

Proc. n° 862/2017

Recurso Contencioso

Relator: Cândido de Pinho

Data do acórdão: 20 de Fevereiro de 2020

Descritores:

- *Legitimidade activa*
- *Erro na forma do processo*
- *Acção sobre contrato*

SUMÁRIO:

I - Se o acto administrativo põe termo a um procedimento de permuta de terrenos entre a RAEM e uma determinada sociedade comercial privada, não tem legitimidade para dele recorrer uma outra sociedade, mesmo que algumas pessoas que a compõem tenham interesses próprios na primeira.

II - O facto de a recorrente ter instaurado uma acção judicial com vista à anulação da cláusula contratual que lhe determinou o pagamento de um prémio adicional, não lhe retira legitimidade activa para o recurso, se naquela acção ela desistiu da instância e não do pedido.

III - No entanto, uma coisa é a legitimidade para o recurso, outra é a propriedade do meio utilizado.

IV - E se a contratante, sem reserva, aceitou o agravamento do prémio através daquela cláusula, e se o acto sindicado apenas se limita a dar execução ao contrato, mandando pagar a última parte do prémio, ele não tem as características de acto que possa ser sindicado contenciosamente, sendo o meio apropriado para apreciar a sua validade a *acção sobre contrato* (art. 113º, nº1, do CPAC).

V - Embora o art. 113º, nº2 do CPAC permita impugnar actos de execução, eles só serão recorríveis se extravasarem os limites do contrato. Se tal não acontecer, o meio próprio para afastar o pagamento é a acção sobre a (in)validade da referida cláusula contratual, para o que não será obstáculo a circunstância de ter desistido da instância na acção que chegou já a interpor, conforme ponto II.

Proc. n° 862/2017

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I – Relatório

“**Companhia de Investimento e Fomento Predial A Limitada**”, em chinês **A 置業發展有限公司** ou, em inglês, “**A Properties & Investment Company Limited**”,-----

Vem neste TSI interpor *recurso contencioso* ----

Do despacho do **Chefe do Executivo**, de 25 de Julho de 2017-----

Que declarou a *extinção do procedimento de troca do terreno* da Fábrica de Panchões B, sita na Ilha da Taipa, e *determinou o pagamento da última prestação do prémio* no valor de MOP14.157.052.

Pede a anulação do acto administrativo em causa, com base nas seguintes **conclusões** inscritas na petição inicial:

«1. A Recorrente não se conforma com o Despacho do Chefe do Executivo, de 25 de Julho de 2017, exarado na proposta n.º 254/DSO/2017 da DSSOPT, que declarou a extinção do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões B e determinou o pagamento da última prestação do prémio do Lote BT27.

2. A Recorrente é titular de uma concessão por arrendamento revista pelo Despacho

76/GM/93 (B.O. n.º 33, II Série, 18 Agosto 1993) que **determinou, inesperadamente, um prémio adicional de MOP87.570.741** que representou agravamento de precisamente 155,4% em virtude da contabilização como área de construção de 5.772m² - apenas 5,4% da área de construção - localizados no pódio, em área descoberta, que já faziam parte dos desenhos iniciais mas que não havia sido contabilizados de forma diferente pela DSSOPT.

3. A Recorrente contestou o valor do prémio adicional desde o primeiro momento mas foi obrigada a aceitar o novo clausulado, e conseqüentemente o novo valor, ainda que sob protesto, sob pena de perder o prémio anteriormente pago, o investimento já realizado e a expectativa de lucro, e, no limite, ver o terreno reverter a favor do então Território, e até porque a continuação da obra e a emissão das subseqüentes licenças dependiam dessa aceitação.

4. A Recorrente classificou, desde o primeiro momento, o prémio como **injusto e desigual** porque, para além da desmedida apontada no parágrafo anterior, era comparativamente injustificável, já que a revisão das concessões do Quarteirão 32 e do Quarteirão 33 vizinhos viram, em semelhantes circunstâncias, fixados prémios adicionais desproporcionalmente mais baixos:

5. No **Quarteirão 33**, o prémio adicional de **MOP18.769.998** (cláus. nona do Despacho 129/SATOP/93, B.O. n.º 38, II Série, de 22 Setembro 1993, que procedeu à revisão da concessão inicial),

flagrante desigualdade e arbitrariedade levou a que, em Fevereiro de 1993, a equipa técnica pedisse a confirmação do valor do prémio adicional do Quarteirão 33 junto do Director da DSSOPT, notando que o prémio adicional que *“era de MOP54.748.929 passa para MOP18.769.998. Gostaria somente de reafirmar que **o tratamento privilegiado dado a este concessionário, e que se tornará público aquando da publicação no B.O., poderá trazer alguns problemas à Administração na medida em que existem vários processos na mesma zona e com historiais idênticos, aos quais foi revalorizado integralmente o prémio, como inicialmente se tinha proposto para o lote 33.** (...)”* (Vol. 3, fs. 646-647 do PA);

6. No **Quarteirão 32**, o prémio adicional de **MOP21.798.748** (cláus. segunda do Despacho 13/SATOP/97, B.O. n.º 5, II Série, de 29 Janeiro 1997, que procedeu à revisão da concessão inicial).

Conforme se pode ler da proposta do Sr. Director da DSSOPT ao Secretário-Adjunto, de 18 de Outubro de 1995, aposta na informação interna de 16 de Outubro de 1995 (Vol. 3, fs. 625-628 do PA), o prémio adicional da concessionária beneficiou de uma

redução de 60% em relação ao valor inicialmente proposto, que também resulta dos despachos apostos na Informação 40/SOTDIR/95, de 20 de Julho de 1995 (Vls. 3, fls. 623) e da Informação 56/SOLDEP/94, de 15 de Abril de 94 e respectivos despachos (Vls. 3, fls. 618-622).

7. Havia um critério previamente fixado pela administração para o cálculo do prémio aprovado (o contido na **Informação 47/DJUDEP/92**, de 18/6/92, Vol. 4, fls 1020-1025) que não foi aplicado ao Quarteirão 32 e ao Quarteirão 33, ou, tendo sido, foi arbitrariamente descontado em proporções elevadíssimas com claro favorecimento dos seus concessionários e desfavorecimento da Recorrente que via o seu contrato revisto com valores desmesuradamente altos por comparação aos seus concorrentes de bairro, situação que vem devidamente resumida na **Informação 88/DSODEP/99, de 26 de Maio de 1999** (Vol. 3, fls 776-782 do PA), para cujo conteúdo se remete, bem como para as transcrições acima, das quais se destacam duas:

Pág. 5: “*Confirma-se o tratamento excepcional dado nos processos de revisão dos contratos de concessão dos lotes BT33 e BT32:*

- *Lote BT33 (Despacho n.º 129/SATOP/93 (anexo 17):*

De acordo como despacho do Exmo. Senhor SATOP o cálculo de prémio adicional com o efeito do concurso foi apenas aplicado às áreas adicionais por finalidade; (anexo 17)

(...)

- *Lote BT32 (Despacho n.º 13/SATOP/97 (anexo 18):*

De acordo como despacho do Exmo. Senhor SA TOP o cálculo de prémio adicional foi reduzido em 60% atendendo a circunstâncias várias (alterações das condicionantes urbanísticas / aplicação de novos regulamentos / etc).

(...)

Pág. 6

*“Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT32 o prémio adicional para o lote BT27 seria de **\$25.035.956** [40% x (\$118.956.439,00 - \$56.366.550,00)]. (cálculo com base na totalidade da ABC, tabelas em vigor, sem efeito do concurso).*

*Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT33 o prémio adicional para o lote BT27 seria de **\$7.876.969** (calculando só as ABC adicionais e aplicando o efeito do concurso).”*

8. Ou seja, a Recorrente deveria ter pago apenas **\$7.876.969** de prémio adicional, ou, no limite, apenas **\$25.035.956** e pagou **MOP87.570.741**, o que, certamente, terá levado o SATOP a concluir que, por esta razão, “**poderá ter havido acumular de**

desvantagens no caso em apreço”!

9. Sempre contestando o valor do prémio adicional e solicitando sucessivos pedidos de revisão do valor, a Recorrente foi liquidando as prestações do prémio com excepção da última prestação do prémio adicional, no valor de MOP14.157.052, que venceu no dia 14 de Agosto de 1995 e que só veio a ser liquidada, **sob reserva**, após a notificação do acto recorrido e dentro do prazo fixado por este, com o único propósito de evitar a contabilização de juros de mora (Vol. 5, fls 1245-1246 do PA).

10. Sem resposta da administração, em Novembro de 1999 a Recorrente intentou uma acção de declaração de invalidade de contrato administrativo e de responsabilidade por danos emergentes que correu termos com o n.º 257/99 junto do Tribunal Administrativo, na qual pedia a declaração de invalidade da cláusula nona do Despacho 76/GM/93 supra citado, a devolução dos montantes já liquidados a título de prémio adicional (MOP73.413.684) e uma indemnização no valor de MOP88.682.975.

11. Pelo Of. 13/GP/2000/(3)0021, de 11 de Janeiro de 2000, **o Ministério Público vem solicitar clarificações à DSSOPT ou, na falta de uma cabal explicação, um novo cálculo do valor do prémio e uma solução para a questão que seja benéfica para ambas as partes**, pois da análise do processo **verificou que a Administração adoptou diferentes critérios na determinação do prémio adicional, em clara violação do princípio de justiça e de imparcialidade**, concluindo pela probabilidade dos autores vencerem a acção interposta.

12. Situação que a DSSOPT vem confirmar na Informação 12/DSODEP/2000, de 18.01.2000 (Vol. 4, fls 880-881), através da qual responde ao Ministério Público e de onde se lê que:

- na falta de legislação que regulasse o método de determinação do prémio, a metodologia foi aprovada pela Informação n.º 47/GJUDEP/92;

- a fixação do prémio adicional do Lote BT33 **não seguiu** definido na Informação n.º 47/GJUDEP/92 e resultou de negociação directa;

- a fixação do prémio adicional do Lote BT32 não **seguiu** definido na Informação n.º 47/GJUDEP/92;

concluindo por admitir **o cancelamento da última prestação em dívida e a devolução de montantes à Recorrente** na sequência de acertos resultantes do desfavorecimento de que foi alvo.

13. O Memorando 1/2000, de 18 de Fevereiro de 2000 (Vol.4, tis 954-957) narra o

conteúdo de uma reunião que teve lugar em 14 de Fevereiro de 2000 entre representantes da DSSOPT e da Recorrente, para o qual se remete e do qual se destaca: Pág. 3: “Em cumprimento de instruções superiores com vista ao estabelecimento de um princípio de acordo que contemple a desistência da “acção” no Tribunal Administrativo, por parte da concessionária, realizou-se nesta DSSOPT em 14/02/2000 uma reunião (...).

(...)

Pág. 8: “Caso a solução deste processo não passe pela revisão do contrato de concessão do lote BT27, a concessionária deverá liquidar a prestação em dívida (\$14.157.052,00) e ao montante da indemnização acima referido deverá ser adicionado este valor.” (sublinhado nosso).

14. Em 20 de Julho de 2000, o Director da DSSOPT preparou a Informação n.º 30/SOTDIR/2000 dirigida ao Secretário dos Transportes e Obras Públicas, na qual se pode ler:

“1. No seguimento da reunião efectuada com o Exmo. Sr. C, representante da Companhia de Fomento Predial D e da Companhia de Fomento Predial A, no Gabinete de V. Exa. respeitante ao assunto em epígrafe, deu entrada nesta DSSOPT o pedido de confirmação dos valores analisados, discutidos e acordados na citada reunião, nomeadamente no que respeita ao valor da propriedade da Fábrica B, assim como o valor do prémio que deve ser devolvido pela revisão da concessão do lote 27 da Baixa da Taipa efectuada no período da anterior Administração.

2. Verificando-se estar conforme o acordado na citada reunião, julga-se de confirmar os seguintes dados:

2.1. Lote 27 da Baixa da Taipa:

Devolução da quantia de MOP\$77.000.000 recebida e correspondente ao prémio da revisão do contrato de concessão do terreno, devendo o concessionário efectuar o pagamento da última prestação do prémio em atraso no valor de MOP\$14.157.052.

2.2 Fábrica de Panchões B:

Valorização da propriedade na quantia de MOP\$136. 000. 000,00. (. . .)” informação que mereceu a concordância do SATOP em 21.07.2000;

15. Ora, os sócios da Recorrente tinham interesses na sociedade que maioritariamente detinha a Fábrica de Panchões B, cuja permuta de terrenos estava a ser discutida com a DSSOPT há já vários anos, razão pela qual a administração viu interesse em resolver os dois processos em simultâneo.

16. Assim, os montantes devidos à Recorrente em virtude da reconhecida cobrança indevida, bem como os interesses e questões pendentes relativos à Fábrica de

Panchões B, vieram a ser resolvidos no Termo de Compromisso celebrado em 10 de Janeiro de 2001, tendo os seus condicionamentos urbanísticos anexos a este termo foram alterados em 25 Julho de 2006.

17. A necessidade da permuta prende-se com o facto de, não obstante no Despacho do Encarregado do Governo n.º 59/86, de 28 de Fevereiro (publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 11, de 15 de Março de 1986) ter declarado a rescisão e caducidade dos terrenos arrendados à Fábrica, a BNSE ocupa e mantém-se na posse dessas áreas, bem como de outras áreas foreiras, adquiridas por escrituras de papel de seda (*sai chi kai*), para além das áreas que titula em propriedade perfeita, numa área global de cerca de 28.000 m².

18. Esta área é, há muito, do interesse do Governo que ali quer desenvolver projectos, e com o objectivo de receber toda a área, incluindo a área privada, negociou o Termo de Compromisso, oferecendo em troca terrenos na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com a área de 152.073m², junto à Avenida da Praia, na Ilha da Taipa.

19. O parágrafo 1.3 do Termo de Compromisso prevê que, *do prémio global que vier a ser fixado* (pela concessão do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança) *será deduzido o montante de MOP213.000.000,00*, pela cedência a favor da Região Administrativa Especial de Macau (“RAEM”) de todos os direitos sobre o terreno que forma a antiga “Fábrica de Panchões B”, valor que, da Informação n.º 30/SOTDIR/2000, sabemos já corresponderem ao valor atribuído pela DSSOPT à Fábrica, MOP\$136.000.000,00, e mais o valor a devolver à Recorrente, MOP\$77.000.000,00.

20. Em 2001, data anterior a qualquer desenvolvimento ou sequer a qualquer projecto de desenvolvimento com paralelo ao actualmente existente no COTAI, os terrenos na Baía de Nossa Senhora da Esperança não tinham grande valor e significavam obras de infra-estruturas de grande monta, avaliadas no Termo em MOP215.000.000,00 para serem deduzidas ao prémio global que viesse a ser fixado, valor elevadíssimo para os anos noventa. Ao contrário, a Baixa da Taipa valorizava-se com várias concessões e construções em curso e a necessidade de estender Macau...

21. A minuta do Termo de Compromisso foi vista e autorizada pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas (“STOP”) e pelo Chefe do Executivo, em 8 e 9 de Janeiro de 2001, respectivamente. O mesmo procedimento seguiu a alteração de 2006.

22. Embora não consubstancie uma concessão de terreno e, como tal não requeira a

mesma formalidade, o conteúdo do Termo de Compromisso foi publicado em Boletim Oficial, no Despacho do STOP n.º 87/2006 (Boletim Oficial n.º 23, Série II de 7 de Junho de 2006) podendo ler-se do seu anexo que o mesmo foi remetido à e apreciado pela Comissão de Terras.

23. O Termo de Compromisso é válido, não padece qualquer ilegalidade e foi emitido em estrito cumprimento da legislação em vigor à data da sua celebração, validade que foi confirmada vezes sem conta pela administração.

24. Aliás, o Termo de Compromisso serviu para titular, a favor da “Propriedades E, S.A.”, a concessão do terreno onde se encontra actualmente localizado o Hotel X e o prédio residencial One Central, no NAPE, conforme contrato autorizado pelo já citado Despacho do STOP n.º 87/2006 anexo.

25. A BNSE primeiro pediu a divisão do terreno prometido na Baía da Nossa Senhora da Esperança em duas parcelas e a concessão de uma dessas parcelas a favor da Sociedade F, Serviços Recreativos, S.A.. Esta última solicitou a troca dessa parcela pelo terreno objecto da concessão titulada pelo Despacho do STOP n.º 87/2006 que, a pedido da Sociedade F, Serviços Recreativos, S.A., veio a ser celebrado com a “Propriedades E, S.A.”, o que determinou a redução da restante área a conceder no âmbito do Termo de Compromisso à BNSE para 53.073m² como, aliás, resulta do Despacho do STOP n.º 87/2006.

26. Ora, neste contexto vem a entidade recorrida, volvidos 17 anos, declarar a invalidade do Termo de Compromisso invocando o disposto no artigo 86.º da Lei 10/2013, entretanto publicada, **afirmando, sem mais, que é impossível cumprir a igualdade das prestações aí prevista, não apresentando uma avaliação, um valor, uma comparação...** e dizendo que a invalidade do termo não influencia o prémio adicional, o que não é absolutamente verdade. Desde logo foi a administração, com a concordância da Recorrente, quem ligou a última prestação do prémio ao Termo de Compromisso, como acima ficou demonstrado.

27. A já citada **Informação 88IDSODEP/99, de 26 de Maio de 1999** (Vol. 3, fls 776-782) fazia menção a que o pagamento da última prestação do prémio relativo ao Lote B27, no valor de MOP14.157.052,00, só era devida **quando** fosse concretizada a concessão dos lotes de terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança em troca dos terrenos da antiga “Fábrica de Panchões B.

28. O que veio a ser reiterado na **Informação n.º 031/02/2012**, de 18 de Fevereiro de

2013 (Vol. 4, fls 1037-1051 do PA), que mereceu a concordância do Senhor Chefe do Executivo em 15 de Março de 2013, e que **determinou suspensão do pagamento da última prestação do prémio até à concretização dos respectivos processos de revisão e de troca de terrenos (...).**”

29. Pelo que não pode agora, e com o devido respeito, o Senhor Chefe do Executivo pretender declarar a extinção do procedimento e, simultaneamente, vir notificar para o pagamento da última prestação do prémio adicional, uma vez que não se verificou a condição a que o próprio Chefe do Executivo condicionou o pagamento, e caso se confirmasse a extinção do procedimento, nem se poderia mais verificar, já que não está em curso qualquer processo de revisão da concessão, nem a entidade recorrida o alega.

30. **Pelo que a última prestação do prémio adicional não é mais exigível, ou, pelo menos, não é na data em que o acto recorrido é praticado.**

31. Já não o era, de qualquer forma, porque a Administração reconheceu já razão de mérito à Recorrente ao determinar o montante compensar. Assim, não pode concordar que cobrou abusivamente, determinar que deve devolver o montante de MOP77.000.000 e, ao mesmo tempo, pedir que seja pago a última prestação do prémio que foi declarado abusivo.

32. A administração está a pedir o pagamento desta última prestação do prémio:
- depois de ter admitido já que todo o prémio adicional foi indevida e abusivamente cobrado, em virtude do tratamento desigual e de desfavor que a Recorrente recebeu por comparação às concessionárias dos lotes 33 e 34 que, por força desta vantagem, ficaram melhor colocadas no mercado;

- Depois de ter já calculado o montante a devolver à Recorrente, no valor de MOP77.000.000,

- Depois de ter já aceite (em 1999, em 2000 e por último pelo despacho do Senhor Chefe do Executivo de 15.3.2013) que a prestação só seria devida quando a Recorrente fosse compensada por essa actuação indevida, o que ainda não aconteceu,

- Depois de ter encontrado o mecanismo de compensação, i.e., o Termo de Compromisso!

vindo agora a entidade recorrida declarar extinto o procedimento de troca de terrenos e com ele o Termo de Compromisso para, de novo, **exigir o pagamento de uma prestação indevida e inexigível.**

33. A Recorrente confiou na actuação da administração, confirmada em acordo legitimamente assinado e confirmada em inúmeros documentos produzidos pela administração, sendo legítimas as expectativas que criou, já que nada no comportamento da administração fazia antever esta decisão; esperou, desistiu de uma acção atempadamente intentada (facto que está documentado pela própria administração), deixou expirar prazos para intentar outras, confiando que a situação estava resolvida e só tinha de aguardar a troca de terrenos prometida, promessa que deveria estar protegida pois foi devidamente legitimada por quem de direito, em documento escrito, confiança genericamente tutelada pela lei, no artigo 8.º, n.º2, al. a) do CPA.

34. A entidade recorrida pretende ignorar a lesão causada pelo decurso do tempo, como se bastasse entregar MOP77.000.000, como refere no acto recorrido, indevidamente cobradas há 24 anos, momento em que Macau atravessou a mais séria crise do sector imobiliário de sempre, ignorando o valor que tinham MOP77.000.000 em 1993 e o que poderia ter sido investido com esse montante e ignorando os interesses prejudicados pela não concretização da troca de terrenos que sobejamente se reconheceram ser também da Recorrente.

35. Não é aceitável a argumentação vertida no acto recorrido para determinar a extinção do procedimento: não existe qualquer concessão de terreno para que possam ser comparados valores e aplicado o normativo da Lei 10/2013, em particular o artigo 86.º, desde logo porque a igualdade das prestações não se mede em metros quadrados nem por estimativas e até porque a própria lei prevê que a sua aplicação não deve implicar prejuízos para os interessados (artigo 213.º, n.º2).

36. E também porque não cabe à Administração declarar unilateralmente a invalidade do Termo de Compromisso (ou a extinção do procedimento que é outra forma de obter o mesmo efeito) que é válido e produz efeitos entre as partes, até ser declarado inválido por um tribunal, nos termos do disposto nos artigos 113.º e ss. do Código de Processo Administrativo Contencioso, ou se a sua anulação for consentida por ambas as partes.

37. A declaração de invalidade do procedimento de troca, em si, e a solicitação do pagamento a última prestação do prémio, nesta fase, consubstanciam um **abuso de direito**, previsto no artigo 326.º do Código Civil, na modalidade de *venire contra factum proprium*, por tudo o que acima se expôs e também porque esteve sempre e exclusivamente na mão da administração o cumprimento do Termo de Compromisso,

38. com a conseqüente violação do **princípio da boa-fé** previsto no artigo 8.º do CPA.

39. Ambos violam ainda o **princípio da justiça** vertido no artigo 7.º do CPA.

40. A declaração de invalidade do procedimento de troca viola ainda o **princípio da igualdade** previsto no artigo 5.º do CPA já que a Administração beneficiou, com o Termo de Compromisso, terceiros que jamais haviam sido relacionados com esta transacção e priva agora, com um argumento de pretensa ilegalidade que não se reconhece, a Recorrente de tirar do Termo o benefício que já lhe havia sido reconhecido.

41. Em causa estão também os princípios da igualdade, justiça e imparcialidade também protegidos pelo artigo 25.º da Lei Básica e o princípio da decisão e da eficiência da Administração, previstos nos 11.º e 12.º do Código do Procedimento Administrativo.

Termos em que, e nos mais de Direito, deve o presente recurso ser julgado procedente, por o acto recorrido estar ferido de ilegalidade, devendo por isso ser anulado, com as conseqüências legais.

Requer ainda seja a última prestação do prémio declarada inexigível nos termos alegados.»

*

Na contestação, a entidade recorrida apresentou as seguintes **conclusões**:

«1.ª - O presente recurso carece de objecto, não tendo a recorrente, nas suas alegações, apontado qualquer vício ao acto recorrido, emanado pelo Chefe do Executivo.

2.ª - Ao invés do alegado pela recorrente, não é a informação n.º 254/DSO/2017 que consubstanciou o acto recorrido, mas sim o parecer emitido pelo Gabinete do STOP.

3.ª - Ora, toda a defesa definida pela recorrente para atacar o acto recorrido baseia-se na fundamentação inserta naquela informação, em nada atacando o parecer do Gabinete do STOP, cuja fundamentação, por remissão, serviu de justificação à decisão do Chefe do Executivo.

4.^a - A recorrente veio interpor recurso contencioso do despacho do Chefe do Executivo, de 25 de Julho de 2017, exarado na proposta n.º 254/DSO/2017 que declarou a extinção do procedimento de troca dos terrenos da antiga fábrica de panchões e determinou o pagamento da última prestação do prémio adicional referente à revisão da concessão do terreno do quarteirão BT27.

5.^a - Deve, por isso, o tribunal **rejeitar liminarmente o presente recurso contencioso** (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC), absolvendo a Entidade Recorrida da instância, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 230.º do Código do Processo Civil (CPC), *ex vi* do artigo 1.º do CPAC.

6.^a - O acto recorrido não padece de qualquer vício. Por força da entrada em vigor da Lei n.º 10/2013, ainda que a troca seja admissível, há que respeitar o limite imposto pelo n.º 2 do seu artigo 86.º.

7.^a - Não se tendo concretizado a troca até à entrada em vigor daquela Lei, esta deixou de ser possível, pelo que o prémio em dívida passou a ser exigível, por força da impossibilidade de concretizar aquele termo de compromisso, bem como se impôs a extinção do procedimento de troca, ao abrigo da alínea b), do n.º 2), do artigo 103.º do CPA.

8.^a - A entidade recorrida entende que este recurso contencioso não é o meio processual adequado para reacção a estas questões atinentes ao pagamento do prémio adicional, isto porque, a recorrente foi notificada da minuta do contrato de concessão, na qual vinha clausulado o valor do prémio, pelo que, caso não concordasse, deveria, neste momento, demonstrar a sua oposição. O que não aconteceu, pois, aceitou a minuta nos precisos termos estipulados.

9.^a - A revisão do contrato de concessão determina a revisão obrigatória da renda ou do preço do domínio útil, podendo introduzir-se cláusulas especiais com o fim de acautelar os interesses da RAEM, sendo que um dos interesses que a entidade concedente deve assegurar é o da exigência de um prémio, que representa o direito da RAEM a uma justa participação nas mais-valias que o aproveitamento do terreno proporcionará ao concessionário.

10.^a - À data da instrução do procedimento de revisão da concessão, não existia legislação que previsse o método de cálculo do prémio adicional, para as situações em que houvesse revisão do respectivo contrato, pelo que foi adoptada, por despacho do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação n.º

47/GJUDEP/92, uma metodologia que salvaguardasse o interesse da Administração. Assim, nestas situações, o prémio devia ser calculado sobre a totalidade de áreas e finalidades constantes dos novos projectos, de acordo com as tabelas em vigor à data do despacho, sendo o valor majorado na percentagem de preço base, indicada na proposta apresentada pelo concessionário na oferta pública, que no caso se cifrou em 21%.

11.^a - Por conseguinte, prémio calculado não se mostrou injusto ou desadequado, nem tampouco desigual, quando comparado com os prémios fixados em procedimentos de revisão semelhantes.

12.^a - Isto porque, nos casos dos quarteirões BT32 e BT33, situações diversas levaram a que o cálculo do prémio não seguisse esta metodologia, sem que, ainda assim, houvesse favorecimento dos seus concessionários ou desfavorecimento da recorrente.

13.^a - No tocante ao quarteirão BT33, o mesmo foi incluído num processo de negociação que envolveu outras entidades e contrapartidas para a Administração, que melhor salvaguardavam o interesse público e justificavam a não aplicação desta metodologia. E, no caso do quarteirão BT32, considerou-se serem da responsabilidade da Administração os sucessivos atrasos verificados, o que aliado à crise do mercado imobiliário que se agravou, não poderia prejudicar o concessionário.

14.^a - Mas, ainda assim, a entidade recorrida atendeu a estas justificações, decidindo por uma compensação à concessionária, devido às alterações dos critérios de cálculo do prémio na revisão dos contratos de concessão, tendo calculado essa indemnização no valor de 77.000.000,00 patacas, a restituir à recorrente, em momento posterior à liquidação da última prestação do prémio, que ainda se encontrava em dívida.

15.^a - Tendo sido a recorrente a requerer a suspensão do pagamento desta última prestação, bem como que esta compensação fosse contabilizada no procedimento de troca dos terrenos da antiga fábrica de panchões.

16.^a - Ora, as alegações da recorrente só poderão dever-se a má-fé de sua parte, na medida em que o prémio em questão é devido e exigível, tendo a Administração apenas se limitado a cumprir com o acordado.

17.^a - Não pode a recorrente arguir a inexigibilidade do pagamento da última prestação do prémio, pois a concessão deste terreno ainda se encontra válida e o aproveitamento já foi concluído, sendo que o prémio sempre foi devido, tendo sido acordado e exigido

o pagamento desta prestação, apenas sendo deferida a suspensão do seu pagamento para a altura da outorga da permuta dos terrenos.

18.^a - Da declaração de extinção do procedimento de permuta não se pode retirar a inexigibilidade do pagamento desta prestação do prémio, pois, trata-se de procedimentos distintos e autónomos, que poderão ser discutidos isoladamente, devendo ser paga aquela prestação do prémio, para que seja atribuída a compensação atribuída.

19.^a - A recorrente não apresenta razões de facto ou de direito que venham fundamentar a sua alegação, não lhe basta dizer que o prémio é inexigível, porquanto carece da devida fundamentação.

20.^a - A não realização da permuta apenas se ficou a dever à existência de uma invalidade à qual a entidade administrativa não podia fechar os olhos, por ter o dever legal de, tendo tomado conhecimento da mesma, diligenciar pela sua sanção. Não existe, por parte da entidade recorrida, a utilização de subterfúgios para exigir o pagamento de um prémio que não era devido, pelo que, não foi cometida qualquer injustiça ou ilegalidade.

21.^a - A recorrente intentou uma acção de declaração de invalidade do contrato administrativo e de responsabilidade por danos emergentes que correu termos no Tribunal Administrativo, na qual pedia a declaração de invalidade da cláusula nona do contrato titulado pelo Despacho n.º 76/GM/93, a devolução dos montantes já liquidados a título de prémio adicional, bem como uma indemnização.

22.^a - Posteriormente, e de forma voluntária veio a desistir desta acção, sem que tivesse salvaguardado os seus direitos, mediante a outorga de uma transacção, não podendo, pela ligeireza e negligência do seu comportamento, acusar a entidade recorrida de má-fé.

23.^a - Defende a recorrente que os montantes que lhe são devidos, bem como os interesses e questões pendentes relativos à antiga fábrica de panchões vieram a ser resolvidos no termo de compromisso celebrado em 10 de Janeiro de 2001, que é válido e não padece de qualquer ilegalidade, tendo sido emitido em estrito cumprimento da legislação em vigor à data da sua celebração, mas sem razão.

24.^a - O termo de compromisso é omissivo quanto a qualquer questão relativa ao prémio do quarteirão BT27, ou mesmo à compensação que a Administração reconheceu ser

devida à recorrente.

25.^a - Só se pode inferir a vontade das partes expressa no termo de compromisso, se no seu texto existir um mínimo de correspondência dessa vontade. O que, no caso, não aconteceu.

26.^a - Ainda assim, a entidade recorrida manteve o acordado, no que respeita à compensação que lhe foi atribuída.

27.^a - O termo de compromisso não é válido, porquanto, nos termos do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, o seu objecto se mostra legalmente impossível, por não existir a igualdade de prestações exigidas por aquele preceito legal.

28.^a - Pois, contrariamente ao disposto naquele preceito legal, o valor dos terrenos recebidos é inequivocamente inferior à metade do valor dos terrenos a conceder.

29.^a - No que diz respeito à concessão titulada pelo Despacho do STOP n.º 87/2006, a favor da Propriedades E, S.A., considera-se que a mesma é válida, tendo resultado de um procedimento de concessão, com dispensa de concurso público autónomo, no qual já foram constituídos direitos de terceiros que merecem tutela jurídica.

30.^a - A recorrente defende, sem razão, a violação dos princípios de justiça e boa-fé, bem como um abuso de direito, na modalidade de *venire contra factum proprium*, em virtude de a entidade recorrida ter criado uma invalidade numa situação que estava exclusivamente no seu controlo, para não cumprir as obrigações assumidas.

31.^a - Todavia, face à existência de qualquer invalidade, a entidade recorrida tem o dever legal de reagir, sanando-a, quando possível, ou anulando o acto, nos casos em que a sanção não é possível, como acontece neste caso, em que a declaração de extinção do procedimento era a única e vinculada decisão da Administração.

32.^a - Ora, estando em causa uma actuação em que a Administração se encontra vinculada àquela decisão, torna-se irrelevante a violação destes princípios, que são inoperantes no caso de se tratar de uma actividade administrativa vinculada.

33.^a - Por outro lado, a existir abuso de direito, este será sempre da recorrente.

34.^a - O termo de compromisso ficou suspenso e não foi executado globalmente até à entrada em vigor da actual Lei de terras.

35.^a - O artigo 213.º da Lei n.º 10/2013 manda aplicar aquele diploma aos procedimentos de concessão ainda não concluídos, a todos os actos a praticar depois da sua entrada em vigor.

36.^a - Embora seja verdade que o n.º 2 daquele preceito faz uma ressalva, restringindo a aplicação da nova lei ao estritamente indispensável e com o mínimo de prejuízo para os interessados, neste caso, a troca nos termos acordados revela-se legalmente impossível de efectuar, determinando invariavelmente a extinção daquele procedimento, sendo que dessa extinção não resulta qualquer prejuízo para a recorrente.

37.^a - Perante a factualidade descrita, tendo em conta esta impossibilidade legal de execução do previsto no termo de compromisso, há que reclamar o pagamento da prestação do prémio em dívida.

38.^a - A entidade recorrida pode unilateralmente declarar a invalidade do termo de compromisso, porquanto, não tem aqui aplicação o previsto nos artigos 113.º e seguintes do CPAC.

39.^a - Este artigo aplica-se no âmbito dos conflitos de interpretação, validade ou execução dos contratos administrativos e o termo de compromisso não pode ser considerado um contrato administrativo.

40.^a - O termo de compromisso mais não é do que um acordo de princípios que representa a redução a escrito dos termos e condições que presidirão à troca de terrenos, não assumindo a natureza de contrato administrativo, por não corresponder a um acordo de vontades constitutivo de qualquer relação jurídica administrativa.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de Vossas Excelências, deve o presente recurso ser rejeitado liminarmente ou, caso assim não se entenda, ser considerado improcedente, por não verificação de quaisquer dos alegados vícios, mantendo-se a decisão recorrida nos seus precisos termos.»

*

Por despacho do relator de fls. 174 vº, foi considerado que o processo já reunia os indispensáveis elementos para a decisão final, razão pela qual

não viu necessidade de proceder à produção de prova testemunhal.

*

Contra esse despacho foi deduzida **reclamação para a conferência** através da peça de fls. 178, cujo teor aqui damos por reproduzido.

*

A entidade recorrida (fls. 188-189) pronunciou-se no sentido da improcedência da reclamação, ao contrário do que opinou o digno Magistrado do MP (fls. 213), em termos que igualmente aqui damos por reproduzidos.

*

Nas suas *alegações facultativas*, a recorrente formulou as seguintes **conclusões**:

«Do Termo de Compromisso

1. O procedimento de troca de terrenos tinha por base um acordo de vontades, reduzido a escrito e assinado pelas partes envolvidas - o Termo de Compromisso - com base no qual ambas as partes (e a Recorrente) tomaram decisões e pautaram as suas atitudes;
2. O Termo representa um acordo de vontades e, tenha tal acordo natureza administrativa ou civil, não cabe à administração declarar a sua extinção ou invalidade de forma unilateral ou, fazendo-o, tal declaração terá de ser forçadamente ilegal e ineficaz;
3. O único argumento jurídico da extinção do procedimento de troca de terrenos é impossibilidade legal do seu objecto, nos termos do artigo 86.º, n.º 2 da Lei 10/2013

(Lei de Terras), conforme o duto parecer do Dr. Carlos Rangel Fernandes e o ponto 1 da Proposta n.º 254/DSO/2017, de 22/06/2017;

4. Determina o n.º 2 do artigo 86.º da Lei 10/2013 (Lei de Terras) que *“No caso previsto no n.º 2 do artigo 83.º, podem ser concedidos, mediante troca, terrenos de valor superior aos recebidos, desde que o valor dos terrenos recebidos não seja inferior à metade do valor dos terrenos concedidos, pagando o concessionário, a título de prémio, a importância correspondente à diferença dos valores dos dois terrenos em troca.”*;

5. A ponderação exigida pelo preceito citado implica, sem qualquer dúvida, avaliação e cálculo do valor de terrenos - dos terrenos concedidos e dos terrenos a trocar; Não consta, em lado algum do procedimento administrativo, nem a Entidade Recorrida o alegou ou fez prova na fundamentação do acto administrativo ou nestes autos, do valor do terrenos em causa, os da Fábrica e os do COTAI;

6. Assim, sem cálculos, a Recorrente até retira a conclusão contrária: o COTAI de então, onde se localizavam os terrenos a conceder, não passava de áreas alagadas, que implicavam elevados custos de infra-estruturas que ninguém tinha vontade de fazer, desde logo porque nenhuma (futura) concessionária se tinha ainda proposto a erguer uma *Strip* naquela área, e, como tal, eram terrenos sem valor imobiliário de relevo;

7. Ao contrário do centro da Taipa, onde se encontra localizado o terreno a trocar, que estava em franca ebulição e especulação, com o planeamento e concessão de terrenos para a construção de grandes empreendimentos residenciais como o KingsVille e outros prédios então de luxo que fizeram subir o preço do pé quadrado a valores antes inimagináveis;

8. Sem a apresentação de qualquer avaliação, ou sequer cálculo, é abusivo e ilegal a extinção do procedimento com base neste argumento que é especulativo, estimado, sem prova ou avaliação de uma situação que a lei determina ser objectiva: a comparação de valores de terrenos;

9. Sendo este o único argumento invocado para a extinção do procedimento, não pode ser aceite a justificação apresentada nem a extinção do procedimento pelos argumentos invocados no acto administrativo;

10. O Termo de Compromisso encerrava ainda uma solução para uma injustiça assumida pela administração, e com a sua extinção a administração propõe-se, em

alternativa ao desenvolvimento pela Recorrente de um projecto no COTAI, a devolver-lhe em singelo um prémio abusivamente cobrado há mais de 20 anos, o que se crê relevante para o abuso de direito invocado;

11. Por essa razão e pelos motivos já invocados no recurso contencioso, se afirmou, e reitera, que a extinção do procedimento é ilegal e abusiva, em violação dos princípios da boa-fé e da justiça, tal como configurados nos artigos 8.º e 7.º do CPA e artigo 326.º do Código Civil, bem como o princípio da igualdade, previsto no artigo 5.º do CPA, conforme invocado no artigo 95.º do recurso contencioso;

Do Prémio

12. A ponderar-se a extinção do procedimento de troca de terrenos, o que não concebe, relembramos que foi a própria Entidade Recorrida que sujeitou o pagamento do prémio a uma condição ao determinar a “suspensão do pagamento da última prestação do prémio até à concretização dos respectivos processos de revisão e de troca de terrenos (...)”, cfr. **Informação n.º 031/02/2012**, de 18 de Fevereiro de 2013 (Vol. 4, tis 1037-1051 do PA), que mereceu a concordância do Senhor Chefe do Executivo em 15 de Março de 2013;

13. Tal condição é resolutiva: ou a “concretização da troca de terrenos” ou o “processo de revisão” do terreno;

14. A concretizar-se a extinção do procedimento não ocorre nem a troca de terrenos nem a revisão da concessão do terreno pelo que não é devida última prestação do prémio por verificação da condição resolutiva;

15. A extinção do procedimento administrativo da troca de terrenos, com o histórico que se descreveu nestes autos, é um rasgar, de uma forma abusiva, da confiança que a Recorrente depositou legitimamente na administração, confiança que deve ser tutelada, razão pela qual se invocam os princípios gerais do procedimento administrativo;

16. E são essas as razões, as acima expostas mais as restantes invocadas na petição de recurso contencioso, que determinam que a Recorrente afirme que o acto recorrido é ilegal, em violação do artigo 326.º do Código Civil, dos princípios da igualdade, justiça, imparcialidade e boa-fé, na sua vertente da tutela da confiança, da decisão e da eficiência da Administração, previstos nos artigos 25.º da Lei Básica e 5.º, 7.º, 8.º, 11.º e 12.º do CPA, verificando-se o vício previsto no artigo 21.º, n.º 1, al. d), do Código de Processo Administrativo Contencioso e devendo, por isso, ser anulado de acordo

com o artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo, devendo o presente recurso ser considerado procedente e o acto recorrido anulado;

Em tudo o mais se remetendo para as conclusões já formuladas no recurso contencioso.

Termos em que, e nos demais de direito, se requer a v. Exa. que anule o acto recorrido.»

*

Por seu turno, a entidade recorrida apresentou as seguintes **conclusões** alegatórias:

«1.ª - Nas presentes alegações a Recorrente não aduz nenhum fundamento pertinente que deva relevar para a decisão da causa.

2.ª - O acto ora posto em crise não padece de qualquer vício, mostrando-se conforme à lei.

3.ª - Com a entrada em vigor da Lei n.º 10/2013, por força do disposto no n.º 2 do artigo 86.º, a troca de terrenos deixou de ser possível, passando o pagamento da última prestação do prémio do Lote BT27 a ser exigível, bem como se operou, forçosamente, à extinção do procedimento de troca, de acordo com o artigo 103.º do CPA.

4.ª - Foi a recorrente que solicitou a suspensão do pagamento da última prestação do prémio, tendo apenas sido solicitada a suspensão e não, como a recorrente quer fazer crer, a sujeição daquele pagamento a um condição resolutive - concretização da troca de terrenos.

5.ª - Declarada a extinção do procedimento de troca ficava a recorrente obrigada ao pagamento do remanescente do prémio em dívida.

6.ª - A não realização da troca dos terrenos apenas se ficou a dever a uma invalidade à qual a entidade administrativa não tinha como fechar os olhos, pois aquela nunca podia vir a realizar-se, porquanto, nos termos do artigo 86.º da Lei de terras, o seu objecto se mostrava impossível, pois o valor dos terrenos recebidos é inequivocamente

inferior à metade do valor dos terrenos a conceder, bastando para tanto constatar a área dos terrenos recebidos e concedidos.

7.^a - O termo de compromisso não é constitutivo de qualquer relação jurídica administrativa, não passando de um acordo de princípios, representativo da redução a escrito dos termos e condições que presidirão à troca de terrenos, pelo que não se coloca a questão da validade da declaração unilateral da sua extinção.

8.^a - Não se vislumbra qualquer prejuízo para a recorrente, uma vez que a concessão do Lote BT27, bem como as questões atinentes ao pagamento do seu prémio são realidades diversas e autónomas que podem ser discutidas separadamente. Ademais, a entidade recorrida reconhece o direito da recorrente a uma compensação de 77.000.000,00 patacas.

9.^a - O decurso do tempo não é justificativo de uma maior lesão, porque o atraso na devolução desta compensação não é imputável à entidade recorrida e o poder de compra é variável no tempo e imprevisível, não podendo a Administração assumir a responsabilidade por esta variação, daí que só possa proceder à devolução em singelo da compensação.

10.^a - A recorrente aceitou a minuta do contrato de concessão e assinou o contrato de revisão da concessão, não tendo reagido atempada e legalmente contra esta pretensa injustiça, bem como desistiu voluntariamente da acção por si interposta, sem diligenciar obter uma transacção por parte da Administração, por isso, fica-lhe mal, vir agora desculpar-se da sua ligeireza e negligência de comportamento e acusar a entidade recorrida de agir de forma concertada para este desenrolar, em violação dos princípios gerais do procedimento administrativo ou até em abuso de direito.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de Vossas Excelências, deve o presente recurso ser considerado improcedente, mantendo-se a decisão recorrida, nos seus precisos termos.»

*

O digno Magistrado do MP emitiu o seguinte parecer:

“Constitui objecto do presente recurso contencioso o despacho de 25 de Julho de 2017, da autoria do Exm.º Chefe do Executivo, que declarou a extinção do

procedimento de troca de terrenos - procedimento que envolvia a cedência de terrenos da antiga Fábrica de Panchões B e a concessão de um terreno localizado na Baía da Nossa Senhora da Esperança - e determinou o pagamento da última prestação do prémio relativo à concessão de um lote designado por BT27, sito na Baixa da Taipa.

A recorrente, “Companhia de Investimento e Fomento Predial A, Limitada”, atribui ao acto os diversos vícios que elenca na sua petição de recurso e reafirma em alegações facultativas, vícios cuja existência a autoridade recorrida refuta, asseverando a legalidade do acto.

Vejam, começando por salientar que, não obstante a recorrente não ser parte directa no procedimento de troca de terrenos cuja extinção foi determinada pelo despacho recorrido, afigura-se fora de questão o seu interesse e legitimidade na impugnação do acto, na sua totalidade, dada a relação de triangulação subjacente ao negócio de troca de terrenos, onde a recorrente está envolvida por via de pretensões relacionadas com o lote BT27, que era suposto virem a ser acauteladas no procedimento de troca, como resulta com exuberância, quer dos articulados da recorrente, quer dos elementos oferecidos pelos autos e pelo processo instrutor. Aliás, a recorrente, mesmo não sendo parte directa na troca, foi notificada do acto e instada a solver a quantia de MOP \$14.157.052, exigida como última prestação da concessão daquele lote BT27.

Posto isto, avancemos para os vícios imputados ao acto.

Sustenta a recorrente que a extinção do procedimento de troca de terrenos operada pelo acto recorrido se ancorou na impossibilidade legal do seu objecto, por via do disposto no artigo 86.º, n.º 2, da Lei de Terras, mas que a entidade recorrida não procedeu à ponderação subentendida por aquele artigo 86.º, n.º 2, pelo que o teria violado e teria alicerçado a sua decisão num pressuposto não adquirido nem confirmado no procedimento.

O normativo em causa impõe que a concessão mediante troca de terrenos não implique, para a Região Administrativa Especial de Macau, o recebimento de terrenos de valor inferior à metade do valor dos terrenos concedidos. Vistos os autos e o processo instrutor, constata-se que o juízo sobre a desproporção do valor dos terrenos a trocar assentou apenas na ponderação das respectivas áreas. Mas não é esse o factor a que a lei manda atender nos termos do aludido artigo 86.º. O que releva é o valor dos terrenos, calculado de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo. Ora, tal como sustenta a recorrente, a decisão recorrida não usou o critério legal do valor, não tendo providenciado a avaliação e os cálculos exigidos pelo artigo 86.º da Lei de Terras.

A omissão acarreta violação do artigo 86.º da Lei de Terras e erro nos pressupostos de

facto, pelo que procede este fundamento do recurso.

Diz ainda a recorrente que a decisão declarou a nulidade do termo de compromisso celebrado em 10 de Janeiro de 2001, o que é ilegal face ao disposto no artigo 173.º do Código do Procedimento Administrativo.

Afigura-se que, também aqui, lhe assiste razão.

Visto o teor da proposta 254/DSO/2017, de 22/06/2017, que contém os fundamentos do acto recorrido, e da proposta 40/DSO/2017, de 17/02/2017, a que aquela dá sequência, não há dúvida de que foi unilateralmente declarada a nulidade daquele termo de compromisso.

Nos termos do artigo 165.º do Código do Procedimento Administrativo, diz-se administrativo o contrato que encerre um acordo de vontades pelo qual se constitui, modifica ou extingue uma relação jurídica administrativa. É isso justamente o que se passa com o termo de compromisso ou protocolo em causa. Ele encerra uma conjugação de vontades das partes, sendo uma delas a Região Administrativa Especial de Macau representada pelo Director dos Serviços de Obras Públicas e Transportes, firmando um acordo para a constituição de uma relação jurídica administrativa, fonte de direitos e obrigações em matéria de terras e da sua concessão.

Estando, pois, em causa, como cremos, um contrato, não podia a Administração - independentemente das vicissitudes que agora impute à formação daquele protocolo, que se nos afiguram, aliás, infundadas - declarar unilateralmente a sua invalidade, pois isso atenta contra o aludido artigo 173.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que assim sai violado.

Procede também este vício de violação de lei.

Sustenta também a recorrente que o acto incorreu em abuso de direito e em violação de vários princípios reitores da actividade administrativa, tais como os da boa-fé, justiça e igualdade.

Não creio que, objectivamente, possa ser dada razão à recorrente.

O que se passa é que, nos moldes do raciocínio que esteve na base da prolação do acto, a decisão adoptada impor-se-ia por força de normas imperativas. Não haveria, assim, na interpretação da administração, qualquer margem de discricionariedade ou a possibilidade de trilhar outro caminho, pelo que é de afastar a hipótese de ocorrência de abuso de direito ou de violação daqueles princípios orientadores da actividade administrativa.

Soçobram estes vícios.

Por fim, imputa-se ao acto violação de lei por ofensa de cláusula com condição resolutiva quanto ao pagamento da última prestação do prémio relativo à concessão do

lote BT27, no montante de MOP \$14.157.052.

Também não se afigura que a recorrente tenha razão neste ponto.

A recorrente verbera a decisão, nesse aspecto, por entender que se estava perante uma condição resolutive. Mas creio que está equivocada. A condição tem feição marcadamente suspensiva, o que implica que, tendo a Administração posto termo ao procedimento, a cuja pendência estava subordinada a condição, não podia deixar de exigir aquele pagamento com o termo do procedimento.

Improcede também este vício.

Ante quanto fica exposto, e na procedência dos vícios de violação do artigo 86.º, n.º 2, da Lei de Terras, de erro nos pressupostos de facto e de violação do artigo 173.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, o nosso parecer vai no sentido de ser concedido provimento ao recurso.”

*

Sobre o teor do despacho de fls. 483, que admitia vir a declarar a ilegitimidade da recorrente “A” quanto à 1ª parte do acto, tomou posição a recorrente e o MP, ambos pugnando pela legitimidade daquela (fls. 485 e sgs.).

*

Cumpre decidir.

II – DA RECLAMAÇÃO

Nos presentes autos de recurso contencioso que “**Companhia de Investimento e Fomento Predial A Limitada**” interpôs da decisão de 25/07/2017 do **Chefe do Executivo**, que essencialmente declarou a *extinção do procedimento* de troca de terreno da fábrica de panchões **B** na

ilha da Taipa, pelo relator foi proferido despacho de fls. 174 vº, no qual considerou estar o processo dotado de todos os elementos para a decisão final, sem necessidade de produção de prova testemunhal, veio a recorrente apresentar reclamação para a conferência (fls. 178 e sgs.).

Considera a reclamante que a matéria dos arts. 32º a 40º da petição inicial do recurso contencioso – *acordo celebrado* entre recorrente e Governo que levou à *desistência da acção* intentada por esta no Tribunal Administrativo, em que pedia a declaração de invalidade da cláusula 9ª do Despacho 76/GM/93 – deve ser provado pelas testemunhas oferecidas.

Mais entende que se mostra necessária a prova testemunhal acerca das sucessivas reuniões em que pediu a *revisão do prémio* do lote da A, invocadas no art. 14º da p.i., bem como do facto de ter sido alegadamente forçada a aceitar a minuta do contrato com o novo prémio sob pena de não lhe ser emitida a licença de construção, conforme art. 15º do mesmo articulado.

*

A entidade recorrida, em resposta, manifestou-se contra o deferimento da reclamação, em termos que aqui damos por reproduzidos.

*

O digno Magistrado do MP, como já se disse, opinou no sentido do deferimento da reclamação.

*

Apreciando.

O despacho reclamado tem o seguinte teor:

“Depois de lidas com a atenção a petição inicial e a contestação, é nossa opinião que, para a resolução do presente recurso contencioso, não parece haver matéria controvertida com interesse para a decisão que precise de ser submetida a crivo probatório. A matéria invocada pela recorrente está, no essencial, documentada. Razão pela qual não se nos afigura necessária a produção de prova testemunhal”

Este colectivo sufraga e reitera a opinião vertida no despacho reclamado.

Efectivamente, a matéria que a recorrente/reclamante pretende seja submetida a prova testemunhal não carece de ser “depurada”, digamos assim, para além daquilo que já nos transmitem os documentos juntos no p.a., e para os quais a recorrente apela com indicação precisa da respectiva paginação.

Quanto aos vícios invocados, e tendo em conta a finalidade invalidante do recurso contencioso, cremos dispor já dos elementos de facto necessários e suficientes, devidamente documentados, para o respectivo conhecimento.

Improcede, pois, a reclamação.

III – DO RECURSO

Pressupostos processuais

1. O tribunal é absolutamente competente.

Inexistem há nulidades processuais.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias.

*

2. Da legitimidade

Para se apreciar esta exceção, e outra que eventualmente seja pertinente, mostra-se necessário antecipar a *matéria de facto* que julgamos provada:

1º - A Recorrente “**Companhia de Investimento e Fomento Predial A, Limitada**” é uma sociedade comercial por quotas, com sede em Macau, ..., registada na Conservatória dos Registos Comerciais e Bens Móveis sob o n.º ... (Doc. n.º 3 junto com a p.i.).

2º - A Recorrente é concessionária do terreno designado por *Quarteirão 27* (Lote BT27) sito na Baixa da Taipa, concedido por arrendamento inicialmente a **G** pelo Despacho 140/GM/89, publicado no Boletim Oficial n.º 51 de, 18 de Dezembro 1989, nos termos do qual o prémio devido no montante de **MOP56.366.550** (cláusula nona) foi integralmente pago pelo então concessionário.

3º - A referida concessão por arrendamento foi objecto de revisão pelo *Despacho 76/GM/93*, publicado na II Série do Boletim Oficial, n.º 33, de 18 de Agosto de 1993, do Chefe do Executivo, por **G** ter transmitido, a título gratuito, a concessão à ora Recorrente, da qual era sócio, que a recorrente aceitou expressamente por declaração de 6/01/1993 (fls. 699, vol. 3º do p.a.)

4º - Na sequência dessa revisão, foi determinado na respectiva *cláusula 9ª* um prémio adicional de MOP\$ 87.570.741,00, que incluía o pagamento de 4 prestações semestrais de \$ 14.157.052,00 cada uma (fls. 90 dos autos de acção ordinária nº 257/99/AO e fls. 346-347 dos presentes autos de recurso contencioso).

5º - **G** detinha, mediante procuração, uma quota-parte das parcelas de propriedade privada na antiga fábrica de panchões B, pelo que, era interessado na troca de terrenos realizada entre os titulares daquela fábrica e a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

6º - Porque existiu uma disputa entre o governo da RAEM e o concessionário deste terreno, relativa ao pagamento do prémio adicional, que considerava desajustado, os titulares do terreno da antiga fábrica de panchões solicitaram que se tivesse em consideração a resolução desta disputa no processo da permuta do terreno daquela fábrica.

7º - No dia 22/06/2017 foi elaborada a “*Proposta nº 254/DSO/2017*” no âmbito da DSSOPT, com o seguinte teor:

«Assunto: Relatório de investigação - Intenção de tomada de decisão do Chefe do Executivo, de declarar a extinção do procedimento de troca do terreno pertencente à Fábrica de Panchões B, e de ordenar à Sociedade de Investimento e Fomento Predial A o pagamento de última prestação do prémio do lote BT27 da Taipa.

(Proc n.º 6115.05)

1. Por despacho do Chefe do Executivo, de 24 de Abril de 2017, foi determinada a pretensão de declaração de extinção do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões B (adiante designada por “Fábrica de Panchões”) nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do «Código do Procedimento Administrativo», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, uma vez que de acordo com o n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras», existe a impossibilidade legal em relação ao respectivo objecto. E logo que declare a extinção do procedimento sobre a troca do terreno da Fábrica de Panchões, a **Companhia de Investimento e Fomento Predial A, Limitada** (adiante designada por “A”) deve pagar imediatamente a última prestação do prémio relativo ao lote BT27 da Taipa (Anexo 1)

2. Em conformidade com os artigos 93.º e 94.º do «Código do Procedimento Administrativo», esta Direcção de Serviços através do ofício n.º 324/6153.03/DSO/2017, de 9 de Maio, comunicou à A a referida intenção de tomada de decisão e que pode pronunciar-se sobre a mesma. (Anexo 2)

3. Em resposta ao ofício acima mencionado e, para os efeitos de audiência prévia, a Advogada Kong Sut Mui, representante da A, apresentou uma alegação escrita registada com entrada n.º 72 714/2017 de 25 de Maio de 2017, referindo as seguintes razões (Anexo 3):

O “termo de compromisso” não é nulo

3.1. O projecto do “termo de compromisso” foi visto e assinado pelo ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) em 8 de Janeiro de 2001 e autorizado e assinalado pelo Chefe do Executivo em 9 de Janeiro de 2001. Posteriormente em 10 de Janeiro de 2001, o “termo de compromisso” foi celebrado oficialmente pelo ex-Director da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e pela Sociedade de Desenvolvimento Predial H (adiante designada por “Sociedade da H”), nestas circunstâncias, o mesmo foi celebrado sob poderes conferidos legalmente;

3.2. O “termo de compromisso” foi transcrito no Despacho do SOPT n.º

87/2006, publicado no *Boletim Oficial* da RAEM (adiante designado por “*Boletim Oficial*”), n.º 23, II Série, de 7 de Junho de 2006;

3.3. Cabe ao Governo a decisão de publicação ou não do contrato administrativo, mas não à destinatária;

3.4. Pode-se verificar no n.º 11 deste despacho que o “termo de compromisso” e o respectivo processo já foram enviados à Comissão de Terras para discussão e parecer;

3.5. Nos termos legais, mesmo que o “termo de compromisso”, celebrado pela Sociedade da H, S.A. e pelo Governo, não fosse publicado no *Boletim Oficial*, produziria efeito entre as duas partes e estas obrigam-se a cumpri-lo;

3.6. A antiga «Lei de terras» é aplicável ao problema do “termo de compromisso”, e de acordo com os artigos 41.º, 124.º e 125.º desta lei, compete ao Chefe do Executivo a decisão de concessão de terreno, contudo, o “termo de compromisso” não é uma concessão de terreno;

3.7. O “termo de compromisso” tem por objectivo prometer a assinatura de um contrato e cujo conteúdo vai ser definido futuramente. Portanto, com a inexistência de concessão, não viola a antiga «Lei de terras».

A troca do terreno situado na Baía da Nossa Senhora da Esperança Pelo terreno da Fábrica de Panchões não é nula

3.8. A Sociedade da H trocou o terreno situado na Baía da Nossa Senhora da Esperança pelo terreno inteiro da Fábrica de Panchões e por pagamento de \$ 428 000 000 patacas. O terreno inteiro envolve os terrenos da Sociedade e os ocupados pela mesma, incluindo a área total de 3 002 m² de terreno em regime de propriedade perfeita, a qual é superior a 1 655 m²;

3.9. Na antiga «Lei de terras» permite-se expressamente trocar um terreno por um outro terreno menor do que aquele quando preenchidos os pressupostos de obedecer o princípio de equivalência e de que o concessionário paga, a título de preço ou renda, a importância correspondente à diferença;

3.10. O valor do terreno a trocar indicado no n.º 1.3 do “termo de compromisso” foi calculado de acordo com a legislação em vigor naquele momento que se relaciona com prémio. Não é adequado, nem justo tomar a decisão à base

duma análise procedida de acordo com critério actual mas relativa à situação decorrente no passado;

3.11. O objecto do “termo de compromisso” envolve não só o terreno da Fábrica de Panchões, mas também as construções e coisas aí existentes e, com vista a resolver o problema do processo n.º 257/99, relativo ao prémio do Lote BT27 no valor de \$ 77 000 000,00 patacas.

Sobre a devolução do prémio de \$ 77 000 000,00 patacas

3.12. Conforme a intenção de tomada de decisão do Chefe do Executivo de 24 de Abril de 2017, logo que declare a extinção do procedimento sobre a troca do terreno da Fábrica de Panchões, A deve pagar imediatamente a última prestação do prémio relativo ao lote BT27 da Taipa, no valor de \$ 14 157 052 patacas. Isso viola o despacho do Chefe do Executivo de 15 de Março de 2013, no qual foi determinada a suspensão de pagamento da última prestação do prémio até à conclusão da revisão do contrato de concessão do lote BT27 e do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões;

3.13. Segundo as informações constantes do processo, podemos saber que, até agora, a revisão do contrato de concessão do lote BT27 ainda não foi concluída, e também não foi concretizado o procedimento de troca de terreno da Fábrica de Panchões, pelo que actualmente não é possível exigir à concessionária do lote BT27, A, para pagar a última prestação do prémio;

3.14. A suspensão de pagamento da última prestação do prémio foi determinada pelo Chefe do Executivo, não é a falta de pagamento do prémio por parte da A;

3.15. Além disso, salientou que é obviamente injusto o Governo devolver agora o prémio pago em excesso em 1993 pela A, no valor de \$ 77 000 000,00 patacas;

3.16. Dado que o acto do órgão administrativo prejudicou a A, nos termos legais, o órgão administrativo tem obrigação de a indemnizar;

3.17. A A considera sempre que o prémio recebido em excesso pela Administração de \$ 77 000 000,00 patacas tornar-se-á uma parte do prémio quanto ao “termo de compromisso” da troca dos terrenos, constituindo assim uma compensação a A. Todavia, foi considerado o “termo de compromisso” nulo e conseqüentemente, a extinção do respectivo procedimento de troca vai

ser declarada, isso prejudica completamente a expectativa legítima da A e violando o princípio da boa-fé.

4. Relativamente à alegação escrita da A, a análise ao assunto é a seguinte:

4.1 A A considera que o “termo de compromisso” foi celebrado sob os poderes conferidos legalmente. De facto, o que foi assinado pelo ex-SOPT, até pelo ex-Chefe do Executivo, é apenas uma minuta do “termo de compromisso”, mas não o original, pelo que não produz qualquer efeito jurídico (Anexo 4);

4.2 Pode-se verificar na cláusula primeira (objecto do contrato) do contrato de concessão titulado pelo Despacho do SOPT n.º 87/2006 que este despacho só titula a concessão de um terreno com a área de 18344 m², situado na península de Macau, na zona B dos NAPE, junto da Avenida de Sagres e da Avenida Dr. Sun Yat Sen, descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º Além disso, a Comissão de Terras apenas emitiu parecer sobre o processo supra referido. Isto é, o conteúdo do acordo do “termo de compromisso” não é titulado por este despacho;

4.3 O disposto do artigo 127.º da «Lei de terras» em vigor é semelhante ao mesmo da antiga «Lei de terras», isto significa que a concessão e os eventuais actos de disposição relacionados com a concessão são titulados por despacho (do Secretário para os Transportes e Obras Públicas) publicado no *Boletim Oficial*;

4.4 Por isso, a publicação no *Boletim Oficial* do contrato de concessão de terreno é um acto formal obrigatório no ponto de vista jurídico, e não é uma decisão somente da parte do Governo, senão, é como o “termo de compromisso”, que fica nulo devido à falta do parecer da Comissão de Terras sobre o pedido de troca dos terrenos que não foi publicado no *Boletim Oficial* e que é um vício pelo que não é válido, assim implica a nulidade. Nos termos do n.º 1 do artigo 123.º do «Código do Procedimento Administrativo», o acto nulo não produz quaisquer efeitos, nem vincula qualquer pessoa ou entidade;

4.5 Em conformidade com o artigo 404.º do «Código Civil», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, o “termo de compromisso” é um contrato-promessa que tem por objectivo a convenção da celebração de um contrato prometido. Visto que o conteúdo do contrato prometido envolve a concessão dos terrenos, não há qualquer dúvida de que o mesmo se rege pela «Lei de terras», aliás, nos termos dos artigos 168.º e 172.º do «Código do

Procedimento Administrativo», a convenção constitui acto de formação dos contratos, pelo que também se rege pelo regime de invalidade;

4.6 Conforme as inscrições n.ºs ... e ... da CRP, verifica-se que o direito de propriedade das parcelas da Fábrica de Panchões, com a área total de 3 002 m², demarcadas e assinaladas com as letras A11 (40 m²), A20 (694 m²), P1 (824 m²), Pla (462 m²), A18a (357 m²), A21 (256 m²), P3 (246 m²) e P2 (123 m²) na planta n.º 514/1989 de 13 de Setembro de 2016, descritas na CRP sob os n.ºs ... (2020 m²), ... (123 m²) e ... (859 m²), acha-se inscrito a favor da Sociedade da H. Todavia, não existe registo sobre a situação de ocupação das outras parcelas da Fábrica de Panchões indicada pela Sociedade da H, esta sociedade nunca apresentou quaisquer provas ou decisão do Tribunal, comprovativas da sua alegação, ou seja, a aquisição dos respectivos direitos sobre a ocupação por meio de usucapião. Nestes termos, além das parcelas com a área de 3 002 m², a Sociedade da H não tem legitimidade sobre o direito de disposição das outras parcelas de terreno da Fábrica de Panchões, mesmo que a ocupação seja um facto, tanto nos termos da nova «Lei de terras», como da antiga, o objecto da troca de terrenos deve ser do direito de terreno, mas não sobre a situação da ocupação de terreno (Anexo 5);

4.7 De facto, devido a várias razões, o conteúdo do “termo de compromisso” não foi realizado completamente até a entrada em vigor da Lei n.º 10/2013 em 1 de Março de 2014, por outra palavra, não foi realizada conforme o “termo de compromisso” a transmissão do terreno da Fábrica de Panchões à RAEM, nem a concessão do terreno situado na Baía da Nossa Senhora da Esperança, foi apenas concedida uma parte do terreno, ou seja, o terreno descrito sob o n.º 23 213. Assim, uma vez que o procedimento ainda está a ser prosseguido, o que não produz completamente o esperado efeito jurídico, neste caso só se pode ser aplicada a nova Lei, isto é, a Lei n.º 10/2013;

4.8 O procedimento da troca dos terrenos, indicado no “termo de compromisso”, quer por iniciativa da RAEM, quer a pedido da entidade privada, e o facto de receber um terreno apenas com 3 002 m² é incompatível com a igualdade das prestações prevista no artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, isto é, existe a impossibilidade legal sobre os fins a alcançar do procedimento de troca dos terrenos resultante do “termo de compromisso”;

4.9 Aliás, considerando o princípio de legalidade, a Administração não pode continuar a pôr em prática o “termo de compromisso” que não está em conformidade com a «Lei de terras» em vigor, tanto na competência, como na

forma e no procedimento.

4.10 De facto, conforme as informações constantes do processo n.º 6115, antes do despacho do Chefe do Executivo de 15 de Março de 2013, do qual se refere a suspensão do pagamento da última prestação do prémio, o prazo de pagamento da última prestação do prémio do lote BT27 já tinha expirado em 18 de Agosto de 1995, e a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) através do ofício n.º 10013/NCT/08 de 20 de Março já tinha notificado a A para pagar o aludido prémio. Nestas circunstâncias, a última prestação do prémio a ser pago pela A já se encontrava em dívida desde 18 de Agosto de 1995 (Anexo 6);

4.11 O Chefe do Executivo praticou em 15 de Março de 2013 o despacho referente à suspensão do pagamento da última prestação do prémio, foi devido que a A ter considerado o prémio pago não era razoável e que esta era titular do direito sobre o terreno da Fábrica de Panchões, pelo que era necessário concluir as contas no acordo de troca de terrenos definido no “termo de compromisso”;

4.12 Consultado o respectivo processo, verificou-se que a desistência do processo judicial n.º 257/99 do Tribunal Administrativo foi apresentada por iniciativa da A, não existindo qualquer transacção;

4.13 Face aos motivos acima referidos, e tendo em conta que no ponto de vista jurídico não é possível executar o “termo de compromisso”, então o mesmo é como se fosse inexistente. Neste caso, a Administração tem de cobrar à A a última prestação do prémio em dívida;

4.14 Por despacho do ex-SOPT de 21 de Julho de 2000 exarado na informação n.º 30/SOTDIR/2000 de 20 de Julho, foi confirmada a devolução no valor de \$ 77 000 000,00 recebido e correspondente ao prémio da revisão do contrato de concessão do terreno, depois do pagamento da aludida última prestação do prémio pela A (Anexo 7);

4.15 Dado que a invalidade do “termo de compromisso” não influencia o aludido prémio adicional, deve-se, posteriormente, dar seguimento ao assunto de devolução através de um procedimento independente.

4.16 Em relação a que a A considera injusta sobre a actual devolução do prémio pago em excesso em 1993, no valor de \$ 77 000 000,00, temos que frisar que, o problema do prémio adicional do lote BT27 mantém-se irresoluto

até agora não foi provocado por morosidade por parte da Administração, mas sim, em todo o procedimento, a Administração tem-se empenhado muito na procura de resolver o problema com a A. Além disso, é de salientar que a insatisfação sobre o cálculo do prémio adicional, a instauração de acção no Tribunal Administrativo, e o envolvimento desse assunto no processo já complicado da Fábrica de Panchões, todas são de iniciativa da A. E demais, não é aceitável a A evocar a existência da diferença de poder de compra entre o presente e o passado, uma vez que, em primeiro lugar, a devolução em atraso do prémio adicional não é imputável à Administração e, como todos sabem, o poder de compra varia no tempo e no espaço, e que é imprevisível, pelo que a Administração, como entidade concedente, não tem obrigação de assumir a responsabilidade do imprevisível prejuízo económico da sociedade concessionária.

5. Pelo exposto, não foram carreados para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração da declaração de extinção do procedimento de troca referente à Fábrica de Panchões-ê da ordem à Companhia de Investimento e Fomento Predial A, Limitada para pagar a última prestação do prémio do lote BT27 da Taipa, pelo que nos termos do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do «Código do Procedimento Administrativo», submete-se a presente proposta à consideração superior a fim de:

5.1 Declarar a extinção do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões B;

5.2 Notificar a A para pagar a última prestação do prémio no valor de \$ 14 157 052,00 patacas.

À consideração superior» (fls. 48-53).

8º - Na sequência desta proposta, em 26 de Junho de 2017, foi emitido o seguinte parecer do assessor jurídico:

«Assunto: Proposta n.º 254/DSO/2017 - Análise à resposta apresentada pela “Companhia de Investimento e Fomento Predial A, Lda”, em sede de audiência prévia, relativamente à intenção de se extinguir o procedimento de permuta dos terrenos da Fábrica de Panchões B e das consequências daí decorrentes para a prestação em dívida do Lote BT27

da Taipa.

A coberto da proposta acima referenciada vem analisada a resposta apresentada pela “Companhia de Investimento e Fomento Predia A, Lda”, em sede de audiência prévia, relativamente à intenção de declarar a extinção do procedimento de troca, uma vez que o seu objecto se mostra legalmente impossível, face ao disposto no n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, daí decorrendo que aquela “Companhia” terá de proceder ao pagamento da prestação do prémio em dívida referente ao lote BT27 da Taipa.

Na resposta apresentada por aquela “Companhia” esta pronuncia-se sobre questões que não haviam sido suscitadas aquando da manifestação da intenção de declaração de extinção do procedimento e que não são, por tal motivo, relevantes, razão pela qual nos abstermos de as analisar e não deve ser considerada a análise efectuada na Proposta n.º 254/DSO/2017.

Quanto à impossibilidade legal decorrente do n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, aquela “Companhia” apenas se limita a fazer considerações genéricas, não tendo trazido qualquer elemento, que importe a alteração da intenção de extinção do procedimento de troca por força do disposto no n.º 2 do artigo 86.º da lei n.º 10/2013, com as consequências daí decorrentes.

Pelo exposto, somos de opinião que este expediente pode ser levado à consideração de Sua Excelência o Chefe do Executivo, propondo-se que, se declarado extinto o procedimento em causa, se proceda em conformidade com o que vem referido na Proposta em análise.

À consideração de V. Ex.^a

RAEM, aos 26 de Junho de 2017.».

9º - O Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu o seguinte despacho:

«À consideração superior com a minha concordância com o parecer deste Gabinete» (fls. 48).

10º - O Chefe do Executivo, em 25/07/2017, tomou a seguinte decisão (fls.

48 dos autos):

«Concordo. Proceda em conformidade com o parecer do STOP».

11º - A recorrente instaurou em 5/11/1999 no Tribunal Administrativo de Macau uma acção tendente à declaração de invalidade do contrato administrativo de Revisão da Concessão e à efectivação responsabilidade por danos emergentes, que ali correu termos com o nº 257/99, de cuja instância, porém, viria a desistir (cfr. fls. 256 e 258 da acção nº 257/99/AO, fls. 437 e 438 dos presentes autos, bem como fls. 22 do apenso “traduções”).

12º - Nessa acção pedia a declaração de invalidade da cláusula 9ª do Despacho nº 76/GM/93, a devolução dos montantes já liquidados a título de prémio adicional, bem como uma indemnização de MOP\$ 88.682.975,00.

13º - No âmbito desse processo, pelo Of. 13/GP/2000/(3)0021, de 11 de Janeiro de 2000, e respectiva informação anexa preparada pelo Magistrado que acompanhou o Proc. n. 257/99, o Ministério Público solicitou clarificações à DSSOPT ou, na falta de uma cabal explicação, um novo cálculo do valor do prémio e uma solução para a questão que seja benéfica para ambas as partes, por ter verificado que na concessão dos lotes 27, 32 e 33 a Administração tinha adoptado diferentes critérios na determinação do prémio adicional (fls. 855-857 do vol. IV do p.a. 6115 da DSSOP, com tradução a fls. 7 e 8 do apenso “traduções”).

14° - A resposta da DSSOPT veio contida na informação 12/DSODEP/2000, com o seguinte teor:

“Informação N.º: 012/DSODEP/2000

Data: 18/01/2000

Assunto: Processo de revisão do contrato de concessão do lote BT 27 da Baixa da Taipa/ Processo n° 257/99 do Tribunal Administrativo (Processo n° 6115.2)

1. Sobre o assunto e tendo em conta o ofício n° 21/13/GP/2000/(3) (anexo 1) do Gabinete do Procurador-Geral da RAEM, quanto às razões especiais que determinaram a aplicação do prémio adicional informa-se, por terem sido enviados para o Tribunal Administrativo e para o Ministério Público os processos n°s 6115.2 (BT27), 6117.2 (BT32) e 6118.2 (BT33), que a presente informação se baseia no original da informação n° 88/DSODEP/99 de 26 de Maio de 1999 com despacho do ex-Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, datado de 15 de Dezembro de 1999 que se encontra nesta DSSOPT (anexo 2).

2. Não existindo, à data em que se realizaram os primeiros concursos públicos para concessão de terrenos, legislação que regulasse o método de determinação do prémio adicional em caso de revisão dos respectivos contratos de concessão foi adoptada, por despacho do ex-SATOP de 23/06/92 sobre a informação n° 47/GJUDEP/92 (anexo 3), uma metodologia que salvaguardasse o interesse da Administração.

3. No que se refere ao processo de revisão do contrato de concessão do lote BT33 cujo despacho foi publicado no Boletim Oficial n° 38 de 22 de Setembro de 1993 sob o n° 129/SATOP/93 (anexo 4), o critério de fixação do prémio adicional não seguiu o definido na informação n° 47/GJUDEP/92 acima referida para **os processos de revisão de contratos de concessão precedidos de concurso público**, porque o mesmo foi incluído num processo de negociação envolvendo outras entidades e outras contrapartidas para a Administração (despacho de 15/02/93 do ex-SATOP e ofício n° 43/SATOP/93 de 14 de Janeiro de 1993 em anexo 5).

4. Quanto ao processo de revisão do contrato de concessão do lote BT32 publicado no Despacho n° 13/SATOP/97 (anexo 6), o critério de fixação do prémio adicional não seguiu o definido na informação n° 47/GJUDEP/92, atendendo a que se considerou serem da responsabilidade da Administração os atrasos verificados e ainda a crise do mercado imobiliário aplicando-se uma redução dos factores de cálculo de acordo com o ponto 6 do artigo 3° da Portaria n° 230/93/M (despacho de

20/10/95 do ex-SATOP tendo em conta o parecer do ex-Director da DSSOPT sobre o memorando s/nº de 16/10/95 em anexo 7).

No que se refere ao processo de revisão do contrato de concessão do lote BT27 e atendendo a que:

5.1 o critério definido na informação nº47/GJUDEP/92 não foi aplicado a nenhum processo de revisão de contratos precedidos de concurso público;

5.2 não resultaram quaisquer benefícios para a Administração provenientes de outros processos como no caso do lote BT33;

5.3 foi afectado na fase final de construção pela crise do mercado imobiliário, factor que foi considerado no processo do lote BT32,

informamos que se for aplicado o procedimento corrente nesta DSSOPT para a **revisão de contratos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público**, por exemplo Despacho nº 34/SATOP/93 (Baixa da Taipa /Flower City) e Despacho nº 179/SATOP/93 (Pac On/ Boa Vista) em anexo 8, o prémio adicional será de \$62.589.889,00 a que corresponde o pagamento, incluindo capital e juros, de \$65.490.520,00. Atendendo a que já foi liquidado de acordo com o Despacho nº 76/GM/93 o valor de \$78.041.897,00 (capital e juros), e se encontra em dívida a última prestação no valor de \$14.157.052,00, a aplicação deste critério corresponderia à devolução de \$26.708.429,00 através do cancelamento desta prestação e ao pagamento em numerário à concessionário de \$12.551.377,00. (fichas de cálculo e ficha resumo dos três processos em anexo 9).

À consideração superior.

O Técnico do DSOEP
Mário Ornelas

A Chefe do DSOEP
Chan Pou Ha

O Director da DSSOPT
Jaime Roberto Carion”

15º - Foi elaborada uma Minuta de um Termo de Compromisso entre a Sociedade de Desenvolvimento Predial H, SA, titular do terreno da antiga “Fábrica de Panchões Iec Cheong” e o Governo da RAEM, aprovada pelo Chefe do Executivo em 8/01/2001 (fls. 84 dos autos).

16º - Na sequência disso, o Termo de Compromisso foi celebrado em 10/01/2001, entre o Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes de Macau e a Sociedade de Desenvolvimento Predial H (fls. 79-81).

17º - Na Informação nº 30/SOTDIR/2000 dirigida ao Secretário dos Transportes e Obras Públicas, O Director da DSOPT referiu o seguinte:

“1. No seguimento da reunião efectuada com o Exmo. Sr. C, representante da Companhia de Fomento Predial D e da Companhia de Fomento Predial A, no Gabinete de V. Exa. respeitante ao assunto em epígrafe, deu entrada nesta DSSOPT o pedido de confirmação dos valores analisados, discutidos e acordados na citada reunião, nomeadamente no que respeita ao valor da propriedade da Fábrica B, assim como o valor do prémio que deve ser devolvido pela revisão da concessão do lote 27 da Baixa da Taipa efectuada no período da anterior Administração.

2. Verificando-se estar conforme o acordado na citada reunião, julga-se de confirmar os seguintes dados:

2.1. Lote 27 da Baixa da Taipa:

Devolução da quantia de MOP\$77.000.000 recebida e correspondente ao prémio da revisão do contrato de concessão do terreno, devendo o concessionário efectuar o pagamento da última prestação do prémio em atraso no valor de MOP\$14.157.052.

2.2 Fábrica de Panchões B:

Valorização da propriedade na quantia de MOP\$136.000.000,00.» (doc. Fls. 73-75 dos autos)

18º - O SATOP concordou com o proposto em 21/07/2000 (fls. 73 dos autos).

19º - Na Informação nº 88/DSODEP/99, de 26/05/1999 pode ler-se:

Pág. 3: «Este critério veio a ser definido por despacho de 23/6/92 do Exmo. Senhor SATOP sobre a informação n.º 47/GJU/92 (...). Para salvaguardar o efeito do concurso o prémio é calculado sobre a totalidade das áreas e finalidades constantes dos novos projectos de acordo com as tabelas em vigor à data do despacho sendo o valor agravado na percentagem a mais oferecida no concurso.» (esta Informação n.º 47/GJU/92 encontra-se no Vol. 4, fls 1020-1025).

Pág. 4: “Em 16/3/93 o concessionário apresentou no Gabinete do SATOP um requerimento reafirmando a aceitação das condições por lhe ter sido transmitido pelo Exmo. Senhor SA TOP que tal metodologia havia sido aplicada aos lotes BT32 e 33 da Baixa da Taipa e solicitando, tendo em conta que decorria o processo de revisão, a emissão da licença da obra para a supra-estrutura.
(...)

Em 9/7/96 (T-2859) a concessionária apresentou um pedido de revisão do contrato para ser recalculado o prémio tendo em conta (...) os critérios diferentes adoptados nos processos de revisão de outros contratos de concessão de terrenos na mesma zona da Baixa da Taipa.

No seguimento da apresentação deste requerimento realizaram-se reuniões com representantes da concessionária tendo sido referido, por estes, as reuniões anteriores no gabinete do SA TOP e a constatação de procedimentos diferentes noutros processos, e pelos representantes desta Direcção de Serviços que apenas se admitia o pagamento fraccionado da prestação em dívida e que seriam notificados para apresentarem uma proposta nesse sentido.”

Pág. 5: “Confirma-se o tratamento excepcional dado nos processos de revisão dos contratos de concessão dos lotes BT33 e BT32:

- Lote BT33 (Despacho n.º 129/SA TOP/93 (anexo 17):

De acordo como despacho do Exmo. Senhor SA TOP o cálculo de prémio adicional com o efeito do concurso foi apenas aplicado às áreas adicionais por finalidade; (anexo 17)

(...)

- Lote BT32 (Despacho n.º 13/SATOP/97 (anexo 18):

De acordo como despacho do Exmo. Senhor SATOP o cálculo de prémio adicional foi reduzido em 60% atendendo a circunstâncias várias (alterações das condicionantes urbanísticas / aplicação de novos regulamentos / etc).

Pág.6: “Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT32 o prémio adicional para o lote BT27 seria de **\$25.035.956** [40%x (\$118.956.439,00 -\$56.366.550,00)] - (cálculo com base na totalidade da ABC, tabelas em vigor, sem efeito do concurso).

Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT33 o prémio adicional para o lote BT2~ seria de **\$7.876.969** (calculando **só as ABC adicionais e aplicando o efeito do concurso**).”

20° - E quanto à Fábrica de Panchões B pode ler-se nesta informação:

Pág. 6: “Confirma-se que os representantes da concessionária são igualmente parte interessada no processo de troca de terrenos da antiga Fábrica de Panchões B com 4. 627m² em regime de aforamento, 2. 809m² em regime de propriedade perfeita e cerca de 20.000m² de terreno ocupado mas já revertido ao Território (...).

(...)

julga-se de admitir, no processo de troca de terrenos do “B”, a participação da “A” como terceiro outorgante, ajustando-se então os valores das contrapartidas. Refere-se ainda que os representantes da concessionária manifestaram, em reuniões anteriormente realizadas a disponibilidade para liquidar a última prestação (\$14. 157.052,00) caso fosse admitida a concessão dos lotes de terreno do Plano da Baía da N. S. da Esperança como troca pelos terrenos da antiga Fábrica de Panchões B.”

21° - Foi elaborada a *Informação n° 031/02/2012*, de 18/02/2013 no sentido da suspensão do pagamento da última prestação do prémio até à concretização dos respectivos processos de revisão e de troca de terrenos.

22° - Esta Informação n° 031/02/2012, em português, tem o seguinte teor:

“1. Pelo **Despacho n.º 140/GM/89 (anexo 1)** foi autorizada a **concessão por arrendamento, precedida de concurso público do quarteirão BT 27, com 7.155 m²**, a favor do Senhor G, pelo preço de \$ 56.366.550,00, para construção de um edifício com uma altura máxima de 61 metros e constituído por um pódio com quatro pisos e quatro torres sendo duas com 18 pisos e duas com 19 pisos de

acordo com a Planta de Alinhamento Oficial emitida em 23 de Fevereiro de 1989, com as seguintes áreas bruta de construção por finalidade:

- Habitação:80.145 m²;
- Comércio:12.307 m²;
- Estacionamento:13.594 m²,

2. Na sequência da apresentação por parte do concessionário de diferentes propostas de aproveitamento do terreno, de transmissão dos direitos resultantes da concessão a favor da “Sociedade de Investimento e Fomento Predial A, Limitada”, e ainda da alteração das condicionantes urbanísticas definidas para o desenvolvimento dos lotes da zona da Baixa da Taipa nomeadamente levantando a restrição que limitava a altura dos edifícios a 61 metros (Planta de Alinhamento Oficial n.º 90A225 emitida em 31 de Março de 1992 em **anexo 2**) e da definição do critério de cálculo do prémio adicional (agravamento na percentagem a mais, 21%, oferecida no concurso*) pela revisão dos contratos de concessão de terrenos precedidos de concurso público (Informação n. o 47/GJU/92 de 18 de Junho de 1992 em **anexo 3**) foi publicado no Boletim Oficial o **Despacho n.º 76/GM/93 (anexo 4)** que **revê o contrato de concessão e autoriza a transmissão a favor da “Sociedade de Investimento e Fomento Predial A, Limitada”** e que se resume:

2.1 Construção de um edifício constituído por um pódio com quatro pisos sendo dois em cave e quatro torres (duas com 29 pisos, uma com 38 pisos e a quarta com 31 pisos);

- Habitação:85.209 m²;
- Comércio:12.804 m²;
- Estacionamento:13.755 m²;

2.2 **Prémio adicional: \$87.570.741,00** (este valor resulta do valor do prémio calculado de acordo com as tabelas em vigor àquela data, \$118.956.439,00, agravado em 21%, percentagem a mais oferecida no concurso, passando para \$143.937.291,00, e deduzido do valor do prémio oferecido no concurso público, \$ 56.366.550,00, isto é \$118.956.439,00 x 1,21 - \$ 56.366.550,00). Fichas de cálculo também em **anexo 4**.

* **Nota:** O concessionário aceitou as condições da revisão apenas após esclarecimento quanto ao cálculo das áreas brutas de construção e metodologia estabelecida para a revisão dos contratos de concessão precedidos de concurso público e ainda por lhe ter sido transmitido pelo ex SATOP que a mesma metodologia havia sido aplicada aos lotes BT32 e BT33 da Baixa da Taipa. No âmbito desse acordo foi também autorizada a emissão, em 8 de Junho 1993 (**anexo 5**), da licença de obras da super-estrutura, isto é, antes da publicação do Despacho n.º 76/GM/93, em 18 de

Agosto.

3. O aproveitamento do terreno encontra-se concluído, tendo sido emitida em 28 de Novembro de 1994 a Licença de Utilização n.º 138 (**anexo 6**). Nesta data não tinha ainda vencido a última prestação do prémio no valor de \$14.157.052,00 (**anexo 7**).
4. Em 9 de Julho de 1996 (T-2859 em **anexo 8**) a concessionária apresentou um pedido de revisão do contrato para ser recalculado o prémio tendo em conta os custos reais suportados, os valores realistas praticados no mercado e os critérios diferentes adoptados nos processos de revisão da outros contratos de concessão de terrenos na mesma zona da Baixa da Taipa.
 - 4.1 No seguimento da apresentação deste requerimento realizaram-se reuniões com representantes da concessionária tendo sido referido: pelos requerentes, as reuniões anteriores no gabinete do SATOP e a constatação de procedimentos diferentes noutros processos; e pelos representantes desta Direcção de Serviços que apenas se admitia o pagamento fraccionado da prestação em dívida e que seriam notificados para apresentarem uma proposta nesse sentido;
 - 4.2 Não consta do processo qualquer resposta ao requerimento devendo-se tal ao facto de decorrer na altura a apreciação global dos processos de concessão em situação de incumprimento (prémio e/ou aproveitamento);
 - 4.3 Em 5 de Maio de 1999 a concessionária apresentou no Gabinete de SATOP novo requerimento (**anexo 9**) sobre o assunto referindo que:
 - 4.3.1 Não se consideram devedores da prestação em atraso por aguardarem resposta ao requerimento de 9 de Julho de 1996 onde era solicitada a revisão do contrato;
 - 4.3.2 Relaciona o processo “Quarteirão BT27” com o processo em curso relativo à proposta de troca de terrenos da antiga Fábrica de Panchões “B” por os representantes de A serem igualmente representantes dos titulares daquele terreno;
 - 4.3.3 Na fase da revisão do contrato, em reunião realizada com o ex SATOP foram informados de que o critério seguido era idêntico ao seguido para os lotes 32 e 33;
 - 4.3.4 Do levantamento efectuado relativamente ao seu contrato e ao de terceiros consideram ter sido ludibriados uma vez que os critérios não foram os mesmos e tomaram-se públicos com a publicação dos despachos n.º 129/SATOP/93 (BT 33) e n.º 13/SATOP/97 (BT 32). Assim propuseram:
 - 4.3.4.1 A reapreciação do processo de concessão do Lote BT 27;

- 4.3.4.2 Novo cálculo das áreas brutas de construção;
 - 4.3.4.3 Informação quanto a continuarem devedores, à Administração, da prestação em atraso;
 - 4.3.4.4 Andamento de processo de troca de terrenos da Fábrica de Panchões B.
5. Confirma-se o tratamento excepcional dado nos processos de revisão dos contratos de concessão dos lotes BT 33 e BT 32:
- 5.1 **Lote BT 33 (Despacho n.º 129/SATOP/93 (anexo 10)):**
 - 5.1.1 De acordo com despacho de ex SATOP o cálculo de **prémio adicional com o efeito do concurso apenas foi aplicado às áreas brutas de construção adicionais por finalidade;**
 - 5.1.2 Julga-se de destacar nessa altura o parecer da ex Chefe do Departamento de Solos, de 11 de Fevereiro de 1993, que refere que a publicação no Boletim Oficial do Despacho de revisão do lote BT33 poderia trazer problemas à Administração devido à alteração dos critérios aprovados (parecer integrado no anexo 10,6);
 - 5.2 **Lote BT 32 (Despacho nº 13/SATOP/97 (anexo 11)):** De acordo com despacho de Ex.mo Senhor SATOP o cálculo do **prémio adicional, sem efeito de concurso, foi reduzido em 60%** atendendo a circunstâncias várias (alterações das condicionantes urbanísticas/aplicação de novos regulamentos/etc.)
6. Confirma-se que os representantes da concessionária são igualmente parte interessada no processo de troca de terrenos da antiga Fábrica e Panchões B com 4.627m² em regime de aforamento, 2.809m² em regime propriedade perfeita e cerca de 20.000 m² de terreno ocupado mas já revertido ao Território.
7. Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT32 o prémio adicional para o lote BT27 calculado com base: na totalidade das áreas brutas de construção por finalidade; nas tabelas em vigor; e sem efeito do concurso, seria de \$25.035956,00 (40%x (\$118.956.439,00 - \$56.366.550,00)).
8. Tendo em conta o critério adoptado no processo de revisão do contrato de concessão do lote BT33 o prémio adicional para o lote BT27 seria de \$7.876.969,00 (calculando só as ABC adicionais e aplicando o efeito de concurso). Ficha de cálculo em **anexo 12**.
9. Na altura, através da informação n.º 88/DSODEP/99 (**anexo 13**), de 26 de Maio,

foi submetido à consideração superior, considerando as dificuldades de um processo desta natureza e porque, no âmbito de Grupo de Terras, parte das receitas do Território já haviam sido divididas e entregues à parte chinesa, a possibilidade de, de acordo com a proposta da requerente, isto é, admitir no processo de troca dos terrenos do “B”, a participação da “Sociedade de Investimento e Fomento Predial A, Limitada” como terceiro outorgante, ajustando-se então os valores das contrapartidas. A informação foi devolvida à DSSOPT por despacho do ex SATOP, de 15 de Dezembro, para, dada a grandeza das diferenças, ser efectuada uma reanálise desta situação.

10. A concessionária recorreu para aos tribunais tendo os processos relativos aos lotes BT27, BT32 e BT 33 sido solicitados pelos Serviços do Ministério Público em finais de 1999. O processo n.º 6115.01/2 foi enviado através do ofício n.º 491/DSODEP/99, de 07 de Dezembro, e devolvido através do ofício n.º 02/2002/M.P.-T.A./E, de 05 de Março. Documentos referidos em **anexo 14**.
11. Em cumprimento do despacho de ex SOPT sobre o ofício n.º 0021113/GP/2000/(3), de 11 de Janeiro, foi elaborada a informação n.º 12/DSODEP/2000, de 18 de Janeiro, sobre o processo de revisão do contrato de concessão do lote BT27 tendo o ex SOPT determinado o seu envio ao Ministério Público. Documentos referidos em **anexo 15**.
12. Da consulta efectuada ao processo n.º 6153.02 retiraram-se cópias, do Memorando n.º 1/2000 relativo a uma reunião, realizada em 14 de Fevereiro de 2000, sobre o processo de concessão do lote BT27 da Baixa da Taipa, com vista ao estabelecimento de um princípio de acordo que contemplasse a desistência da “acção” no tribunal Administrativo, e do Memorando n.º 3/2000, sobre o cálculo do valor a devolver à concessionária, e de uma carta da concessionária e respectiva tradução. Confirma-se deste modo que valores de uma eventual compensação do concessionário do lote BT27 passaram a estar incluídos no processo de troca de terrenos da antiga Fábrica de Panchões B por terrenos do Plano da Baía da Esperança. Documentos referidos em **anexo 16**.
13. Sobre o processo de troca de terrenos da antiga Fábrica de Panchões B por terrenos do Plano da Baía da Esperança foram assinados dois Termos de Compromisso em 10 de Janeiro de 2001 (**anexo 17**) e 25 de Julho de 2006 (**anexo 18**) não se tendo ainda concretizado o processo por várias razões das quais se destaca a impossibilidade de concretização do Plano de Urbanização da Baía da Esperança.

14. Em 20 de Março de 2008 a Direcção dos Serviços de Finanças através do ofício n.º 10013/NCT/08 (**anexo 19**), com conhecimento a esta Direcção de Serviços, notificou a concessionária, “Sociedade de Investimento e Fomento Predial A, Limitada” para proceder ao pagamento da prestação em dívida, \$14.157.052,00, sob pena de findo o prazo 15 dias proceder às operações para cobrança coerciva.
15. De acordo com documento enviado em anexo ao ofício n.º 224/NAJIMG/12, de 05 de Setembro, a concessionária, “Sociedade de Investimento e Fomento Predial A, Limitada” apresentou uma petição (Processo n.º 95/12-EF), junto do Juiz do Tribunal Administrativo de Macau, onde apresenta a sua oposição à pretensão da Direcção dos Serviços de Finanças. Passa-se a resumir os fundamentos apresentados pela concessionária:
 - 15.1 Nunca terem aceite o agravamento do prémio, \$87.570.741,00, fixado no Despacho n.º 76/GM/93 por o considerarem injusto e ilegal;
 - 15.2 O cálculo não obedeceu aos critérios definidos na Portaria 230/93/M, de 16 de Agosto, então em vigor;
 - 15.3 Aqueles critérios não foram aplicados para concessões na mesma zona (BT32 e BT33);
 - 15.4 Viola o princípio da igualdade;
 - 15.5 Devido à ameaça de perda da concessão e tendo em conta o investimento já realizado com as obras e os prémios pagos continuou a pagar as prestações do prémio adicional;
 - 15.6 Em 15 de Novembro de 1999 intentou uma acção junto do Tribunal Administrativo de Macau (Processo n.º 257/99 para que fosse declarada inválida a cláusula 98 do Despacho n.º 76/GM/93 e devolvida a quantia de \$73.413.684,00;
 - 15.7 Numa reunião no gabinete do Procurador Geral foi reconhecido que os critérios aplicados pela DSSOPT no processo de revisão tinham sido desfavoráveis à concessionária, tendo sido proposto que a compensação fosse efectuada no processo em curso de troca de terrenos da Fábrica de Panchões B dada a afinidade entre os titulares;
 - 15.8 A DSSOPT transmitiu essa proposta à concessionária;
 - 15.9 Foram estabelecidos contactos no gabinete do ex SOPT entre este, o Director da DSSOPT e o concessionário do quarteirão BT27, abordando as questões: das compensações; das obras; dos juros; da valorização dos terrenos da antiga Fábrica de Panchões B; do cálculo do prémio do terreno a conceder; e os custos do lago artificial e respectivas infra-estruturas;
 - 15.10 Foi elaborada a informação n.º 30/SOTDIR/2000*, com despacho de concordância do ex SOPT, de 21 de Julho de 2000, que propunha o

prossegimento das negociações reconhecendo a devolução de \$77.000.000,00, a liquidação por parte da concessionária da última prestação, \$14.157.052,00, a valorização dos terrenos da Fábrica de Panchões B em \$136.000.000,00 e finalmente estabelecia as condições preliminares da concessão de terrenos da Baía de Nossa Senhora da Esperança;

* Esta informação não consta do processo 6115.02, presumindo-se que esteja classificada como confidencial.

15.11 Essas negociações culminaram com a assinatura, em 10 de Janeiro de 2001, de um termo de compromisso (**anexo 17**) através do qual a RAEM se comprometeu a conceder, à Sociedade de Desenvolvimento Predial H, S. A., um terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, e aquela sociedade se comprometeu a ceder à RAEM, livre de ónus ou encargos e desocupados todos os terrenos que formam a antiga Fábrica de Panchões B e a apresentar um plano de aproveitamento do terreno a conceder de acordo com as condicionantes urbanísticas. Ficou ainda estipulado que do prémio que viesse a ser fixado pela concessão do terreno seria deduzida a quantia de \$213.000.000,00 (\$77.000.000,00 + \$136.000.000,00). Ficou ainda estabelecido, embora não tenha ficado estipulado no termo de compromisso, que a concessionária do quarteirão BT27 liquidaria a prestação em dívida (\$14.157.052,00);

15.12 Na sequência da assinatura do termo de compromisso a concessionária desistiu do processo intentado no Tribunal Administrativo (processo n.º 257/99);

15.13 Em 25 de Julho de 2006 foi assinado novo termo de compromisso (**anexo 18**) revendo os condicionamentos urbanísticos e não contrariando as cláusulas acordadas no termo de compromisso de 10 de Janeiro de 2001 tendo-se a RAEM comprometido a publicar no Boletim Oficial, no prazo de 6 meses, o despacho de concessão do terreno;

15.14 Tal não se concretizou aguardando ainda a “Sociedade de Desenvolvimento Predial H, S.A.” a assinatura do contrato com a RAEM

15.15 Conclui assim a concessionária que, até à celebração do contrato previsto no termo de compromisso, não está obrigada a pagar a quantia alegadamente em dívida

Documentos referidos em anexo 20.

16. A presente informação foi elaborada em cumprimento de instruções superiores e na sequência de o Senhor Director desta Direcção de Serviços ter sido notificado pelo Tribunal no âmbito do processo n.º 95/12-EF.

17. Face ao exposto e em especial o referido no ponto 14 julga-se de confirmar que ainda decorre o processo de troca de terrenos da antiga fábrica de panchões B e que de facto estava previsto nesse processo contemplar a compensação da concessionária do lote BT27 devido à alteração dos critérios de revisão dos contratos de concessão precedidos de concurso público, pelo que se propõe que seja declarada a suspensão do pagamento da última prestação do prémio até à concretização dos respectivos processos de revisão e de troca de terrenos dando-se conhecimento do despacho à Direcção dos Serviço de Finanças e ao Tribunal Administrativo.

Á consideração superior.

O Técnico,
Mário Ornelas”

23º - O teor desta Informação mereceu a concordância do Chefe do Executivo em 15/03/2013.

24º - A Sociedade de Desenvolvimento Predial H, SA continua na posse dos terrenos previamente arrendados, dos terrenos foreiros e dos terrenos Sa Chi Kai até ao presente momento.

25º - A recorrente efectuou, na sequência do acto ora impugnado, a última prestação do prémio adicional relativa ao lote B27, na Taipa, no valor de MOP\$ 14.157.052,00, vencida no dia 14/08/1995, sob reserva (fls. 226-229).

*

2.1 - (Cont.)

Serão, então, as *partes legítimas*?

Quanto ao **Chefe do Executivo**, sem dúvida nenhuma, por ser ele o autor do acto sindicado contenciosamente.

-

2.2 - E quanto à recorrente “A”?

Se bem se reparar, a recorrente impugna o acto de 25/07/2017, na parte em que: ---

a) *Declara extinto o procedimento administrativo de troca de terrenos da Baía de Nossa Senhora da Esperança pelos da antiga Fábrica de Panchões B na Taipa, com fundamento na ilegalidade do Termo de Compromisso de 10/01/2001, e, simultaneamente, na parte em que ---*

b) *Determina o pagamento da última prestação do prémio no valor de MOP\$ 14.157.052,00, resultante do processo de revisão da concessão tida lugar pelo Despacho n.º 76/GM/93 (em consequência da mudança de titularidade da concessão do lote 27 da Baixa da Taipa, inicialmente conferida a G, posteriormente transmitida a título gratuito para a recorrente “A”).*

Ora, quanto à primeira parte, parece-nos claro que ela não tem *interesse directo, pessoal e legítimo* para recorrer. Com efeito, o procedimento de permuta de terrenos estava a decorrer desde há longo tempo somente entre a RAEM e a empresa “*Sociedade de Desenvolvimento Predial H, SA*” (por comodidade, diremos “BNSE”), que são, obviamente, pessoas colectivas distintas, com personalidade jurídica autónoma.

E embora nessa empresa tenham interesses próprios algumas pessoas que compõem a sociedade recorrente “A”, a verdade é que não podemos confundir os interesses individuais de cada uma dessas pessoas com os da sociedade em si mesma.

Por outro lado, embora nesse procedimento de troca de terrenos estivesse a ser ponderado - mas apenas para efeito de apuramento do valor final dos prémios a ter em conta na concessão que viesse a derivar dessa permuta - o montante do prémio imposto em resultado da revisão acima mencionada (com o reconhecimento inclusive de alguma diferença de tratamento entre o prémio então imposto à recorrente concessionária do Quarteirão lote BT-27 e aos titulares dos Quarteirões BT-32 e BT-33), certo é que tudo isso só estava em “cima da mesa” enquanto modo de resolver, pela via do diálogo, uma questão que se arrastava ao longo dos anos e que dizia respeito a alguém que tinha *interesses directos* nos terrenos da antiga fábrica de Panchões B.

Ou seja, a RAEM só assentia nessa ponderação no quadro de um acordo final entre pessoas diferentes que não envolviam directamente a “A”, e que só reflexamente lhe diziam respeito, na medida em que contemplava representantes comuns de ambas as empresas (“A” e “BNSE”).

Sendo assim, o facto de não ter chegado a bom porto a negociação, isto é, a circunstância de ter sido extinto o procedimento de troca, por alegada ilegalidade do termo de compromisso assinado entre as partes (RAEM e “BNSE”), só lateralmente toca os interesses da recorrente “A”. Não esqueçamos que a legitimidade para o recurso só é reconhecida às pessoas que sejam *titulares de direitos subjectivos* ou de *interesses legalmente*

protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem e provem um interesse directo, pessoal e legítimo (art. 33º, al. a), do CPAC).

Portanto, não se pode dizer que a solução da troca de terrenos tenha lesado a esfera jurídica da “A” ou atentado contra um interesse directo e pessoal da recorrente. A relação jurídica-administrativa que a liga à RAEM, essa, é substancialmente diferente e independente; tem que ver unicamente com a *relação de concessão* que as une e, já o sabemos neste momento, com o conflito que ainda se mantém acerca do valor da *última parte do prémio exigido à recorrente*, no valor de MOP\$ 14. 157.052,00.

Por conseguinte, em nossa opinião, não dispõe de legitimidade para discutir a legalidade do acto na parte em que se refere à extinção do procedimento de troca, nos termos do art. 33º, al. a), do CPAC.

*

2.3 - E quanto à parte do acto em que determina o pagamento daquele montante de MOP\$ 14.157.052,00, última das prestações resultantes do prémio adicional imposto pela cláusula 9ª do Contrato de Revisão?

Recorde-se que a concessão do referido Lote B-27, inicialmente feita a G, só transitou para a “A” devido ao facto de a Administração ter aceite a transferência no âmbito do Despacho nº 76/GM/93, através do qual se procedeu à *Revisão do contrato* inicialmente celebrado com aquele. Mas foi, precisamente, nessa *Revisão* que a Administração estabeleceu um

prémio adicional no valor de \$ 87.570.741,00 (fls. 346-347 dos presentes autos).

Prémio esse que foi introduzido na *cláusula nona* da minuta do contrato, onde estava igualmente estabelecido o valor de \$ 14.157.052,00 para cada uma das últimas 4 prestações referentes, que a recorrente aceitou expressamente em 6/01/1993, por declaração documentada a fls. 699 do p.a. vol. III. E foi por causa dessa *aceitação* que, então, viria a ser publicado no *Boletim Oficial* de 18/08/1993, pág. 4263-4265, o referido Despacho n° 76/GM/93 do Chefe do Executivo.

Certo é que posteriormente veio a discordar desse agravamento, designadamente quanto à forma de cálculo do prémio (cfr. fls. 323-324 e 351-353 dos presentes autos). E foi, aliás, dentro desse espírito de indignação, digamos, que chegou a instaurar uma *acção sobre contrato* no Tribunal Administrativo (Proc. n° 257/99/AO), onde pretendia demonstrar a invalidade dessa cláusula contratual 9ª.

Pois bem. Acontece que esse processo terminou com uma *desistência da instância* (fls. 256 e 258 da acção n° 257/99/AO, fls. 437 e 438 dos presentes autos, bem como fls. 22 do apenso “traduções”). Terá essa *desistência* alguma consequência na presente impugnação?

Por si só, não. A desistência da instância apenas *faz cessar o processo* que se instaurou (art. 237º, n°2, do CPC), ao contrário da desistência do pedido, que, essa sim, *faz cessar o direito* que se pretendia fazer valer (art. 237º, n°1, do CPC).

Entendemos, pois, que aquela *desistência da instância* não constitui circunstância obstativa à legitimidade para a interposição do recurso por parte da “A” para discutir, noutra meio processual (se tal for possível, mas essa é outra questão que mais adiante teremos que abordar) a invalidade que na referida acção imputava à cláusula contratual.

Nem sequer lhe faz supervenientemente perder a legitimidade activa o facto de a recorrente ter efectuado o pagamento da quantia já referida, visto que o fez sob *reserva*. Ou seja, o pagamento neste caso não equivale a *aceitação* (cfr. art. 34º, nºs. 1 e 3, do CPAC).

O problema estará, eventualmente, a um outro nível exceptivo e dele trataremos já de seguida.

*

3. Da propriedade do meio

Será o recurso contencioso o *meio processual próprio e adequado*?

Na sua contestação, a entidade recorrida defendeu que não (cfr. art. 33º da contestação a fls. 127).

Vejamos.

Já sabemos que a recorrente declarou expressamente *aceitar* o valor do agravamento, onde estava já contemplado o pagamento da parte final do prémio em tranches de \$ 14. 157.052,00 cada uma.

Ou seja, a recorrente *livremente* deu o seu acordo, e *sem reserva*, àquele valor em 6/01/1993, isto é, exercitou a sua vontade como quis e bem lhe apeteceu naquele instante e só mais tarde é que tentou, por diversas vias, o não pagamento, nomeadamente através da *acção* acima mencionada e de uns *embargos* a uma execução fiscal para cobrança coerciva daquele montante da última prestação de \$ 14. 157.052,00.

Ora, estamos no âmbito de um *contrato*, sem dúvida nenhuma. E o que se passa no plano dos contratos tem incidência específica ao nível da reacção contenciosa, como por todos é sabido. E o que se sabe também é que os conflitos sobre contratos se devem dirimir através «*acções sobre contratos administrativos*» (art. 113º, nº1, do CPAC).

Claro que a «acção sobre contrato» serve, não só para dirimir conflitos posteriores à celebração do contrato, como também para resolver os conflitos respeitantes a actos administrativos praticados na *formação do contrato* e na própria *execução deste*, tal como dispõe o art. 113º, nº2, do CPAC.

Todavia, não se trata aqui de avaliar nenhum acto administrativo anterior à formação. O que houve foi a apresentação de uma minuta contratual que a recorrente aceitou, sem reserva, e a que se seguiu a celebração do contrato de revisão, com a publicação do respectivo despacho do Chefe do Executivo.

Portanto, o que está em causa é unicamente a validade de um acto que determina o pagamento da última prestação debitória naquele montante.

Só que esse acto deve ser considerado já no âmbito da *execução do contrato*.

Ora, se, em geral, não está proibida a impugnação de *actos de execução de contratos* (art. 113º, nº2, do CPAC), não podemos esquecer que o meio próprio e adequado para a discussão judicial sobre a legalidade desses actos só é o recurso contencioso quando esses actos são dotados de imposição autoritária e reúnam todas as características de acto administrativo, tal como este é definido no art. 110º do CPA. Ou seja, têm que ser actos administrativos em sentido estrito e com dispositividade autónoma em relação à execução da matéria do objecto contratual (**José Cândido de Pinho**, *Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso*, CFJJ, 2018, II, págs. 114-115 e 117).

Ora, nada disso se passa aqui. O que a recorrente acomete é aquilo que, a seu tempo e como condição de a Administração celebrar o Contrato de Revisão da Concessão, declarou aceitar. Ou seja, a recorrente vem agora afirmar que este acto que manda pagar é ilegal, não por fundamentos próprios (como seria, por exemplo, a incompetência do seu autor), mas por uma invalidade que em sua opinião já atingia o contrato na cláusula 9ª.

E sendo assim, este acto nada traz de novo, não inova, não tem dispositividade própria que seja susceptível de ser apreciada autonomamente.

E desta maneira voltamos ao princípio. Se o que verdadeiramente está em causa é uma *cláusula contratual*, então a razão da discórdia é,

indiscutivelmente, a “*invalidade do contrato*”. Sendo assim, a forma processual para dirimir esse conflito não pode ser o recurso contencioso do acto que aplica a cláusula contratual aceite, mas a acção sobre o contrato a que se refere o art. 113º, nº1, do CPAC.

A recorrente já teve nas mãos a possibilidade de discutir a legalidade dessa cláusula contratual, instaurando a acção com esse fim, mas perdeu-a voluntariamente (embora não definitivamente, sem prejuízo das regras da caducidade) quando desistiu da respectiva instância.

O que se não pode é, através de um recurso contencioso, sindicar uma matéria que só pode ser objecto de acção. Há, pois, erro na *forma do processo*.

*

3.1 - Quais as consequências desta excepção?

Uma vez que se está no termo do processo, inaplicável se torna o disposto no art. 12º do CPAC.

Por outro lado, e uma vez que se ultrapassou já a fase liminar, cremos que haverá que apelar ao art. 145º do CPC, que manda anular os actos que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem estritamente necessários para que o processo se aproxime da forma estabelecida na lei (nº1), não se aproveitando aqueles que resultarem em diminuição das garantias do reu (nº2).

Ora bem. No caso em apreço, não nos parece que possamos “convolar” para a espécie própria, não apenas porque o tribunal competente para a acção é o Tribunal Administrativo, mas por outra razão especial. É que a convolação é ditada por preocupações de celeridade e economia processual, mas também pela veneração aos princípios “pro-actione” e da “da tutela judicial efectiva” (neste sentido, *Ac. do TSI, de 14/02/2019, Proc. n.º 707/2018*).

Ora, estes princípios não podem agora ser invocados, uma vez que a recorrente “A” já teve nas mãos a possibilidade de discutir a invalidade da referida cláusula 9ª do contrato de revisão - o que lhe resolveria definitivamente a questão da eventual (i)legalidade do pagamento que aqui verbera -, mas despojou-se desse direito ao *desistir da instância* livremente na acção que, para esse fim, tinha instaurado no TA. Portanto, se a interessada não quis continuar a discutir o tema na acção, não cabe a este tribunal, no presente caso, substituir-se a ela e, em nome da justiça, obrigá-la a ir de novo para *outra acção, pela via da convolação*. Terá que ser ela a decidir se quer ir para a acção, para o que, segundo parece, poderá dispor do prazo previsto no n.º 2, do art. 231.º, do CPC.¹

Resta, assim, a absolvição da instância.

IV – Decidindo

¹ Cremos que não se aplicará, ao caso, o disposto nos arts. 12.º, n.º 2 e 49.º, do CPAC, visto que este preceito parte do princípio da existência de uma *rejeição liminar*, o que aqui não sucede.

Face ao exposto, acordam em:

1 - Julgar *improcedente a reclamação* para a conferência.

Taxa de justiça pela reclamante, com taxa de justiça em 5 UC.

*

2.1 - Julgar a recorrente “A” parte *ilegítima activa* para o segmento do acto que determina a extinção do procedimento de permuta de terrenos;

2.2 - Julgar *procedente a excepção do erro na forma de processo*.

E, em consequência, ---

2.3 - Absolver a entidade recorrida da instância.

Custas pela recorrente com taxa de justiça em 10 UC.

T.S.I., 20 de Fevereiro de 2020

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Joaquim Teixeira de Sousa