Processo nº 377/2020

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: 4 de Fevereiro de 2021

Recorrente: Sociedade de Fomento Predial A, Limitada

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

*

**ACORDAM OS JUÍZES DO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
RAEM:**

I. RELATÓRIO

*Sociedade de Fomento Predial A, Limitada, com os demais
sinais dos autos,*

*vem interpor recurso contencioso do Despacho proferido pelo
Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 06.03.2020 que
declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de
19620 m², constituído pelos lotes «A1/A1-a», «A2/A2-a» e «A3-*

2» situado na ilha da Taipa, descrito na CRP sob o nº 21454 a fls. 11 do livro B50, formulando as seguintes conclusões e pedido:

- 1.O que resulta do disposto na nova Lei de Terras em matéria de caducidade e a obrigatoriedade de o Chefe do Executivo declarar a caducidade do direito do concessionário sempre que este, por facto que Ilhe seja imputável, com fundamento em **negligência ou culpa**, não conclua o aproveitamento dos terrenos concedidos nos prazos estipulados.
- 2.Na medida em que a respectiva **declaração produz os efeitos “apropriativos” dos investimentos**, previstos no **artigo 168º da Lei nº 10/2013**, não só a declaração de caducidade (caducidade-sanção) tem efeito constitutivo e não meramente declarativa, como ainda a respetiva validade fica dependente da proporcionalidade da medida, que afaste um eventual **caracter confiscatório** que justificam igualmente a impossibilidade de conhecimento officioso deste tipo de caducidade
- 3.Pelo que, é na articulação sistemática entre o disposto nos artigos 48.º, 104.º, n.º 5, e 166.º da Lei de Terras de 2013 que a questão da *caducidade em concessões por arrendamento* provisórias deve ser decidida
- 4.Em suma, o artigo 166.º da Lei de Terras associa um regime de caducidade das concessões provisórias a não conclusão do aproveitamento nos prazos e termos contratuais, mas com ressalva do caso de essa inobservância ter sido determinada por motivo justificativo não imputável ao concessionário – ressalva que, no artigo 166.º da Lei de Terras de 1980, constava directamente do corpo do n.º 1 do artigo e, no caso do artigo 166.º da Lei de Terras de 2013, resulta, hoje, da conexão que esta lei estabelece entre o regime deste artigo e o do n.º 5 do artigo 104.º que, a montante, admite a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento (e, portanto, o não preenchimento, desde logo, do pressuposto da caducidade prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º) quando seja reconhecida pelo Chefe do

Executivo a existência de motivo justificativo, não imputável ao concessionário, para a inobservância do prazo de aproveitamento.

5. Por fim, a natureza da caducidade prevista no artigo 166º da Lei de Terras é corroborada pela letra e espírito do artigo 37º n.º 2 da Lei de Terras que remete directamente para alínea 4) do n.º 1 do artigo 55, da mesma lei;
6. Assim, esta sanção, estatuída no artigo 37.º da Lei de Terras (não poder ser concedido outra concessão), surge no caso de ocorrência de situações previstas na alínea 4) do n.º 1 do artigo 55, da Lei de Terras, ou seja, *na concessão do terreno, cuja concessão anterior tenha caducado nos termos das alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166 a favor da instituição de crédito legalmente autorizada a exercer actividade na RAEM...*
7. O que significa que a caducidade prevista do artigo 166º da Lei de Terras n.º 10/2013 tem natureza de uma caducidade-sanção e não de caducidade preclusão.
8. Nesta perspectiva, na medida em que o incumprimento contratual constitui um pressuposto inafastável da declaração de caducidade da concessão, o Concedente, no momento em que declara a caducidade da concessão está obrigado, sempre, a verificação da imputabilidade do incumprimento.
9. Aqui chegados, e tendo em conta que o fundamento do acto de declaração de caducidade no caso concreto (, é o decurso do tempo, não tendo sido apreciado a imputabilidade do incumprimento do contrato, o acto de declaração de caducidade é ilegal, porquanto.

DO IMPEDIMENTO AO CUMPRIMENTO DO CONTRATO, DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BOA FÉ (*DO VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM E TU QUOQUE*), DA VIOLAÇÃO DA LEI BÁSICA

10. Nos termos do Despacho n.º 159/SATOP/93 a Administração e Concessionária vincularam-se, em especial, às obrigações de:
  - a. Pagamento do prémio conforme cláusula 8.ª;

- b. Aproveitamento do terreno com a construção de um edifício, com as seguintes finalidades e as áreas: comercial - 17726m², habitacional - 56867m², estacionamento - 2400m² e área livre - 6593m² (cláusula 3 n.º 2);
  - c. A cumprir os encargos especiais de: 1) construir a escola, 2) efectuar o tratamento paisagístico e a 3) construção dos arruamentos (cláusula 4.ª alínea a), b) e c).
11. De forma correspectiva, nesta estrutura contratual sinalagmática, a Administração obrigou-se a:
- d. Permitir a utilização e o aproveitamento do terreno pela Concessionária;
  - e. Abster-se, sob uma perspectiva negativa, de realizar qualquer acto que impedisse esse aproveitamento;
  - f. Viabilizar esse aproveitamento, sob uma perspectiva global positiva, sem as quais nenhum aproveitamento do terreno poderia ser executado.
12. Cada uma das obrigações contratuais assumidas em 1993 - como sucede em qualquer outra relação jurídica contratual - constitui uma estrutura jurídica, sintetizada pelo artigo 391.º do Código Civil, e implica naturalmente, a possibilidade de exigir que o comportamento do devedor seja rigorosamente conforme ao contratualizado: é isso que corresponde à ideia de cumprimento pontual do contrato a que se refere o n.º 1 do artigo 400.º do Código Civil.
13. Todavia, em estrita associação com o dever primário de cumprimento de cada obrigação contratualizada, esta estrutura faz emergir também um feixe de deveres acessórios entre os quais pontuam os deveres de boa fé e de lealdade interpartes nos termos do artigo 752.º n.º 2 do Código Civil.
14. Estes deveres de boa fé e lealdade sujeitam as Partes a uma vinculação específica, tanto i) num sentido negativo - no sentido de se “absterem de comportamentos que possam falsear o objectivo do negócio ou desequilibrar o jogo das prestações por elas consignado” - ii) quanto inclusivamente num sentido positivo, impondo

“deveres de actuação positiva”, “com vista a preservar o objectivo e a economia contratuais”.

Assim:

15. Face à configuração do terreno concessionado, o seu aproveitamento tinha de ser realizado em conjunto e simultaneamente com os encargos especiais a seu cargo, designadamente, os arruamentos, a escola e os arranjos paisagísticos porquanto, um dos arruamentos a construir e a pavimentar, assinalado na planta 1.1 n.º 697/89 em anexo ao Despacho n.º 159/SATOP/93, iria servir, quer o empreendimento a construir, quer a escola.
16. Nos termos da cláusula 4.ª alínea d), nenhuma licença de obras podia ser emitida sem que a desocupação dos terrenos destinados aos arruamentos, isto apesar de o projecto de arquitectura estar aprovado, veja-se processo instrutor.
17. Na medida em que a desocupação e construção de tais arruamentos tinham de ser conciliáveis com as redes de infraestruturas e o desenho urbano a implantar na construção da escola, e, por isso, em coordenação conjunta e simultânea com a aquela,
18. nenhuma licença de obras podia ser emitida sem que o terreno onde se iria construir a escola fosse entregue à recorrente.
19. Tendo em conta que não constituía obrigação da recorrente a desocupação e a remoção dos materiais localizados no terreno designado para a construção da escola, mas sim à RAEM, esta nunca entregou o respectivo terreno, imprescindível para o cumprimento quer do encargo especial quer do aproveitamento do terreno.
20. Tal resulta claro das sucessivas prorrogações do prazo de aproveitamento aprovadas pela Administração, *inter alia*, a do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que autorizou em 18 de Março de 2002 a prorrogação do prazo de aproveitamento por 42 meses e, por sua vez, a data da entrega da escola foi

adiada por mais 15 meses, contados, *note-se*, a partir da data de entrega do terreno para a escola.

21. Ao não entregar o terreno para a construção do encargo especial, a Administração criou um impedimento material ao aproveitamento do terreno e ao cumprimento do contrato.
22. Pelo que, o acto da Administração que prorroga a data da entrega da escola por mais 15 meses, contados, *note-se*, a partir da data de entrega do terreno (as referidas parcelas “A3-1” e “A3-2”), constitui o reconhecimento expreso da Administração à concessionária de esta ter o direito ao aproveitamento do lote, o que nos termos do artigo 323º. n.º 2, do Código Civil, conduziu a que ficasse impedida a caducidade até que tivesse lugar a disponibilização do terreno para a construção da escola, estabilizando-se o direito da concessionária.
23. Noutro plano, **o acto de declaração de caducidade viola o princípio da boa-fé na modalidade de *venire contra factum proprium***, porquanto;
24. No caso em apreço, a prestação principal da Administração era, *inter alia*, de disponibilizar à concessionária o terreno para construção da escola, uma vez que, face à configuração do terreno concessionado, o seu aproveitamento tinha de ser realizado em conjunto e simultaneamente com os encargos especiais a seu cargo, designadamente, os arruamentos, a escola e os arranjos paisagísticos.
25. Ao não disponibilizar o terreno apto para a construção da escola a Administração incumpriu o contrato de concessão celebrado com o concessionário.
26. Essa indisponibilização do lote de terreno apto para a construção da escola à concessionária, manteve-se até à declaração de caducidade de contrato, razão pela qual a Administração prorrogou sucessivamente o prazo de aproveitamento do terreno à concessionária até ao fim do termo do contrato.
27. Pelo que, vir, surpreendentemente, de um momento para o outro, passados mais de 13 anos após o termo do prazo da concessão, declarar a caducidade do contrato em

contraponto com todo o seu comportamento anterior é uma contradição gritante entre os comportamentos anterior e posterior da Administração que comprova a violação do *dever contratual específico de boa fé* entre partes contratantes, a que se refere o n.º 2 do artigo 752.º do Código Civil, na modalidade de *venire contra factum proprium*.

28. **Mas o acto de declaração de caducidade viola também o princípio da boa-fé na figura *tu quoque* prevista no artigo 326º do CC, a qual se “traduz, com generalidade, o aflorar de uma regra pela qual a pessoa que viole uma norma jurídica não poderia, sem abuso, exercer a situação jurídica que essa mesma norma lhe tivesse atribuído”.**
29. Trata-se, pois, de uma situação em que alguém se serve do seu próprio ilícito em seu proveito exclusivo.
30. No caso em apreço, a Administração faltou aos seus deveres contratuais ao não disponibilizar o terreno apto para a construção da escola a Administração incumpriu o contrato de concessão celebrado com o concessionário.
31. Fruto da violação desses deveres contratuais, a Concessionária jamais pôde proceder ao aproveitamento do terreno arrendado.
32. Sucedeu, todavia, que, em 2020, a Administração se prevaleceu da falta de aproveitamento do terreno - provocada precisamente por si - para invocar e aplicar a norma jurídica que determinava a caducidade do prazo da concessão.
33. Eis o perfeito exemplo de uma situação de *tu quoque*, que determina a violação da regra de boa fé no cumprimento de contratos, ao abrigo do n.º 2 do artigo 752.º do Código Civil.
34. **O acto de declaração de caducidade viola ainda a Lei Básica porquanto,** viola frontalmente a protecção da propriedade privada e dos investimentos reconhecida no artigo 103.º da Lei Básica.
35. A actuação da Administração ao declarar a caducidade do contrato de concessão,

depois de ter criado um impedimento material ao aproveitamento do terreno e ao cumprimento do contrato por não ter entregue o terreno para a construção da escola como encargo especial à concessionária, configura um verdadeiro confisco por parte da Administração;

36. Assim, na medida em que aquela se apropria do prémio e das rendas do terreno pagas pela concessionária para o aproveitamento do terreno que nunca chegou a realizar por culpa exclusiva da Administração, tal constitui uma situação de natureza confiscatória contrária à Lei Básica.
37. A interpretação que acaba de se defender é, de resto, a única solução que, no entender da recorrente, que se apresenta conforme à Lei Básica e aos princípios fundamentais do Estado de Direito, sob pena de se admitir e promover como se disse, o “confisco”, uma vez que, em caso de caducidade do contrato de concessão, por motivo imputável à RAEM pelas razões supra expostas, a concessionária perderia para ele todos os seus direitos e bem assim o prémio pago na totalidade, sem direito a qualquer indemnização, um verdadeiro enriquecimento sem causa.

Nestes termos e nos melhores de direito, sempre com o duto suprimento de V. Exas., deve ser dado provimento ao presente recurso, declarando-se a anulação do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas** de 06.03.2020 por vício de violação de lei, vício esse expresso na:

- i. violação do artigo 323º, n.º 2, do Código Civil, cuja declaração de vontade feita pela Administração através do acto do Secretário para os Transportes e obras Públicas que prorrogou a data da entrega da escola por mais 15 meses, contados, a partir da data de entrega do terreno (as referidas parcelas “A3-1” e “A3-2”), conduziu a que ficasse impedida a caducidade até que tivesse lugar a disponibilização do terreno para a construção da escola, estabilizando-se o direito da concessionária;
- ii. Violação do Princípio da boa-fé nas modalidades de venire contra factum proprium e tu quoque;

iii. Violação do artigo n° 103° da Lei Básica de Macau.

Citada a entidade Recorrida veio o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas contestar nos seguintes termos:

I - Do objecto do recurso

1°

O recorrente interpõe recurso contencioso do **despacho** do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP), de 6 de Março de 2020 que declarou a caducidade da concessão, por arrendamento, do terreno com a área de 19.620 m², constituído pelos lotes A1/A1-a, A2/A2-a e A3-2, situado na ilha da Taipa.

II - Dos factos

2°

Antes de mais, como ponto prévio, entende a entidade recorrida que deve fazer uma breve e sintética explicação dos factos que fundamentaram a decisão ora recorrida, uma vez que os vertidos pela recorrente na sua petição inicial são erróneos, falaciosos, subvertendo a realidade factual de modo a tentar fazer vencer a sua tese de defesa, a qual, ainda assim, está claramente destinada ao fracasso.

3°

Por escritura pública outorgada em 26 de Junho de 1981, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, o terreno com a área de 40.700 m², situado na ilha da Taipa, a favor de B (adiante designado por ex-concessionário), destinado à construção de um complexo habitacional e comercial, tendo esta concessão sido dada inicialmente a título provisório e pelo prazo de 25 anos, contados, como consta expressamente do contrato outorgado, a partir da data da outorga daquele e não, como a recorrente erradamente afirma no artigo 17.º da sua petição inicial, a partir do momento em que a entidade recorrida proceda à entrega das parcelas destinadas à construção da escola.

4º

No entanto, este terreno nunca chegou a ser aproveitado, razão pela qual, pelo Despacho n.º 136/SAOPH/88, foi declarada a caducidade parcial daquela concessão e revertida uma das parcelas, com a área de 16.040 m².

5º

Posteriormente, em 1985, o ex-concessionário apresentou à entidade recorrida um pedido de transmissão do direito resultante da concessão a favor do Banco Tai Fung, S.A.R.L., em virtude de estar a ultrapassar um período de crise económica, pedido que não pode ser procedente, por se tratar de uma entidade financeira, cujas actividades estão sujeitas a um apertado controlo legal, tendo, por isso, a final, a transmissão sido realizada a favor da recorrente, uma sociedade subsidiária daquele banco.

6º

Pelo Despacho n.º 159/SATOP/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 47, de 24 de Novembro de 1993, foi autorizada a transmissão *mortis causa* daquela concessão, bem como a sua revisão.

7º

Assim, foi autorizada a concessão de um terreno, com a área de 19.620 m², constituído pelos lotes A1/A1-a, A2/A2-a e A3-2, sendo este arrendamento, como decorre da escritura pública outorgada, bem como do despacho acima indicado (o qual titula a revisão desta concessão), pelo prazo de 25 anos, contados desde a data da outorga da escritura pública, ou seja, até 26 de Junho de 2006, conforme referido naquele despacho.

8º

Logo, contrariamente àquilo que a recorrente erradamente quer fazer crer no artigo 17.º da sua petição inicial, nunca ficou estipulado que a contagem do prazo de arrendamento apenas se iniciasse com a entrega pela entidade recorrida das parcelas de terreno A3-1 e A3-2, que constituem o objecto dos encargos especiais a que a recorrente se encontra obrigada.

9º

Ora, se os instrumentos contratuais expressamente definem esta matéria, demonstrando claramente qual foi a vontade das partes, outra não pode ser a interpretação, não podendo a recorrente afirmar, em razão do sucesso dos seus argumentos, que o prazo de arrendamento se encontrava suspenso até à entrega efectiva daquelas parcelas.

10°

Parcelas essas que, de facto, a entidade recorrida se obrigou a entregar à recorrente, destinando-se as parcelas A3-1 e A3-2 à construção de uma escola e as parcelas C, C-1 e C-2 à construção e pavimentação de arruamentos.

11°

Constituindo encargos especiais, a suportar exclusivamente pela recorrente, a execução das construções atrás referidas, assim como a desocupação dos terrenos destinados a armamentos, bem como a remoção de todas as construções aí existentes.

12°

Ficando ainda expressamente estabelecido que nenhuma licença de obras podia ser emitida antes da desocupação dos terrenos destinados a armamentos.

13°

Assim, não é verdade, como alega a recorrente no artigo 13.º da sua petição inicial, que não lhe foi permitido o levantamento da licença de obra, porque não lhe tinham ainda sido entregues as parcelas A3-1 e A3-2 (destinadas à construção da escola) e, por essa razão, não foram construídos os armamentos previstos no contrato, o que obstou à conclusão do aproveitamento do contrato.

14°

Convém também salientar, uma vez mais, que a desocupação das parcelas destinadas à construção dos armamentos era encargo exclusivo da recorrente, sendo que as dificuldades e atrasos naquela desocupação apenas àquela podiam ser imputados.

15°

Efectivamente, durante toda a execução do contrato, a recorrente não cumpriu o prazo global do aproveitamento contratual, tendo vindo a solicitar a sua prorrogação por diversas vezes, fundamentando tal pedido nas dificuldades de desocupação do terreno destinado aos arruamentos (a qual apenas foi conseguida após acção judicial de reivindicação), bem como nas dificuldades económicas e financeiras da recorrente e ainda na possibilidade de alteração da finalidade do terreno.

16º

Tendo a entidade recorrida aceitado estas prorrogações, num gesto de pura tolerância e de boa-fé, no sentido de permitir que a recorrente conseguisse realizar o aproveitamento dentro do prazo máximo do arrendamento, uma vez que a última prorrogação autorizada veio a coincidir com o prazo de validade do arrendamento, ou seja, 26 de Junho de 2006.

17º

E não, como fundamenta a recorrente, pelo facto de a entidade recorrida reconhecer qualquer culpa ou incumprimento de sua parte que obstasse à conclusão do aproveitamento do terreno dentro dos prazos estipulados ou qualquer causa impeditiva da caducidade da concessão.

18º

Mesmo alegando que a falta de entrega dos terrenos para a construção da escola é imputável à entidade recorrida, nem assim se pode afirmar que tal facto foi decisivo ou preponderante ou sequer impeditivo do aproveitamento do terreno objecto da concessão.

19º

Aliás, se a recorrente entendesse que existiu qualquer incumprimento das obrigações contratuais por parte da entidade recorrida, que pudesse colocar em causa as obrigações contratuais por si assumidas, nomeadamente o aproveitamento atempado do terreno, sempre se diria que podia lançar mão de uma acção para execução contratual, coisa que nunca fez.

20º

Facto é que durante todo o prazo do arrendamento (25 anos) o aproveitamento do terreno não foi minimamente realizado, pelo que a entidade recorrida entendeu que o incumprimento do prazo de aproveitamento era completamente imputável à recorrente e, porque já havia terminado o prazo de arrendamento, tendo aquela concessão natureza provisória, insusceptível de renovação, foi declarada a caducidade da mesma, nos termos dos artigos 44.º, 48.º e 167.º da Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 10/2013, por força do disposto nos seus artigos 212.º e 215.º.

21º

Contudo, a recorrente, porque não se conformou com tal declaração de caducidade veio interpor o presente recurso contencioso, o qual julga a entidade recorrida não ter qualquer possibilidade de provimento.

III - Impugnação

A - Da ilegalidade da declaração de caducidade

22º

Fazendo considerações exaustivas e fastidiosas, pejadas de transcrições doutrinárias que tornam a petição excessiva em considerações técnico-jurídicas e parca na descrição da real factualidade, vem a recorrente alegar que a caducidade prevista na Lei de terras subjacente à prática do acto recorrido não é a chamada caducidade preclusiva, mas sim a caducidade-sanção.

23º

É opinião da recorrente que é na articulação sistemática entre o disposto nos artigos 48.º, n.º 5 do artigo 104.º e 166.º da Lei de terras que a questão da caducidade das concessões provisórias por arrendamento deve ser decidida.

24º

Neste sentido, considera que o artigo 166.º da Lei de terras associa um regime de caducidade das concessões provisórias à não conclusão do aproveitamento nos prazos e

termos contratuais, mas com a ressalva do caso de essa inobservância ter sido determinada por motivo justificativo não imputável ao concessionário.

25°

E prossegue a sua defesa afirmando que a caducidade prevista no artigo 166.º da Lei de terras tem natureza de caducidade-sanção e não de caducidade preclusão.

26°

Sendo que, nessa perspectiva, na medida em que o incumprimento contratual constitui um pressuposto da declaração de caducidade da concessão, a entidade recorrida, no momento em que declarou a caducidade estava obrigada à verificação da imputabilidade do incumprimento e, tendo em conta que o fundamento do acto de declaração de caducidade foi o decurso do prazo, não tendo sido apreciada a imputabilidade do incumprimento do contrato, o acto ora recorrido é ilegal.

27°

Não pode, contudo, a entidade recorrida deixar de discordar, por completo, com a tese da recorrente, pugnano pela total validade e legalidade do acto recorrido.

28°

De facto, o que a recorrente sustenta é a existência de um erro sobre a natureza da concessão, dizendo que o que está em causa é uma caducidade-sanção, por incumprimento e não a caducidade preclusão, como aliás o acto recorrido pressupõe.

29°

Não obstante tal argumentação, na óptica da entidade recorrida, não é sustentável, como terá oportunidade de demonstrar seguidamente.

30°

O artigo 44.º da Lei de terras estabelece que a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por um prazo a fixar em função das características da concessão, o qual não pode, nos termos do artigo 47.º do mesmo diploma legal, ser superior a 25 anos, sendo que aquela só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado

forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente.

31º

Com efeito, a prova de aproveitamento dos terrenos urbanos faz-se, como estipula o artigo 130.º da Lei de terras, mediante a apresentação, pelo concessionário, da licença de utilização, a qual, uma vez apresentada e definitivamente demarcado o terreno converte a concessão em definitiva, de acordo com o preceituado no artigo 131.º daquela lei.

32º

Por outro lado, a lei estabelece como princípio que as concessões provisórias, findo o seu prazo de vigência não podem ser renovadas, a não ser no caso previsto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de terras, operando-se, por isso, a caducidade por força da verificação do decurso do prazo de arrendamento.

33º

Donde se conclui que, decorrido o prazo de arrendamento da concessão provisória o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas, sendo esta a consequência de se esgotar o prazo de arrendamento, que não foi prorrogado por a lei não admitir essa prorrogação.

34º

Por conseguinte, não podendo ser renovada a concessão, a caducidade apenas precisa de ser declarada, para tornar certa a consequência prevista na lei e no contrato, decorrente do decurso do prazo.

35º

De facto, esta caducidade tem natureza preclusiva e opera de forma automática e directa, no entanto, para tomar esta situação jurídica certa e incontestável e eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou não dos direitos resultantes da concessão, deve a mesma ser declarada, conforme disposto no corpo do artigo 167.º da Lei de terras.

36°

Contudo, os efeitos daí decorrentes são meramente declarativos, apenas se limitando a verificar o decurso do prazo.

37°

De facto, a caducidade preclusiva depende apenas do decurso do prazo de arrendamento e da constatação objectiva da falta de cumprimento das cláusulas de aproveitamento.

38°

Por seu turno, nos termos do artigo 166.º da Lei de terras, as concessões provisórias ou definitivas em fase de reaproveitamento caducam quando se verifique a não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa e assumem, por isso, a natureza de caducidade-sanção, a qual, por força do incumprimento do prazo de aproveitamento imputável ao concessionário pode permitir a extinção antecipada do vínculo existente entre concedente e concessionário.

39°

Isto posto, sempre se dirá que tanto a caducidade-sanção como a caducidade preclusiva podem ocorrer no âmbito das relações contratuais criadas ao abrigo da Lei de terras, todavia, casos há em que o legislador não abstrai da culpa para que possa ser declarada a caducidade, como sucede nas hipóteses abrangidas pelo artigo 166.º da Lei de terras, ou seja, quando esteja ultrapassado o prazo de aproveitamento sem que este se mostre concluído por causa imputável ao concessionário.

40°

O que não quer dizer é que, contrariamente ao defendido pela recorrente, constatado este incumprimento, a entidade recorrida esteja obrigada à verificação da culpa e limitada à declaração da caducidade sanção.

41°

Efectivamente julga a entidade recorrida que, ainda que exista incumprimento dos prazos e cláusulas do aproveitamento, quando esteja em causa o decurso do prazo inicial da concessão, sem que esta se tenha convertido em definitiva por via do aproveitamento, operará a caducidade preclusiva, independentemente dos motivos que estiveram na base do não aproveitamento.

42°

Deste modo, apesar de a entidade recorrida sustentar que o não aproveitamento se ficou a dever única e exclusivamente a motivos da responsabilidade da recorrente, e de poder ter fundamentado a caducidade neste incumprimento, operando a caducidade-sanção, porque se verificou o fim do prazo de arrendamento, aquela não tem de apurar se este incumprimento é ou não imputável à recorrente ou se se ficou a culpa desta ou até, se, por exemplo, a Administração teve culpa ou contribuiu para a falta de aproveitamento.

43°

Isto porque, verificado o decurso do prazo, a caducidade preclusiva opera de forma automática e directa e a entidade recorrida está obrigada à sua declaração e não tem margem para a não declarar, tratando-se, por esse motivo, de um acto de natureza completamente vinculada e constituindo um poder-dever, prescrito por normas imperativas.

44°

Esta tese da desnecessidade de apuramento da culpa pelo não aproveitamento na declaração da caducidade pelo decurso do prazo pelo incumprimento das cláusulas do aproveitamento resulta da circunstância de o n.º 5 do artigo 104.º da Lei de terras preceituar que, quando o concessionário o requerer, o prazo do aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado, por motivo não imputável ao concessionário e que seja considerado justificativo.

45°

Ou seja, a propósito do prazo de aproveitamento do terreno, a lei permite a prorrogação ou suspensão do mesmo, desde que se apure a inimputabilidade do incumprimento ao

concessionário, porém, no tocante ao decurso do prazo máximo do arrendamento nenhuma norma permite a sua prorrogação ou suspensão, independentemente dos motivos que estiveram na base do incumprimento.

46°

Concluindo, como é defendido majoritariamente pela jurisprudência da RAEM, quando está em causa a caducidade pelo decurso do prazo da concessão, não há que apurar a culpa pelo não aproveitamento do terreno ou as suas consequências, na medida em que basta a verificação dos pressupostos da falta de aproveitamento e o decurso do prazo da concessão provisória, posto que a entidade recorrida fica vinculada a declarar a caducidade dos contratos de concessão.

47°

Daí que sejam irrelevantes as justificações apresentadas pela recorrente relativas à culpa da entidade recorrida no não cumprimento do aproveitamento do terreno, ainda que, como se disse, não seja verdade que a Administração aqui tenha tido qualquer culpa, reiterando-se a exclusiva responsabilidade da entidade recorrida pelo não cumprimento das cláusulas do aproveitamento.

48°

Aliás, nem se compreenderia como é que a recorrente, estando tão segura da responsabilidade ou do incumprimento das obrigações contratuais a que a entidade recorrida estava adstrita, durante 25 anos, negligentemente deixasse que este incumprimento se arrastasse e afectasse as próprias obrigações contratuais da recorrente, com as consequências daí advindas, sem que tivesse diligenciado pelo recurso dos meios processuais adequados, nomeadamente, pela interposição da competente acção para execução do contrato.

49°

Razões pelas quais, não se verifica a ilegalidade invocada pelo recorrente e se impugnam os artigos 13.º, 14.º, 17.º, 22.º, 24.º, 27.º, 28.º, 30.º, 40.º, 51.º e 52.º da petição que ora se contesta.

B - Do impedimento ao cumprimento do contrato, da violação do princípio da boa-fé (do venire contra factum proprium e tu quoque)

50°

Por outro lado, defende-se a recorrente dizendo que, nos termos do Despacho n.º 159/SATOP/93, tanto a recorrente como a entidade recorrida se vincularam a um conjunto de obrigações aí previstas, o que, segundo o artigo 391.º do Código Civil (CC), implica a possibilidade de se exigir que o comportamento do devedor seja rigorosamente conforme o contratualizado, sendo isto, aliás, o que decorre dos deveres de boa-fé e de lealdade entre as partes, que as sujeitam a absterem-se de comportamentos que possam falsear o objectivo do negócio e lhes impõe deveres de actuação positiva com vista a preservar o objectivo contratual.

51°

Assim, segundo a recorrente, o aproveitamento do terreno tinha que ser realizado em conjunto e simultaneamente com os encargos especiais, contudo, a RAEM nunca entregou o terreno para construção da escola, imprescindível para o cumprimento do encargo especial e do aproveitamento do terreno, criando um impedimento material ao aproveitamento do terreno e ao cumprimento do contrato.

52°

Bem como, na sua óptica, o acto que prorrogou a data de entrega da escola por mais 15 meses, contados da data da entrega das parcelas para a sua construção, constituiu um reconhecimento pela entidade recorrida do direito da recorrente ao aproveitamento do terreno, o que nos termos do n.º 2 do artigo 323.º do CC conduziu a que ficasse impedida a caducidade até que tivesse lugar a disponibilização do terreno da escola.

53°

Sem embargo, não pode a entidade recorrida deixar de manifestar a sua total discordância quanto a estes argumentos.

54°

Na verdade, como já se disse anteriormente, confrontada com o alegado incumprimento por parte da entidade recorrida dos seus deveres contratuais, o que, conseqüentemente, obstava ao cumprimento do aproveitamento e dos encargos especiais por parte da recorrente, não se percebe que, dados os riscos associados, não tenha esta pugnado, pelos meios jurisdicionais próprios, pelo pontual e estrito cumprimento contratual, nomeadamente interpondo a competente acção judicial para execução do contrato.

55°

O que só pode explicar-se no facto de, afinal, o alegado incumprimento contratual da recorrida, não ser assim tão relevante ou preponderante para a possibilidade de aproveitamento, dado que, durante 25 anos, a recorrente não diligenciou, sequer, por realizar um aproveitamento mínimo do terreno.

56°

Quanto à causa impeditiva da caducidade, alegada pela recorrente, crê a entidade recorrida que não lhe assiste qualquer razão.

57°

O direito ao desenvolvimento do terreno é um direito resultante do contrato que, naturalmente, está presente no normal relacionamento que as partes contratuais vão mantendo ao longo da duração do contrato.

58°

Ainda assim, isto não significa que a circunstância de a entidade recorrida actuar tendo por base aquele direito da recorrente ao aproveitamento e tentando proporcionar-lhe a possibilidade de aproveitar o terreno, prorrogando-lhe sucessivamente o prazo de aproveitamento, signifique que esteja a reconhecer um direito ao aproveitamento para além do normal prazo da caducidade, sendo este o reconhecimento que o artigo em causa pressupõe e que, como é obvio não ocorreu, porquanto um hipotético reconhecimento neste sentido nunca podia ser validamente outorgado pela entidade recorrida dado o regime e a finalidade das concessões.

59°

Verdadeiramente, com as constantes prorrogações, a entidade recorrida apenas quis demonstrar um gesto de mera tolerância e boa-fé da Administração, no sentido de dar à recorrente mais algumas oportunidades de realizar o aproveitamento no decurso do prazo de arrendamento, não querendo, jamais, reconhecer qualquer direito que impedisse a caducidade pelo decurso do prazo, a qual não pode, em caso algum, ir além dos 25 anos, na medida em que não existe na lei qualquer preceito que possibilite a suspensão ou interrupção do decurso do prazo desta caducidade.

60°

Mais alega a recorrente que a declaração de caducidade violou o princípio da boa fé, na modalidade de *venire contra factum proprium* e na figura *tu quoque*, por entender que o não aproveitamento dos terrenos ficou a dever-se a razões exclusivamente imputáveis à RAEM.

61°

No entanto não tem qualquer razão nesta alegação.

62°

Apesar de a entidade recorrida considerar que o não aproveitamento do terreno se ficou a dever exclusivamente a motivos imputáveis à recorrente, ainda assim tal não é relevante.

63°

Isto porque para que o vício alegado prossiga impõe-se que o comportamento da entidade recorrida tenha sido em termos clamorosamente ofensivos da justiça e excedendo manifestamente os limites impostos pela boa-fé ou pelos bons costumes, situação que não resulta preenchida quando a actuação da entidade recorrida vai dirigida ao cumprimento das cláusulas do contrato e ao acatamento das normas imperativas de direito público sobre o regime legal das concessões.

64°

Aliás, o Tribunal de Última Instância já se pronunciou sobre esta matéria, no seu acórdão de 23 de Maio de 2018, no processo n.º 7/2018, considerando que a declaração de

caducidade pelo decurso do prazo da concessão sem que o aproveitamento do terreno se encontre concluído constitui um poder-dever, prescrito por normas imperativas, que não pode traduzir qualquer abuso de direito

65°

Pelas razões aduzidas entende-se que o acto recorrido não padece também dos vícios invocados pela recorrente e agora contestados, pelo que impugnam-se os artigos 63.º, 64.º, 67.º, 69.º, 70.º, 71.º, 72.º, 74.º, 86.º, 87.º, 88.º, 89.º, 91.º, 92.º, 93.º e 94.º da petição inicial do recorrente.

C - Violação da lei Básica

66°

Afirma o recorrente que o acto de declaração de caducidade viola a Lei Básica, porquanto viola frontalmente a protecção da propriedade privada e dos investimentos reconhecida no artigo 103.º daquela lei, consubstanciando uma situação de natureza confiscatória contrária à mesma, na medida em que em caso de caducidade da concessão, por motivo imputável à RAEM, a recorrente perderia todos os seus direitos, bem como o prémio pago na totalidade, o que constitui um verdadeiro enriquecimento sem causa.

67°

Não vislumbra, contudo, a entidade recorrida, qualquer interpretação desconforme com a Lei Básica na declaração de caducidade em questão.

68°

Não pode a recorrente olvidar que no contrato de concessão por arrendamento não é conferido ao concessionário qualquer direito de propriedade sobre o terreno.

69°

Com efeito, nas concessões por arrendamento os concessionários, com a celebração do contrato apenas adquirem o direito de construir e, após a realização do aproveitamento, o direito de propriedade sobre aquelas construções até que expire o prazo de arrendamento,

nunca sobre o terreno, que continua a pertencer ao Estado, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica.

70º

Mas mesmo que o conteúdo do direito resultante da concessão por arrendamento do referido terreno abrangesse o direito de propriedade desse terreno, continuaria a não existir qualquer violação daquelas normas da Lei Básica, pois os limites ou privações do direito de propriedade devem ter fundamento legal e os efeitos da declaração de caducidade da concessão, nomeadamente a reversão do terreno à posse da entidade concedente, estão previstos na Lei de terras (art. 168.º), pelo que mesmo que se estivesse perante uma limitação ou privação do direito de propriedade, essa situação ocorreria dentro dos limites da lei.

71º

Tampouco pode ser considerado um confisco, por parte da entidade recorrida, o facto de aquela se ter apropriado do prémio e das rendas pagas pela recorrente para o aproveitamento de um terreno que nunca foi aproveitado.

72º

De facto, a recorrente mais não fez do que cumprir com as suas obrigações contratuais, pois, como é consabido, tanto o prémio como a renda são devidos pela outorga da concessão e independentemente de o aproveitamento vir ou não a ser realizado.

73º

O contrato de concessão é um contrato sinalagmático, que expressa o acordo de vontades pelo qual é criada ou modificada a relação jurídica emergente da concessão do terreno, sendo que decorre das cláusulas deste contrato, assim como da lei, que pela concessão é devido um prémio, bem como as correspondentes rendas, estando a recorrente consciente da sua obrigação, bem como estava ciente que o prazo máximo do arrendamento era de 25 anos e que a mesma poderia ser declarada caduca no caso de, no seu termo, ainda

não se ter mostrado concluído o aproveitamento, revertendo para a RAEM as quantias já pagas, não podendo, por conseguinte, tal situação configurar um enriquecimento sem causa.

74°

Razões pelas quais o acto recorrido não é violador da Lei Básica, pelo que se impugnam os artigos 95.º a 98.º da petição que ora se contesta.

75°

Assim, julga a entidade recorrida que o acto emanado é completamente legal, válido e deve ser de manter, estando o presente recurso obrigatoriamente destinado a improceder.

76°

E quanto ao demais, como resulta desta contestação na sua globalidade, impugnam-se os factos, juízos de valor e conclusões articulados na petição de recurso que o não tenham sido especificadamente, bem como se afirma que os mesmos não podem produzir os efeitos jurídicos pretendidos pelo recorrente.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o duto suprimento de Vossas Excelências, deve ser negado provimento ao presente recurso e mantido o acto recorrido.

Por despacho do relator a fls. 62 foi indeferida a produção de prova testemunhal por se entender que a mesma era desnecessária face aos documentos existentes nos autos.

Notificadas as partes para apresentarem alegações facultativas, estas silenciaram.

Pelo Ilustre Magistrado do Ministério Público foi emitido parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Foram colhidos os Vistos.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio e não enferma de nulidades que o invalidem.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são legítimas.

Não existem outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.

Cumpra assim apreciar e decidir.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. Dos factos

Dos elementos existentes nos autos e processo administrativo apenso apurou-se a seguinte factualidade, com interesse para a decisão da causa, de acordo com as soluções em direito admissíveis:

- a) Por escritura pública outorgada na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), em 26 de Junho de 1981, lavrada a fls. 117 e seguintes do livro nº 188, foi titulada a favor de B, aliás B1, casado com C, aliás C1, no regime de comunhão geral de bens, natural de Macau, de nacionalidade portuguesa, a concessão, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 40700 m², situado na ilha da Taipa, destinado à construção de um conjunto residencial e comercial e que veio a ser descrito na Conservatória do Registo Predial de Macau (CRPM) sob o n.º 21 454 a fls. 11 do livro B-50;
- b) Pelo despacho nº 159/SATOP/93, publicado no BO de 24.11.1993 foi autorizada a transmissão à Sociedade de Fomento Predial A, Limitada, da concessão referida na alínea anterior nos termos que daquele constam e aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais,

sendo o prazo de validade da concessão até 26.06.2006;

c) Na informação 043/DSODEP/2002 no ponto 8 reconhece-se que:

«8. Conforme as plantas da DSCC n.ºs 687/89 de 04.02.1991 e 514/89 de 28.08.1998, as parcelas de terreno, designadas por “A3-1” e “A3-3”, destinadas à construção da escola e ao tratamento paisagístico, sobrepõem em parte com a parcela de terreno que faz parte do terreno da antiga “Fábrica de Panchões Iec Long”, revertida por Despacho n.º 59/86, cuja desocupação se encontra dependente do prosseguimento do processo de troca do terreno dessa antiga fábrica de panchões. (Anexo 7)»;

d) Por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 18.03.2002 foi autorizado que:

«10.2. autorizar a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concessionado por mais um prazo de 42 meses, a contar da data da notificação do despacho, sem aplicação de multa, tendo em conta:

- * as dificuldades encontradas na desocupação do terreno concedido;
- * que o prémio do contrato foi liquidado na totalidade;
- * a situação actual do sector imobiliário;
- * intenção exposta pela concessionária de revisão do plano de aproveitamento do terreno concedido;

10.3. autorizar a prorrogação do prazo de entrega da escola e do tratamento paisagístico no prazo de 15 meses a contar da data da entrega pela Administração das respectivas parcelas de terreno “A3-1” e “A3-3”, visto que não é previsível para já a conclusão do processo de troca do terreno da antiga “Fábrica de Panchões Iec

Long”»;

e)Pela Comissão das Terras foi elaborado em 17.03.2016 o Parecer nº 54/2016, o qual consta de fls. 2818 a 2820 do PA apenso, Vol. 14:

«Proc. n.º 25/2016 - Respeitante à proposta da declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, do terreno com a área de 19620m², situado na Ilha da Taipa, designado por lotes «A1/A1-a», «A2/A2-a» e «A3-2», a favor da Sociedade de Fomento Predial A, Limitada, pelo decurso do seu prazo de vigência, de 25 anos, que expirou em 26 de Junho de 2006.

I

1. Ao abrigo do disposto no artigo 44.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em função das suas características e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente. Nos termos do disposto no artigo 48.º da mesma lei, a concessão provisória não pode ser renovada. Assim, através do despacho do Chefe do Executivo, declara-se a caducidade de concessão, por decurso do prazo de arrendamento, de acordo com o artigo 167.º da mesma lei.
2. De acordo com o disposto no artigo 179.º da Lei de terras e no artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 79/85/M, o despejo do concessionário ou do ocupante é ordenado por despacho do Chefe do Executivo quando se verifique a declaração da caducidade da concessão.
3. Face ao exposto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), através da proposta n.º 349/DSODEP/2015, de 18 de Novembro, propôs autorização para dar início ao procedimento de declaração

de caducidade das concessões provisórias cujo prazo de arrendamento expirou ou irá expirar, bem como dar início aos respectivos trabalhos por ordem cronológica das datas em que terminou o prazo de arrendamento de cada um daqueles processos, tendo o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) aprovada esta proposta por despacho de 25 de Novembro de 2015.

II

4. Através de escritura pública outorgada em 26 de Junho de 1981, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público; o terreno com a área de 40700m², situado na ilha da Taipa, a favor de B (adiante designado por ex-concessionário), destinado à construção de um complexo de habitação e comércio.
5. Dado que as condições urbanísticas do terreno da respectiva zona não foram confirmadas, o terreno nunca foi aproveitado, assim, para articular com as necessidades de desenvolvimento geral-das ilhas, por Despacho n.º 136/SAOPH/88, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 46, de 14 de Novembro de 1988 e através de rectificação publicada no Boletim Oficial de Macau n.º 48, de 28 de Novembro de 1988, foi declarada a caducidade parcial da concessão do terreno e revertida uma das parcelas com a área de 16040m². A área do terreno concedido ficou assim reduzida para 24660m² e após novas medições foi rectificada para 24658m²,
6. Além disso, o ex-concessionário apresentou à Administração em 1985 o pedido de transmissão do direito resultante da concessão a favor do Banco Tai Fung, S.A.R.L. por ter dificuldades económicas. Porém, uma vez que este é uma entidade financeira cujas actividades estão sujeitas ao controlo da lei, assim, a transmissão foi alterada a favor da sua sociedade subsidiária - Sociedade de Fomento Predial A, Limitada.
7. Uma vez que o ex-concessionário faleceu nos finais do ano de 1985, o

respectivo procedimento de transmissão prolongou-se até 1993. Através do Despacho n.º 159/SATOP/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 47, de 24 de Novembro de 1993, por morte do concessionário do aludido terreno foram autorizadas a sua transmissão a favor do seu herdeiro, a transmissão daquela concessão, por este à Sociedade de Fomento Predial A, Limitada (adiante designada por sociedade concessionária) e ainda a revisão da mesma.

8. Nos termos do n.º 3 da, cláusula primeira do contrato de revisão de concessão, a área global do terreno concedido foi reduzida para 19620m² e o mesmo é constituído por 3 lotes, designadamente, «A1/A1-a», «A2/A2-a» e «A3-2».
9. Nos termos da cláusula segunda do aludido contrato, o arrendamento é válido até 26 de Junho de 2006.
10. De acordo com a cláusula terceira do aludido contrato, o terreno é aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, destinado a um complexo de habitação, comércio, auto-silo e área livre.
11. O prazo global de aproveitamento do terreno é de 42 meses, contados a partir da data de publicação do Despacho n.º 159/SATOP/93, ou seja, até 23 de Maio de 1997.
12. Conforme a cláusula quarta do contrato, constituem encargos especiais a suportar exclusivamente pela sociedade concessionária, a construção e pavimentação de arruamentos e a construção de uma escola e de uma passagem superior para peões.
13. De acordo com a cláusula oitava do contrato de concessão, o valor do prémio total é de \$49 785 833,00 patacas, do qual o valor de \$36 517 433,00 patacas foi pago em numerário pela sociedade concessionária e o valor remanescente de \$13 268 400,00 patacas será pago em espécie através da construção de obras, não tendo as mesmas, no entanto, sido iniciadas.
14. O aludido terreno encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial sob

o n.º 21454 a fls. 11 do livro B50 e onerado com hipoteca voluntária a favor do Banco Tai Fung, S.A.R.L. sob o n.º 22032 a fls. 182 do livro C33, cujos direitos resultantes da concessão acham-se inscritos a favor da sociedade concessionária sob o n.º 2963 a fls. 135 do livro F13K.

III

15. A sociedade concessionária apresentou um requerimento na DSSOPT em 22 de Novembro de 1994, a solicitar a prorrogação do prazo de entrega da escola por mais 15 meses devido à dificuldade de desocupação do terreno e ao atraso na apreciação e aprovação dos projectos. O pedido foi autorizado pelo Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) através de despacho de 4 de Julho de 1995 e aplicada, à sociedade concessionária a multa máxima. No entanto, a Comissão de Terras deliberou em 10 de Agosto de 1995 a devolução do processo, assim, o respectivo procedimento não ficou concluído.
16. Posteriormente, a sociedade concessionária apresentou vários requerimentos datados de 9 de Julho e de 12 de Agosto de 1996, de 24 de Janeiro, de 11 de Março e de 24 de Abril de 1997, a solicitar a suspensão do prazo de aproveitamento do terreno e a reafirmar que não tinha direito nem obrigação de proceder aos trabalhos de desocupação do terreno visto que as parcelas destinadas à construção da escola não estavam incluídas na área do terreno concedido. Relativamente ao pedido, o SATOP através de despacho de 3 de Junho de 1997, autorizou a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno até ao dia 25 de Maio de 1999.
17. A sociedade concessionária solicitou ao Governo em 11 de Junho, 28 de Agosto e 13 de Outubro de 1997 e 9 de Junho de 1998 a entrega do terreno destinado à construção da escola. No entanto, uma vez que até ao dia 24 de Maio de 1999, o problema da desocupação do terreno ainda não tinha sido resolvido, a sociedade concessionária solicitou novamente a prorrogação do prazo de

aproveitamento do terreno por mais 24 meses a fim de haver uma articulação com as necessidades do mercado imobiliário e apresentou depois um estudo prévio. O director da DSSOPT indeferiu o pedido em 18 de Agosto de 1999 uma vez que o projecto não correspondia à planta de alinhamento oficial emitida em 21 de Fevereiro de 1994 e ainda iria afectar gravemente o plano de reordenamento da Baixa da Taipa e o próprio ambiente. Deste modo, não se procedeu à análise do pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento.

18. A sociedade concessionária apresentou um requerimento em 28 de Janeiro e outro em 16 de Março de 2000, a solicitar à Administração uma nova prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno por 5 anos e a indicação de uma data de entrega do terreno destinado à construção da escola. No entanto, não se recebeu qualquer resposta do superior sobre o relatório de análise de 14 de Julho de 2000, pelo que a DSSOPT, através da informação de 7 de Março de 2002, propôs autorização para a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, que mereceu a concordância do STOP em 18 de Março de 2002. Assim, o prazo de aproveitamento do terreno foi prorrogado por mais 42 meses, contados a partir de 21 de Março de 2002 e até 20 de Setembro de 2005 e a data de entrega da escola foi adiado por mais 15 meses, contados a partir da data de entrega do terreno.
19. Posteriormente, em 22 de Agosto de 2005, a sociedade concessionária apresentou um requerimento na DSSOPT a solicitar novamente a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno fundamentando-se nas mesmas razões. De acordo com o despacho do STOP de 21 de Setembro de 2005, foi autorizada a prorrogação do referido prazo até à data do termo do prazo de arrendamento, ou seja, até 26 de Junho de 2006, sem aplicação de multa.
20. Em virtude do termo do prazo de arrendamento do terreno ser em 26 de Junho de 2006, a sociedade concessionária apresentou um requerimento no Gabinete

do STOP em 11 de Abril de 2006, a solicitar a prorrogação do prazo de arrendamento do terreno por 10 anos ou a atribuição de uma nova concessão pelo prazo de 25 anos a contar a partir de 26 de Junho 2006.

21. Após o termo do prazo de arrendamento do terreno, a sociedade concessionária apresentou um requerimento em 21 de Novembro de 2006, a solicitar a atribuição de uma nova concessão do terreno em causa e a transmissão dos direitos resultantes da concessão a favor da “A Ka Lei” - Empreendimento e Investimento, Limitada”. A sociedade concessionária apresentou um estudo prévio de arquitectura em 16 de Fevereiro de 2007 e solicitou outra vez a atribuição de uma nova concessão do terreno em 24 de Agosto do mesmo ano. No entanto, o pedido não foi tratado pelo decurso do prazo de arrendamento do terreno.
22. Por outro lado, considerando que o terreno foi classificado como terreno não aproveitado pela entidade competente, a DSSOPT, através de ofício de 23 de Março de 2010, solicitou à sociedade concessionária a apresentação de justificação razoável pelo atraso no aproveitamento do terreno.
23. Através de carta datada de 23 de Abril de 2010, a sociedade concessionária apresentou as suas justificações e solicitou uma nova concessão deste terreno conforme a finalidade e as condições de aproveitamento previstas no Despacho n.º 159/SATOP/93.
24. Segundo a análise feita, através das informações n.º 83/DSODEP/2010, de 23 de Julho, n.º 49/DJUDEP/2010, de 15 de Setembro, e n.º 190/DSODEP/2010, de 24 de Setembro, a DSSOPT considera que o incumprimento do prazo de aproveitamento do terreno é Imputável completamente à sociedade concessionária e que o prazo de concessão por arrendamento já terminou, pelo que deve ser o Chefe do Executivo a declarar a caducidade da concessão do terreno no termos do artigo 167.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de

Terras). Contudo, não se recebeu qualquer resposta do superior sobre a proposta.

25. Posteriormente, a sociedade concessionária apresentou requerimentos à Administração em 3 de Novembro de 2010, 19 de Agosto e 8 de Setembro de 2011 e 22 de Maio de 2015, a solicitar a atribuição de uma nova concessão do terreno.
26. De acordo com o disposto na cláusula segunda do contrato, o prazo do arrendamento terminou em 26 de Junho de 2006. No entanto, a respectiva concessão ainda é provisória, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei de terras, a concessão provisória não pode ser renovada.
27. Face ao exposto, esta Comissão, após ter analisado o processo, considera que tendo expirado em 26 de Junho de 2006 o prazo de vigência da concessão (prazo de arrendamento), de 25 anos, fixado na cláusula segunda do contrato de concessão, sem que o aproveitamento do terreno definido neste contrato se mostre realizado, a concessão provisória em apreço encontra-se já caducada (caducidade preclusiva).

Com efeito, de acordo com o artigo 44.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável ao caso vertente por força do disposto nos seus artigos 212.º e 215.º, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente (vide ainda artigos 130.º e 131.º)

Findo o seu prazo de vigência, as concessões provisórias não podem ser renovadas, a não ser no caso previsto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de terras, conforme estabelece o n.º 1 do mesmo preceito legal, operando-se a caducidade por força da verificação daquele facto (decorso do prazo de arrendamento).

De igual modo, resultava da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras

anterior), que no caso da concessão revestir natureza provisória em virtude do terreno não se encontrar aproveitado (cf. artigos 49.º, 132.º e 133.º), não era possível operar a sua renovação por períodos sucessivos de dez anos porquanto a figura da renovação prevista no n.º 1 do artigo 55.º era aplicável apenas às concessões definitivas.

Apesar da caducidade operar de forma automática e directa, para tornar a situação jurídica certa e incontestada e, portanto, eliminar a insegurança jurídica sobre a extinção ou não do direito resultante da concessão, deve a mesma (caducidade) ser declarada, conforme decorre do disposto no corpo do artigo 167.º da Lei n.º 10/2013.

Nestas circunstâncias, esta Comissão nada tem a opôr à declaração de caducidade da concessão do terreno em epígrafe pelo decurso do prazo de arrendamento, perdendo a sociedade concessionária a favor da Região Administrativa Especial de Macau todas as prestações do prémio e os respectivos Juros já pagos, nos termos do disposto no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004.

IV

Reunida em sessão de 17 de Março de 2016, a Comissão de Terras, após ter analisado o processo e tendo em consideração o parecer e proposta constantes na proposta n.º 053/DSODEP/2016, de 22 de Janeiro, bem como o despacho nela exarado pelo STOP, de 24 de Fevereiro de 2016, considera que verificada a caducidade da concessão pelo termo do prazo de arrendamento em 26 de Junho de 2006, deve esta caducidade ser declarada por despacho do Chefe do Executivo.»;

A Pelo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas em 16.03.2020 foi proferido o despacho nº 20/2020, publicado no BO de 25.03.2020, com o seguinte teor:

«Através de escritura pública de 26 de Junho de 1981, exarada de fls. 117 e seguintes do livro 188 da Direcção dos Serviços de Finanças, foi titulada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 40700 m², situado na ilha da Taipa, a favor de B, casado com C no regime da comunhão geral de bens, natural de Macau e aqui residente, destinado à construção de um conjunto residencial e comercial.

A concessão foi registada na Conservatória do Registo Predial, doravante designada por CRP; ficando o terreno descrito sob o n.º 21454 a fls. 11 do livro B50 e o direito resultante da concessão inscrito a favor de B sob o n.º 10471 a fls. 177v do livro F11.

De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento do terreno é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da datada outorga da respectiva escritura pública.

Pelo Despacho n.º 136/SAOPH/88, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 46, de 14 de Novembro de 1988, com a rectificação publicada no Boletim Oficial de Macau n.º 48, de 28 de Novembro de 1988, foi declarada a caducidade da concessão relativamente a uma parcela do terreno dela objecto com 16040 m², ficando o mesmo com a área de 24454 m².

Tendo B falecido em 1985, pelo Despacho n.º 159/SATOP/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 47, II Série, de 24 de Novembro de 1993, foi autorizada a transmissão dos direitos resultantes da concessão a favor dos seus herdeiros, titulada por sentença homologatória de partilha, bem como foi titulada a transmissão onerosa desses direitos, dos herdeiros para a “Sociedade de Fomento Predial A, Limitada”, que havia sido solicitada por B em 1985 e ainda titulada a revisão da concessão.

No âmbito desta revisão da concessão, devido ao novo desenho urbanístico aprovado para a zona, reverteram quatro parcelas do terreno concedido e foram

concedidas três outras parcelas, passando o terreno a ter a área de 19620 m², distribuída por 3 lotes designados por lote “A1/A1-a”, lote “A2/A2-a” e lote “A3-2”. O direito resultante da concessão por arrendamento encontra-se inscrito na CRP sob o n.º 2963 a fls. 135 do livro F13K a favor da Sociedade de Fomento Predial A, Limitada, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º 370 (SO), com sede em Macau, na Alameda Dr. Carlos d' Assumpção, n.º 418, 6.º andar.

Segundo o estabelecido na cláusula terceira do contrato de revisão da concessão, titulado pelo sobredito Despacho n.º 159/SATOP/93, o terreno seria aproveitado com a construção de um complexo de habitação, comércio, estacionamento e área livre, em regime de propriedade horizontal.

O prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 26 de Junho de 2006 e este não se mostrava aproveitado.

De acordo com o disposto no artigo 44.º e no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável por força do preceituado no artigo 215.º desta lei, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente.

As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

g) Neste contexto, dado que a concessão em causa não se tornou definitiva, é verificada a sua caducidade pelo decurso do prazo.

Assim.

Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tomar público que no uso das competências executivas que lhe estão delegadas pelo n.º 1 da Ordem Executiva n.º 184/2019, por despacho de 6 de Março de 2020, declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de 19620 m², constituído pelos lotes “A1/A1-a”, “A2/A2-a” e “A3-2”, situado na ilha da Taipa, descrito na CRP sob o n.º 21454 a fls. 11 do livro B50, a que se refere o Processo n.º 25/2016 da Comissão de Terras, pelo decurso do seu prazo, nos termos e fundamentos do parecer n.º 54/2016 desta comissão, aos 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 da “Sociedade de Fomento Predial A, Limitada”, com sede em Macau, na XXX, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis com o n.º XXX, 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, contado a partir da sua notificação, nos termos da subalínea (2) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, alterada pelas Lei n.º 7/2004, Lei n.º 9/2004, Lei n.º 9/2009 e Lei n.º 4/2019 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. A referida sociedade pode ainda reclamar para o autor do acto, 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 representantes da

mencionada sociedade na Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sita em Macau, na Estrada 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.».

III.2. Do Direito

É o seguinte o teor do Douto Parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público:

«1.

Sociedade de Fomento Predial A, Limitada, melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do acto do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 26 de Março de 2020, que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 19 620 m², situado na Taipa e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 21454 a fls. 11 do Livro B50.

Alegou, em síntese, que a Entidade Recorrida não podia ter declarado a caducidade com base no mero decurso do prazo da concessão, tendo sempre de apreciar a imputabilidade do incumprimento ao concessionário.

Além disso, o acto recorrido, segundo a Recorrente, incorrendo em *venire contra factum proprium* é contrário ao exercício do direito de acordo com os ditames da boa fé que a norma do artigo 326.º do Código Civil expressamente consagra.

Finalmente, diz a Recorrente que o acto recorrido viola a garantia de protecção da propriedade privada garantida pela norma do artigo 103.º da Lei Básica.

2.

2.1.

Salvo o devido respeito, não cremos que o acto recorrido enferme de ilegalidade por não ter sido apreciada a imputabilidade do incumprimento ao concessionário.

Na verdade, a concessão por arrendamento do lote de terreno aqui em causa foi feita pelo prazo de 25 anos, concretamente até ao dia 26 de Junho de 2006 e no decurso desse prazo não foi objecto de aproveitamento, que nem sequer se iniciou pelo que se manteve como concessão provisória.

A jurisprudência tem sido unânime a decidir que as concessões provisórias não podem ser objecto de renovação e que, por isso, uma vez decorrido o prazo máximo da sua duração, que é de 25 anos, a consequência inelutável é a da extinção por caducidade da concessão (neste sentido, entre muitos outros e por último, cfr. o Ac. do Tribunal de Última Instância de 23.9.2020, processo n.º 135/2020). Trata-se da chamada caducidade preclusiva, ou em sentido estrito por oposição à chamada caducidade sanção que, essa sim, se funda no incumprimento do concessionário.

E isto é assim também em relação a concessões a que seja aplicável a anterior Lei de Terras, ou seja, a Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho. Com efeito, resultava do n.º 1 do artigo 55.º desse diploma legal que apenas as concessões por arrendamento que fossem definitivas eram susceptíveis de renovação. Não assim quando as concessões fossem provisórias, como, aliás, bem se compreende.

Por ser assim, não se vê que outro acto pudesse ter sido praticado pela Entidade Recorrida senão aquele que efectivamente foi, ou seja, a declaração de caducidade de concessão pelo decurso do respectivo prazo, sem que se lhe impusesse aferir ou avaliar se a falta de aproveitamento do terreno com a consequência da manutenção do carácter provisório da concessão foi ou não imputável à Recorrente.

Deve, por isso, em nosso modesto entendimento, improceder o primeiro fundamento do recurso.

2.2.

A Entidade Recorrida, ao declarar a caducidade da concessão, não incorreu em violação do princípio da boa fé em razão de um *venire contra factum proprium*.

Contra o que alega a Recorrente, não se vê que tenha ocorrido qualquer facto que impedisse a contagem do prazo do aproveitamento do terreno, nomeadamente, o incumprimento por parte da Concedente do dever de entrega de duas parcelas de terreno indispensáveis para o cumprimento de encargos especiais.

Nos termos da alínea d) da cláusula 4.^a da revisão do contrato de concessão publicitada através do Despacho n.º 159/SATOP/93, a emissão da licença de obras só ficou dependente da desocupação dos arruamentos, que constituía, portanto, um encargo especial da Recorrente e não da entrega de qualquer terreno por parte da Concedente e por isso não se vê razão para imputar a esta o incumprimento do contrato.

De resto, ainda que assim não fosse, sempre o fundamento invocado pela Recorrente teria de claudicar.

Como já decidiu o Tribunal de Última Instância, no seu acórdão de 23 de Maio de 2018, tirado no processo n.º 7/2018, «para haver abuso de direito, tem de existir um direito, como é óbvio. Ora, a declaração de caducidade constituiu um poder-dever, prescrito por normas imperativas, pelo que não pode estar em causa qualquer abuso de direito ou violação do princípio da boa-fé».

2.3.

Finalmente, a Recorrente invoca a violação da norma do artigo 103.º Lei Básica que, como, se sabe, protege o direito à «aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação ilegal».

Também neste ponto, salvo o devido respeito, sem razão.

Na linha da jurisprudência do Tribunal de Última Instância a este propósito, diremos que a concessão por arrendamento aqui em causa tinha natureza provisória quando foi declarada a respectiva caducidade e daí que também o direito de uso do terreno concedido revista natureza provisória.

Ora, a protecção dos direitos deve ser operada “em conformidade com a lei”.

«Os direitos dos concessionários de terrenos previstos nos contratos de concessão devem ser reconhecidos e protegidos no âmbito legal.

Não é de aceitar que, com a protecção consagrada na Lei Básica, os direitos decorrentes dos contratos de concessão mereçam protecção para além do prazo de arrendamento dos terrenos, independentemente da renovação, ou não, das concessões, já que, como é lógico e legal, a protecção desses direitos para além do prazo inicial de arrendamento depende sempre da renovação das respectivas concessões, efectuada em conformidade com as leis vigentes na altura de renovação, tal como prevê a segunda parte do art.º 120.º da Lei Básica, segundo a qual as concessões de terras renovadas após o estabelecimento da RAEM devem ser tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da RAEM» (cfr. o Acórdão do Tribunal de Última Instância de 10.7.2019, processo n.º 12/2019).

De resto, o acto recorrido foi praticado no cumprimento de uma vinculação legal pelo que, a existir violação da Lei Básica ela não residiria naquele acto, mas na própria norma da Lei de Terras que o mesmo aplicou e que, manifestamente, se não vislumbra. É compatível com a protecção constitucional do direito à propriedade privada uma norma legal que preveja que as concessões por arrendamento provisórias não são susceptíveis de renovação e, portanto, caducam pelo decurso do prazo uma vez atingido o respectivo limite temporal.

Por outro lado, importa também salientar que, sem conceder e sem cuidar da questão por irrelevante na economia do presente recurso, mesmo que se verificasse que, como vem alegado pela Recorrente, a falta de aproveitamento do terreno se deveu a causa imputável à Concedente não ocorreria desconformidade com a Lei Básica, uma vez que a lei providencia pela possibilidade do ressarcimento de eventuais danos emergentes de tal conduta

alegadamente ilícita e culposa seja no plano substantivo seja no plano processual (neste sentido, acórdão do Tribunal de Última Instância de 23 de Maio de 2018, tirado no processo n.º 7/2018).

Deve, pois, improceder, a nosso ver, o último dos fundamentos invocados.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que o presente recurso deve ser julgado improcedente com a consequente manutenção na ordem jurídica do acto recorrido.».

Concordando integralmente com a fundamentação constante do Douto Parecer supra reproduzido à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nele proposta, entendemos nada mais haver a acrescentar pela sua clareza, improcedendo os invocados vícios assacados ao acto impugnado, impondo-se negar provimento ao recurso.

No mesmo sentido se decidiu nos Acórdãos deste Tribunal de 07.05.2020 proferidos nos processos nº 354/2017 e 588/2018.

No que concerne à adesão do Tribunal aos fundamentos constantes do Parecer do Magistrado do Ministério Público veja-se Acórdão do TUI de 14.07.2004 proferido no processo nº 21/2004.

IV. DECISÃO

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, nega-se provimento ao recurso.

Custas a cargo da Recorrente fixando-se a taxa de justiça em 8UC's.

Registe e Notifique.

RAEM, 4 de Fevereiro de 2021

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

Lai Kin Hong

Fong Man Chong (Com declaração de voto)

Mai Man Ieng

行政司法上訴卷宗編號 : 377/2020

上 訴 人 : Sociedade de Fomento Predial A, Limitada

被 上 訴 實 體 : Secretário para os Transportes e Obras Públicas

投票表決聲明 (Declaração de Voto)

(因承批人之過錯，同意宣告批給失效)

São os seguintes factos considerados provados com valor para a decisão da causa (conforme o que consta do PA):

1. 透過 1981 年 6 月 26 日簽訂的公證書，以租賃制度及免公開競技方式批給一幅位於氹仔島，面積 40,700 平方米的土地予“B”(以下簡稱前承批人)，用作興建一個作住宅及商業用途的綜合體。

2. 由於土地相關區域的都市建築條件未能確定，所以土地一直未被利用，以及為配合離島整體發展的需要，因此透過 1988 年 11 月 14 日第 46 期《澳門政府公報》第 136/SAOPH/88 號批示，並經 1988 年 11 月 28 日第 48 期《澳門政府公報》更正，宣告土地的部份批給失效，並歸還當中一幅面積 16,040 平方米的地塊，所以批給土地的面積減少至 24,660 平方米，經重新測量後更正為 24,658 平方米。

3. 另外，前承批人因經濟問題於 1985 年請求將批給所衍生的權利移轉予大豐銀行有限公司，但因該公司為金融機構，其經營的業務受法律管制，所以改為移轉予其附屬公司-A 置業有限公司。

4. 由於前承批人於 1985 年底去世，有關的移轉程序一直拖延至 1993 年，及後透過 1993 年 11 月 24 日第 47 期《澳門政府公報》第 159/SATOP/93 號批示，批准將土地批給所衍生的權利死因移轉予前承批人的繼承人，並批准其繼承人將該權利移轉予 A 置業有限公司(以下簡稱承批公司)及對批給作出修改。

5. 根據修改批給合同第一條款第 3 款的規定，批出的土地總面積減少至 19,620 平方米，並由“A1/A1-a”、“A2/A2-a”及“A3-2”三幅地段組成。

6. 根據合同第二條款的規定，租賃的有效期至 2006 年 6 月 26 日屆滿。

7. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅、商業、停車場及室外範圍的綜合體。

8. 土地的總利用期間為 42 個月，由第 159/SATOP/93 號批示公佈日起計，即至 1997 年 5 月 23 日。

9. 按照合同第四條款的規定，承批公司須獨力承擔的特別負擔為建造道路、興建學校及建造行人天橋。

10. 根據批給合同第八條款的規定，溢價金總金額為澳門幣 49,785,833.00 元，承批公司已全數繳納當中以現金支付澳門幣 36,517,433.00 元，而餘款澳門幣 13,268,400.00 元則透過執行建造工程，以實物支付，然而有關建造工程一直沒有展開。

11. 題述土地標示於物業登記局 B50 冊第 11 頁第 21454 號，其批給所衍生的權利以承批公司的名義登錄於 F13K 冊第 135 頁第 2963 號，並附註一項以大豐銀行有限公司名義登錄於 C33 冊第 182 頁第 22032 號的意定抵押。

12. 承批公司於 1994 年 11 月 22 日向土地工務運輸司遞交申請書，以土地存在清遷困難及圖則的延誤審批為由，請求延長交付學校期間多 15 個月。有關請求獲運輸暨工務政務司於 1995 年 7 月 4 日批示批准，並處以最高罰款。然而土地委員會於 1995 年 8 月 10 日決議將案卷退回，因此有關程序並沒有完成。

13. 及後，承批公司於 1996 年 7 月 9 日、8 月 12 日、1997 年 1 月 24 日、3 月 11 日和 4 月 24 日遞交申請書，請求中止土地的利用期間的計算和重申用作興建學校的地塊並不屬於批地範圍，其沒有權利和義務進行清遷工作。就有關申請，運輸工務暨政務司於 1997 年 6 月 3 日批示批准延長土地的利用期至 1999 年 5 月 25 日。

14. 雖然承批公司於 1997 年 6 月 11 日、8 月 28 日、10 月 13 日和 1998 年 6 月 9 日多次促請政府交出用作興建學校的地塊，但直至 1999 年 5 月 24 日，土地的清遷問題仍未解決和承批公司以為配合房地產市場的需求為由，請求再次延長土地的利用期間多 24 個月和遞交建築初研計劃。由於有關計劃並不符合 1994 年 2 月 21 日發出的街道準線圖，且對氹仔區整治計劃及環境構成嚴重的影響，因此土地工務運輸司司長於 1999 年 8 月 18 日否決有關申請，因而延期申請亦未有進行分析。

15. 承批公司於 2000 年 1 月 28 日和 3 月 16 日遞交申請書，再次請求延長土地的利用期間多 5 年，並請求行政當局訂定用作興建學校地塊的交出日期。自於 2000 年 7 月 14 日的分析報告書並未獲上級批覆，因此土地工務運輸局再於 2002 年 3 月 7 日編製報告書，建議批准延長土地的利用期間，有關建議獲運輸工務司司長於 2002 年 3 月 18 日同意，土地的利用期間由 2002 年 3 月 21 日起延長 42 個月至 2005 年 9 月 20 日，而承批公司交付學校的期間亦延至相關土地交出日起計 15 個月。

16. 及後，承批公司仍以相同理由，於 2005 年 8 月 22 日向土地工務運輸局遞交申請書，請求延長土地的利用期間。根據運輸工務司司長於 2005 年 9 月 21 日的批示，土地利用期間獲准延長至租賃期屆滿日，即至 2006 年 6 月 26 日，且不科處罰款。

17. 由於土地的租賃期間將於 2006 年 6 月 26 日屆滿，因此承批公司於 2006 年 4 月 11 日向運輸工務司司長辦公室遞交申請書，請求土地的租賃期延長 10 年或由 2006 年 6 月 26 日起重新批給 25 年。

18. 在土地租賃期屆滿後，承批公司於 2006 年 11 月 21 日遞交申請書，請求將土地重新批出和一將批給所衍生的權利移轉予 XX 投資有限公司，亦於 2007 年 2 月 16 日和 8 月 24 日遞交建築初研方案和再次請求重新批給。但有關申請因租賃期滿而未獲處理。

19. 另一方面，鑒於土地故被權限實體列入閒置土地，因此土地工務運輸局於 2010 年 3 月 23 日透過公函，要求承批公司遞交延誤土地利用的合理解釋。

20. 承批公司於 2010 年 4 月 23 日透過信函作出解釋，並請求將土地按照第 159/SATOP/93 號批示訂定的用途及利用條件重新作出批出。

21. 土地工務運輸局分別透過 2010 年 7 月 23 日第 083/DSODEP/2010 號、2010 年 9 月 15 日第 491/DJUDEP/2010 號和 2010 年 9 月 24 日第 190/DSODEP/2010 號報告書作出分析，認為不遵守土地利用期間的規定完全歸責於承批公司，而土地的租賃批給期間亦已屆滿，行政長官應按照七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，宣告土地的批給失效。然而，有關建議並未獲得上級批覆。

22. 及後，承批公司於 2010 年 11 月 3 日、2011 年 8 月 19 日、9 月 8 日及 2015 年 5 月 22 日向行政當局遞交申請書，請求重新批給有關土地。

23. 由於合同第二條款的規定的租賃有效期已於 2006 年 6 月 26 日屆滿，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，基於此，土地工務運輸局於 2016 年 1 月 22 日透過第 053/DSODEP/2016 號建議書對情況作出分析，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見，有關建議獲運輸工務司司長於 2016 年 2 月 24 日作出同意批示。

Perante este quadro factual, subscrevo basicamente a argumentação jurídica tecida pelo Digno. Magistrado junto deste TSI, integralmente transcrita no acórdão, ou seja, a caducidade da concessão provisória do terreno em causa resulta da “inércia” (culpa) da concessionária e não se verifica nenhum facto impeditivo da respectiva caducidade, pelo que acompanho a decisão final do acórdão.

Quanto às demais considerações, são reproduzidas para aqui as constantes da *declaração de voto* do acórdão do Processo n° 20/2017 do TSI, de 21/11/2019,

principalmente as conclusões aí consignadas, que valem, *mutatis mudantis*, para o caso destes autos.

Aos 04 de Fevereiro de 2021.

O Segundo Juiz-Adjunto

Fong Man Chong