

## **Processo n.º 45/2024**

*(Autos de recurso contencioso)*

Relator: Fong Man Chong

Data : 13 de Fevereiro de 2025

### **Assuntos:**

- Fundamentos da declaração de devolução dum terreno para fins agrícolas

### **SUMÁRIO:**

I – O objecto deste processo consiste em saber se o terreno foi ou não objecto do exercício de uma actividade humana de cultivo do solo, constante e funcionalmente orientada, ou seja, o exercício de qualquer actividade de exploração agrícola no terreno.

II – À luz das normas da Lei de Terras, aprovada pela Lei nº 10/2013, de 2 de Setembro, nomeadamente dos termos consagrados no n.º 3 em conjugação com a da alínea 3) do n.º 1 do artigo 169.º da citada Lei de Terras, o Chefe do Executivo pode declarar a devolução de terrenos concedidos por aforamento, independentemente de serem ou não definitivas. a Administração praticou o acto recorrido com base no pressuposto de que a Recorrente não estava a prosseguir os fins para que o terreno foi concedido, uma vez que nele não estava a ser desenvolvida qualquer actividade agrícola.

III - A rescisão da concessão por arrendamento ou a devolução do terreno aforado previstas no artigo 169.º da Lei de Terras revestem carácter sancionatório, distinguindo-se, portanto, da rescisão por imperativo de interesse público que se encontra prevista na alínea c) do artigo 167.º do CPA. Face aos termos consagrados na norma do artigo 169.º da Lei de Terras, a rescisão aí prevista se funda, invariavelmente, num incumprimento de obrigações contratuais e/ou legais por parte do concessionário, incumprimento esse que, por poder originar uma reacção sancionatória do concedente, terá de ser imputável àquele. Em geral, na responsabilidade obrigacional, tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 788.º do Código Civil de Macau, recai sobre o devedor uma presunção de culpa no não cumprimento da obrigação a que se encontra adstrito. Deste modo, o afastamento da responsabilidade do devedor passará pela demonstração de que o incumprimento não lhe é imputável, o que sucederá sempre que esse não cumprimento for devido a facto do credor, de terceiro, ou a caso fortuito ou de força maior

IV - Cabe frisar que o âmbito da norma do artigo 132.º da Lei de Terras, aprovada pela Lei nº 10/2013, de 2 de Setembro, que a Recorrente invoca como lugar paralelo em ordem a fundar argumentativamente a sua tese, e que prevê a possibilidade de revogação da licença de utilização de edifícios destinados a finalidades não habitacionais que já deixaram de ser utilizados na totalidade, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquela finalidade, é, manifestamente, diverso daquele que tem a norma do artigo 169.º do mesmo diploma legal: ali está em causa a revogação da licença de utilização de um edifício destinado a fins não habitacionais, no pressuposto de que se trata de uma concessão definitiva que

se mantém; aqui está em causa a rescisão e, portanto, a extinção, da concessão ou a devolução de um terreno que tanto pode ter por objecto concessões provisórias como definitivas. Por isso, em virtude dessa assinalada diversidade, não é de acolher a tese da Recorrente construída com base na norma da alínea 2) do n.º 1 do artigo 132.º da Lei de Terras, o que determina a improcedência do recurso em apreço.

O Relator,

---

Fong Man Chong

## **Processo n.º 45/2024**

*(Autos de recurso contencioso)*

Data : 13 de Fevereiro de 2025

Recorrente : **A, Limitada** (A 有限公司)

Entidade Recorrida : **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**

\*

### **ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:**

#### **I – RELATÓRIO**

**A, Limitada** (A 有限公司), Recorrente, devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 06/12/2023, veio, em 12/01/2024, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 29, tendo formulado as seguintes conclusões:

A. 本案之被訴行為是 2023 年 12 月 13 日刊登由運輸工務司司長於 2023 年 12 月 6 日作出的第 42/2023 號運輸工務司司長批示，指出司法上訴人未有按照批給憑證規定實現批出土地的目的，作出土地收回的決定，將批地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，主張司法上訴人無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

B. 司法上訴人認為被訴行為存在不同的瑕疵，當中包括沾有事實前提錯誤之瑕疵、未有對「農業」進行適當的定義、適用法律錯誤及違反適度原則。

C. 司法上訴人於 1996 年購買了批地的利用權，成為了以長期租借方式批給之批地的利用權擁有人。

D. 批地的性質自批給起至今一直為農用地，但根據批給憑證訂定的三個批給條件，均未有界定該農業用途的土地應如何被使用，尤其當中未有要求須於該土地上種植哪些植物以實現其農業用途，亦沒有規定是否須每天派人耕種土地，抑或是否必須利用土地進行收益，或是否能作自用等等。

E. 司法上訴人於 1996 年購入批地的使用權前，批地上便存在一間石屋，僅作該土地的存儲用途，可用作擺放農業用具和設備。

F. 司法上訴人並未於批地上建成獨立經濟價值之建築物，故按照《民法典》第 195 條第 2 款的規定應認定為農用房地產，至今未有違反《土地法》第 25 條之「農用土地須按其使用效能及性能加以使用和利用」規定的情況。

G. 批給憑證指出批地為農業用途(fins agrícolas), 但不論是上述批給憑證抑或澳門現行法律，尤其是《土地法》均未有為農業用途作出任何定義。

H. 經比較不同國家及地區的法律，農業是一個較為廣泛的概念，其包括所有形式及種類的種植活動，所種植之農作物亦不單純指供食用的植物，而更應泛指所有被栽培在土地上的植物，例如樹木、竹類、花木、花卉等等各類型植物。

I. 對於被訴行為當中指控批地上進行的稽查工作顯示，批地並沒有按其使用效能及性能加以使用，不論最近還是之前也沒有進行任何農業活動，主要依據土地工務局職員在批地外圍拍攝到的照片，司法上訴人需為此對批地的利用情況作出說明。

J. 司法上訴人自購入批地的利用權至今有不定期在批地上種植不同品種的植物，尤其種植了龍眼、血桐、海芋、細葉榕、天竺桂、佛肚竹，以綠化土地和周邊環境，所栽種之植物均具有經濟價值，可出售賺取利潤。

K. 由於當年長期租借的批給條件內沒有要求應於批地上種植哪些品種的植物，因此司法上訴人實際上享有自由決定所種植的植物之種類的權利，並由其自由處分所種植的植物。

L. 司法上訴人多年來持續使用批地種植不同種類的植物，亦不斷為維護批地的衛生和安全採取了不同措施，充分實現了批給憑證所指的農業用途。

M. 被訴行為中亦強調司法上訴人曾申請修改土地用途，由此體現司法上訴人已無意願繼續根據批給憑證實現批給之目的。

N. 除了應有的尊重外，司法上訴人曾申請修改土地用途並不代表司法上訴人處於

完全沒有使用土地的情況，及立即放棄繼續使用批地作農業用途。

O. 現行法律未有訂定任何法律推定，可以得出申請修改土地用途便可推定出司法上訴人放棄實現原批給合同所訂定之目的之結論。

P. 在被訴行為中，被訴實體指出，直至司法上訴人獲通知在書面聽證中就不履行按照批給憑證規定的用途使用土地的義務發表意見時，司法上訴人方開始進行土地的種植。

Q. 根據行政卷宗中的資料，從土地工務局對批地進行稽查的記錄，至少在 2022 年 2 月起，司法上訴人已在批地開展農作物的種植工作，即按照批給憑證的用途對批地進行使用。

R. 直至提起本訴訟之日止，司法上訴人一直致力與國內科研機構及具有豐富及尖端農業科技的企業合作，藉此將批地轉化為一個種植香菜的生產基地。

S. 以上事實均可顯示「司法上訴人沒有實現農業用途」的事實前提已不復存在，被訴行為顯然沾有事實前提錯誤之瑕疵，故請求法官 閣下根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。

T. 被訴實體是根據《土地法》第 169 條第 1 款第 3 項及第 3 款之規定，認為司法上訴人未有實現批給憑證所要求的農業用途，繼而宣告收回批地。

U. 《土地法》賦予行政長官有權對解除批給及在長期租賃土地中收回土地的權限，藉此處罰未有切實有效利用土地之承批人。

V. 經審視《土地法》，立法者在《土地法》中是按照不同的嚴重程度對承批人違反切實有效利用土地原則而作出相應的制裁。

W. 土地批給合同，不論是租賃批給制度，還是長期租賃制度，其雖然屬於公法上的合同，但是也候補適用民法上的一般制度。

X. 事實上，對於違反《土地法》第 169 條所規定的情況，在民法角度上，屬於違反了承批人的義務，導致合同不履行，其不利後果是導致合同的解除。

Y. 僅當在確定不履行發生時，債權人有權行使解除合同的權利，而就《土地法》第 169 條第 1 款及第 3 款之情況，亦僅於承批人出現確定不履行時方可行使解除合同及收回土地的權限，這樣才符合立法者按土地嚴重程度制定不同制裁方法及民法的一般原則。

Z. 在本案中，儘管司法上訴人主張其一直在批地上種植農作物，但是即使法官 閣下認同行政當局的觀點，認為在 2020 年及 2021 年期間，司法上訴人單純沒有在批地開展任何

耕種行為，司法上訴人亦僅構成遲延履行種植農作物的義務，而並未發生確定不履行。

AA. 根據行政卷宗的資料顯示，行政當局未有以催告方式給予司法上訴人糾正其行為的機會，沒有訂定一個合理期間要求司法上訴人在批地進行農耕工作。

BB. 根據行政當局的認定，至少在 2022 年 2 月起，即司法上訴人接收到書面聽證的通知後，行政當局認為司法上訴人已在批地開展農作物的種植工作，即按照批給憑證的用途對批地進行使用。

CC. 因此，自上述時刻起，遲延履行的情況已不復存在，不履行的情況已作糾正，行政當局不能依據出現確定不履行的情況，對司法上訴行使收回土地的權限。

DD. 因不滿足適用《土地法》第 169 條第 1 款及第 3 款的前提，請求法官 閣下根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。

EE. 司法上訴人認為被訴實體未有正確解讀《土地法》第 169 條第 1 款第 3 項所指的「該等目的從未實現」。

FF. 立法者並沒有就未有實現批地之目的的時間進行任何訂定，因此，行政當局在行使解除及收回權限是存在自由裁量權。

GG. 在《土地法》的條文中，亦存在相應的其他規範作為參考，從而對上述條文作出一個正確的解釋。

HH. 《土地法》第 132 條第 1 款 2 項規定，如建於已批給的土地上作非住宅用途且屬單一所有權制度的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年，土地工務局局長可廢止使用准照。

II. 為正確解讀「批地的目的未有實現」中所需持續之時間，司法上訴人認為尚應考慮本案的批地屬於以長期租賃制度批給的土地，其性質是類似於完全所有權，具有永續的性質，僅在荒廢土地時間較長時方能視為未有實現土地之目的。

JJ. 另一方面，在行使自由裁量權時，行政當局需要遵守法律訂定的基本原則，包括適度原則。

KK. 即使被訴實體認定在 2020 年及 2021 年期間，司法上訴人沒有在批地開展任何耕種行為，單純在兩年期間內沒有進行農業活動並不滿足「批地的目的未有實現」中所需持續之最短時間，此期間遠遠低於《土地法》第 132 條第 1 款 2 項規定有權廢止使用准照的最短期

間五年。

LL. 考慮到本案之批地為以長期租賃制度批給的土地，具有永續性質，短短的兩年期間沒有進行農業用途並不能體現司法上訴人沒有繼續實現批給目的的意圖。

MM. 單純以上述時間作為收回土地的準則，同時未有給予機會予司法上訴人進行任何改正，所選擇的收回土地的行為未有平衡司法上訴人的相關權益，違反了適度原則。

NN. 基於被訴實體錯誤地解釋「批地的目的未有實現」中所需持續之最短時間，且其行為違反了適度原則，請求法官 閣下根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。

OO. 在現今的法治社會，行政當局與私人建立任何關係和向其作出行為時都應當遵守善意原則。

PP. 《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則可以透過信任保護原則得以實現。

QQ. 在本案中，司法上訴人曾提出變更批地用途之申請，然而被訴實體卻指出司法上訴人無繼續實現土地批給憑證之目的，繼而解除合同及收回土地。

RR. 在土地批給程序中提出變更批地用途申請實屬常見，而從一般市民的角度出發，其只會預料到行政當局會基於司法上訴人向當局提出變更批地用途之申請而作出批准或不獲批准的決定，而非直接收到解除批給合同的結果，有關行為顯然超出了司法上訴人的合理期待。

SS. 行政當局已認定司法上訴人至少在 2022 年 2 月起已在批地開展農作物的種植工作，但是行政當局卻基於司法上訴人曾經有一段時間未有於批地進行任何種植活動，而透過解除合同和收回土地的行為對司法上訴人作出相應的制裁，此舉亦超出了司法上訴人的合理期待。

TT. 司法上訴人認為被訴實體的上述行為構成權利濫用的情況，違反了善意原則，破壞了司法上訴人對其的信賴，沒有保護到司法上訴人應予保障的權益，被訴行為可予撤銷。

UU. 總括而言，司法上訴人認為被訴行為違反了《行政程序法典》第 3 條、第 5 條及第 8 條的基本原則，尤其是合法性原則、適度原則及善意原則，最終結果是導致撤銷被訴行為。

綜上所述，祈請尊敬的中級法院法官 閣下裁定本司法上訴理由成立，並撤銷被訴行為。

\*

**Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para os**

**Transportes e Obras Públicas** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 74 a 97, tendo alegado o seguinte:

**I - Do objecto do recurso**

1. A recorrente interpôs recurso contencioso do despacho do STOP, datado de 06 de Dezembro de 2023, que declarou a devolução do terreno com a área de 5676 m<sup>2</sup>, cuja concessão foi titulada pelo alvará n.º 18 de 6 de Junho de 1929, na medida em que os fins que determinaram esta concessão não estão a ser prosseguidos.

**II - Impugnação**

**A) Do alegado vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto**

2. Vem a recorrente assacar ao acto recorrido o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, tese que, entende a entidade recorrida, não poderá vingar, estando fadada ao insucesso, o que implicará consequentemente a improcedência do recurso apresentado.

3. Refere a recorrente que este terreno, concedido por aforamento, se destinava, de acordo com o seu alvará de concessão, a fins agrícolas, estando esta concessão sujeita a três requisitos, a saber: cumprir as condições constantes do anúncio da Comissão de Terras de 5 de Abril de 1929, pagar o foro anual e obedecer às disposições previstas no Diploma Legislativo Provincial n.º 18, de 19 de Maio de 1928.

4. Ora, defende a recorrente, embora erradamente, que o terreno em questão está classificado, desde a sua concessão, como um prédio rústico e o alvará não refere expressamente a utilização do terreno para fins agrícolas, pelo que pode a recorrente realizar uma utilização facultativa do terreno, desde que não viole a definição legal de prédio rústico constante do n.º 2 do artigo 195.º do Código Civil (CC) e do artigo 25.º da Lei n.º 10/2013, actual Lei de terras.

5. No seu entender, o conceito de fins agrícolas é um conceito jurídico, mas o acto recorrido não define o que são fins agrícolas.

6. E, embora o terreno se destine a fins agrícolas, a recorrente considera que não se restringe ao cultivo de produtos agrícolas alimentares, podendo ser cultivadas outras espécies, tais como árvores, bambus, plantas e flores, ajardinando o terreno e embelezando o ambiente envolvente, pois, como o contrato de concessão não estabelece quais as espécies de plantas a cultivar, esta goza de liberdade de escolha nas plantas que pretende cultivar no terreno.

7. Por outro lado, o facto de a recorrente ter pedido a alteração da finalidade da concessão, não podia constituir, segundo entende, facto demonstrativo de que não tivesse mais vontade de cumprir o contrato de concessão vigente.

8. Mais refere que desenvolve uma actividade agrícola no terreno, tendo encarregado a Universidade de XXX de elaborar um plano para o terreno, a qual delineou os princípios fundamentais do plano de desenvolvimento agrícola do terreno e chegou a um acordo de cooperação preliminar com a Googol Technology para a emissão de pareceres técnicos e profissionais e prestação de apoio na execução do planeamento técnica da agricultura, elaborado pela universidade atrás referida.

9. Logo, porque entende desenvolver actividades agrícolas no terreno, julga que o acto recorrido se encontra viciado de erros nos pressupostos de facto, devendo, por isso, ser anulado.

10. Discorda, porém, a entidade recorrida desta tese, pugnando pela completa legalidade e validade do acto recorrido, o qual terá, pelas razões que a seguir invocará, de ser mantido, por não assistir à recorrente qualquer razão quanto ao vício nesta sede invocado, devendo, por isso, o recurso interposto improceder.

11. Na verdade, dir-se-á que existe vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto quando, os factos que servem de fundamento a um acto administrativo não são verdadeiros, ou apenas putativos ou erradamente reputados como verdadeiros pela Administração na prática do acto.

12. Consiste, por isso, na divergência entre os pressupostos de que o autor

do acto partiu para prolatar a decisão administrativa final e a sua efectiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão factos não comprovados ou desconformes com a realidade.

13. Não obstante, crê a entidade recorrida que o acto em apreço não se encontra ferido do vício acima apontado, uma vez apenas foram considerados, para a decisão final, factos verdadeiros e que, porque se verificaram, conduziram a esta decisão.

14. Acredita a entidade recorrida a tese de que a recorrente não apresenta factos que comprovem que esta continue a prosseguir os fins agrícolas para os quais o terreno foi concedido, sendo que a sua tentativa de invocar este vício do acto apenas tem por fundamento fazer valer a sua posição e tentar manter a titularidade daquele terreno.

15. Efectivamente, a recorrente parece não conhecer ou, pelo menos, pretende confundir o Tribunal do que seja a finalidade da concessão ou do fim para o qual o terreno foi concedido com a natureza do prédio (prédio rústico), bem como com a classificação que o artigo 23.º da Lei de terras atribui aos terrenos disponíveis, para efeitos de utilização.

16. Isto porque afirma que a concessão em causa estava sujeita apenas aos requisitos atrás referidos no artigo 3.º deste arrazoado, nada constando relativamente aos seus fins agrícolas, mas tão somente quanto à natureza rústica do prédio.

17. Enfim, apenas pode a entidade recorrida afirmar que nada é mais errado do que aquilo por que a recorrente pugna.

18. Com efeito, a concessão por aforamento encontra-se sujeita ao disposto na lei, nas cláusulas dos seus contratos e, bem assim, ao constante do seu alvará de concessão.

19. Se assim é, não pode a recorrente pretender sujeitar-se exclusivamente aos três requisitos plasmados no alvará de concessão, assinado pelo Governador de

Macau, em 6 de Junho de 1929.

20. Porém, não foi a recorrente prudente na sua tese, porquanto, ainda que tal fosse apenas o exigido, não procedia esta argumentação, dado que a primeiríssima das condições estipuladas naquele alvará é a obrigação de sujeição ao estabelecido no anúncio da Comissão de Terras, de 5 de Abril de 1929, publicado nos Boletins Oficiais n.ºs 15 e 16 da Série de 1929, do qual consta, clara, expressamente e sem margem para qualquer dúvida, que o terreno é destinado a fins agrícolas, definindo, portanto, sem espaço a qualquer outra interpretação, qual a finalidade da concessão.

21. Posto isto, não parecem restar as mais ínfimas dúvidas quanto à obrigação de prosseguir a finalidade agrícola, utilizando o terreno concedido para a função socioeconómica que foi causa dessa concessão, isto é, a actividade de cultivo agrícola.

22. O que a recorrente pretende escurecer são, na verdade, realidades diferentes: a finalidade da concessão e a natureza do prédio.

23. A finalidade concerne à função socioeconómica que esteve na base da concessão, a qual atende às condições de uso e de aproveitamento do terreno, tendo em conta as capacidades e a aptidão do terreno a conceder, ou seja, é o destino básico do solo.

24. Por seu turno, o prédio, enquanto coisa imóvel que é, por assim ser definido no artigo 195.º do CC, pode assumir a natureza rústica ou urbana.

25. Assim, um dos elementos fundamentais para a identificação dos prédios é a sua caracterização como rústico ou urbano, dada, de um modo geral, ainda que confusa e insuficientemente, pelo já citado preceito do CC.

26. Prédio rústico é então definido como uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica.

27. Complementarmente, o artigo 23.º da Lei de terras classifica, não o prédio, mas o terreno, para efeitos de utilização, de forma muito abrangente, sendo que

terreno rústico é todo aquele que não se inclui na definição de terreno urbano, mas que deve respeitar o disposto no artigo 25.º, o qual prevê que os terrenos rústicos devem ser utilizados e aproveitados em conformidade com as suas capacidades de uso e de aptidão.

28. Devem, por isso, os terrenos rústicos cumprir a função socioeconómica que fundamentou a sua concessão, isto é, prosseguir uma actividade agrícola, pecuária ou florestal.

29. Se pegarmos, aliás, na caracterização de prédio rústico, enquanto parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, fácil será constatar que não é apenas o critério objectivo material que determina esta qualificação, mas também, o critério económico, nos termos do qual se pressupõe o exercício de uma actividade de exploração ligada à terra.

30. Por conseguinte, a utilidade económica de um prédio rústico vem do solo e da sua utilização, que tem de ter como destino normal uma actividade geradora de rendimentos agrícolas, de uma exploração agrícola geradora de lucros ou de um cultivo agrícola que garanta a subsistência do seu explorador.

31. Sendo estes conceitos distintos, parece que acabam por se complementar e evidenciar ou comprovar aquilo que a entidade recorrida defende, de que a recorrente não está a utilizar e aproveitar o terreno de acordo com as suas capacidades de uso e aptidão, por não estar a destinar o terreno à função socioeconómica que gerou a concessão, não prosseguindo os fins para os quais foi concedido, porquanto a recorrente não utiliza o terreno para uma actividade de cultura agrícola.

32. Na verdade, um prédio rústico exige que nele se exerça uma actividade ligada à exploração de terra, não só de produtos alimentares agrícolas, como a recorrente pretende cingir o conceito, mas de quaisquer produtos agrícolas, que se destinem a uma exploração geradora de rendimentos/lucros para o seu explorador ou

que pelo menos sirva para a sua subsistência, não se bastando, como a recorrente afirma, com o ajardinamento ou embelezamento do terreno.

33. Por outro lado, uma concessão de um terreno com a finalidade agrícola exige a prossecução de uma actividade agrícola, ou seja, uma exploração de cultivo agrícola, geradora de lucros ou capaz da subsistência do seu titular, não bastando, por isso, a existência, no terreno de plantas, árvores ou ervas daninhas, para ajardinamento, se não se demonstrar que desse cultivo a recorrente obteve lucros ou proveio à sua subsistência.

34. Aliás, a afirmação da recorrente de que no terreno existem plantas de modo a ajardinar e embelezar o meio ambiente envolvente colide com a disposição do artigo 25.º da Lei de terras, denotando uma utilização do terreno em desconformidade com as capacidades de uso e aptidão dos solos e comprova a não prossecução dos fins para os quais a concessão do terreno foi gerada.

35. E nem o facto de a recorrente ter encarregado a Universidade de Sun Yat-Sen de elaborar um plano para o terreno ou ter chegado a um acordo de cooperação preliminar com a Googol Technology para a emissão de pareceres técnicos e profissionais são suficientes para afastar a realidade de que no terreno não se encontra a ser exercida qualquer actividade agrícola, na medida em que tais estratégias não comprovam um efectivo uso do terreno de acordo com as suas capacidades e aptidões, podendo, quando muito, denotar uma intenção de vir a prosseguir determinada actividade agrícola.

36. Além do mais, a recorrente contradiz-se e apenas logra provar o contrário do que pretende, ao afirmar que, de quando em vez, envia ao terreno trabalhadores para inspeccionar o local, verificar se existe depósito de resíduos ou proceder à limpeza desses detritos.

37. Isto porque, a prossecução de uma actividade agrícola implica um trabalho diário de cultivo e tratamento do terreno, não apenas em determinados

períodos, sendo que tal obstaría igualmente ao depósito de quaisquer lixos no mesmo, situação que denota abandono, porquanto qualquer pessoa que pretendesse deixar quaisquer detritos, não se atreveria a fazê-lo se constatasse tratar-se de um terreno devidamente cultivado ou verificasse encontrarem-se trabalhadores agrícolas ali a labutar.

38. De mais a mais, a entidade recorrida interroga-se como poderia cultivar-se ou manter-se uma produção agrícola num terreno onde existam lixos ou detritos depositados!!

39. Julga a entidade recorrida ser de senso comum que tal situação impedia, senão impossibilitava a actividade agrícola, dado que o mais certo é que as culturas não germinassem.

40. Ora, torna-se claro que o mesmo não se encontra a prosseguir os fins para os quais foi concessionado, tendo deixado, de igual modo de prosseguir a função socioeconómica que foi causa desta concessão.

41. Donde, cessando o aproveitamento agrícola do mesmo, cessa a prossecução da função socioeconómica que foi causa da concessão, não estando a ser prosseguida a finalidade da concessão, em clara violação do dever de utilização do terreno em conformidade com os fins consignados.

42. Estando esta omissão de aproveitamento e utilização do terreno, de acordo com os fins estipulados na concessão, expressamente sancionada na Lei de terras, a qual prevê, no n.º 3 do artigo 169.º, conjugado com a alínea 3) do n.º 1 do mesmo artigo, que os terrenos concedidos por aforamento possam ser devolvidos quando os fins que estiveram na origem da concessão não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos.

43. A *ratio legis* desta norma reside no sancionar o incumprimento do dever de utilização do terreno em conformidade com as suas capacidades de uso e de aptidão, bem como na garantia do interesse público de que os terrenos se encontram a

ser utilizados e a prosseguir os fins consignados.

44. Não estando a recorrente a prosseguir os fins que estiveram na origem desta concessão, a decisão de declaração de devolução do terreno é aquela que melhor salvaguarda o interesse público.

45. Sendo este prosseguido se os terrenos estiverem a ser devidamente aproveitados e utilizados, em conformidade com as suas capacidades de uso e aptidão, prosseguindo os fins consignados e cumprindo a função socioeconómica que serviu de base à concessão.

46. Razões pelas quais entende a entidade recorrida que a declaração de devolução do terreno é perfeitamente válida e legal e deve ser mantida, não estando o acto recorrido inquinado pelo vício invocado.

47. Impugnando-se, por isso, os artigos 12.º a 13.º, 20.º a 21.º, 23.º a 30.º, 34.º, 40.º, 42.º, 46.º a 48.º e 58.º do recurso apresentado pela recorrente.

#### **B) Da alegada não verificação dos pressupostos aplicáveis à devolução do terreno da concessão por arrendamento**

48. Afirma a recorrente que o acto recorrido violou a lei por não se mostrarem preenchidos os pressupostos para a aplicação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 169.º da Lei de terras.

49. Na sua tese, uma vez que o artigo 87.º da Lei de terras manda aplicar subsidiariamente aos contratos de concessão por aforamento as normas civis aplicáveis, deve ser de conjugar e aplicar o regime do incumprimento do contrato previsto na Lei Civil (mora e incumprimento definitivo).

50. Nestes termos, só no caso de incumprimento definitivo é que o credor (entidade recorrida) tem o direito de resolver o contrato. Ora, no caso do procedimento de devolução do terreno, só quando se verificasse o incumprimento definitivo por parte da concessionária (recorrente) é que poderia efectivar-se a declaração de devolução.

51. Defende a recorrente que mesmo que se considere que não tenha

utilizado o terreno para os fins consignados durante um período de tempo, ela apenas se constituiu em mora, não existindo, desde logo, um incumprimento definitivo, pois, nos termos do artigo 797.º do CC, apenas se considera não cumprida a obrigação se, em consequência da mora, o credor perder o interesse na prestação ou esta não for realizada no prazo que, por interpelação, for fixado pelo credor.

52. Por essa razão, não tendo a entidade recorrida dado à recorrente uma oportunidade de corrigir a sua conduta, interpelando-a para o cumprimento, não se transformou a mera mora em incumprimento definitivo e, como tal, não poderia ter sido declarada a devolução do terreno.

53. Contudo, tal teoria é, salvo o devido respeito, descabida, não podendo a entidade recorrida com ela concordar.

54. Se estamos na presença de um contrato de direito administrativo, cujo regime jurídico é traçado pelo direito administrativo, ou seja, é regido, primariamente, por regras e princípios de direito público, apenas se aplicando, supletivamente, os princípios e regras gerais dos contratos e outras disposições de direito privado, a situações que não estejam previstas no contrato ou na Lei de Terras, a entidade recorrida tem dificuldade em perceber como pretende a recorrente fazer valer regras de relações jurídicas privadas, nomeadamente aquelas relativas ao não cumprimento das obrigações.

55. É que a matéria de extinção do contrato de concessão por devolução do terreno está expressamente prevista na Lei de Terras, no seu artigo 169.º, pelo que o incumprimento deste contrato de concessão deve ser aferido à luz do regime previsto naquelas normas, não sendo necessário recorrer supletivamente a outra legislação aplicável.

56. De facto, na generalidade das situações contratuais, para que um contrato possa ser resolvido torna-se necessário verificar-se o incumprimento definitivo, o que acontece quando o credor, em consequência da mora, perde o interesse que

tiver na prestação, ou que esta não seja realizada dentro do prazo que razoavelmente for fixado pelo credor, contudo, no caso em apreço, o que a Administração pretende é declarar a devolução do terreno, com um regime especial previsto na Lei de Terras, e não accionar o direito de resolução de um contrato.

57. E o procedimento de devolução do terreno, cuja *ratio legis* reside no sancionar o incumprimento do dever de utilização do terreno em conformidade com as suas capacidades de uso e de aptidão, mas também em garantir a prossecução do interesse público de que os terrenos se encontram a ser utilizados e a prosseguir os fins consignados, encontra-se expressamente previsto no artigo 169.º da Lei de terras, pelo que é inútil socorreremo-nos da aplicação subsidiária das normas civis.

58. Assim sendo, não tem razão a recorrente ao pretender ver aqui aplicado o artigo 797.º do CC.

59. Efectivamente, as modalidades de extinção do contrato de concessão estão especialmente previstas na Lei de Terras: a caducidade, a rescisão e a devolução, bem como os respectivos pressupostos, não sendo necessário recorrer às regras gerais do direito civil, que prevêm o direito de resolução do contrato fundado na mora do devedor, se em consequência dela, o credor perder o interesse na prestação ou, depois de devidamente interpelado, mantiver o incumprimento.

60. Se atentarmos no regime da devolução do terreno, facilmente se conclui que esta causa de extinção do contrato se verifica quando o concessionário não cumpre (no caso, porque não prosseguiu os fins consignados), ficando a entidade concedente com o direito de extinguir o contrato, a título de sancionatório e de garantia de prossecução do interesse público, como bem preceitua o artigo 169.º da Lei de terras.

61. Sempre se dirá que o objectivo primordial do legislador, neste caso, é sancionar um comportamento faltoso do concessionário e evitar que essa situação de incumprimento, lesiva do interesse público subjacente à concessão e que põe em causa

a sua manutenção, se prolongue no tempo.

62. Com efeito, quando, nos termos do artigo 169.º da Lei de terras, se sanciona com a devolução do terreno, o que se pretende, fundamentalmente, é evitar que o terreno se mantenha na posse do concessionário numa situação contrária ao interesse público subjacente à concessão (que exige que o terreno se transforme numa unidade socioeconómica produtiva) e também contrária ao interesse geral urbanístico.

63. Por seu turno, a ser assim, ao pretender a recorrente chamar à colação aquelas normas do direito civil, então não poderá também fazer tábua rasa das regras previstas no artigo 787.º e no n.º 1 do artigo 793.º, ambos do CC, segundo as quais, o devedor, pela simples mora ou pelo incumprimento, está obrigado a indemnizar o credor pelos prejuízos ou danos que causa ao credor.

64. Razões pelas quais não tem quaisquer fundamentos os motivos apontados pela recorrente para invalidar, nesta parte, o acto recorrido, impugnando-se, pois, os artigos 71.º e 72.º, 75.º e 76.º e 78.º a 82.º da petição inicial.

### **C) Da alegada violação do princípio da boa-fé**

65. Vem a recorrente afirmar que a Administração, nas relações que estabelece com os particulares, deve sempre observar e cumprir os ditames da boa-fé, nomeadamente, mediante a tutela da confiança.

66. Ora, a recorrente requereu a alteração da finalidade da concessão deste terreno, nos termos do artigo 139.º da Lei de Terras, estando a prever apenas que a Administração proferisse uma decisão de deferimento ou indeferimento deste pedido e não ser confrontada, igualmente, com a declaração de devolução do terreno pelos motivos já conhecidos.

67. Mas a entidade recorrida impôs outras sanções, mediante a declaração de devolução do terreno, excedendo as expectativas razoáveis criadas pela recorrente, o que consubstancia uma situação de abuso de direito, violando o princípio da boa-fé e prejudicando a confiança depositada na Administração.

68. Com a devida vénia, não pode a entidade recorrida concordar com tal fundamentação, a qual está destinada a improceder, por não assistir qualquer razão à recorrente, sendo o acto recorrido, também quanto a esta matéria, perfeitamente válido e legal, não se mostrando ferido da invalidade apontada, devendo ser mantido, pelas razões que a seguir se preocupará de alegar.

69. De facto, a recorrente intentou um pedido de alteração de finalidade da concessão, ao qual a entidade recorrida estava legalmente obrigada, como fez, a dar seguimento e decidir.

70. Porém, o âmbito do procedimento administrativo não pode bastar-se com a iniciativa dos particulares, podendo o mesmo ocorrer, como prevê o artigo 57.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), por iniciativa da Administração.

71. Aliás, nos termos do artigo 59.º do CPA, os órgãos administrativos, mesmo que o procedimento seja instaurado por iniciativa dos interessados, podem proceder às diligências que considerem convenientes, ainda que sobre matérias não mencionadas nos requerimentos e decidir coisa diferente ou mais ampla que a pedida, quando o interesse público assim o exigir.

72. Deste modo, tendo a entidade recorrida conhecimento que aquele terreno não se encontrava a prosseguir os fins para os quais foi concedido, tendo deixado de prosseguir a função socioeconómica que foi causa da sua concessão, porque cessou o aproveitamento agrícola do mesmo, não poderia ter outra actuação senão a de iniciar o procedimento tendente à devolução do terreno, em cumprimento do princípio da prossecução do interesse público.

73. A devolução do terreno tem como objectivo sancionar o incumprimento do dever de utilização do terreno e garantir o interesse público de que os terrenos se encontram a ser utilizados e a prosseguir os fins consignados e que estiveram na origem da concessão.

74. Ainda que a recorrente pudesse questionar se a não prossecução dos

fins agrícolas vincularia a declaração de devolução do terreno, levando, conseqüentemente à extinção do domínio útil sobre o mesmo e à reversão da sua posse à Administração, dada a margem de discricionariedade que existe nesta decisão, não podia, contudo, negar que a entidade recorrida tinha pelo menos a possibilidade de iniciar este procedimento, independentemente de o mesmo ir além do requerido, porquanto aquela assim estava obrigada, pelos ditames do interesse público e da legalidade.

75. Não obstante, a decisão de devolução, apesar desta margem de discricionariedade foi pautada por juízos de conveniência e oportunidade, em cumprimento pelos princípios da legalidade e do interesse público, tendo a entidade recorrida entendido, que neste caso em concreto era a que melhor serviria estes pressupostos, na medida em que não estava reunida a garantia do interesse público de que os terrenos se encontravam a ser utilizados e a prosseguir os fins consignados, pois este terreno estava abandonado, a recorrente demonstrou interesse em prosseguir outra finalidade que não aquela, tendo vindo requerer a sua alteração, não tendo demonstrado interesse na continuidade da actividade agrícola.

76. Em suma, considera a entidade recorrida que o acto recorrido não se encontra ferido pelo vício invocado, porquanto a sua actuação apenas se pautou pelo cumprimento dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público.

77. Razões pelas quais entende a entidade recorrida que a declaração de devolução do terreno é perfeitamente válida e legal, impugnando, portanto, os artigos 112.º a 116.º da petição inicial apresentada pelo recorrente.

78. Por conseguinte, o acto recorrido é completamente legal, válido e deve ser de manter, estando o presente recurso obrigatoriamente destinado a improceder.

#### **D) Das diligências de prova requeridas**

79. Em sede de produção de prova, vem a recorrente requerer que sejam ouvidas as testemunhas por si arroladas com a petição inicial, bem como seja realizada

uma inspecção ao local.

80. Salvo o devido respeito, a entidade recorrida é da opinião que tais diligências se demonstram completamente inúteis.

81. Nos termos do artigo 20.º do CPAC, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.

82. E, no entender da entidade recorrida, para aferir da legalidade do acto recorrido, a prova constante dos processos administrativos instrutores é adequada e suficiente para a análise que esse Tribunal tem por mister fazer.

83. Ademais, não se vislumbra que, dada a natureza do recurso contencioso, se possa aceitar a produção de prova testemunhal ou a vistoria ao local para comprovação da legalidade/ilegalidade do acto recorrido.

84. Na verdade, tais meios de prova seriam adequados para um processo de plena jurisdição, em que o Tribunal pudesse fazer uma definição da situação jurídica da recorrente, sem estar limitado pelo conteúdo de um acto administrativo e pela análise da sua legalidade.

85. Com efeito, não equaciona a entidade recorrida em que medida a produção de prova testemunhal ou a realização de uma vistoria ao local se mostram essenciais para a apreciação dos vícios assacados pela recorrente ao acto recorrido.

86. Nestes termos julga a entidade recorrida que devem ser indeferidas estas diligências de prova requeridas pela recorrente.

87. 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 pela recorrente.

\*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público** junto do TSI emitiu o

douto parecer de fls. 228 a 233, pugnando pelo improvimento do recurso.

\*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

\* \* \*

## **II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”*.

Não há exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

\* \* \*

## **III – FACTOS**

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

### **第 42/2023 號運輸工務司司長批示**

透過澳督於一九二九年五月二十一日作出的批示，將一幅面積 5,676 平方米，位於路環島，鄰近譚公廟前地以長期租借方式批予 B，作為農業用途的土地，且永遠不能用作公眾或私家墳墓。該批給以公開拍賣方式判給並由 1929 年 6 月 6 日的第 18 號土地批給執照作為憑證。

該批給已於物業登記局作登記，有關土地標示於 B30 冊第 135 頁第 11354 號，其田底權以國家的名義登錄於 F4 冊第 31 頁第 2251 號，而其利用權以 B 名義登錄於 F4 冊第 31 頁背頁第 2252 號。

透過載於私人公證員 C 第 8 號簿冊第 61 頁的 1996 年 5 月 17 日的公證書，設於

澳門 XXX 街 XXX 地下並登記於商業及動產登記局第 11055(SO)號的 **A 有限公司**，根據以其名義作出的載於第 G58K 號簿冊第 37 頁的第 17682 號登錄，以購買方式取得上述土地的利用權。

據多次在該土地上進行的稽查工作顯示，土地並沒有按其使用效能及性能加以使用，不論最近還是之前也沒有進行任何農業活動，因此沒有履行作為批給依據的社會經濟功能。直至承批公司獲通知在書面聽證中就不履行按照批給憑證規定的用途使用土地的義務發表意見時，承批公司方開始進行土地的種植。

鑒於承批公司在書面聽證回覆中所陳述的理由，無法改變因未有實現批出土地的目的而宣告收回土地的決定意向，故符合第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十九條第一款（三）項結合第三款規定的前提。

基於此，

運輸工務司司長行使《澳門特別行政區基本法》第六十四條賦予的職權，並根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十九條第一款（三）項結合第三款及第一百七十條的規定，作出本批示。

一、茲公佈，運輸工務司司長行使第 184/2019 號行政命令第一款授予的執行權限，透過二零二三年九月十一日批示，根據及基於作為該批示組成部分的土地委員會第 67/2023 號意見書，宣告收回該委員會第 24/2023 號案卷所述的一幅面積 5,676 平方米，位於路環島，鄰近譚公廟前地，以長期租借方式批出，標示於物業登記局第 11354 號的農用土地由於未有按照批給憑證規定實現批出土地的目的。

二、基於上款所述的收回，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，承批公司「**A 有限公司**」無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

三、根據由第 7/2004 號法律、第 9/2004 號法律、第 9/2009 號法律及第 4/2019 號法律修改的第 9/1999 號法律第三十六條（八）項（2）分項以及由十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款（a）項及第二十六條第二款（b）項的規定，得於通知之日起計三十日內就宣告收回土地的行為，向中級法院提出司法上訴。

四、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條第一款及第一百四十九條的規定，「**A 有限公司**」亦可於十五日內向作出行為者提出聲明異議。

五、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第六十四條的規定，利害關係人可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路 33 號 18 樓的土地工務局技術輔助處查閱土地委員會該案卷，並可藉支付應繳金額，申請發出有關文件的證明、複製本或經認證的聲明書。

六、本批示即時生效。

二零二三年十二月六日

運輸工務司司長 XXX

\*

### 第 67/2023 號意見書

第 24/2023 號案卷 – 基於土地的使用偏離批給的目的，因此建議宣告收回一幅以長期租借制度及公開招標方式批予 B，位於路環島，鄰近譚公廟前地，面積 5,676 平方米的土地，該批給由 1929 年 6 月 6 日發出的第 18 號土地批給執照作為憑證。

I

1. 應 B 所求，透過刊登於 1929 年 4 月 5 日第 15 號及第 16 號的《澳門政府憲報》之公告，土地委員會公開拍賣一幅將以長期租借方式批出，位於路環島，鄰近譚公廟前地，面積 5,676 平方米，作為農業用途的土地，當中明確指出該土地永遠不能用作公眾或私家墳墓。

2. 土地判給 B 後，透過 1929 年 6 月 6 日發出的第 18 號土地批給執照作為上述以長期租借制度批出的土地的批給憑證。

3. 該批給已於物業登記局作登記，有關土地標示於 B30 冊第 135 頁第 11354 號，其利用權以 B 名義登錄於 F4 冊第 31 頁背頁第 2252 號，而其田底權以國家的名義登錄於 F4 冊第 31 頁第 2251 號。

4. 透過載於私人公證員 C 第 8 號簿冊第 61 頁的 1990 年 5 月 17 日的公證書，**A 有限公司**，下稱承批人，法人住所設於澳門 XXX 街 XXX 地下，登記於商業及動產登記局第 11055(SO)號，根據以其名義作出的載於第 G58K 號簿冊第 37 頁的第 17682 號登錄，以購買方式取得上述農用土地的利用權。

II

5. 承批人於 2018 年 12 月 11 日透過收件編號為 T-13437 號的申請書向土地工務運輸局申請發出上述土地之規劃條件圖。

6. 該局城市規劃廳透過 2020 年 4 月 28 日第 0364/DPU/2020 號內部通訊向該局土地管理廳諮詢，當中詢問到，鑑於批給用途、批給執照規定的限制以及載於競投(拍賣)公告中的土地永遠不能用作公眾或私家墳墓的條件，將土地用途訂定為“非工業”是否與第 10/2013 號法律《土地法》第一百三十九條有抵觸，並諮詢有關該土地的批給、用途及利用的限制的意見。

7. 同年 5 月 25 日土地管理廳透過第 357/DSO/2020 號內部通訊回覆城市規劃廳，其所諮詢土地是透過公開招標方式批給，不適用《土地法》第一百三十九條第三款的規定。另該土地僅可作農業用途，且根據批給合同規定，須按其使用效能及性能加以使用和利用，因此，不適用規劃條件圖的規定。

8. 城市規劃廳於 2020 年 7 月 23 日透過第 928/DPUDEP/2020 號公函通知承批人，根據《土地法》第二十五條的規定，不具備條件發出規劃條件圖。

9. 及後，城市規劃廳透過 2020 年 10 月 20 日第 0995/DPU/2020 號內部通訊，向土地管理廳轉送承批人於 2020 年 8 月 13 日遞交的收件編號為 105990/2020 號的申請書，

承批人於申請書中表示不同意第 928/DPUDEP/2020 號公函的內容，並繼續要求發出規劃條件圖及修改批給用途。城市規劃廳在該內部通訊中表示，待收到修改土地用途之分析結果後，才能繼續跟進後續工作，尤其是倘有的規劃條件圖編製。

10. 基此，土地管理廳透過 2021 年 1 月 13 日第 017/8155.01/DSO/2021 號內部通訊諮詢該局法律廳題述更改用途的申請以及對於已沒有在該土地上進行任何農業活動而將採取的程序之意見。

11. 根據 2021 年 4 月 8 日第 16/DJU/2021 號報告書上所載的法律廳意見，於多次視察時所拍到的照片已適當證明不論最近還是之前土地內都沒有進行任何農業活動，此情況屬於沒有按批給憑證規定的用途利用和使用土地。根據《土地法》第一直六十九條第三款並結合同一條的第一款(三)項的規定，沒有履行使用土地的義務，即沒有繼續作農業用途使用土地，可作出收回土地的處罰。

12. 法律廳認為，不應讓土地被荒廢的情況拖延下去，但亦不妨礙具體分析和考量哪一個才是對保障公共利益的最好解決方法，而該廳認為最好解決方法是收回土地。

13. 根據《土地法》第一百三十九條的規定，修改用途須經行政長官預先許可，而法律廳對修改用途的意見是，即使有關決定是以自由裁量方式作出，亦即是該決定須符合同一法律第一百四十一條規定的準則，亦應考慮該區的城市規劃，結論是，鑑於土地現時的狀況及承批人在其上興建墳墓的申請，將會更沉重地增加土地使用的負擔，所以現時並非適當的時刻批准修改用途。

14. 最後，法律廳強調，倘若上級決定開展收回土地的程序，以及否決承批人提出的修改批給用途的申請，應將最終決定的意向預先通知承批人，以便其可根據《行政程序法典》第九十三條的規定行使利害關係人的聽證權。

15. 為查核土地的利用情況，土地管理廳人員按照《土地法》第一百八十五條第一款(二)項的規定，於 2020 年 7 月 17 日、2021 年 1 月至 8 月每月定期前往題述土地視察及作拍照，從照片可見土地周邊設有鐵絲圍網，部分圍網有損毀情況，土地內沒有行人通道，沒有人在土地內，且土地內林木茂密，雜草叢生，沒有發現有任何農作活動痕跡及農作物。土地管理廳認為此乃土地處於長時間荒廢狀況得出的結果。

16. 基於此情況及法律廳 2021 年 4 月 8 日第 16/DJU/2021 號報告書之法律意見，土地管理廳於 2021 年 9 月 1 日作成第 232/DSO/2021 號建議書，建議上級考慮否決承批人提出將土地的農業用途修改為公眾或私家墳墓用途的申請，展開收回上述土地之程序，以及在作出上述決定前對承批人進行預先書面聽證。土地工務運輸局局長於 2021 年 11 月 16 日作出同意副局長建議將建議書退回土地管理廳補充資料的批示。

### III

17. 為履行局長的上述批示，土地管理廳從地籍資訊網、該局城市規劃廳及城市建

設廳獲取了以下資料：

17.1 地籍資訊網 G2G 下載的航空/衛星照片顯示題述土地在 2011 至 2020 年期間均處於林木茂密的狀況，沒有用作土地批給執照所規定之農業用途跡象；

17.2 2014 年 2 月 13 日發出的第 89A109 號街道準線圖及 2016 年 8 月 10 日發出的第 89A109 號規劃條件圖，皆訂定土地的規劃條件為非工業用途；

17.3 根據 2022 年 1 月 6 日第 00024/DURDEP/2022 號內部通訊及附件，城市建設廳表示，土地之工程所有人自 2015 年 2 月 12 日至 2019 年 1 月 30 日向土地工務運輸局遞交多個建築計劃草案及建築計劃修改草案，擬於地段建造骨灰安置所。該廳於 2019 年 9 月 20 日透過第 13852/DURDEP/2019 號公函通知申請人，其於 2019 年 1 月 30 日遞交的建築計劃修改草案 T-2074/2019，因沒有附上有效的規劃條件圖，現階段未能對所遞交的修改草案作審閱。另一方面，申請人於 2021 年 5 月 5 日向土地工務運輸局遞交建築計劃草案第 T-5774 號，擬以鐵絲圍網圍封土地，有關的草案尚在審批中。

18. 土地管理廳取得了上點所指的補充資料後，於 2022 年 1 月 12 日撰寫第 008/DSO/2022 號建議書，維持 2021 年 9 月 1 日第 232/DSO/2021 號建議書的分析，並建議上級考慮根據第 10/2013 號法律《土地法》第三十九條第(五)項及第一百三十九條一款的規定，否決承批人提出修改土地用途作公眾或私家墳墓之用途的申請；並根據同一法律第一百六十九條第一款(三)項以及結合同一條文第三款的規定，展開收回土地的程序，且基於題述土地上不存在任何改善物，承批人無權獲得任何賠償；此外，該廳建議根據《行政程序法典》第九十三條及續後條文的規定，在作出上述決定前對承批人進行預先書面聽證。

19. 運輸工務司司長於 2022 年 1 月 17 日在該建議書上作出“進行預先聽證”的批示。

20. 已透過 2022 年 1 月 18 日第 042/DSO/2022 號公函通知承批人行使其聽證權，承批人於 2022 年 1 月 28 日透過收件編號第 15493/2022 號申請書作出書面答覆。

21. 應土地管理廳要求，法律廳於 2022 年 6 月 13 日透過第 295/00062/DJU/2022 號報告書，對承批人遞交的書面回覆進行分析，就承批人引述一直種植不同品種的植物以對土地進行園林綠化及美化周邊環境一事，法律廳表達的看法是，總括而言，農用房地產要求在其上進行與土地開墾/耕種有關的活動，而農業用途的土地批給則要求持續進行農業活動，故此，在土地上存在少許植物、樹木或雜草並不足夠。而事實上，土地上存在一些植物作園林綠化或美化周邊環境意味著沒有按土地的使用效能及性能加以使用，此與《土地法》第二十五條的規定相違背，因為土地現時沒有用作起碼能產生足以持有人維生的農業收入的農業耕種。

22. 因此，法律廳結論認為應維持否決修改題述土地的用途的申請，以及宣告收回該幅土地的決定，因為承批人沒有提出任何能改變或阻卻此決定意向的事實。

23. 土地管理廳人員於 2022 年 2 月至 5 月每月定期繼續到土地現場進行拍照筆

錄，及至 2022 年 8 月 23 日的現場照片，均發現土地有剛開墾用作耕種的田地種了少量農作物。

24. 鑑於作出有關決定，土地管理廳依據第 295/00062/DJU/2022 號報告書撰寫了 5 月 5 日第 4485/109/DSO/2023 號建議書，並在建議書中轉錄了報告書第 42 點、第 44 至 51 點、第 55 點及第 60 點，以及認為有關土地的狀況符合《土地法》第一百六十九條一款(三)項規定。土地管理廳的看法是，考慮到承批人於 2022 年 1 月 19 日收悉通知其進行書面聽證之公函一事，再從土地開墾耕種活動時序來看，不排除承批人僅在知悉行政當局擬收回土地後才開始在土地上耕種。

25. 至於修改土地批給用途的申請方面，考慮到載於上述法律報告書第 33 點及第 60 點中的分析，土地管理廳的意見認為應否決該申請。

26. 結論是，考慮到法律廳之法律意見、土地管理廳 2021 年 9 月 1 日第 232/DSO/2021 號及 2022 年 1 月 12 日第 008/DSO/2022 號建議書的內容，該廳建議上級考慮根據《土地法》第三十九條(五)項及第一百三十九條第一款的規定，否決承批人提出修改土地用途作公眾或私家墳墓之用途的申請。

27. 此外，基於土地長期被荒廢，沒有持續進行農業活動，應根據同一法律第一百六十九條第一款(三)項以及結合同一條文第三款的規定，宣告收回題述土地及根據同一法律第一百六十九條第三款第二部分的規定，由於土地上不存在任何改善物，澳門特別行政區無須向承批人作出賠償；最後，土地管理廳建議按照第 60/99/M 號法令第三條的規定，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

28. 運輸工務司司長於 2023 年 8 月 4 日在該建議書上作出同意批示。

29. 綜上所述，本委員會經分析案卷後，認為根據《土地法》第一百四十一條第一款的規定，修改批給用途或更改土地利用的申請是以自由裁量方式審議，同時應考慮此規定列舉的各項因素。根據《土地法》第二條(七)項規定的對國有土地的管理、使用及利用方面的規劃約束原則，肯定仍要同樣分析尤其是澳門特別行政區總體規劃對該地點所規定的土地用途，但亦不要忽略承批人的申請是違反批給用途以及批給執照規定土地不能用作公眾或私家墳墓的限制。

30. 然而，在程序的調查階段已適當證明土地已有很長時間沒有按其使用效能及性能加以使用和利用，所以沒有繼續其批給所基於的社會經濟功能，即進行農耕活動。承批人僅當收到通知就不履行合同的情況作書面聽證時才開始在土地上耕種。

31. 所以，明顯違反按照有關憑證規定的批給目的使用土地的義務，因為沒有繼續實現又或停止實現該等目的。故出現《土地法》第一百六十九條第一款(三)項結合同一條文第三款規定的收回土地的原因。

32. 土地委員會審議及考量具體情況後，認為不論是否修改批給用途，維持該批給不是更好地保障公共利益的最適當做法，所以同意土地工務局的建議，否決承批人提出修改批給用途的申請，並宣告收回土地。

#### IV

土地委員會於 2023 年 9 月 7 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到 2021 年 4 月 8 日第 16/DJU/2021 號和 2022 年 6 月 13 日第 295/00062/DJU/2022 號報告書以及 2021 年 9 月 1 日第 232/DSO/2021 號、2022 年 1 月 12 日第 008/DSO/2022 號和 2023 年 5 月 5 日第 4485/109/DSO/2023 號建議書和其內所載的意見 以及運輸工務司司長於 2023 年 8 月 4 日在第 4485/109/DSO/2023 建議書上所作的批示，基於上述指出的事實，本委員會不反對土地工務局的建議，同意否決承批人提出修改批給用途的申請，另一方面，亦不反對由於土地的使用偏離批給的目的，可宣告收回題述土地，根據《土地法》第一百七十條的規定，收回土地應透過行政長官批示宣告。

2023 年 9 月 7 日於土地委員會。

\* \* \*

#### **IV – FUNDAMENTOS**

A propósito das questões suscitadas pela Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughtas considerações:

“(…)

1.

**A, Limitada**, melhor identificada nos autos, interpôs o presente recurso contencioso, pedindo a anulação do despacho do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 6 de Dezembro de 2023, que declarou a devolução do terreno rústico concedido por aforamento com a área 5 676 m<sup>2</sup>, situado na ilha de Coloane, junto ao Largo Tam Kong Miu, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 11 354 a fls. 135 do livro B30.

Regularmente citada, a Entidade Recorrida apresentou contestação na qual concluiu no sentido da improcedência do recurso contencioso.

2.

(i.)

O primeiro dos vícios que a Recorrente imputa ao acto recorrido é o do erro nos pressupostos de facto.

Salvo o devido respeito, parece-nos que não tem razão. Pelo seguinte.

Como sabemos, o erro sobre os pressupostos de facto ocorre quando se verifica uma divergência entre os factos de que o autor do acto partiu para proferir a decisão administrativa e a sua efectiva verificação na situação em concreto, resultante da circunstância de se terem considerado na decisão administrativos factos não provados ou desconformes com a realidade. Dizendo de outro modo, ocorre o dito erro quando os fundamentos de facto que motivaram o acto administrativa praticado, ou não existiam de todo ou, pelo menos, não existiam com a dimensão ou configuração suposta pelo respectivo autor.

No caso, como já referimos, o pressuposto de facto do acto recorrido cuja verificação a Recorrente discute é o de o terreno não estar a ser utilizado em conformidade com as suas capacidades de uso e aptidão, em virtude de nele não haver qualquer actividade de cultura agrícola, quer recente, quer antiga. Cremos, todavia, que tal pressuposto está demonstrado nos autos. Resulta, com efeito, da actividade instrutória que foi desenvolvida pela Administração em sede procedimental que nela foram recolhidos indícios muito sólidos demonstrativos de que a base factual em que assentou o acto recorrido tem efectiva correspondência com a realidade. Na verdade, à luz das mais elementares regras da experiência, conclui-se que o terreno aqui em causa, embora nunca tenha perdido, como alega a Recorrente, a sua natureza rústica, deixou de ser, há largo tempo, objecto de qualquer exploração agrícola. Não se discute que, como também alega a Recorrente, nesse terreno tenham crescido e continuem a crescer árvores, arbustos e outras plantas, mas o ponto não é esse. A questão essencial é a de saber se o terreno foi ou não objecto do exercício de uma actividade humana de cultivo do solo, constante e funcionalmente orientada, tendo em vista a produção de alimentos de modo economicamente relevante, e em relação a essa questão, tal como a Administração concluiu no decurso do procedimento, a resposta não pode deixar de ser negativa.

Ora, tendo sido nesse pressuposto de facto – o de que a Recorrente deixou de exercer qualquer actividade de exploração agrícola no terreno – que assentou o acto recorrido, a conclusão que se impõe, a nosso modesto ver, é a de que esse acto não sofre do erro que lhe vem imputado pela Recorrente.

## **(ii.2)**

O segundo fundamento do recurso consiste na invocação de que, no caso, não estão preenchidos os pressupostos legais da devolução do terreno. A Recorrente imputa ao acto recorrido a violação de lei na modalidade de erro na interpretação e aplicação da norma legal da alínea 3) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 169.º da Lei de Terras, já que, segundo diz, a devolução do terreno só poder ser determinada nas situações de incumprimento definitivo do contrato determinado à luz do artigo 797.º do Código Civil.

Vejamos.

### **(ii.2.1)**

De acordo com as normas da Lei de Terras acabadas de referir, o Chefe do Executivo pode declarar a devolução de terrenos concedidos por aforamento, independentemente de serem ou não definitivas, «quando a utilização do terreno se afaste dos fins para que foi concedido ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos».

Como já vimos, a Administração praticou o acto recorrido com base no pressuposto de que a Recorrente não estava a prosseguir os fins para que o terreno foi concedido, uma vez que nele não estava a ser desenvolvida qualquer actividade agrícola. Ora, não sendo controvertido que o terreno foi concedido para fins agrícolas, parece-nos seguro concluir que se encontra preenchida a previsão ou a hipótese da norma do n.º 3 em conjugação com a da alínea 3) do n.º 1 do artigo 169.º da Lei de Terras, na exacta medida em que o fim da concessão deixou, objectivamente, de ser prosseguido. Por isso, neste ponto, a Administração não incorreu em qualquer erro de interpretação e aplicação da lei.

### **(ii.2.2)**

A Recorrente aduz, no entanto, um outro fundamento para suportar a sua pretensão impugnatória que é o de que a lei exige o incumprimento definitivo da obrigação, não se bastando com a simples mora.

Cremos, salvo o devido respeito, que também aqui lhe falta razão.

A rescisão da concessão por arrendamento ou a devolução do terreno aforado previstas no artigo 169.º da Lei de Terras revestem, como julgamos pacífico, carácter sancionatório, distinguindo-se, portanto, da rescisão por imperativo de interesse público que se encontra prevista na alínea c) do artigo 167.º do CPA. Decorre, na verdade, da leitura da norma do artigo 169.º da Lei de Terras que a rescisão aí prevista se funda, invariavelmente, num incumprimento de obrigações contratuais e/ou legais por parte do concessionário, incumprimento esse que, por poder originar uma reacção sancionatória do concedente, terá de ser imputável àquele.

Em geral, na responsabilidade obrigacional, como sabemos, e resulta do disposto no n.º 1 do artigo 788.º do Código Civil, recai sobre o devedor uma presunção de culpa no não cumprimento da obrigação a que se encontra adstrito. Deste modo, o afastamento da responsabilidade do devedor passará pela demonstração de que o incumprimento não lhe é imputável, o que sucederá sempre que esse não cumprimento for devido a facto do credor, de terceiro, ou a caso fortuito ou de força maior (veja-se, neste sentido, LUÍS MANUEL TELES MENEZES LEITÃO, *Direito das Obrigações*, volume II, Coimbra, 2017, p. 247, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, Coimbra, 2004, pp. 999-1000 e JOSÉ BRANDÃO PROENÇA, *in Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, Das Obrigações em Geral*, Lisboa, 2018, p. 1084). No caso, segundo nos parece, não está demonstrada a ocorrência de quaisquer circunstâncias susceptíveis de afastar aquela presunção legal de que o incumprimento é imputável à Recorrente.

Além dessa exigência atinente à imputabilidade do incumprimento da obrigação ao concessionário não vemos, no entanto, que seja necessária a demonstração, como alega a Recorrente, do respectivo incumprimento definitivo. A norma do da alínea 1) do n.º 1 do artigo 169.º da Lei de terras permite, aliás, concluir em sentido contrário, na medida em que habilita a Administração a declarar a rescisão com base em situação de simples mora no cumprimento da obrigação de pagamento do prémio no prazo contratual ou legal.

Se bem interpretamos a norma do n.º 1 do artigo 169.º da Lei de Terras, dela resulta ser suficiente o incumprimento das obrigações contratuais ou legais aí

tipificadas por parte do concessionário, independentemente da modalidade que esse incumprimento possa revestir à luz da lei civil. A questão de saber se o incumprimento verificado deve ou não, em cada caso concreto, desencadear a consequência legalmente prevista foi resolvida pelo legislador por meio da atribuição de discricionariedade de decisão à Administração. Não é, pois, relevante, à luz da lei, se o incumprimento da obrigação reveste a modalidade de simples mora ou de incumprimento definitivo. O que releva é a ponderação discricionária que a Administração, em cada situação concreta tem de realizar no sentido de determinar se o dito incumprimento justifica ou não a rescisão contratual. Daí que nos pareça que este fundamento do recurso não possa ser acolhido.

**(iii)**

Alega ainda a Recorrente que a Administração não interpretou correctamente a alínea 3) do n.º 1 do artigo 169.º da Lei de Terras na parte em que aí se exige que os fins não estejam, a qualquer momento, a ser prosseguidos. Em seu entender, os fins para que o terreno foi concedido só podem ser considerados não concretizados quando o terreno não tenha sido utilizado em conformidade por um período superior a cinco anos (cfr. artigo 89.º da douda petição inicial).

Salvo o devido respeito, parece-nos que a Recorrente, também neste ponto, não tem razão. A letra da lei não dá qualquer apoio ao entendimento defendido. Ao invés. O que dela resulta é que, a hipótese da norma estará preenchida sempre que os fins para que o terreno foi concedido não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos. De novo. A questão de saber se, verificado o preenchimento do pressuposto vertido na hipótese da norma, deve ou não ser desencadeada a consequência prevista na estatuição, foi entregue pelo legislador ao juízo discricionário da Administração e é nesse campo que a discussão pode assumir relevância quando está em causa o controlo jurisdicional da actuação administrativa que venha a ser objecto de impugnação contenciosa.

Além disso, parece-nos que o âmbito da norma do artigo 132.º da Lei de Terras, que a Recorrente invoca como lugar paralelo em ordem a fundar argumentativamente a sua tese, e que prevê a possibilidade de revogação da licença de

utilização de edifícios destinados a finalidades não habitacionais que já deixaram de ser utilizados na totalidade, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquela finalidade, é, manifestamente, diverso daquele que tem a norma do artigo 169.º do mesmo diploma legal: ali está em causa a revogação da licença de utilização de um edifício destinado a fins não habitacionais, no pressuposto de que se trata de uma concessão definitiva que se mantém; aqui está em causa a rescisão e, portanto, a extinção, da concessão ou a devolução de um terreno que tanto pode ter por objecto concessões provisórias como definitivas. Por isso, em virtude dessa assinalada diversidade, não nos parece que possa extrair-se da norma da alínea 2) do n.º 1 do artigo 132.º da Lei de Terras o contributo interpretativo que a Recorrente refere na sua douta petição inicial.

**(iv)**

Alegou também a Recorrente que o acto recorrido violou o princípio da proporcionalidade, na medida em que declarou a devolução do terreno com base num incumprimento que apenas se verificou durante os anos de 2020 e 2021, um curto período de tempo, portanto, que não é revelador de que ela não tenha a intenção de continuar a prosseguir os fins para que o terreno foi concedido (cfr. artigos 96.º a 101.º da douta petição inicial).

Também alegou a violação do princípio da boa fé em virtude de a Administração, na sequência do pedido de alteração de finalidade do terreno por si apresentado, ao invés de uma decisão de deferimento ou indeferimento desse pedido, ter praticado o acto recorrido (cfr. artigos 109.º e 112.º da douta petição inicial).

Não nos parece, com todo o respeito.

**(iv.1)**

É certo que, no exercício da actividade discricionária, como aquela que se consubstanciou no acto recorrido (de acordo com o n.º 1 do artigo 169.º as concessões «podem» ser rescindidas, o que aponta, inequivocamente, para a natureza discricionária do acto) a Administração está sujeita a observar a chamada «deontologia da discricionariedade», respeitando e observando os limites e os critérios jurídicos desse exercício, assumindo particular relevância, neste contexto, os princípios gerais da

actividade administrativa. Em todo o caso, importa notar, que o controlo judicial da compatibilidade da decisão discricionária com os princípios jurídicos fundamentais que regem a actividade da administração é, essencialmente, negativo, e a violação dos ditos princípios só assume relevância invalidante, como resulta da norma da alínea d) do n.º 1 do artigo 21.º do CPAC, nas situações em que a mesma seja manifesta, ostensiva, evidente (é este o sentido que tem sido, *nemine discrepante*, seguido pelos nossos Tribunais: por todos, e entre muitos outros, cfr. os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 30.04.2019, processo n.º 35/2019, de 23.06.2021, processo n.º 55/2021, de 23.07.2021, processo n.º 89/2021, de 24.09.2021, processo n.º 110/2021).

**(iv2.)**

**(iv.2.1)**

O princípio da proporcionalidade encontra assente legal no n.º 2 do artigo 5.º do CPA, segundo o qual, «as decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar».

A verdade é que, no caso, aquilo que a Recorrente alega não é suficiente para demonstrar a violação do princípio da proporcionalidade. Com efeito, constitui pressuposto de facto do acto recorrido, como antes vimos, o de que o terreno em causa não tem tido utilização recente nem antiga. Assim, demonstrando-se que a situação de inutilização do terreno para os fins concedidos é comprovadamente antiga, e que, portanto, a Recorrente (que é uma companhia de investimento predial, importa não perder de vista), deixou, durante anos, o terreno de que é concessionária ao abandono, é dizer, sem a utilização devida nos termos resultantes da própria concessão, apenas, ao que tudo indica, na expectativa de uma alteração de finalidade do terreno para outra economicamente mais compensadora, não nos parece, bem pelo contrário, aliás, que seja violadora do princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas três dimensões (idoneidade ou adequação; necessidade e proporcionalidade em sentido estrito: da idoneidade ou adequação, a significar que as medidas restritivas sejam aptas a realizar o fim visado com a restrição ou contribuam para o alcançar; da necessidade, que implica que de entre todos os meios idóneos e disponíveis e igualmente aptos a

prosseguir o fim visado com a restrição, se deve escolher o que produza efeitos menos restritivos; e o da proporcionalidade em sentido estrito, a implicar a justa medida entre o sacrifício imposto e o benefício prosseguido pela medida restritiva) a actuação administrativa que consubstanciou o acto recorrido, tendo presente, claro está, o interesse público que manifestamente existe na recuperação, por parte da Região, de terrenos do Estado que, outrora concedidos a particulares, não estejam a ser objecto da prossecução das finalidades que estiveram na base da respectiva concessão.

**(iv.2.2)**

O princípio da boa fé está consagrado no artigo 8.º, n.º 1 do CPA, nos seguintes termos: «no exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé». A alegação por parte da Recorrente da sua violação, na dimensão da protecção da confiança, corresponde, salvo o devido respeito, a um equívoco.

De acordo com o entendimento que nos parece preferível, a operatividade do princípio da tutela da confiança depende de diversos pressupostos, a saber: a conduta de um sujeito criadora de confiança, sem violação de deveres de cuidado que ao caso caibam; uma situação, justificada objectivamente, de confiança baseada em elementos do caso que lhe atribuam razoabilidade; um investimento de confiança consistente no sujeito confiante ter assentado actividades jurídicas claras sobre as expectativas criadas, um nexo de causalidade entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro e a frustração da confiança por parte do sujeito jurídico que a criou (na jurisprudência comparada, a título exemplificativo, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21.09.2011, processo n.º 753/11, disponível para consulta em linha e na doutrina, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.ª edição, Lisboa, 2008, pp. 222-223 e ainda, em termos não inteiramente coincidentes, PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da Boa fé e Decisão Administrativa*, Coimbra, 2011, pp. 279-286).

Ora, no caso, parece-nos que se não verificam os enunciados pressupostos, desde logo e decisivamente, porque não vem alegada qualquer conduta da

Administração que tivesse sido ou sequer pudesse ter sido criadora de expectativas legítimas na Recorrente quanto a um determinado comportamento. Como resulta do disposto no artigo 57.º do CPA, a Administração tem iniciativa procedimental. Não podia, aliás, ser de outro modo. Mais. Segundo o disposto no artigo 59.º do CPA, mesmo em procedimentos instaurados por iniciativa dos particulares, os órgãos Administrativos podem proceder às diligências que considerem convenientes para a instrução e decidir coisa diferente da pedida, quando o interesse público assim o exigir. Por isso, independentemente de o acto recorrido ter sido proferido no âmbito de um procedimento que, por sua vez, teve origem num pedido de alteração de finalidade da concessão formulado pela Recorrente, daí não decorre qualquer violação de expectativas legítimas da mesma. Pode até dizer-se, ao contrário, que a Administração se limitou a proceder como legalmente lhe competia quando confrontada com os factos que apurou na sequência das diligências instrutórias a que procedeu no âmbito do falado procedimento, na perspectiva do que considerou ser a adequada prossecução do interesse público.

**3.**

Deve, pois, face ao exposto, ser julgado improcedente o presente recurso contencioso.

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.”

\*

***Quid Juris?***

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida não padece dos vícios imputados pela Recorrente, razão pela qual é de julgar improcedente o recurso e manter o acto recorrido.

\*

### Síntese conclusiva:

I – O objecto deste processo consiste em saber se o terreno foi ou não objecto do exercício de uma actividade humana de cultivo do solo, constante e funcionalmente orientada, ou seja, o exercício de qualquer actividade de exploração agrícola no terreno.

II – À luz das normas da Lei de Terras, aprovada pela Lei nº 10/2013, de 2 de Setembro, nomeadamente dos termos consagrados no n.º 3 em conjugação com a da alínea 3) do n.º 1 do artigo 169.º da citada Lei de Terras, o Chefe do Executivo pode declarar a devolução de terrenos concedidos por aforamento, independentemente de serem ou não definitivas. a Administração praticou o acto recorrido com base no pressuposto de que a Recorrente não estava a prosseguir os fins para que o terreno foi concedido, uma vez que nele não estava a ser desenvolvida qualquer actividade agrícola.

III - A rescisão da concessão por arrendamento ou a devolução do terreno aforado previstas no artigo 169.º da Lei de Terras revestem carácter sancionatório, distinguindo-se, portanto, da rescisão por imperativo de interesse público que se encontra prevista na alínea c) do artigo 167.º do CPA. Face aos termos consagrados na norma do artigo 169.º da Lei de Terras, a rescisão aí prevista se funda, invariavelmente, num incumprimento de obrigações contratuais e/ou legais por parte do concessionário, incumprimento esse que, por poder originar uma reacção sancionatória do concedente, terá de ser imputável àquele. Em geral, na responsabilidade obrigacional, tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 788.º do Código Civil de Macau, recai sobre o devedor uma presunção de culpa no não cumprimento da obrigação a que se encontra adstrito. Deste modo, o afastamento da responsabilidade do devedor passará pela demonstração de que o incumprimento não lhe é imputável, o que

sucedirá sempre que esse não cumprimento for devido a facto do credor, de terceiro, ou a caso fortuito ou de força maior

IV - Cabe frisar que o âmbito da norma do artigo 132.º da Lei de Terras, aprovada pela Lei nº 10/2013, de 2 de Setembro, que a Recorrente invoca como lugar paralelo em ordem a fundar argumentativamente a sua tese, e que prevê a possibilidade de revogação da licença de utilização de edifícios destinados a finalidades não habitacionais que já deixaram de ser utilizados na totalidade, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquela finalidade, é, manifestamente, diverso daquele que tem a norma do artigo 169.º do mesmo diploma legal: ali está em causa a revogação da licença de utilização de um edifício destinado a fins não habitacionais, no pressuposto de que se trata de uma concessão definitiva que se mantém; aqui está em causa a rescisão e, portanto, a extinção, da concessão ou a devolução de um terreno que tanto pode ter por objecto concessões provisórias como definitivas. Por isso, em virtude dessa assinalada diversidade, não é de acolher a tese da Recorrente construída com base na norma da alínea 2) do n.º 1 do artigo 132.º da Lei de Terras, o que determina a improcedência do recurso em apreço.

\*

Tudo visto, resta decidir.

\* \* \*

## **V - DECISÃO**

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o recurso**, mantendo-se a decisão recorrida.

\*

**Custas pela Recorrente que se fixam em 6 UCs.**

\*

**Notifique e Registe.**

\*

RAEM, 13 de Fevereiro de 2025.

Fong Man Chong

(Relator)

Tong Hio Fong

(1º Adjunto)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

(2º Adjunto)

Mai Man Ieng

(Procurador-Adjunto)