no não aproveitamento do terreno, pois com o decurso do prazo máximo da concessão provisória sem a conclusão do aproveitamento do terreno, a mesma concessão não pode ser renovadas, desde que não se verifique a excepção prevista na lei (art.º 48.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 10/2013).

Não se demonstra relevante a alegação da recorrente no sentido de não haver ainda uma declaração de caducidade da concessão do terreno em causa.

É de julgar improcedente o recurso, nesta parte.

² Cfr. Ac.s do TUI, de 11 de Outubro de 2017, Proc. n.º 28/2017, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018 e de 6 de Junho de 2018, Proc. n.º 43/2018.

3.3. Do erro na aplicação da Lei de Terras

Imputando o erro na aplicação dos art.ºs 48.º e 104.º n.º 5 da Lei de Terras, alega a recorrente que o art.º 48.º deve ser interpretado no sentido de a concessão provisória não poder ser renovada quando é imputável à concessionária a não conclusão do aproveitamento do terreno no prazo de arrendamento e que o art.º 104.º n.º 5 pode ser aplicado analogicamente ao abrigo do n.º 2 do art.º 9 do Código Civil.

Não se crê assistir razão à recorrente.

Como se sabe, a concessão por arrendamento 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 demarco definitivamente (art.º 44.º da Lei n.º 10/2013).

As concessões caducam, no termo do prazo inicial da concessão ou de qualquer uma das suas renovações, no caso de não ter sido submetido pedido de renovação nos termos dos n.ºs 1 ou 2 do art.º 50.º, ou de o pedido ter sido indeferido (art.º 52.º da Lei n.º 10/2013).

E nos termos do art.º 48.º, é estabelecida como regra a não renovação da concessão provisória, salvo nos casos em que o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. Nada se refere quanto à imputabilidade ou culpa da concessionária na não conclusão do

aproveitamento do terreno no prazo de concessão.

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

Se é verdade que a interpretação da lei não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, não é menos certo que não pode ser considerado o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso (art.º 8 n.ºs 1 e 2 do Código Civil).

A interpretação feita pela recorrente sobre o art.º 48.º da Lei de Terras não encontra nas letras da norma um mínimo de correspondência verbal.

Pretende ainda a recorrente a aplicação analógica do disposto no n.º 5 do art.º 104.º da Lei de Terras, por entender haver lacuna, dado que não se encontra na lei qualquer regulação sobre a suspensão ou prorrogação do prazo de concessão nos casos em que a não conclusão do aproveitamento do terreno no mesmo prazo é inimputável à concessionária.

Ao abrigo da norma em causa, 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.

Ora, não se nos afigura existir lacuna alegada pela recorrente, porque 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.

A não regulação da respectiva matéria é precisamente porque o legislador não permite a suspensão nem prorrogação do prazo de concessão, mesmo nos caso em que a concessionária não tenha culpa no não aproveitamento do terreno.

Fica assim afastada a aplicação por analogia do n.º 5 do art.º 104.º da Lei de Terras, não podendo haver lugar à suspensão nem à prorrogação do prazo de arrendamento do terreno.

Improcede a argumentação da recorrente.

3.4. Da violação dos art.ºs 6.º, 103.º e 120.º da Lei Básica

Ora, como um dos princípios geral, a Lei Básica estabelece no seu art.º 6.º que “O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau”.

Nos termos do art.º 103.º da Lei Básica, a RAEM “protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito

à sua compensação em caso de expropriação legal”.

E conforme a disposição no art.ºs 120.º da Lei Básica, os contratos de concessão de terras celebrados antes de 20 de Dezembro de 1999 são reconhecidos e protegidos pela RAEM, bem como os direitos deles emergentes. Quanto às renovações das concessões que ocorressem após aquela data (que é o assunto que se interessa nos presentes autos) aplicavam-se as leis que, entretanto, vigorassem.

Desde logo, é de salientar 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 confere à recorrente qualquer direito de propriedade sobre o mesmo terreno.

E quanto à imputada violação dos art.ºs 103.º e 120.º da Lei Básica, a questão já foi abordada nos acórdãos do TUI proferidos em 4 de Abril de 2019, 20 de Fevereiro de 2019 e 10 de Julho de 2019, nos Processos n.º 2/2019, 102/2018, 12/2019 e 13/2019, respectivamente, em que pronunciámos 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.

Dá-se aqui por integralmente reproduzido a nossa fundamentação exposta nos referidos acórdãos.

As considerações expostas nos mencionados acórdão valem também para casos em que a Administração indeferiu o pedido de prorrogação do

prazo de concessão provisória do terreno, face ao decurso do prazo de concessão e à insusceptibilidade de renovação da concessão e de prorrogação do prazo de concessão.

4. Decisão

Face ao exposto, nega-se provimento ao recurso.

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

Macau, 25 de Setembro de 2019

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa