

Processo nº 77/2021

(Autos de recurso jurisdiccional)

Data: 23.06.2021

Assuntos : Concessão por arrendamento de terreno.

Caducidade da concessão.

Acto administrativo vinculado.

Princípio da boa fé.

SUMÁRIO

1. Perante a falta de aproveitamento do terreno por culpa do concessionário no prazo de aproveitamento previamente estabelecido, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão.
2. No âmbito da actividade vinculada não releva a alegada violação dos princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo os

princípios da boa fé, da justiça, da adequação, da proporcionalidade, da colaboração entre a Administração e os particulares e da igualdade.

O relator,

José Maria Dias Azedo

Processo nº 77/2021

(Autos de recurso jurisdicional)

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

Relatório

1. CHEOK HOI, ou CHEOC HOI (卓開), representado pela “SOCIEDADE DE INVESTIMENTO E DESENVOLVIMENTO SAN SON MENG, LIMITADA”, (“新信明投資發展有限公司”), com sede em Macau, interpôs, no Tribunal de Segunda Instância, recurso contencioso do despacho do CHEFE DO EXECUTIVO de 20.05.2019

que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 886,74 m², situado na Ilha da Taipa, junto ao caminho da Povoação de Cheoc Ká, designado por lote TN2b, devidamente identificado nos presentes autos; (cfr., fls. 2 a 17 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Por Acórdão de 04.02.2021, (Proc. n.º 754/2019), foi o recurso julgado improcedente; (cfr., fls. 175 a 186-v).

*

Inconformado com o decidido, do mesmo traz o recorrente o presente recurso, alegando para produzir as conclusões seguintes:

“1. O presente recurso tem por objecto a revogação do acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 4 de Fevereiro de 2021, proferido nos autos supra identificados, o qual negou provimento à pretensão do Recorrente em ver anulado o acto da declaração da caducidade da concessão de um terreno rústico, sito no Caminho de Cheoc Ká (Lote TN2B), na Taipa.

2. Não obstante o acto recorrido ser um acto vinculado, a actuação administrativa não deixa de se reger pelo princípio de boa fé e pelos demais princípios gerais da actividade administrativa e não se podem frustrar as legítimas expectativas criadas aos interessados.

3. No caso sub judice, há o problema da conduta da Administração em todo o procedimento que na óptica do Recorrente constituiu uma violação do princípio da boa fé.

4. A Administração sempre deu a entender que a concessão pode subsistir, começando em Janeiro de 1989, ano em que o Recorrente submeteu à apreciação da DSSOPT um estudo prévio para a construção de um edifício de cinco andares, com finalidades habitacional e comercial, requerendo, para o efeito, a revisão do contrato de concessão e a emissão da então planta de alinhamento oficial, a que se juntam os projectos de construção registados sob os números T-3304, de 6 de Julho de 1992, T-5093, de 12 de Outubro de 1993, o estudo prévio de alteração registado sob o número T-4839, de 13 de Outubro de 2006 e, mais recentemente, o anteprojecto de arquitectura apresentado em 27 de Março de 2015, precedido da PCU n.º 88A003.

5. O projecto de arquitectura de 27 de Março de 2015 só foi apresentado nesta data por causa da morosidade provocada pelas constantes alterações promovidas pela Administração, designadamente em função de um alegado novo plano de ordenamento urbanístico da zona norte da Taipa (vide ofícios n.ºs 1035/DPU/2008, de 17.10.2008 (fls. 388 do PA), 3261/DURDEP/2009, de 07.04.2009 (fls. 319 do PA) e 821/DPU/2009, de 16.07.2009 (fls. 389 do PA)).

6. Em retrospectiva, mal andou o Tribunal recorrido nesta matéria, pois a verdade é que a conduta da Administração criou no Recorrente a confiança legítima de que a concessão vem a subsistir e não se vê a possibilidade da caducidade da concessão e, mais ainda, que o mesmo iria ser objecto de revisão, chegando mesmo a emitir PCU nesse sentido, razão pela qual outra não poderia ter sido a sua decisão que não fosse a anulação da decisão por violação do princípio da boa fé”; (cfr., fls. 194 a 196).

*

Na sequência das contra-alegações da entidade recorrida pugnando pela improcedência do recurso, (cfr., fls. 201 a 206), vieram os autos a este Tribunal, onde, em sede de vista, juntou o Exmo. Representante do Ministério Público douto Parecer, considerando também que o recurso não merecia provimento; (cfr., fls. 216 a 216-v).

*

Cumprе apreciar.

Fundamentação

Dos factos

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

“1. Por contrato de concessão do terreno titulado pela escritura de 11 de Novembro de 1974, foi transmitido a favor de Cheoc Hoi o direito resultante da concessão por arrendamento do terreno com a área de 886,74 m², situado na ilha da

Taipa, junto ao Caminho da Povoação de Cheoc Ká.

2. De acordo com o estabelecido nas cláusulas segunda e terceira do contrato de concessão, o terreno destinava-se, unicamente, a fins agrícolas, e o prazo de arrendamento é de 50 anos, contados a partir de 25 de Dezembro de 1952, ou seja, até 24 de Dezembro de 2002. Segundo o registado no averbamento 2 da inscrição n.º 8 409 da Conservatória do Registo Predial, tal prazo foi renovado até 24 de Dezembro de 2012.

*3. Por procuração de 8 de Agosto de 1988, Cheoc Hoi constituiu seus representantes **A** e **B**, posteriormente, por substabelecimento de 4 de Julho de 1992, os aludidos dois indivíduos transferiram, sem reserva, os poderes à “**C**” e, em 28 de Abril de 2010, a dita companhia transferiu, sem reserva, os poderes à Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada.*

*4. O terreno objecto da concessão encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 21 125 a fls. 106v do livro B47 e o direito resultante da concessão por arrendamento acha-se inscrito a favor do Cheoc Hoi sob o n.º 8 409 a fls. 75v do livro F9, estando inscritas duas hipotecas voluntárias a favor do Banco Tai Fung, S.A. sob os n.ºs **XXX XXXC** e **XXX XXXC**, com vista a conceder, por forma de facilidade de crédito bancário geral, o crédito bancário à Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada.*

*5. Entre 1987 e 1992, **A** e **B**, ora procuradores de Cheoc Hoi, bem como a “**C**”, ora substabelecida de Cheoc Hoi, submeteram, várias vezes, à Administração o pedido de alteração da finalidade da concessão do terreno, apresentando o projecto de arquitectura relativo ao aproveitamento do terreno concedido para fins habitacionais, comerciais e de estacionamento ou habitacionais e de estacionamento. Os planos do projecto de construção n.º T-3304 de 6 de Julho de 1992, e n.º T-5093 de 12 de Outubro de 1992 foram considerados passíveis de aprovação.*

*6. Em 14 de Maio de 1993, a “**C**”, na qualidade de substabelecida de Cheoc Hoi, submeteu à Administração o pedido de alteração da finalidade da concessão do terreno, registado sob o n.º T-2448, posteriormente, em 6 de Dezembro de 2002, apresentou o pedido de renovação do prazo de concessão do terreno, por um período*

de 10 anos, contados a partir de 25 de Dezembro de 2002. Em seguida, o prazo da concessão, por arrendamento, do terreno foi renovado até 24 de Dezembro de 2012.

7. Por escritura de 30 de Outubro de 2005, a **C**, na qualidade de substabelecida de Cheoc Hoi, transmitiu o direito resultante da concessão por arrendamento do terreno à **D**.

8. Todavia, em 25 de Novembro de 2005, por ofício n.º 327/3ª/2005, a Conservatória do Registo Predial notificou o advogado-representante da **D** de que, nos termos dos artigos 59º e 60º, n.º 3 do Código do Registo Predial, e do art.º 146º, al. a) da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras antiga), não foi admitido o pedido de registo de aquisição, uma vez que neste caso se tratava dum terreno rústico, sendo, portanto, proibida a substituição da parte no processo, por acto entre vivos.

9. Por pedido de 10 de Fevereiro de 2006, registado sob o n.º T-1319, a **D** solicitou que fosse alterada a finalidade da concessão do terreno para os fins comerciais e habitacionais, e que, nos termos do disposto no art.º 143º da Lei n.º 6/80/M, autorizasse a transmissão do direito resultante da concessão em apreço para a mesma Sociedade. Porém, em 11 de Maio de 2010, por pedido registado sob o n.º T-4743, a Sociedade supramencionada desistiu do pedido em causa.

10. Em 21 de Junho de 2012, por pedido registado sob o n.º T-5788, a Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada, representada por E e F, solicitou, na qualidade de representante de Cheoc Hoi, a renovação da concessão do terreno, por um período de 10 anos, contados a partir de 25 de Dezembro de 2012, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 55º da Lei n.º 6/80/M.

11. Conforme as fotografias tiradas no local em 20 de Agosto de 2012 e 31 de Janeiro de 2013, o terreno em causa foi abandonado e nele não existe qualquer indício de ser aproveitado para fins agrícolas.

12. Visando analisar o pedido em apreço, em 19 de Setembro de 2012, o Departamento de Gestão de Solos da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes solicitou, por comunicações internas n.ºs 547/6198.02/2012 e 548/6198.02/2012, respectivamente, ao Departamento de Planeamento Urbanístico e ao Departamento de Urbanização da mesma Direcção que procedessem à análise

detalhada do respectivo processo, bem como fornecessem o resumo do processo relativo ao terreno em causa de que constam designadamente o tempo, a espécie e o resultado de apreciação de todos os pedidos ou projectos submetidos do concessionário.

13. À luz da comunicação interna n.º 1486/DPU/2012, de 25 de Outubro de 2012, do Departamento de Planeamento Urbanístico, o terreno em causa é abordado pelo Plano de Urbanização da Zona Norte da Taipa que se encontra na fase de estudo e examinação, não chegando a uma solução final, mormente, quanto às finalidades do uso do terreno, segundo o estudo do plano actualizado, os terrenos abordados não serão aproveitados para fins agrícolas, mas sim principalmente para fins não industriais.

14. À luz da comunicação interna n.º 1114/DURDEP/2012, de 31 de Outubro de 2012, do Departamento de Urbanização, entre 2006 e 2008, a **D** apresentou vários estudos prévios, e foi emitido o parecer favorável face a um desses estudos que tinha sido submetido em 17 de Julho de 2006, registado sob o n.º T-4839.

15. Tendo consultado o parecer emitido em 2010 pelo Departamento Jurídico da DSSOPT face ao pedido de renovação da concessão do terreno rústico, e apurado que o concessionário do terreno, Cheoc Hoi, estava vivo na altura, por informação n.º 061/DSODEP/2013, de 4 de Fevereiro de 2013, o Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT solicitou ao superior que desse orientação para decidir se se deveria, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 61º da Lei n.º 6/80/M, renovar a concessão por arrendamento em apreço, por um período de 2 anos. Por despacho de 15 de Março de 2013 do Director da DSSOPT, exarado na informação supracitada, ordenou-se o pedido de parecer jurídico.

16. No que concerne ao pedido de renovação da concessão, por um período de 10 anos, submetido pela Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada, na qualidade de substabelecida de Cheoc Hoi, nos pontos 38 a 44 da proposta n.º 67/DJUDEP/2013, de 30 de Outubro de 2013, o Departamento Jurídico apontou que embora se verificassem vícios no procedimento de renovação mencionado no ponto 6 deste parecer, e, em consequência, a concessão fosse

renovada por 10 anos e registada, isto não salvaguardaria o direito do concessionário, nem tornaria inquestionável essa aquisição, pelo contrário, tal concessão poderia ser cancelada em virtude da extinção do direito nela determinado, do encargo constituído sobre o bem ou dos demais encargos, ou devido à execução da decisão com trânsito em julgado; ademais, o terreno não foi aproveitado para fins agrícolas, como foi estipulado na concessão, pelo que entendeu o Departamento Jurídico que não deveria ser deferido o pedido de renovação da concessão em causa, devendo o terreno ser revertido para o Estado, e, nos termos do disposto nos artigos 93º e 94º do Código do Procedimento Administrativo, deveria proceder-se à audiência dos interessados antes de ser tomada a decisão.

17. Em 27 de Outubro de 2014, a DSSOPT emitiu a planta de condições urbanísticas n.º 88A003.

18. Por comunicação interna n.º 1101/DURDEP/2015, de 7 de Julho de 2015, o Departamento de Urbanização comunicou ao Departamento de Gestão de Solos que o anteprojecto de arquitectura n.º T-4817 submetido, em 27 de Março de 2015, pela substabelecida do concessionário do terreno em causa foi considerado passível de aprovação por despacho de 24 de Junho de 2015 do Subdirector da DSSOPT, substituto, para efeitos de acompanhamento do contrato de revisão da concessão do terreno. Por ofício n.º 8874/DURDEP/2015, de 7 de Julho de 2015, do despacho foi notificada a substabelecida do concessionário do terreno.

19. Através da proposta n.º 221/DSODEP/2015, de 15 de Julho de 2015, conforme o parecer jurídico constante do ponto 16 deste parecer, a DSSOPT propôs a instauração do procedimento de caducidade da concessão do terreno, bem como a abolição da planta de condições urbanísticas n.º 88A003 emitida em 27 de Outubro de 2014 e do despacho de 24 de Junho de 2015 do Subdirector da DSSOPT, substituto, por qual foi considerado passível de aprovação o anteprojecto de arquitectura n.º T-4817. Em 5 de Agosto de 2015, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu o despacho concordante, indicando que, de acordo com a informação de 17 de Setembro de 2010 do Departamento Jurídico da DSSOPT, a concessão em causa não era renovável.

20. Em cumprimento do supracitado despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, por ofícios n.ºs 642/6198.02/DSODEP/2015 e 638/6198.02/DSODEP/2015, datados de 24 de Agosto de 2015, o Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT notificou, respectivamente, o Banco Tai Fung, S.A. (credor hipotecário) e a substabelecida do concessionário, Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada, da intenção da decisão do indeferimento do pedido de renovação da concessão em apreço, para apresentarem, no prazo de 10 dias, as suas respostas escritas.

21. Através da carta de 2 de Setembro de 2015, registada sob o n.º 116794/2015, e da carta de 21 de Setembro de 2015, registada sob o n.º 125063/2015, o Banco Tai Fung, S.A. e a Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada apresentaram, na fase de audiência, as suas respostas escritas.

22. Segundo as fotografias tiradas em 29 de Fevereiro de 2016, uma parte pequena do terreno foi cultivada.

23. Por proposta n.º 055/DSODEP/2016, de 22 de Março de 2016, o Departamento de Gestão de Solos propôs a remessa das aludidas respostas escritas ao Departamento Jurídico, para efectuar a respectiva análise, e, por seu turno, o Director da DSSOPT proferiu, em 24 de Março do mesmo ano, o despacho concordante.

24. Deste modo, por comunicações internas n.ºs 0228/6198.02/DSODEP/2016, 0638/6198.02/2016 e 427/6198.02/2018, o Departamento de Gestão de Solos solicitou ao Departamento Jurídico que emitisse parecer sobre as referidas respostas escritas.

25. Através da comunicação interna n.º 292/DJUDEP/2018, de 15 de Outubro de 2018, o Departamento Jurídico emitiu o seu parecer, entendendo que, nos termos tanto do art.º 61º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras antiga) como do art.º 59º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras vigente), as renovações da concessão definitiva dos terrenos rústicos não são automáticas, o prazo das renovações não pode exceder dois anos, bem como as renovações dependem de autorização da Administração; não se provou que o terreno em causa tivesse sido aproveitado pelo concessionário no prazo de

arrendamento, a par disso, o prazo de arrendamento terminou em 24 de Dezembro de 2012, pelo que o mesmo Departamento considerou que os fundamentos invocados pelo concessionário e pelo credor hipotecário na fase de audiência prévia não eram capazes de alterar a decisão a tomar, propondo a manutenção da intenção da decisão do indeferimento do pedido de renovação da concessão e a declaração da caducidade da concessão do terreno. (Vide os pontos 6 a 17 do sobredito documento)

26. Com base no parecer jurídico em apreço e nos termos do disposto no art.º 59º da Lei n.º 10/2013, por proposta n.º 294/DSO/2018, de 8 de Novembro de 2018, o Departamento de Gestão de Solos propôs que se indeferisse o pedido de renovação da concessão, por arrendamento, do terreno rústico em apreço; e que se autorizasse, nos termos do disposto no art.º 52º da mesma Lei, o acompanhamento do procedimento da declaração da caducidade da concessão e a notificação dos interessados do despacho do indeferimento do pedido de renovação da concessão do terreno, bem como a remessa do processo à Comissão de Terras para se pronunciar sobre o assunto e acompanhar os procedimentos ulteriores. Em 30 de Novembro de 2018, o Chefe do Executivo proferiu o despacho concordante na aludida proposta.

27. Por ofícios n.ºs 816/6198.02/DSO/2018 e 817/6198.02/DSO/2018, datados de 6 de Dezembro de 2018, o Departamento de Gestão de Solos notificou, respectivamente, o Banco Tai Fung, S.A. e a Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada, do despacho do Chefe do Executivo supramencionado. Tais ofícios foram devidamente recebidos pelos seus destinatários em 12 de Dezembro.

28. Por carta de 27 de Dezembro de 2018, registada sob o n.º 174898/2018, a Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada, representada por seu advogado, deduziu reclamação à DSSOPT, entendendo que a decisão do indeferimento do pedido de renovação da concessão tomada pela Administração não só era injusta, assim como contrariou os artigos 130º, n.º 3, e 166º, n.º 2, al. 2) da Lei n.º 10/2013 em que se preceituam que a prova do aproveitamento de terrenos rústicos é feita pela comissão de vistoria, e que as concessões provisórias de terrenos rústicos caducam quando o aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intercaladamente,

por um período superior a 12 meses; a par disso, tal decisão abalou a confiança do concessionário na Administração. Por comunicação interna n.º 836/6198.02/2018, de 31 de Dezembro de 2018, o Departamento de Gestão de Solos solicitou ao Departamento Jurídico que emitisse o respectivo parecer.

29. Na informação n.º 07/DJU/2019, de 18 de Janeiro de 2019, o Departamento Jurídico assinalou que não fazia sentido o concessionário citar os artigos 130º, n.º 3, e 166º, n.º 2, al. 2) da Lei n.º 10/2013, visto que tais normas só eram aplicáveis às concessões provisórias, enquanto neste caso se tratava duma concessão definitiva; dado que já se encontrava suspenso o aproveitamento do terreno, jamais se desempenhando as suas funções socioeconómicas, por conseguinte, não se deveria autorizar a renovação da concessão por dois anos, em conformidade com o art.º 59º, n.º 2 da Lei supramencionada, aliás, deveria, nos termos do disposto no art.º 52º da mesma Lei, declarar-se a caducidade da concessão; além do mais, uma concessão válida é um dos pressupostos da revisão da concessão, e, in casu, o prazo de arrendamento da concessão terminou em 24 de Dezembro de 2012, portanto, mesmo que ao concessionário tivesse sido emitida a planta de condições urbanísticas em 27 de Outubro de 2014 e o projecto de arquitectura tivesse sido considerado passível de aprovação, com base nisto, não se podia inferir que se iria instaurar o procedimento de revisão da concessão, assim sendo, veio o referido Departamento propor a rejeição da reclamação deduzida e a manutenção do despacho do Chefe do Executivo. Em 14 de Fevereiro de 2019, o Chefe do Executivo proferiu o despacho concordante.

30. Tendo analisado o processo, esta Comissão conclui que a concessão do terreno em causa terminou em 24 de Dezembro de 2012, e, nos termos da Lei n.º 6/80/M e da Lei n.º 10/2013, as renovações da concessão dos terrenos rústicos não são automáticas e dependem de autorização da Administração; conforme as fotografias tiradas entre 2012 e 2018 pela DSSOPT, averigua-se que há muito tempo o terreno deixou de ser aproveitado para os fins estabelecidos, e os fins deixaram de preencher a função socioeconómica que justificou a concessão do terreno, pelo que se deve indeferir o pedido de renovação da concessão e, em consequência, declara-se

a caducidade da concessão do terreno em epígrafe, ao abrigo do disposto no art.º 52º da Lei n.º 10/2013.

Na reunião realizada em 2 de Maio de 2019, tendo analisado o processo e atendido à proposta n.º 221/DSODEP/2015, de 15 de Julho de 2015, à proposta n.º 294/DSO/2018, de 8 de Novembro de 2018, e à informação n.º 07/DJU/2019, de 18 de Janeiro de 2019, e os respectivos pareceres dela constantes, bem como ao despacho de 5 de Agosto de 2015 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, exarado na proposta n.º 221/DSODEP/2015, e aos despachos de 30 de Novembro de 2018 e de 14 de Fevereiro de 2019 do Chefe do Executivo, exarados na proposta n.º 294/DSO/2018 e na informação n.º 07/DJU/2019, respectivamente, por concessão ter sido terminada em 24 de Dezembro de 2012 e ainda não ter sido deferido o pedido de renovação da concessão do terreno, nos termos do disposto no art.º 52º da Lei n.º 10/2013, entende a Comissão de Terras que se deve declarar caducada a concessão do terreno em epígrafe.

Em 20/05/2019, o Senhor Chefe do Executivo proferiu o seguinte despacho:

“Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento a que se refere o Processo n.º 13/2019 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 08 de Maio de 2019, os quais fazem parte integrante do presente despacho”.

Depois foi proferido o seguinte despacho:

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 12/2019

Por escritura de 11 de Novembro de 1974, exarada a fls. 1 e seguintes do livro n.º 154 da Repartição Provincial dos Serviços de Finanças, foi transmitido a favor do Cheoc Hoi a concessão por arrendamento do terreno com a área de 886,74 m², situado na ilha da Taipa, junto ao Caminho da Povoação de Cheoc Ká.

De acordo com o estabelecido na cláusula segunda deste contrato de transmissão o terreno destinava-se, unicamente, a fins agrícolas.

Segundo o disposto na cláusula terceira do mesmo contrato, o prazo de

arrendamento é de 50 anos, contados a partir de 25 de Dezembro de 1952, ou seja, até 24 de Dezembro de 2002, tendo sido renovado até 24 de Dezembro de 2012.

O terreno objecto da concessão encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial, doravante designada por CRP, sob o n.º 21 125 a fls. 106v do livro B47 e o direito resultante da concessão por arrendamento acha-se inscrito a favor do Cheoc Hoi sob o n.º 8 409 a fls. 75v do livro F9, estando inscritas duas hipotecas voluntárias a favor do Banco Tai Fung, S.A. sob os n.ºs XXX XXXC e XXX XXXC, com vista a conceder crédito bancário à Sociedade de Investimento e Desenvolvimento San Son Meng, Limitada.

Mediante o requerimento de 21 de Junho de 2012, a Z, Limitada solicitou, na qualidade de procurador de Cheoc Hoi, a autorização de renovação da concessão do mencionado terreno, por um período de 10 anos, contados a partir de 25 de Dezembro de 2012, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 6/80/M.

Uma vez que não existe qualquer indício de actividade agrícola no terreno, conforme fotografias tiradas no local em 20 de Agosto de 2012 e 31 de Janeiro de 2013, não estando os fins que justificaram a concessão a ser prosseguidos há muito tempo, o terreno deixou de preencher a sua função socioeconómica.

Nestas circunstâncias, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, doravante designada por DSSOPT, após audiência dos interessados propôs que fosse indeferido o pedido de renovação da concessão e autorizado o seguimento do procedimento de caducidade da concessão, ao abrigo do artigo 52.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), proposta esta que mereceu a concordância do Chefe do Executivo, por despacho de 30 de Novembro de 2018.

Assim,

Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 167.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tornar público que por despacho do Chefe do Executivo, de 20 de Maio de 2019, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 886,74 m²,

situado na ilha da Taipa, junto ao Caminho da Povoação de Cheoc Ká, descrito na CRP sob o n.º 21 125 a fls. 106v do livro B47, a que se refere o Processo n.º 13/2019 da Comissão de Terras, por causa do pedido de renovação ter sido indeferido, nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 8 de Maio de 2019, os quais fazem parte integrante do referido despacho.

2. Em consequência da caducidade referida no número anterior, as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno reverterem, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a Região Administrativa Especial de Macau, sem direito a qualquer indemnização por parte dos interessados, destinando-se o terreno a integrar o domínio privado do Estado.

3. Do acto de declaração de caducidade cabe recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância, no prazo de 30 dias, contados a partir da sua notificação, nos termos da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, republicada integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2004, e da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º, ambos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

4. Os interessados podem ainda reclamar para o autor do acto, Chefe do Executivo, no prazo de 15 dias, nos termos do n.º 1 do artigo 148.º e do artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

5. O processo da Comissão de Terras pode ser consultado pelos interessados na Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sita em Macau, na Estrada de D. Maria II, n.º 33, 18.º andar, durante as horas de expediente, podendo ser requeridas certidão, reprodução ou declaração autenticada dos respectivos documentos, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas, nos termos do artigo 64.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

6. O presente despacho entra imediatamente em vigor.

30 de Maio de 2019.

O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário”; (cfr., fls. 181 a 185 e 16 a 26 do Apenso).

Do direito

3. Inconformado com o pelo Tribunal de Segunda Instância decidido no âmbito do seu (anterior) recurso contencioso, traz o recorrente o presente recurso (jurisdicional), pedindo que se revogue o Acórdão recorrido com as suas legais e naturais consequências em relação ao despacho do Chefe do Executivo que declarou a “caducidade da concessão” por arrendamento do terreno identificado nos autos.

Nada obstando o conhecimento do recurso, vejamos, começando-se, por nos parecer oportuno, com uma breve “nota introdutória”.

O presente “recurso” implica a abordagem duma “matéria” que, nos últimos anos tem suscitado a atenção e opinião pública local; (cfr., v.g., sobre o tema Maria de Nazaré Saias Portela in, “A Caducidade no Contrato de Concessão de Terras”, Comunicação apresentada nas 3^{as} Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa da R.A.E.M.,

Janeiro 2011, pág. 419 e segs., o “Relatório” do C.C.A.C. sobre a matéria, datado de 15.12.2015, dando conta de mais de uma centena de lotes de terrenos em situações de não aproveitamento, notando-se, também, o recente trabalho de Paulo Cardinal, “Estudos Relativos à Lei de Terras de Macau”, 2019, onde se dedica ao tema um dos seus capítulos com o sugestivo título de: “Caducidades: Breves notas sobre a Polissemia da «Caducidade» na Lei de Terras de Macau”, cfr., pág. 251 e segs.).

Aliás, a reduzida extensão territorial da R.A.E.M., a conhecida (e muitas vezes, feroz) especulação imobiliária, a (cada vez mais) elevada densidade populacional, e a existência de um grande número de terrenos concedidos e que acabaram por não ser objecto de desenvolvimento nos termos das respectivas cláusulas contratuais, (cfr., o citado Relatório do C.C.A.C.), só podia dar lugar a um “aceso debate” sobre a situação, as suas soluções, assim como da (eventual) necessidade de alteração do seu regime legal.

Por sua vez, é também de várias dezenas o número de processos em que esta Instância se tem ocupado, apreciado e emitido pronúncia sobre a questão da “caducidade das concessões de terrenos”, sendo, em

nossa opinião, se bem ajuizamos, e tanto quanto nos foi possível apurar, (legalmente) justa e adequada a solução a que se chegou, e que, por isso, desde já se mantém; (cfr., v.g., os Acs. deste T.U.I. de 11.10.2017, Proc. n.º 28/2017; de 07.03.2018, Proc. n.º 1/2018; de 11.04.2018, Proc. n.º 38/2017; de 23.05.2018, Proc. n.º 7/2018; de 06.06.2018, Proc. n.º 43/2018; de 15.06.2018, Proc. n.º 30/2018; de 31.07.2018, Procs. n.ºs 69/2017 e 13/2018; de 05.12.2018, Proc. n.º 98/2018; de 12.12.2018, Proc. n.º 90/2018; de 19.12.2018, Proc. n.º 91/2018; de 23.01.2019, Proc. n.º 95/2018; de 31.01.2019, Procs. n.ºs 62/2017 e 103/2018; de 20.02.2019, Proc. n.º 102/2018; de 27.02.2019, Proc. n.º 2/2019; de 13.03.2019, Proc. n.º 16/2019; de 27.03.2019, Proc. n.º 111/2018; de 04.04.2019, Proc. n.º 2/2019; de 10.07.2019, Procs. n.ºs 12/2019 e 13/2019; de 24.07.2019, Proc. n.º 75/2019; de 30.07.2019, Proc. n.º 72/2019; de 18.09.2019, Proc. n.º 26/2019; de 04.10.2019, Proc. n.º 11/2017; de 29.11.2019, Procs. n.ºs 81/2017 e 118/2019; de 26.02.2020, Proc. n.º 106/2018; de 03.04.2020, Procs. n.ºs 7/2019 e 15/2020; de 29.04.2020, Proc. n.º 22/2020; de 06.05.2020, Proc. n.º 31/2020; de 13.05.2020, Proc. n.º 29/2020; de 10.06.2020, Proc. n.º 35/2020; de 26.06.2020, Proc. n.º 53/2020; de 01.07.2020, Proc. n.º 55/2020; de 10.07.2020, Proc. n.º 38/2020; de 22.07.2020, Proc. n.º 54/2020; de

31.07.2020, Proc. n.º 18/2020; de 09.09.2020, Procs. n.ºs 56/2020, 62/2020 e 63/2020; de 16.09.2020, Procs. n.ºs 65/2020, 85/2020 e 94/2020; de 23.09.2020, Procs. n.ºs 104/2020, 119/2020 e 135/2020; de 14.10.2020, Proc. n.º 125/2020; de 30.10.2020, Proc. n.º 131/2020; de 27.11.2020, Procs. n.ºs 132/2020, 133/2020, 141/2020, 142/2020, 143/2020, 144/2020, 157/2020 e 161/2020; de 04.12.2020, Procs. n.ºs 128/2020, 145/2020 e 175/2020; de 18.12.2020, Proc. n.º 176/2020; e de 06.01.2021, Proc. n.º 177/2020).

Não nos parecendo ser este o local para se elaborar ou tecer grandes considerações sobre o tema, tentar-se-á dar cabal resposta às questões colocadas.

In casu, diz o recorrente que: “*Não obstante o acto recorrido ser um acto vinculado, a actuação administrativa não deixa de se reger pelo princípio de boa fé e pelos demais princípios gerais da actividade administrativa e não se podem frustrar as legítimas expectativas criadas aos interessados*”; (cfr., conclusões 2^a e 6^a).

Ora, (sem prejuízo do muito respeito pelo assim entendido), e

sendo de se salientar que a “decisão” agora recorrida é a do Tribunal de Segunda Instância, e não o “acto administrativo” pelo recorrente referido, evidente se apresenta que não se lhe pode reconhecer razão, muito não sendo necessário aqui consignar para o demonstrar.

Com efeito, in casu, (e como provado está), sabido é que o terreno em questão não foi objecto de “aproveitamento” como negociado e acordado foi entre a Administração e o ora recorrente, na qualidade de concessionário, cabendo, igualmente, notar que, apesar de tal circunstância, (e mesmo assim), foi o próprio “prazo de arrendamento”, (inicialmente, para durar até 24.12.2002), renovado por mais 10 anos, (para 24.12.2012), e que, como se vê, também chegou ao seu termo, (em data muito anterior ao despacho que acabou por declarar a caducidade da concessão).

E, nesta conformidade, (sendo igualmente de referir que o “pedido de nova renovação” (do prazo de arrendamento da concessão) foi objecto de indeferimento, já confirmado por Acórdão deste Tribunal de Segunda Instância de 31.07.2020, Proc. n.º 67/2020), visto cremos que está que totalmente inviável é a pretensão do ora recorrente.

Com efeito, como temos repetidamente afirmado:

“Perante a falta de aproveitamento do terreno por culpa do concessionário no prazo de aproveitamento previamente estabelecido, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão”, sendo de realçar que “No âmbito da actividade vinculada não releva a alegada violação dos princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo os princípios da boa fé, da justiça, da adequação, da proporcionalidade, da colaboração entre a Administração e os particulares e da igualdade”, até mesmo porque “Se a Administração, noutros procedimentos administrativos, ilegalmente, não declarou a caducidade de outras concessões, supostamente havendo semelhança dos mesmos factos essenciais, tal circunstância não aproveita, em nada, à concessionária em causa visto que os administrados não podem reivindicar um direito à ilegalidade”; (cfr., v.g., entre muitos, os Acs. desta Instância de 10.06.2020, Proc. n.º 35/2020; de 10.07.2020, Proc. n.º 38/2020; de 16.09.2020, Proc. n.º 85/2020; de 23.09.2020, Proc. n.º 104/2020; de 14.10.2020, Proc. n.º 125/2020; de 30.10.2020, Proc. n.º 131/2020; de

27.11.2020, Procs. n.ºs 141/2020, 142/2020 e 157/2020; de 04.12.2020, Procs. n.ºs 128/2020 e 145/2020; e de 18.12.2020, Proc. n.º 176/2020).

No caso dos presentes autos, como resulta da matéria de facto dada como provada e atrás retratada, (e como já se referiu), para além da “falta de aproveitamento” do terreno concessionado, há muito que esgotado estava o (próprio) “prazo do seu arrendamento”, (o que sucedeu em 24.12.2012), quando, (em 20.05.2019), se decidiu pela caducidade da concessão.

E, desta forma, colhendo-se também da mesma factualidade que a falta de aproveitamento do terreno no seu prazo se deveu a motivos imputáveis ao próprio recorrente, visto está que outra solução não havia que não fosse a declarada caducidade da concessão, como efectivamente sucedeu.

Dest’arte, censura não merece o decidido no Acórdão ora recorrido, o que leva à necessária improcedência do presente recurso.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos que se deixam expostos, em conferência, acordam negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 10 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 23 de Junho de 2021

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Sam Hou Fai

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas