

Processo n.º 177/2020

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão,
Limitada

Recorrido: Chefe do Executivo

Data da conferência: 6 de Janeiro de 2021

Juizes: Song Man Lei (Relatora), José Maria Dias Azedo e Sam Hou Fai

Assuntos: - Declaração da caducidade da concessão

- Falta de aproveitamento do terreno por culpa do concessionário

- Actividade vinculada

SUMÁRIO:

1. Perante a falta de aproveitamento do terreno por culpa da concessionária no prazo de aproveitamento previamente estabelecido, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade de concessão do terreno.

2. No âmbito da actividade vinculada, não valem os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito

Administrativo, não sendo relevante a invocação de tais vícios, incluindo a violação dos princípios da boa fé, de *venire contra factum proprium*, da decisão e da igualdade.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Limitada, melhor identificada nos autos, interpôs o recurso contencioso do despacho do Senhor Chefe do Executivo, de 23 de Março de 2015, que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 2732 m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), por incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno.

Por acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância em 11 de Junho de 2020, foi julgado improcedente o recurso.

Inconformada com o acórdão, recorre **Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Limitada** para este Tribunal de Última Instância, fundamentando o seu recurso na errada aplicação dos princípios da boa-fé, de *venire contra factum proprium*, da decisão e da igualdade, em violação dos art.ºs 5.º, 8.º e 11.º do Código de Procedimento Administrativo.

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

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, propendendo pelo não provimento do recurso.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera provada a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão do recurso:

A recorrente é uma sociedade comercial com sede em Macau.

Pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88, publicado no 4.º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 30 de Dezembro de 1988, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, um terreno não descrito, com a área de 2732 m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Limitada, tendo esta concessão sido titulada por escritura pública de 22 de Março de 1991.

Nos termos da cláusula segunda desse contrato, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato.

De acordo com o estipulado na cláusula terceira do mesmo contrato, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício de 4 pisos, afectados à indústria de fabrico de componentes electrónicos, a explorar

directamente pela recorrente e afecto às finalidades de escritórios, de indústria e zona de apoio, de estacionamento e área descoberta.

De acordo com a cláusula quinta do contrato de concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno seria de 30 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do Despacho que autorizava o contrato, ou seja, até 30 de Junho de 1991.

Ainda de acordo com a mesma cláusula quinta, o segundo outorgante, ora Recorrente, deveria, relativamente à apresentação dos projectos e início das obras, observar os seguintes prazos:

- 60 dias, contados da publicação do despacho que autorizou o contrato, para a elaboração e apresentação do anteprojecto de obra (projecto de arquitectura);

- 90 dias, contados da notificação da aprovação do anteprojecto de obra, para elaboração e apresentação do projecto de obra (projectos de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais);

- 45 dias, contados da data da notificação da aprovação do projecto de obra, para o início das obras.

Estatuía-se ainda na referida cláusula quinta que:

- Para efeitos do cumprimento dos prazos referidos no número anterior, os projectos só se considerariam efectivamente apresentados quando completa e devidamente instruídos com todos os elementos;

- Para efeitos da contagem do prazo (de 30 meses) entendeu-se que, para a apreciação dos projectos, os Serviços competentes observariam um prazo de 60 dias;

- Caso os Serviços competentes não se pronunciassem no prazo de 60 dias, o segundo outorgante poderia dar início às obras projectadas 30 dias após comunicação por escrito à DSSOPT, sujeitando, todavia, os projectos a tudo o que se encontrava disposto no Regulamento Geral de Construção Urbana (RGCU) ou em quaisquer outras disposições aplicáveis e ficando sujeito a todas as penalidades previstas naquele RGCU, com excepção da estabelecida para a falta de licença. Todavia, a falta de resolução, relativamente ao anteprojecto de obra, não dispensava o segundo outorgante da apresentação do respectivo projecto de obra.

Nos termos da cláusula sexta do referido contrato ficou estabelecido que:

- Constituíam encargos especiais a suportar exclusivamente pela recorrente a desocupação do terreno e remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes.

Nos termos da cláusula oitava do referido contrato ficou estabelecido o seguinte:

- Salvo motivos especiais devidamente justificados, aceites pelo primeiro outorgante, pelo incumprimento dos prazos fixados na cláusula quinta, relativamente à apresentação de qualquer dos projectos, início e

conclusão das obras, o segundo outorgante ficou sujeito a multa até \$500,00 patacas, por cada dia de atraso até 60 dias; para além desse período e até ao máximo global de 120 dias, ficava sujeito a multa até ao dobro daquela importância;

- O segundo outorgante ficava exonerado da responsabilidade acima referida em casos de força maior ou de outros factos relevantes que estivessem, comprovadamente, fora do seu controlo;

- Consideravam-se casos de força maior os que resultassem exclusivamente de eventos imprevisíveis e irresistíveis;

- Para efeitos do disposto no n.º 2 dessa cláusula, a recorrente obrigava-se a comunicar, por escrito, ao primeiro outorgante, o mais rapidamente possível, a ocorrência dos referidos factos.

Na cláusula décima terceira do contrato ficou estabelecido que o mesmo caducaria, entre outros casos, findo o prazo da multa agravada previsto na cláusula oitava.

Por ofício de 21.11.2012, a concessionária foi notificada, em sede de audiência de interessados, do projecto de decisão no sentido da provável declaração de caducidade da concessão do terreno correspondente ao Lote BT14 por incumprimento das obrigações contratuais.

Em 26.12.2012, a concessionária apresentou a sua defesa por escrito.

Reunida em sessão de 5.6.2014, a Comissão de Terras emitiu o

seguinte parecer:

“Proc. n.º 52/2013 – Proposta de declaração da caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda, pelo incumprimento das condições contratuais referente ao aproveitamento do terreno no prazo fixado, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88 e titulada por escritura pública de 22 de Março de 1991.

A caducidade da concessão determina a reversão do terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da Região Administração Especial de Macau (RAEM) com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

I

1. Pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88, publicado no 4º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 30 de Dezembro de 1988, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, um terreno não descrito, com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda.

2. Posteriormente, por escritura pública de 22 de Março de 1991, exarada a fls. 143 e seguintes do livro 282 da Direcção dos Serviços de

Finanças foi titulado o sobredito contrato de concessão.

3. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento era válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, até 21 de Março de 2016.

4. De acordo com o estipulado na cláusula terceira do contrato da concessão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício de 4 pisos, afectados à indústria de fabrico de componentes electrónicos, a explorar directamente pela concessionária e afecto às finalidades de escritórios, de indústria e zona de apoio, de estacionamento e área descoberta.

5. De acordo com o estipulado na cláusula quinta do contrato da concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno seria de 30 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autorizava o contrato, ou seja, até ao dia 29 de Junho de 1991.

6. O prémio do contrato foi integralmente liquidado pela concessionária em prestações, no valor de \$2.684.600,00.

7. A concessionária apresentou requerimentos em 24 de Abril de 1992 e em 27 de Maio de 1993, solicitando autorização para a modificação do aproveitamento do terreno, da finalidade inicial, industrial para as finalidades habitacional e comercial. Uma vez que a então Direcção dos

Serviços de Economia (DSE) e o então Instituto de Promoção do Investimento em Macau (IPIM) emitiram pareceres desfavoráveis, o respectivo pedido foi indeferido.

8. Mesmo assim, através de requerimento apresentado em 18 de Janeiro de 1995 a concessionária insistiu ainda em solicitar a alteração da finalidade do terreno e a transmissão dos direitos resultantes da concessão para A.

9. Devido à alteração do plano urbanístico da Baixa da Taipa, foi alterado também a sua finalidade inicial, industrial para habitacional e entre os projectos industriais estabelecidos apenas um foi concretizado, tendo o então Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) autorizado o prosseguimento do procedimento de revisão do contrato de concessão de acordo com as condições fixadas no referido plano. No entanto, a concessionária não aceitou a minuta do contrato revista (designadamente a forma de cálculo do agravamento do prémio para o dobro) e solicitou a revisão da mesma.

10. O pedido referido no ponto anterior foi indeferido pelo então SATOP, tendo o mesmo mantido o despacho proferido anteriormente.

II

11. Em 4 de Março de 2005, a concessionária apresentou um requerimento ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) juntamente com a Sociedade de Investimento Imobiliário Richright

Internacional, Limitada (adiante designada por “Richright Internacional”), solicitando autorização para a transmissão dos direitos resultantes da concessão do terreno a favor da segunda porque a mesma possuía melhor capacidade financeira e mais experiências e ao mesmo tempo solicitou autorização para a alteração da finalidade do terreno em conformidade com o respectivo estudo prévio, no sentido de construir um edifício destinado às finalidades habitacional e comercial.

12. Assim, através do Despacho do SOPT n.º 82/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 21, II Série, de 24 de Maio de 2006, foi autorizada a transmissão onerosa dos direitos resultantes da concessão do respectivo terreno a favor da “Richright Internacional”, bem como a revisão do contrato de concessão e a rectificação da área do terreno para 2,720m², resultante de uma nova medição.

13. Após a revisão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, de 36 pisos, que compreendem um piso de refúgio, afecto às finalidades habitacional, comercial, de estacionamento e de área livre. O prazo global de aproveitamento seria de 36 meses, contados a partir da data de publicação do sobredito despacho, ou seja, até ao dia 23 de Maio de 2009.

14. O prémio adicional foi de \$24.562.189,00 patacas, tendo a “Richright Internacional” liquidado integralmente em prestações.

15. Posteriormente, uma vez que ficou provado no âmbito do

processo comum colectivo n.º 53/2008 do Tribunal de Última Instância, que o procedimento de revisão da concessão do terreno e de transmissão onerosa dos direitos resultantes da concessão envolveu a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito, por parte do então SOPT, através do Despacho do SOPT n.º 47/2009, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 42, II Série, de 21 de Outubro de 2009, tornou-se público que “por despacho do Chefe do Executivo, de 19 de Agosto de 2009, foi declarada a nulidade, nos termos das disposições da alínea c) do n.º 2 do artigo 122º e do n.º 2 do artigo 123º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, do acto da mesma entidade, de 6 de Março de 2006, que homologou o parecer da Comissão de Terras n.º 19/2006, de 2 de Março, bem como as condições da minuta do contrato a ele anexa, parecer esse favorável ao deferimento do pedido da referida transmissão e revisão de concessão, e que foi publicado no Boletim Oficial n.º 21, II Série, de 24 de Maio de 2006m por Despacho do SPT n.º 82/2006”.

III

16. Com o intuito de reforçar a fiscalização às situações de aproveitamento dos terrenos concedidos e otimizar a gestão dos solos, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) determinou através do Despacho n.º 07/SOPT/2010 de 8 de Março que a DSSOPT notificasse todos os concessionários de terrenos cujos aproveitamentos não tivessem ficado concluídos de acordo com os prazos fixados nos respectivos contratos para justificarem tal facto por escrito, no prazo de 1 mês a contar

da data da recepção da notificação, e que a DSSOPT procedesse, após a entrega das respectivas justificações, à sua análise e definição de um plano de tratamento das situações e da respectiva ordem de prioridade.

17. Após várias discussões e análises com o Gabinete do SOPT sobre o tratamento a dar aos terrenos concedidos mas não aproveitados, o DSODEP da DSSOPT através da informação n.º 095/DSODEP/2010 de 12 de Maio submeteu à consideração superior o mapa da situação dos terrenos concedidos mas não aproveitados, a classificação do grau de gravidade do não cumprimento das cláusulas contratuais, bem como os critérios de tratamento, tudo no sentido de permitir estabelecer orientações claras e precisas para o tratamento dessas situações. A classificação e critérios propostos na referida informação mereceram a concordância do SOPT, tendo os mesmos sido aprovados por despacho do Chefe do Executivo, de 31 de Maio do mesmo ano.

18. De acordo com os “Critérios para a Classificação do Grau de Gravidade” para o tratamento dos terrenos não aproveitados definido na informação supramencionada, o presente processo insere-se numa situação qualificada de “muito grave” (prazo restante da concessão do terreno com menos de cinco anos) + uma situação qualificada de “grave” (apenas solicita a alteração do aproveitamento e/ou da finalidade dos terrenos, carecendo a apresentação do projecto de aproveitamento conforme estipulado no contrato de concessão de terrenos; o esgotamento do prazo de aproveitamento do terreno sem apresentação de um pedido de prorrogação

do mesmo). Desde modo, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) solicitou através de ofício de 31 de Maio de 2011 à concessionária, a Sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda. A apresentação de uma justificação e das razões do incumprimento do aproveitamento do terreno.

19. Nestes termos, a concessionária justificou através de carta de 30 de Junho de 2011 que em 1995 a mesma tinha solicitado ao então Governo de Macau autorização para modificação do aproveitamento do terreno, para as finalidades habitacional e comercial e autorização para a transmissão dos direitos resultantes da concessão do respectivo terreno a favor de A. Embora tenha sido deferido o respectivo pedido, no entanto, como a transmissão não concordava com o cálculo do prémio efectuado de uma forma agravada (dobro), não deu acompanhamento ao respectivo processo. Em 4 de Março de 2005, a concessionária solicitou mais uma vez a transmissão dos direitos resultantes da concessão do terreno a favor da “Richright Internacional” porque a mesma possuía melhor capacidade financeira e mais experiências e tinha-se comprometido a proceder, sem falta, ao aproveitamento do terreno, por isso, a partir dessa altura o aproveitamento do respectivo terreno começou a ser feito pela “Richright Internacional”.

Até Outubro de 2009, a concessionária tomou conhecimento que tinha sido declarada a nulidade uma vez ficou provado que o procedimento de revisão da concessão do terreno e de transmissão onerosa dos direitos

resultantes da concessão tinha envolvido a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito por parte do então SOPT e que o Tribunal Judicial de Base (TJB) tinha proferido em 25 de Março de 2011 a sentença de que um dos administradores tinha praticado um crime de corrupção activa para prática de acto ilícito. Assim, a partir da data do conhecimento da sentença, a concessionária reiniciou os trabalhos relativos ao aproveitamento do respectivo terreno e conseguiu apresentar projectos num prazo curto à Administração para aprovação, possuindo capacidade financeira para o desenvolvimento do respectivo empreendimento.

20. Posteriormente, a concessionária apresentou à DSSOPT em 23 de Agosto de 2011 um estudo prévio, pretendendo aproveitar o terreno com a construção de dois edifícios de 7 pisos, em regime de propriedade horizontal e com a altura de 20,50m (classe M), destinados às finalidades habitacional e de estacionamento.

21. Em 18 de Outubro de 2011, o Departamento de Planeamento Urbanístico (DPUDEP) da DSSOPT através da comunicação de serviço interno (CSI) n.º 1448/DPU/2011 emitiu parecer sobre o respectivo estudo, indicando que conforme as informações do processo, o então SATOP deu autorização em 24 de Maio de 1994 para que se alterassem as finalidades do respectivo terreno para fins de habitação, comércio e estacionamento. Devido à grande procura de terrenos para fins de habitação no seio da sociedade, o respectivo departamento, após análise, mantém válido de que o aproveitamento do respectivo terreno é para fins de habitação, comércio e

estacionamento.

22. Em 21 de Novembro de 2011, o Departamento de Urbanização (DURDEP) através da CSI n.º 1300/DUDEP/2011 emitiu os respectivos pareceres técnicos sobre o referido estudo.

23. Por outro lado, através da CSI n.º 971/DURDEP/2011, de 12 de Setembro de 2011, o DURDEP proporcionou ao Departamento de Gestão de Solos (DSODEP) informações pormenorizadas referentes à apreciação do projecto de arquitectura do processo, tendo informado principalmente o seguinte: Antes do fim do prazo de aproveitamento do terreno (29 de Junho de 1991), a concessionária só em 13 de Fevereiro de 1989 é que apresentou um projecto de prospecção geotécnica. Após o termo do prazo de aproveitamento, submeteu em 10 de Setembro de 1994 um projecto de arquitectura relativo à alteração da finalidade do terreno. Posteriormente, entregou em Julho de 1995 e Fevereiro de 1997 os projectos de alteração de arquitectura, tendo os mesmos sido aprovados condicionalmente. No entanto, depois dessas apresentações, a concessionária não fez nada para acompanhar o processo. Em 4 de Março de 2005, a concessionária solicitou o reinício do processo, requerendo que fossem autorizadas a transmissão a favor da “Richright Internacional” dos direitos resultantes da concessão do terreno e a alteração do aproveitamento do mesmo, tendo apresentado o respectivo projecto de aproveitamento.

24. Para além disso, conforme a certidão do registo predial fornecida pela Conservatória do Registo Predial (CRP) em 14 de Julho de 2011

através do ofício n.º 1512/INF/2011, verifica-se que está o terreno descrito na referida entidade sob o n.º 22,050 a fls. 11v do livro B107A e os direitos resultantes da concessão estão inscritos a favor da Sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda, sob o n.º 545 a fls. 92v do livro F2. Para além disso, de acordo com as informações exaradas no Averbamento n.º 2, o Despacho do SOPT n.º 82/2006 foi cancelado pelo Despacho do SOPT n.º 47/2009, não existindo nenhum registo de hipoteca voluntária sobre o terreno.

25. O DSOEP da DSSOPT elaborou em 21 de Dezembro de 2011 a informação n.º 357/DSOEP/2011, tendo nela procedido a uma ordenação das situações do processo e informado que após a publicação do Despacho n.º 206/SAOPH/88 a concessionária não tinha efectuado o aproveitamento do terreno, insistindo apenas na solicitação de alteração da finalidade do terreno e na transmissão dos direitos resultantes da concessão do terreno a favor de terceiro e discordando do pagamento a dobrar do valor dos prémios aquando da aprovação do pedido de alteração da finalidade do terreno. Seguidamente, nunca mais negociou com a Administração sobre os respectivos assuntos, pelo que era evidente que a própria concessionária tinha desistido do acompanhamento do procedimento de revisão da concessão do terreno, por isso, o incumprimento do aproveitamento do respectivo terreno deveria ser-lhe totalmente imputável.

26. Apesar de a concessionária ter apresentado em 2005, mais uma vez, o pedido referente à autorização de transmissão a favor da “Richright

Internacional” dos direitos resultantes da concessão do terreno e de alteração do contrato de concessão, tendo o mesmo sido finalmente aprovado pelo Despacho do SOPT n.º 82/2006, no entanto, dado que ficou provado no âmbito do processo comum colectivo n.º 53/2008 do Tribunal de Última Instância que o procedimento de revisão e de transmissão onerosa dos direitos resultantes da respectiva concessão do terreno envolveu a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito por parte do então SOPT, isso comprovou plenamente que a concessionária não só não tinha interesse em cumprir os deveres inerentes à concessão do terreno, como também tentou obter autorização para que houvesse uma alteração das finalidades do terreno e uma libertação da altura do edifício e do índice de utilização do solo, isso através do acto ilícito do então SOPT, no sentido de atingir o seu objectivo de arrecadar lucros através do acto ilícito do então SOPT, no sentido de atingir o seu objectivo de arrecadar lucros através da especulação.

27. Conforme os “Critérios de Classificação de Gravidade” de terrenos não aproveitados definidos na informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio de 2010, considerou-se que este processo se inseria numa situação qualificada de “muito grave” + uma situação qualificada de “grave”. Portanto, o DSODEP propôs o envio do processo ao Departamento Jurídico (DJUDEP) para parecer no referente há existência ou não de condições suficientes para se iniciar o procedimento de reversão do terreno.

28. A subdirectora da DSSOPT emitiu um parecer suplementar, indicando que de acordo com o estudo efectuado pelo DPUDEP, a altura fixada para os edifícios a construir nos terrenos não aproveitados e próximos dos lotes 13 e 14 da Baixa da Taipa era de cerca de 80m NMM, no entanto, conforme o estudo prévio apresentado em 2011, a concessionária pretendia construir dois edifícios habitacionais com apenas 7 pisos e uma altura de 20,50m (classe M). Uma vez que o lote 14 da Baixa da Taipa foi a primeira concessão e o projecto supramencionado não podia utilizar plenamente o índice de edificação do respectivo terreno, não deveu o mesmo ser aprovado, a subdirectora concordou ainda com o conteúdo da respectiva informação, propondo superiormente que fosse aprovado o envio do processo ao DJUDEP para parecer. O director destes serviços manifestou a sua concordância.

29. Através da informação n.º 28/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, o DJUDEP emitiu o seu parecer jurídico, indicando que a concessionária, desde que lhe foi feita a concessão e até 1991, não teve qualquer interesse no aproveitamento do terreno para a construção de uma fábrica de produção de componentes electrónicos e revelou, isso sim, um desinteresse por esse projecto, o qual alegadamente não possuía capacidade para gerar a produção esperada. No entanto, a respectiva alegação nunca foi provada e essa situação era sempre um risco normal do negócio que competia ao investidor precaver.

30. Posteriormente, a concessionária alegou a “ocupação do terreno”

para não poder iniciar qualquer aproveitamento. E logo em 1992 veio solicitar a alteração das finalidades e modificação do aproveitamento do terreno, invocando o surgimento de novos pólos de desenvolvimento industrial que tornaram o projecto inexecutável. No entanto, a respectiva justificação não foi comprovada e na realidade a zona supramencionada só em 1994 é que estava eminentemente vocacionada para zona residencial, podendo-se concluir disso que o verdadeiro objectivo da concessionária em requerer a concessão era proceder à construção de um complexo habitacional, disfarçado sob a capa de um pedido para fins industriais que se destinava a ocultar a sua manobra especulativa.

31. Após a autorização do pedido relativo à alteração das finalidades da concessão, dado que a concessionária não tinha concordado com o valor do prémio determinado de acordo com a lei e o princípio de igual tratamento em situações semelhantes, nem tinha mostrado qualquer interesse no acompanhamento da respectiva concessão, não tendo feito qualquer acompanhamento do processo entre 1998 e 2005 (sete anos), não puderam por isso ser aceites as justificações apresentadas pela mesma acerca do incumprimento do contrato. Para além disso, durante o tempo em que vigorou a concessão ocorreram uma transmissão e revisão conseguidas mediante a prática de crime, e à data da declaração de nulidade do despacho que as permitiu já tinham decorrido cerca de 18 anos desde o termo do prazo de aproveitamento sem que tivesse sequer dado início ao mesmo, sendo assim, o respectivo incumprimento deve ser exclusivamente imputável à concessionária.

32. De acordo com os critérios fixados na informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio de 2010, a actuação da concessionária corresponde à combinação de uma situação de “muito grave” + uma situação de “grave”.

33. A situação de “muito grave” refere-se ao prazo restante da concessão de terrenos com menos de cinco anos, constituindo um forte indício da falta de interesse do concessionário em realizar o aproveitamento nos termos e condições definidas no contrato. A presente concessão insere-se nesse critério, uma vez que faltam cerca de 51 meses para o termo do prazo de arrendamento contratualmente estabelecido e o comportamento da concessionária demonstra interesse em manter-se na posse do terreno mas total falta de vontade no desenvolvimento do aproveitamento a que se obrigou pelo contrato de concessão.

34. O critério da alínea 6) refere-se à apresentação de um pedido de alteração de aproveitamento e/ou da finalidade nos terrenos, sem apresentação do projecto de aproveitamento conforme estipulado no contrato de concessão do terreno. No caso vertente, apesar de em 1995 ter sido autorizado o seguimento do pedido de alteração de finalidade e de o respectivo projecto de arquitectura e alterações subsequentes terem sido considerados passíveis de aprovação, no entanto, a concessionária não apresentou o projecto de obra, o que é manifestamente revelador do seu desinteresse no desenvolvimento de empreendimento, indiciando muitos meramente especulativos relativamente ao terreno.

35. O critério mencionado na alínea 10) refere-se ao esgotamento do prazo de aproveitamento do terreno sem apresentação de pedido de prorrogação do mesmo. No presente caso, verificou-se de facto que passado o prazo da multa agravada prevista na cláusula oitava do contrato, a concessionária não invocou motivos especiais cuja produção estivesse fora do seu alcance juntamente com um pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento.

36. Em caso da não aplicação da cláusula oitava do contrato, sabe-se que nunca houve casos de força maior ou outros factos relevantes, cuja produção estivesse comprovadamente fora do controlo da concessionária que a impedissem de cumprir o prazo previsto no contrato.

37. Nestas circunstâncias, uma vez que não realizou o aproveitamento do terreno de acordo com o prazo definido no contrato, o DJUDEP propôs superiormente a caducidade da concessão do terreno a declarar por despacho do Chefe do Executivo, nos termos da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato e da alínea a) do n.º 1 ex vi do n.º 2 do artigo 166º da Lei de Terras, e paralelamente, que se notificasse a concessionária do projecto de decisão acima referida, no sentido de permitir à mesma apresentar a audiência escrita, conforme o artigo 93º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), devendo ainda ouvir a Comissão de Terras.

38. Por outro lado, o Grupo de Trabalho Jurídico (GTJ) criado por despacho do Chefe do Executivo através da informação n.º 22/GTJ/2012,

de 10 de Julho de 2012, procedeu a uma análise sobre o processo e concordou com o parecer constante da informação do DJUDEP supramencionada, propondo autorização superior que se prosseguisse com o procedimento de declaração da caducidade da concessão do terreno, ao abrigo das respectivas disposições do contrato e da Lei de Terras, se realizasse a audiência prévia da concessionária sobre o projecto de decisão, e posteriormente se enviasse o processo à Comissão de Terras para análise e parecer e prosseguimento dos trâmites ulteriores após a conclusão do processo de audiência.

39. Tendo em conta os pareceres jurídicos dos DJUDEP e GTJ, o DSODEP da DSSOPT elaborou a informação n.º 215/DSODEP/2012, de 12 de Setembro de 2012, referindo que uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno devia ser inteiramente imputada à concessionária e o prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão do terreno já tinha terminado, devia por isso o Chefe do Executivo nos termos das disposições do contrato de concessão do terreno e da Lei de Terras, declarar a caducidade da concessão do terreno. E segundo o artigo 13º do Regulamento Administração n.º 16/2004, a concessionária perderia, a favor da RAEM, o valor do prémio liquidado e respectivos juros (no valor global de \$2.871.375,00 patacas). Além disso, de acordo com o n.º 3 da cláusula décima quarta do contrato de concessão, a caducidade de concessão determinaria a reversão do terreno para a posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas e sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária. Propôs-se deste modo

na informação o desencadeamento do procedimento de declaração de caducidade da concessão do terreno e o envio do processo à Comissão de Terras para emissão de parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores após a realização do processo de audiência.

40. Na sequência dos pareceres concordantes emitidos na informação pelo director da DSSOPT e pelo SOPT, o Chefe do Executivo também manifestou em 12 de Novembro de 2012 a sua concordância com as propostas.

41. A DSSOPT através do ofício n.º 0819/6068.05/DSODEP/2012, de 21 de Novembro de 2012, notificou a concessionária do respectivo projecto de decisão, devendo a mesma no prazo de dez dias contados a partir da recepção dessa notificação pronunciar-se por escrito relativamente ao projecto de decisão, conforme o artigo 93º e seguintes do CPA.

42. A concessionária através do seu advogado apresentou à DSSOPT requerimentos em 13 e 17 de Dezembro de 2012, solicitando o fornecimento dos respectivos documentos e informações constantes do processo, segundo o artigo 63º do CPA, e a suspensão do processo de audiência a partir da data do pedido, de acordo com o n.º 1 do artigo 110º do CPA. Na sequência disto, a DSSOPT através de ofício de 18 de Janeiro de 2013 respondeu que relativamente ao período de audiência tinha sido aprovada a prorrogação por 20 dias.

43. A concessionária através do seu advogado apresentou à DSSOPT

uma carta em 26 de Dezembro de 2012, dando resposta à respectiva audiência escrita e apresentando inúmeras alegações, tais como princípios da lei e jurisprudência, e que são as seguintes:

- Após a tomada de conhecimento de que o terreno concedido poderia ser alterado da finalidade industrial para comercial/habitacional, a concessionária considerou que o pagamento a dobrar do prémio fixado de acordo com a ficha de cálculo era desproporcional e carecia de fundamentos legais:

- A concessionária tinha tomado conhecimento de outros casos semelhantes em que os superiores hierárquicos não tinham desencadeado o procedimento de declaração de caducidade da concessão dos terrenos e, contrariamente, tinham decidido pela manutenção contínua dos respectivos contratos, apresentando deste modo o princípio da igualdade de tratamento de acordo com as disposições dos artigos 8º e 12º do CPA, julgando assim que também não se poderia desencadear a declaração de caducidade da concessão dos terrenos concedidos;

- Presentemente, não dando qualquer aviso, a Administração tem ignorado os fundamentos apresentados pelos concessionários e abstractamente não tem atribuído a nenhum investidor uma segunda oportunidade, ignorando a gravidade de cada caso;

- Por outro lado, de acordo com a respectiva informação, tinha sido considerado o presente caso como uma situação “muito grave” por motivo

do prazo da concessão restante ser de menos de 5 anos, no entanto, a concessionária julgava que se deveria considerar tendo como base a data de elaboração da informação n.º 095/DSODEP/2010, de 12 de Maio de 2010, ou seja, fazendo o cálculo de acordo com essa data, o prazo de arrendamento do terreno em causa terminaria em 21 de Março de 2016, pelo que, para esse prazo em que restavam mais de 5 anos, não se poderia considerar como uma situação de “muito grave”;

- Além disso, a respectiva informação apontava ainda injustificadamente que a concessionária tinha violado uma outra situação considerada de “grave”, pelo que havia uma discrepância de factos. Na prática, a concessionária não só solicitou a alteração da finalidade do terreno em causa, coo também apresentou um plano de aproveitamento do mesmo em 23 de Agosto de 2011.

Nestes termos, a concessionária solicitou à Administração a não declaração de caducidade ou revogação de concessão e que o Governo da RAEM também não deveria discriminá-la, deveria isso sim tomar uma decisão semelhante aos outros casos, não obstante as situações dos mesmos serem mais graves do que a do presente caso, solicitando ainda a aprovação do andamento do procedimento de revisão da concessão, do plano de aproveitamento apresentado em 2011 assim como a fixação de um prazo de aproveitamento do terreno em causa por um período não inferior a 53 meses.

44. Em consequência disto, o DSODEP analisou através da

informação n.º 012/DSODEP/2013, de 30 de Janeiro de 2013, os factos alegados pela concessionária. De acordo com o despacho do então SATOP emitido em 1995, foi alterada a finalidade industrial da zona da Baixa da Taipa prevista no plano inicial para a finalidade comercial/habitacional, com a aplicação de um prémio correspondente ao dobro do valor calculado para o prémio actual baseado em critérios uniformes, no sentido de demonstrar o princípio da imparcialidade. Para além disso, o DSODEP trata todos os processos de uma forma independente e define o grau de gravidade de cada um dos processos de acordo com critérios uniformes (informação n.º 95/DSODEP/2010) superiormente fixados, avaliando também se os concessionários têm ou não tempo suficiente para a conclusão do aproveitamento do terreno e apreciando todos os processos desde a data da elaboração da informação atrás referida. De facto, a concessionária nunca chegou a apresentar o projecto de aproveitamento (finalidade industrial) previsto no contrato desde a publicação do despacho respeitante à referida concessão do terreno, pelo que, o DSODEP propôs superiormente o reenvio do processo ao DJUDEP, no sentido de permitir elaborar um relatório de audiência prévia do ponto de vista dos respectivos princípios legais e dos aspectos da jurisprudência, tendo o director da DSSOPT manifestou a sua concordância.

45. O DJUDEP através da informação n.º 14/DJUDEP/2013, de 07 de Março de 2013, emitiu o seu parecer jurídico, afirmando que a concessionária, no presente processo, quando invoca o princípio da igualdade de tratamento deve ter em atenção que as justificações

apresentadas contrariam os casos invocados. Contudo, a concessionária nunca alegou a crise económica e financeira nem a SARS como justificações para o incumprimento do contrato, não podendo deste modo apresentar agora justificações que nunca trouxe ao presente processo.

46. A concessionária afirmou ainda que as culpas ou responsabilidades pelo incumprimento não lhe devem ser imputadas, alegando que “tencionava alterar a finalidade do terreno quando percebeu que iria haver um novo planeamento para a zona onde está inserido o BT14 e que a DSSOPT estava a abandonar a ideia de aí criar uma zona industrial e se orientava para o desenvolvimento no local de edifícios habitacionais e comerciais”. De facto, no caso da presente concessão, não foi a DSSOPT que abandonou o projecto industrial para a zona onde está inserido o BT14, mas sim a concessionária, havendo também provas suficientes a demonstrar que a mesma nunca pretendeu ali implementar qualquer projecto industrial.

47. A declaração da caducidade proposta na informação n.º 28/DJUDEP/2012 tem como fundamento a violação contratual (por parte da concessionária) do prazo de aproveitamento do terreno e da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão e não devido às classificações das infracções propostas na informação n.º 095/DSODEP/2010.

48. Tal como foi referido na informação n.º 28/DJUDEP/2012, caso se verifique o incumprimento do contrato e não esteja afastada a hipótese

de conduta culposa por parte da concessionária, à Administração não assiste outra opção senão extinguir a concessão, fazendo reverter o terreno para a sua posse através da declaração de caducidade da concessão.

49. O DJUDEP considerou que a razão apresentada pela concessionária na audiência prévia não contribuía para uma alteração do projecto de decisão deste processo e como tal impõe-se à Administração declarar a caducidade da concessão.

50. Nestes termos, como resulta do procedimento ficou demonstrada a ocorrência do incumprimento do contrato, consubstanciado na inexecução da obra que constitui o aproveitamento do terreno concedido, isso deveria ser imputável à concessionária, pelo que o DJUDEP considerou que a Administração devia manter o sentido da sua decisão de declarar a caducidade da respectiva concessão provisória.

51. Posteriormente, a chefe do DJUDEP através da CSI n.º 200/DJUDEP/2013, de 8 de Agosto de 2013, comunicou ao DSODEP que a referida informação já tinha sido analisada pelo GTJ e solicitou ao DSODEP para dar seguimento aos ulteriores trâmites, elaborando proposta para o envio do processo à Comissão de Terras para efeitos de parecer.

52. Em consequência disto, o DSODEP através da proposta n.º 256/DSODEP/2013, de 30 de Setembro de 2013, propôs superiormente autorização para o envio do processo à Comissão de Terras para análise, emissão de parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores, tendo o

director da DSSOPT proferido o seu despacho concordante em 03 de Outubro de 2013.

53. Por todo o exposto, a Comissão de Terras, após analisado o processo, considerou que a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo previsto no contrato devia ser imputada à concessionária, visto que a mesma depois de obter a concessão do terreno desinteressou-se pela execução do aproveitamento do terreno para concretizar a construção um edifício industrial para uso próprio, insistindo apenas em solicitar a alteração da finalidade do terreno e a transmissão dos direitos resultantes da concessão para terceiros.

Mesmo com o pedido de alteração da finalidade do terreno autorizado, a concessionária também não concordou em pagar o dobro do prémio, nunca mais dando seguimento ao procedimento de revisão da concessão, indiciando isto meramente atitudes especulativas para obtenção de lucros através da respectiva concessão.

Mais ainda, uma vez que ocorreram uma transmissão e revisão conseguidas mediante a prática de crime e na data da declaração de nulidade do despacho que a permitiu já tinham decorrido cerca de 18 anos desde o termo do prazo de aproveitamento do terreno sem que se tivesse sequer dado início ao aproveitamento, nem tivessem ocorrido casos de força maior ou outros factos relevantes que estivessem, comprovadamente, fora do controlo da concessionária que a impedissem de cumprimento o prazo estipulado no contrato.

Atento o facto de a Lei n.º 6/80/M, Lei de Terras, se encontrar no termo da sua vigência, dado que no dia 1 de Março de 2014 entrou em vigor a nova Lei de terras, Lei n.º 10/2013, e não estar ainda concluído o procedimento de caducidade, cabe-nos agora analisar se esta lei se aplicará ao presente caso.

O art.º 215º da nova Lei de terras determina a aplicabilidade do novo diploma às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas: 1) Quando esteja a correr um prazo fixado por legislação anterior e a presente lei o tiver modificado, é aplicado o prazo mais longo; 2) Os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados pela presente lei, sem prejuízo do convencionado nos respectivos contratos; 3) Quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do art.º 104º e no art.º 166º.

Ora, tendo já expirado o prazo fixado para o aproveitamento do terreno e considerando que este não foi realizado por culpa da concessionária, a concessão caduca, independentemente de ter sido aplicada multa, nos termos do disposto na alínea 1) do n.º 1 do art.º 166º da Lei n.º 10/2013.

A não execução do aproveitamento nos termos e prazos contratuais por razões imputáveis ao concessionário constitui violação grave do dever de aproveitamento (cfr. artigos 103º a 106º da Lei n.º 6/80/M e artigos 103º, 104º e 106º da Lei n.º 10/2013), obrigação principal do contrato de

concessão e, por isso, facto gerador de caducidade em ambas as leis.

Nessa medida e porque no caso vertente os interessados já se pronunciaram sobre todas as questões objecto do procedimento e relevantes para a decisão, quer de facto quer de direito, afigura-se que se encontra devidamente garantido o facto quer de direito, afigura-se que se encontra devidamente garantido o exercício dos seus direitos de participação procedimental e de oposição pelo que não há necessidade de efectuar nova audiência por força da aplicação da lei nova.

Nestas circunstâncias, esta Comissão concorda com o proposto pela DSSOPT e nada tem a opor à declaração da caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda., de um terreno com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa do Taipa, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88 e titulada pela escritura pública outorgada em 22 de Março de 1991, nos termos da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do respectivo contrato da concessão e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166º da Lei n.º 10/2013. Concorda ainda que a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e respectivos juros (num valor total de \$2.871.375,00 patacas) já pagas, ao abrigo do artigo 13º do Regulamento Administração n.º 16/2004, bem como, nos termos do n.º 3 da cláusula décima quarta do respectivo contrato, a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para a posse da RAEM com todas as

benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

Para além disso, nos termos do n.º 2 da cláusula décima quarta do respectivo contrato e do artigo 167º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), a caducidade da concessão será declarada por despacho de Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial da RAEM.

IV

Reunida nas sessões de 9 de Janeiro, de 23 de Janeiro e de 5 de Junho de 2014, a Comissão de Teras, analisado o processo e tendo em consideração as informações n.º 357/DSODEP/2011, de 21 de Dezembro de 2011, n.º 28/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, n.º 22/GTJ/2012, de 10 de Julho de 2012, n.º 215/DSODEP/2012, de 12 de Setembro de 2012, n.º 012/DSODEP/2013, de 30 de Janeiro de 2013, e n.º 14/DJUDEP/2013, de 7 de Março de 2013, e a proposta n.º 256/DSODEP/2013, de 30 de Setembro de 2013, os pareceres nelas emitidos, os despachos exarados na informação n.º 215/DSODEP/2012 pelo SOPT em 7 de Novembro de 2012 e pelo Chefe do Executivo em 12 de Novembro de 2012, considera que deverá ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda., de um terreno com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88 e titulada pela escritura pública outorgada em 22 de Março de 1991, nos termos da alínea a) do n.º

1 da cláusula décima quarta do respectivo contrato da concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166º da Lei n.º 10/2013. Concorde ainda que a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e respectivos juros (num valor total de \$2.871.375,00 patacas) já pagas, ao abrigo do artigo 13º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, bem como, nos termos do n.º 3 da cláusula décima quarta do respectivo contrato, a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para a posse da RAEM com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

Para além disso, nos termos do n.º 2 da cláusula décima quarta do mesmo contrato e do artigo 167º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), a caducidade da concessão será declarada por despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial da RAEM.”

Posteriormente, o Exm.º Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu, em 17 de Maio de 2015, o seguinte parecer:

“Proc. n.º 52/2013 – Proposta de declaração da caducidade da concessão provisória, por arrendamento, do terreno com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda, pelo incumprimento das condições contratuais referente ao aproveitamento do terreno no prazo

fixado, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88 e titulada por escritura pública de 22 de Março de 1991.

1. Pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88, publicado no 4º suplemento ao Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 30 de Dezembro de 1988, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, um terreno não descrito, com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa (lote BT14), a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda.

2. Posteriormente, por escritura pública de 22 de Março de 1991, exarada a fls. 143 e seguintes do livro 282 da Direcção dos Serviços de Finanças foi titulado o sobredito contrato de concessão.

3. De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato da concessão, o arrendamento era válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, ou seja, até 21 de Março de 2016.

4. De acordo com o estipulado na cláusula terceira do contrato da concessão o terreno seria aproveitado com a construção de u edifício de 4 pisos, afectados à indústria de fabrico de componentes electrónicos, a explorar directamente pela concessionária e afecto às finalidades de escritórios, de indústria e zona de apoio, de estacionamento e área descoberta.

5. De acordo com o estipulado na cláusula quinta do contrato da

concessão, o prazo global de aproveitamento do terreno seria de 30 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho que autorizava o contrato, ou seja, até ao dia 29 de Junho de 1991.

6. O prémio do contrato foi integralmente liquidado pela concessionária em prestações, no valor de \$2.684.600,00 patacas.

7. A concessionária apresentou requerimentos em 24 de Abril de 1992 e em 27 de Maio de 1993, solicitando autorização para a modificação do aproveitamento do terreno, da finalidade inicial, industrial para as finalidades habitacional e comercial. Uma vez que a então Direcção dos Serviços de Economia (DSE) e o então Instituto de Promoção do Investimento em Macau (IPIM) emitiram pareceres desfavoráveis, o respectivo pedido foi indeferido.

8. Mesmo assim, através de requerimento apresentado em 18 de Janeiro de 1995 a concessionária insistiu ainda em solicitar a alteração da finalidade do terreno e a transmissão dos direitos resultantes da concessão para A.

9. Devido à alteração do plano urbanístico da Baixa da Taipa, foi alterado também a sua finalidade inicial, industrial para habitacional e entre os projectos industriais estabelecidos apenas um foi concretizado, tendo o então Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) autorizado o prosseguimento do procedimento de revisão do contrato de

concessão de acordo com as condições fixadas no referido plano. No entanto, a concessionária não aceitou a minuta do contrato revista (designadamente a forma de cálculo do agravamento do prémio para o dobro) e solicitou a revisão da mesma.

10. O pedido referido no ponto anterior foi indeferido pelo então SATOP, tendo o mesmo mantido o despacho proferido anteriormente.

11. Em 4 de Março de 2005, a concessionária apresentou um requerimento ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) juntamente com a Sociedade de Investimento Imobiliário Richright Internacional, Limitada (adiante designada por “Richright Internacional”), solicitando autorização para a transmissão dos direitos resultantes da concessão do terreno a favor da segunda porque a mesma possuía melhor capacidade financeira e mais experiências e ao mesmo tempo solicitou autorização para a alteração da finalidade do terreno em conformidade com o respectivo estudo prévio, no sentido de construir um edifício destinado às finalidades habitacional e comercial.

12. Assim, através do Despacho do SOPT n.º 82/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 21, II Série, de 24 de Maio de 2006, foi autorizada a transmissão onerosa dos direitos resultantes da concessão do respectivo terreno a favor da “Richright Internacional”, bem como a revisão do contrato de concessão e a rectificação da área do terreno para 2,720m² resultante de uma nova medição.

13. Após a revisão, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, de 36 pisos, que compreendem um piso de refúgio, afecto às finalidades habitacional, comercial, de estacionamento e de área livre. O prazo global de aproveitamento seria de 36 meses, contados a partir da data de publicação do sobredito despacho, ou seja, até ao dia 23 de Maio de 2009.

14. O prémio adicional foi de \$24.562.189,00 patacas, tendo a “Richright Internacional” liquidado integralmente em prestações.

15. Posteriormente, uma vez que ficou provado no âmbito do processo comum colectivo n.º 53/2008 do Tribunal de Última Instância, que o procedimento de revisão da concessão do terreno e de transmissão onerosa dos direitos resultantes da concessão envolveu a prática de um crime de corrupção passiva para acto ilícito, por parte do então SOPT, através do Despacho do SOPT n.º 47/2009, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 42, II série, de 21 de Outubro de 2009, tornou-se público que “por despacho do Chefe do Executivo, de 19 de Agosto de 2009, foi declarada a nulidade, nos termos das disposições da alínea c) do n.º 2 do artigo 122º e do n.º 2 do artigo 123º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, do acto da mesma entidade, de 6 de Março de 2006, que homologou o parecer da Comissão de Terras n.º 19/2006, de 2 de Março, bem como as condições da minuta do contrato a ele anexa, parecer esse favorável ao deferimento do pedido da referida transmissão e revisão de concessão, e que foi publicado no Boletim Oficial n.º 21, II Série, de 24 de

Maio de 2006, por Despacho do SOPT n.º 82/2006”.

16. Tendo em conta os pareceres jurídicos dos DJUDEP e GTJ, o DSODEP da DSSOPT elaborou a informação n.º 215/DSODEP/2012, de 12 de Setembro de 2012, referindo que uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno devia ser inteiramente imputada à concessionária e o prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão do terreno já tinha terminado, devia por isso o Chefe do Executivo nos termos das disposições do contrato de concessão do terreno e da Lei de Terras, declarar a caducidade da concessão do terreno. E segundo o artigo 13º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderia, a favor da RAEM, o valor do prémio liquidado e respectivos juros (no valor global de \$2.871.375,00 patacas). Além disso, de acordo com o n.º 3 da cláusula décima quarta do contrato de concessão, a caducidade de concessão determinaria a reversão do terreno para a posse da RAEM, com todas as benfeitorias aí introduzidas e sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária. Propôs-se deste modo na informação o desencadeamento do procedimento de declaração de caducidade da concessão do terreno e o envio do processo à Comissão de Terras para emissão de parecer e prosseguimento das tramitações ulteriores após a realização do processo de audiência.

17. Na sequência dos pareceres concordantes emitidos na informação pelo director da DSSOPT e pelo SOPT, o Chefe do Executivo também manifestou em 12 de Novembro de 2012 a sua concordância com as

propostas.

18. A DSSOPT através do ofício n.º 0819/6068.05/DSODEP/2012, de 21 de Novembro de 2012, notificou a concessionária do respectivo projecto de decisão, devendo a mesma no prazo de dez dias contados a partir da recepção dessa notificação pronunciar-se por escrito relativamente ao projecto de decisão, conforme o artigo 93º e seguintes do CPA.

19. A concessionária através do seu advogado apresentou à DSSOPT requerimentos em 13 e 17 de Dezembro de 2012, solicitando o fornecimento dos respectivos documentos e informações constantes do processo, segundo o artigo 63º do CPA, e a suspensão do processo de audiência a partir da data do pedido, de acordo com o n.º 1 do artigo 110º do CPA. Na sequência disto, a DSSOPT através de ofício de 18 de Janeiro de 2013 respondeu que relativamente ao período de audiência tinha sido aprovada a prorrogação por 20 dias.

20. A concessionária através do seu advogado apresentou à DSSOPT uma carta em 26 de Dezembro de 2012, dando resposta à respectiva audiência escrita, a qual não alterou o sentido da decisão.

21. A Comissão de Terras, reunida em sessões de 9 e 23 de Janeiro e 5 de Junho, todas em 2014, analisou o processo e tendo em consideração as informações n.º 357/DSODEP/2011, de 21 de Dezembro de 2011, n.º 28/DJUDEP/2012, de 3 de Julho de 2012, n.º 22/GTJ/2012, de 10 de Julho de 2012, n.º 215/DSODEP/2012, de 12 de Setembro de 2012, n.º

012/DSODEP/2013, de 30 de Janeiro de 2013, e n.º 14/DJUDEP/2013, de 7 de Março de 2013, e a proposta n.º 256/DSODEP/2013, de 30 de Setembro de 2013, os pareceres nelas emitidos, os despachos exarados na informação n.º 215/DSODEP/2012 pelo SOPT em 7 de Novembro de 2012 e pelo Chefe do Executivo em 12 de Novembro de 2012, considera que deverá ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento, a favor da sociedade Pacífico Infortécnica - Computadores e Serviços de Gestão, Lda., de um terreno com a área de 2,732m², situado na ilha da Taipa, na Rua de Viseu, designado por lote 14 da Baixa da Taipa, cuja concessão foi autorizada pelo Despacho n.º 206/SAOPH/88 e titulada pela escritura pública outorgada em 22 de Março de 1991, nos termos da alínea a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do respectivo contrato da concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166º da Lei n.º 10/2013. Concorde ainda que a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e respectivos juros (num valor total de \$2.871.375,00 patacas) já pagas, ao abrigo do artigo 13º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, bem como, nos termos do n.º 3 da cláusula décima quarta do respectivo contrato, a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para a posse da RAEM com todas as benfeitorias aí introduzidas, sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno.”

Sobre este parecer, lavrou o Exm.º Chefe do Executivo, em 23 de Março de 2015, o seguinte despacho: “Concordo.”

Houve crise económica em Macau entre 1997 e 2004.

O terreno em causa não foi objecto de aproveitamento por parte da concessionária.

3. O Direito

A questão suscitada pela recorrente reside em saber se, com a declaração da caducidade da concessão do terreno em causa, foram violados os princípios da boa-fé, de *venire contra factum proprium*, da decisão e da igualdade.

Desde logo, é de salientar que, como é sabido, os Tribunais da RAEM, tanto de Segunda Instância como de Última Instância, foram já chamados a pronunciar-se sobre a mesma questão.

Concordando e subscrevendo integralmente os fundamentos e as conclusões constantes na douda Declaração de Voto Vencido do acórdão ora recorrido, alega a recorrente que o Despacho do Chefe do Executivo viola os princípios acima mencionados.

Ora, decorre da factualidade assente que a recorrente não cumpriu o prazo de aproveitamento do terreno contratualmente estipulado, que é de 30 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de

Macau do Despacho que autorizava a concessão, ou seja, até final de Junho de 1991.

Na verdade, dentro do prazo de aproveitamento estabelecido no contrato de concessão, não foi ainda iniciada a obra para aproveitar o terreno. E a recorrente também não pediu a prorrogação do prazo de aproveitamento.

Face a todo o circunstancialismo do caso concreto, descrito conforme a matéria de facto provada, é de concluir, forçosamente, que a recorrente teve culpa, exclusiva, no não aproveitamento do terreno no prazo fixado para o efeito.

E o Chefe do Executivo declarou a caducidade da concessão do terreno nos termos da al. a) do n.º 1 da cláusula décima quarta do respectivo contrato da concessão do terreno e da al. 1) do n.º 1 do art.º 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras), uma vez que se encontrava já expirado o prazo fixado para o aproveitamento do terreno sem que este tivesse sido realizado por culpa da concessionária.

Ao abrigo do disposto na al. 1) do n.º 1 do art.º 166.º da Lei n.º 10/2013, as concessões provisórias de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam nos casos em que se verifica a não conclusão do aproveitamento do terreno “nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa”.

No presente caso, os prazos e termos de aproveitamento do terreno foram contratualmente estipulados.

Daí que o não aproveitamento do terreno “nos prazos e termos contratuais” implica a caducidade da concessão provisória em causa, que deve ser declarada pelo Chefe do Executivo.

Como é sabido, este Tribunal de Última Instância tem entendido que, face à Lei de Terras vigente, o Chefe do Executivo não tem margem para declarar ou deixar de declarar a caducidade da concessão, tendo que a declarar necessariamente, pelo que não valem aqui os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo os princípios da boa fé, da igualdade e da decisão, etc..¹

No caso *sub judice*, afigura-se-nos que, face à falta de aproveitamento por culpa exclusiva da recorrente no prazo de aproveitamento estipulado, a Administração está vinculada a praticar o acto administrativo objecto de impugnação, cabendo ao Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão do terreno.

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

Ao contrário dum acto praticado no exercício de poderes

¹ Cfr. Acórdãos do TUI, de 23 de Maio de 2018, Proc. n.º 7/2018; de 31 de Julho de 2018, Proc. n.º 69/2017, de 22 de Julho de 2020, Proc. n.º 54/2020, de 16 de Setembro de 2020, Proc. n.º 94/2020, de 4 de Dezembro de 2020, Proc. n.º 128/2020, entre outros.

discrecionários, o acto tem conteúdo vinculado quando o decisor não tem margem de livre decisão, tendo o acto um único sentido possível.²

E no âmbito da actividade vinculada, não se releva a alegada violação dos princípios da boa fé e de *venire contra factum proprium* nem ainda dos princípios da decisão e da igualdade.

O mesmo se deve dizer em relação à apreciação da culpa do concessionário no não aproveitamento do terreno.

Sobre a questão da culpa, este Tribunal de Última Instância também já teve oportunidade para se pronunciar, tendo entendido que se pode ver aqui um conceito indeterminado, cuja determinação constitui uma actividade vinculada, de mera interpretação da lei, com base nos instrumentos da ciência jurídica, não havendo intenção de conceder uma margem de apreciação à Administração. E nos casos em que está em causa a interpretação da culpa passada do concessionário no não desenvolvimento do terreno, o conceito indeterminado não envolve qualquer juízo de prognose, mas apenas envolve a avaliação da conduta passada, porque o seu conteúdo é apurável através de métodos teórico-discursivos. Daí que não pode estar em causa a violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da boa-fé, etc..³

Improcede o recurso interposto pela recorrente.

² Viriato Lima e Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2015, p. 310.

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

4. Decisão

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça fixada em 8 UC.

Macau, 6 de Janeiro de 2021

Ju ízes: Song Man Lei (Relatora)

José Maria Dias Azedo

Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas