



**Associação dos Advogados de Macau**  
**澳門律師公會**

**ANÁLISE DA PROPOSTA DE LEI DE REVISÃO  
DA LEI DE TERRAS, NA VERSÃO APRESENTADA PELO  
GABINETE DO CHEFE DO EXECUTIVO  
À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.  
FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO**

**I. INTRODUÇÃO**

Tendo em conta a dimensão do território da Região Administrativa Especial de Macau, a Lei de Terras assume uma especial importância no panorama jurídico do seu ordenamento. Esta importância é ainda mais destacada pelo súbito desenvolvimento económico que Macau tem conhecido nos últimos anos, ao longo dos quais se tem sentido inclusivamente a necessidade de lhe acrescentar, através do aterramento, parcelas de terra nas quais se possam erigir edificações que permitam o crescimento sustentado da população residente e trabalhadora, bem como a possibilidade de prover à necessidade de infra-estruturas necessárias à região, sem que se viole o “miolo histórico” do território, património cultural da região que deve ser preservado.

A revisão que ora se pretende realizar, que deu os seus primeiros passos com a recolha de opiniões em sede de consulta pública efectuada em 2008, revela-se de extrema necessidade, não só porque a legislação ainda em vigor data de 1980, altura em que Macau era ainda um território sob administração portuguesa, e sem o desenvolvimento económico que tem conhecido nos últimos anos, mas também porque

se impõe que a próxima legislação se adequê com aquela proposta para o planeamento urbanístico, também este premente face ao desenfreado impulso construtivo que a R.A.E.M. tem conhecido neste período.

Os princípios traçados na elaboração da primeira versão da Proposta de Lei desta revisão eram algo ambiciosos face à ainda vigente, tendo sido à data descritos como os seguintes:

- “1) Explicitar os princípios que o governo da RAEM deve cumprir na gestão de solos;*
- 2) Melhorar o regime de concessão de terrenos, designadamente no respeitante à dispensa de concurso público;*
- 3) Introduzir o regime de concessão de uso privativo;*
- 4) Limitar a alteração da finalidade do terreno concedido;*
- 5) Elevar a participação da população, introduzindo o regime de audiência pública;*
- 6) Acrescentar os factores a ter em consideração na fixação do prémio;*
- 7) Reforçar as sanções contra a ocupação ilegal dos terrenos na RAEM.”*

Através destes, atendia-se a alguns conceitos que emergiam das críticas de que o actual regime de concessão era alvo, e das exortações que eram feitas ao Governo, como consequência do mesmo, o qual possibilitou a emergência de casos como o do ex-secretário para as obras públicas, a saber: o aperfeiçoamento do procedimento de disposição dos terrenos; a adequação das normas às políticas consagradas na Lei Básica; a sua conformação com as preocupações urbanísticas e ambientais; e a instituição da transparência do procedimento e da participação pública no decurso do mesmo.

Assim, na versão apresentada à consulta pública, eliminou-se a possibilidade de venda dos terrenos do Estado, mantendo-se as restantes formas de disposição dos terrenos, mas em contrapartida estabeleceu-se o regime da concessão privativa, como forma de poder entregar à iniciativa privada a exploração de serviços de interesse

público, como telecomunicações, fornecimento de gás, água ou electricidade, que nem sempre cabe ao Governo providenciar.

De então para cá, foi eliminada a consulta pública no procedimento de concessão, quando dispensado de concurso público, diminuindo a possibilidade de intervenção da população no mesmo. Não existindo esta, também não se nos afigura de grande utilidade a publicidade do procedimento que é possibilitada, nos moldes em que se encontra regulada na presente versão, uma vez que se permite que esta apenas seja efectuada no final do procedimento.

Aparte as alterações que se verificaram de uma para outra versão, entendemos que a presente revisão deveria ter ido mais longe, não só na especificação dos direitos e deveres das partes nos processos que nela se encontram previstos, como também nos conceitos que utiliza.

Por outro lado, entendemos que não se encontram devidamente protegidos os direitos e interesses de todas as partes que efectivamente intervêm no processo de concessão, mormente nas situações em que se prevê a possibilidade do termo da mesma, seja por que via for. A título de exemplo, achamos que as entidades bancárias, enquanto partes financiadoras e essenciais no processo de concessão, desde a sua fase provisória, não encontram os seus interesses e direitos devidamente acautelados perante as situações de cessação do contrato de concessão.

Não só estas, mas muitas outras questões surgiram nesta análise, que se apresenta em seguida, a qual se pretendeu algo aprofundada, de forma a poder abranger as mais díspares situações que poderão decorrer do regime que através desta proposta se pretende instaurar.

## **II. DA ANÁLISE CONCRETA DA PROPOSTA DE LEI:**

### **Capítulo II:**

O capítulo II da proposta em revista estabelece alguns conceitos e princípios ligados aos tipos de terrenos ou sua propriedade.

No entanto, teria sido adequado aproveitar esta revisão, para consagrar, neste capítulo, os princípios referentes à propriedade e outros direitos reais sobre a obra ou construção edificada nos terrenos concedidos ou ocupados, sujeitando-a ao regime jurídico já estabelecido no Código Civil, em toda a sua extensão, incluindo a possibilidade de aquisição originária por usucapião.

Nesta revisão ficaram de fora algumas situações que constituem problemas históricos no território da RAEM, e que poderiam ter sido abordados de uma outra forma, como são os casos dos terrenos vendidos há algumas gerações, através dos denominados “contratos de papel de seda”, ou de contratos verbais, os quais nunca chegaram a ser registados na competente conservatória.

Mas outros casos existem, em que a presente lei não atentou aos direitos dos particulares, já constituídos.

Por imperativos constitucionais, não é facilmente defensável a constituição do aforamento público para os casos das pequenas casas de habitação, como aquelas nas vilas da Taipa e de Coloane, cuja construção, por razões históricas, foi autorizada, mas em relação às quais os respectivos interessados não possuem o respectivo título de aquisição.

Ora, para estes casos, a Administração Portuguesa acolheu os fundamentos apresentados pela população e regulou uma solução político-jurídica, para facultar uma forma de os interessados passarem a obter um título de propriedade, que foi a concessão do respectivo terreno em regime de aforamento.

Não estando este previsto na presente versão da proposta de lei ora em análise, caso se mostre socialmente necessário dar a devida protecção jurídica aos cidadãos que enfrentam os problemas atrás citados (ser proprietário de facto mas não possuir o seu título de aquisição), sugerir-se-ia a solução de se lhes atribuir uma concessão por arrendamento, visando apenas manter a construção aí existente, ou a possibilidade de nela introduzir melhoramentos, sem que possa haver alteração da área bruta de construção.

### **Artigo 8º - Terreno disponível:**

A Lei Básica (artigo 7º) menciona expressamente que os terrenos privados são só aqueles que tenham sido reconhecidos “...*nos termos da lei...*” como propriedade privada antes do estabelecimento da RAEM.

No entanto, a Lei Básica não refere que tal “reconhecimento” dependa da existência do registo desse terreno, como tal, na Conservatória do Registo Predial.

Ao abordar o problema desta forma, a proposta de lei em análise põe em causa direitos adquiridos antes da data do retorno de Macau à República Popular da China, e põe em causa a própria Lei Básica, que expressamente protege a propriedade privada no seu art.º 6.º.

Por isso, no n.º 1 deste artigo, deve ser eliminada a referência a “(*...*)*nos termos da lei relativa ao registo predial*”.

Sugere-se, em alternativa, a seguinte redacção:

### ***Artigo 8.º*** ***Terreno Disponível***

*1 - Considera-se terreno disponível o que, não sendo reconhecido, nos termos da lei, como terreno de propriedade privada, ou não tendo entrado no regime jurídico do domínio público, não tenha ainda sido afecto, a título definitivo, a qualquer finalidade pública ou privada”.*

2 – (...).

3 – (...).

#### **Capítulo IV – Da expropriação de direitos resultantes de concessão e constituição de servidão administrativa:**

Para além da remissão específica para os normativos que regulam a expropriação por utilidade pública vigente, achamos que o regime de expropriação de direitos resultantes de concessão e de constituição de servidão administrativa, da forma como se encontra regulado neste capítulo, constituiria um “acto violento” sobre os direitos e interesses do expropriado, quando na pessoa do concessionário.

Desde logo, em virtude de a Lei sobre a Expropriação ter sido aprovada em 1992, tendo por base a legislação portuguesa, que, por sua vez, foi alterada por diversas vezes desde então, encontrando-se, ainda assim, desactualizada, e não concede ao expropriado a possibilidade de obtenção de uma indemnização condigna com a lesão dos seus interesses e direitos, causada pela expropriação.

Aquela lei prevê que o Governo apresente uma proposta de indemnização ao expropriado, mas não regula a forma como essa proposta é formulada, quais as entidades competentes para a elaboração do relatório de avaliação, e principalmente não responde à questão fundamental de saber qual a fórmula que deve ser utilizada no cálculo da indemnização a pagar ao expropriado.

Ora, esta revisão seria uma oportunidade para ir mais longe nos princípios que devem fundamentar a protecção da propriedade privada, principalmente em caso de

expropriação, tal como prevista e protegida no artigo 103º da Lei Básica, clarificando conceitos constitucionais insertos neste artigo, tais como o de “*valor real da propriedade*”, “*no momento*”, e o período de tempo razoável a ter em conta face à expressão “*a compensação deve ser paga sem demora*”.

Por outro lado, parece-nos que o “valor real da propriedade” deve abranger, não só o valor actual das benfeitorias, mas também a situação do mercado imobiliário, com todos os prejuízos sofridos e os lucros cessantes decorrentes da expropriação, tal como se encontra definido no artigo 558º do Código Civil, uma vez que a expropriação poderá dar azo a uma alteração drástica tanto na situação patrimonial, como nas expectativas fundadas em direitos já adquiridos, dos concessionários.

Para o cálculo de tal indemnização, o Governo poderia inclusivamente recorrer aos serviços de entidades idóneas, externas e independentes, para apresentar posteriormente pelo menos dois relatórios de avaliação, os quais auxiliariam no processo de fixação do preço a propor, ao invés de ser elaborado por funcionários não especializados, que, por vezes, contrariam até significativamente os valores propostos por avaliadores independentes.

Não havendo acordo entres as partes na expropriação, está previsto o recurso à arbitragem, instituto que tem voltado a revelar algum desenvolvimento em Macau através dos Centros de Arbitragem entretanto criados, como aquele que a A.A.M. dispõe.

Não se entende, no entanto, que não se estabeleça, por acordo entre as partes, que esta arbitragem será final, sem possibilidade de posterior recurso aos tribunais, uma vez que os árbitros deverão ser nomeados pelas próprias partes, devendo o presidente do colectivo de árbitros ser escolhido de entre uma entidade idónea para o efeito.

Por estes motivos, sugere-se uma sensibilização do Executivo para a necessidade de estudar a eventual revisão ou regulamentação da Lei da Expropriação por Utilidade Pública, de forma a que sejam previstas todas estas questões.

#### **Artigo 34º - Cômputo das áreas concedidas:**

No n.º 2 deste artigo, para efeitos de limitação das áreas concedíveis, não se consideram pessoas diferentes das sociedades anónimas, os sócios cuja participação no capital de tais sociedades, exceda os cinquenta por cento. No entanto, pode-se dar o caso de a sociedade anónima concessionária emitir apenas títulos ao portador, com a consequente dificuldade em conhecer a identidade do seu titular.

Assim, deveria ser estabelecido que as concessionárias que sejam sociedades anónimas, possam emitir apenas títulos nominativos ou ao portador, registados.

#### **Artigo 36º - Alargamento dos limites das áreas concedíveis:**

Este artigo é um dos exemplos a que nos referimos inicialmente, quando falávamos da utilização algo abundante de conceitos indeterminados, na versão da proposta de lei ora em análise.

Ainda assim, a redacção ora proposta é mais concretizante dos princípios que devem regular esta matéria do que a anterior (Art.º 37.º), ao alterar a redacção de “*em casos considerados de interesse para o Território (RAEM)*” para “*Em casos excepcionais de interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM*”.

Porém, esta norma encontra-se orientada somente para os casos que favoreçam o desenvolvimento social da RAEM. Este conceito poderá, no entanto, ser algo limitativo, porquanto será discutível a possibilidade de abranger também o desenvolvimento económico da região. Achamos, pois, que ambos os casos deveriam ser abrangidos explicitamente na norma.

No entanto, se não for esta a intenção da *ratio legis* desta norma, então por uma questão de coerência, o conceito de “*Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo*” utilizado na alínea 3) do n.º 2, não será totalmente conforme ao seu verdadeiro espírito, pela possibilidade que proporciona de uma abrangência que pode sair do âmbito do conceito de desenvolvimento social. Parece-nos, por isso, que este conceito deveria ser redigido da seguinte forma:

**“*Empreendimentos que se articulem com as políticas sociais do governo*”.**

### **Artigo 37º – Concessão sucessiva**

#### **Nº 2:**

Não existem exemplo na RAEM de “*sociedades de capitais públicos*”, nem de regulamentação do regime jurídico das mesmas. Fica-se assim sem saber o que que são.

Possivelmente, esta menção quererá dizer que se encontra nos planos da Administração vir a regular e a criar tais entidades. Mas, uma vez que estas ainda não existem, também aqui deveria ser melhor concretizado que tipo de sociedades deverão ser consideradas como sendo de “*capitais públicos*”.

### **Artigo 40º – Competência geral para dispor de terrenos (Chefe do Executivo)**

#### **Alínea 12):**

Mantém-se a dependência da transmissão de direitos resultantes da concessão, através de sucessão por morte, de um acto do Chefe do Executivo. Tal transmissão, para além de ter que ser requerida, pode mesmo vir a ser indeferida com determinados fundamentos – cfr. redacção proposta para o art.º 151.º, n.º 2.

Porém, achamos que tal dependência é frontalmente contraditória com o disposto no artigo 103º da Lei Básica, que refere que “*a RAEM protege, em conformidade com a lei, a sucessão por herança da propriedade*”.

Por outro lado, hoje em dia, são raros os casos de concessão *ex novo* de terrenos, a pessoas singulares.

Assim sendo, não se compreende como pode a lei ordinária não proteger a propriedade privada, em caso de sucessão *mortis causa*, em manifesto contraponto com a Lei Básica.

Pelo exposto, parece-nos que a transmissão por morte deveria operar *ope legis*, em conformidade com o disposto na Lei Básica.

Ainda relativamente à redacção desta alínea 12, a mesma deve também ser corrigida, uma vez que não existe sucessão por morte a título oneroso, sugerindo-se a seguinte:

***“12) Autorizar a substituição da parte no processo e a transmissão de situações resultantes de concessão provisória que devam operar-se por efeitos de associação, ou actos entre vivos a título gratuito ou oneroso.”***

### **Artigo 43º - Conteúdo do direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento**

#### **Nº 1:**

Nesta norma é feita a definição do “*direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento*”, através da explicitação do âmbito do mesmo, com a utilização da expressão “*abrange os poderes de construção, transformação ou (e) manutenção da obra*”.

Tal “*direito*” é susceptível de ser hipotecado. Por outro lado, o n.º 3 deste artigo, a propósito do poder de disposição das construções erigidas no terreno concessionado, refere-se já à “*...propriedade das construções referidas no n.º 1*”, atribuindo aos

concessionários o “*gozo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição*”, sobre tais construções.

Ora, sendo a hipoteca um direito real de garantia, e sendo originado um direito de propriedade, através da edificação, sobre um elemento do terreno, deveria ficar explícito, nesta norma, o carácter real de tal direito, eliminando assim incertezas jurídicas. Constituiria, assim, um direito real menor ou parcelar, à imagem dos direitos de superfície, uso ou habitação.

**Nº 2:**

À imagem do que referimos acima, quanto ao direito de indemnização pela expropriação dos direitos resultantes da concessão, parece-nos não ser completamente conforme às normas do direito civil, mormente da responsabilidade contratual, a mera limitação das obrigações decorrentes da extinção da concessão ao regime das benfeitorias.

Tal indemnização deveria ser mais abrangente no seu âmbito, à luz de princípios que são naturais à situação maioritária de existência de um escopo ou objecto de cariz comercial, das partes concessionárias, relativamente às construções erigidas nos terrenos concessionados.

Ora, os concessionários que edificam naqueles, não se resumem a conservar ou a melhorar os mesmos (“*a coisa*”, como refere o artigo 208º do Código Civil). Eles valorizam o terreno muito para além do custo da obra, e têm interesses e expectativas de receitas, devidamente fundamentadas num mercado imobiliário actual.

Assim, esta lei deveria prever expressamente a indemnização a título de lucros cessantes, tendo em conta o princípio geral consignado no artigo 558º do Código Civil – a indemnização deve abranger não só o prejuízo causado, como os benefícios que o lesado – concessionário ou subconcessionário – deixará de obter em consequência da lesão.

**Nº 4, alínea 2):**

Conforme já foi referido acima, a propósito do art.º 37.º, n.º 2 desta proposta de lei, convém definir o que são “sociedades de capitais públicos”, em virtude da actual inexistência das mesmas ou da sua regulamentação.

**Nº 4, alínea 3):**

Esta alínea é uma cópia integral da actual lei (artigo 50º, nº 2, alínea b)), e visa garantir aos bancos que financiam o aproveitamento dos terrenos concedidos, uma forma de a recuperação dos fundos mutuados ao concessionário (ou subconcessionário).

No entanto, tal norma nunca foi aplicada na prática, por falta da devida regulamentação das situações de incumprimento do contrato de concessão, ou do contrato de mútuo, e dos efeitos deste incumprimento relativamente a terceiros, financiadores do prémio da concessão e/ou do aproveitamento do terreno.

Ora, em termos jurídicos, não se entende como pode o Governo autorizar a subconcessão do terreno, quando o contrato de concessão se encontra em situação de incumprimento.

Por outro lado, a regulamentação do subarrendamento, lança questões pertinentes que se prendem com as relações entre concessionário e subconcessionário. A título de exemplo, surge a questão de saber quem é o proprietário da edificação, em determinados casos.

Acresce que, existindo uma hipoteca do direito resultante da concessão a favor de uma entidade bancária, a autorização do subarrendamento significa uma adjudicação automática. Mas não se encontra regulado o feito da mesma sobre os direitos e deveres do concessionário e dos subconcessionários, tanto *inter* como *extra partes*.

Fica-se assim sem saber a quem corresponde a obrigação do pagamento da renda ao concedente, ou o que deve o subconcessionário pagar ao concessionário como contrapartida da cessão. E uma vez extinta a concessão, deve a subconcessão subsistir e substituí-la? E poderá o subconcessionário vender a construção a terceiro, sem necessidade de autorização do concessionário?

Sem serem estudadas e previstas estas situações as instituições de crédito não têm qualquer protecção jurídica com este normativo que lhes permite obter a subconcessão.

**Nº 7:**

Esta norma refere que “*os direitos* (plural) *referidos no artigo 43º, nº 1, podem ser objecto de hipoteca*” (parênteses nosso), o que significa que são hipotecáveis não só a construção, como ainda os “*poderes de construção e transformação da obra*”.

Mas tal só pode acontecer quando a hipoteca é constituída na fase em que a concessão é provisória.

No entanto, se esta caducar, não se encontram consagrados nenhuns mecanismos de protecção da subsistência da hipoteca, entretanto devidamente constituída e registada.

Ora, ocorrendo um incumprimento do concessionário mutuário perante a entidade mutuante, e entrando o processo em fase de execução hipotecária, será possível ao Governo impedir a venda judicial, por exemplo através da imposição da reversão do terreno, perante tal caducidade?

Tal questão ilustra bem a falta de garantias que esta proposta, à luz do que já vinha acontecendo com a lei actual, proporciona às entidades bancárias, normais financiadoras das concessões e credores hipotecários.

Houve casos em que o Governo emitiu cartas de conforto aos bancos, assegurando-lhes que lhes permitiria salvar a concessão, se e quando o concessionário entrasse em incumprimento nos termos do contrato de concessão, evitando qualquer impedimento à realização da venda judicial.

Outros houve, em que o Governo autorizou a transmissão do direito resultante de concessão provisória a favor de terceiro, indicado pelo Banco, a fim de este concluir a obra, face à limitação legal, imposta às entidades bancárias, de exercício de actividades que não sejam a financeira ou bancária.

Todavia, subsiste sempre o problema de o Governo deter o poder discricionário de declarar a caducidade ou a rescisão do contrato de concessão ou, simplesmente, não autorizar a venda judicial, por falta de normas que dêem uma base de segurança jurídica à hipoteca constituída sobre o direito resultante da concessão provisória.

A título de exemplo, poder-se-ia consagrar o impedimento do Governo em obstar à venda judicial do direito resultante da concessão, em sede de execução hipotecária.

Perante a limitação legal acima referida, também deveria ficar a constar nesta lei que o banco pode substituir o concessionário, por si ou interposta pessoa, no cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de concessão, sendo autorizada, justificadamente e no exercício de poderes vinculados, a transmissão da concessão provisória.

Mais, deveria ser prevista a possibilidade de o banco, na qualidade de credor hipotecário, poder requerer a prorrogação do prazo, tal como prevista no art.º 102.º, n.º 5 desta proposta de lei.

Deve também ser previsto que a declaração de caducidade ou rescisão do contrato de concessão, deva ser precedida de aplicação de multas, com notificação à entidade bancária sobre tal aplicação, para que este possa tomar as medidas necessárias para tentar remediar o incumprimento do concessionário.

Assim, deve ser instituído um regime de informação obrigatória da constituição da hipoteca e sua finalidade ao Governo (DSSOPT), permitindo que o credor hipotecário, enquanto parte não integrante do contrato de concessão, mas paralela ao mesmo, tenha alguns poderes sobre a obra em curso na fase de concessão provisória, enquanto investimento que fez através do contrato de mútuo, de forma a trazer alguma segurança jurídica à posição do mesmo.

#### **Art.º 46.º - Actualização da renda:**

Nesta proposta de lei, desapareceu a possibilidade de haver reclamação ou recurso à arbitragem, quanto ao valor proposto para a actualização da renda. Quanto a este facto, e tendo em conta o acima exposto, na referência ao capítulo IV da proposta de lei, quanto ao recurso à arbitragem, achamos que devem manter-se ambas as possibilidades para o concessionário.

## **Artigo 47º - Prazo da concessão por arrendamento**

### **N.ºs 1 e 2:**

É facto notório serem raras as concessões que subsistem apenas durante o prazo de 25 anos, sendo comum a sua renovação por pelo menos mais 10 (dez) anos. Aliás, no Continente chinês e em Hong Kong, os prazos de concessão são bastante superiores ao aqui previsto, garantindo uma superior estabilidade e segurança dos investimentos efectuados nos terrenos concessionados. Assim, à imagem do que se passa em tais territórios, também em Macau o prazo das concessões deveria ser aumentado para pelo menos 35 (trinta e cinco) anos.

Por outro lado, a fixação do período de 10 (dez) anos para as renovações da concessão, na lei actual, deveu-se a factores conjunturais ditados pela transição de Macau antes de 1999, os quais já não se verificam.

Por este motivo, propõe-se também que seja aumentado o período das renovações das concessões por arrendamento, para 15 (quinze) anos.

## **Artigo 48º - Renovação de concessões provisórias**

### **Nº 1:**

À excepção dos casos previstos no n.º 2, mantém-se o princípio de que as concessões provisórias não podem ser renovadas.

No entanto, existe actualmente a possibilidade de surgirem casos de concessões provisórias, para as quais, por força de decisões judiciais que possam vir a dar razão aos concessionários que viram as suas concessões declaradas rescindidas ou caducadas, terão que ser concedidos novos prazos para o aproveitamento ou conclusão de aproveitamento.

Por outro lado, para a apreciação da situação dos denominados “Terrenos abandonados”, a Administração precisará, tal como ocorre actualmente, de um prazo longo para a análise de cada um dos casos. Ora, a pendência de tais casos durante dois

ou mais anos, nos circuitos administrativos, constitui um prejuízo irreparável para os concessionários que, de acordo com a lei, deviam ter os seus direitos protegidos.

Porém, a presente proposta de lei não prevê qualquer “válvula de escape” para estas situações extraordinárias, não podendo o Tribunal fixar ou determinar soluções equitativas para a resolução das mesmas.

Assim, dever-se-ia prover o Chefe do Executivo de poderes para, em situações como estas, ter a faculdade de renovar as concessões provisórias pelo período indispensável para a conclusão da obra de aproveitamento, e conversão da mesma em concessão definitiva.

#### **Nº 2:**

Nos casos previstos nesta norma, não fica esclarecida a existência de uma obrigação vinculada do Governo à renovação. Parece-nos, todavia, que a decisão de indeferimento da renovação da concessão provisória, nestes casos, não pode cair no poder discricionário do Governo.

Assim, a não existir um poder vinculado nesta situação, fica-se sem saber quais são os fundamentos concretos que devem basear o indeferimento, para além do genérico e abstracto “*interesse público*”, pelo que devem tais critérios ser previstos nesta norma.

#### **N.º 3:**

Neste número é referido que o requerimento de renovação, previsto no n.º 2, deve ser entregue conjuntamente com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno anexo. No entanto, à primeira vista, tal poderá querer dizer que a concessão se pode manter como provisória pelo prazo de 25 anos, o que não nos parece consentâneo com a figura jurídica da mesma, uma vez que se pretende que o aproveitamento do terreno tenha lugar o mais breve possível.

### **Artigo 49º - Renovação das concessões definitivas**

**N.º 1:**

Não se entende a referência neste artigo, aos arrendamentos gratuitos, pois que não existindo uma renda, não existirá um contrato de arrendamento. Assim, dever-se-ia referir, ao invés, a concessões gratuitas, aliás em conformidade com o estatuído no art.º 39.º da proposta de lei.

Por outro lado, também em conformidade com o que referimos *supra* quanto ao prazo de renovação, deve este ser alterado para 15 (quinze) anos.

**N.º 2:**

Não concordamos com o facto de se fazer depender a renovação dos prédios em situação de reaproveitamento, de um requerimento e correspondente decisão por parte do Chefe do Executivo.

Em primeiro lugar, a existência do reaproveitamento implica que o processo deu já entrada nos serviços competentes (em princípio, a Direcção dos Solos e Obras Públicas da RAEM), com a devida solicitação para tal. Ora, sendo assim, a renovação deveria também ser automática, mas sujeita aos direitos e deveres dos concessionários durante a concessão provisória. Evitava-se, assim, a celeuma jurídica que uma possível omissão de tal requerimento, nestas situações, pode provocar (e provocará com certeza) junto do concessionário e das partes financiadoras de tal reaproveitamento.

Por outro lado, a redacção proposta refere-se somente à “*renovação da concessão*”, omitindo os casos de “*renovação da subconcessão*”.

**N.º 3:**

Existem situações, em Macau, de prédios erigidos em terrenos concedidos por arrendamento, mas entretanto já demolidos e ainda sem projecto de reaproveitamento, ou já declarados em estado de ruína ou em avançado grau de deterioração.

Ora, não só os conceitos de “*ruína*” e de “*avançado estado de degradação*” não se encontra concretizados na norma, como também não se prevê que estes prédios

devam encontrar-se totalmente abandonados, para poderem ser considerados “*devolutos*” ou “*não utilizados*”.

Acresce que, a situação de ruína ou avançado estado de degradação, não significa necessariamente que tais edifícios devam ser demolidos, ou que exista impedimentos à sua renovação e/ou requalificação, tal como não significa a perda de interesse, por parte do concessionário, no reaproveitamento do terreno. Esta situação aliás é o que mais frequentemente se passa nas cidades desenvolvidas, na actualidade.

Prevê-se igualmente, nesta norma, que o Governo possa não renovar a concessão de terrenos em que existam edifícios destinados a finalidades não habitacionais, sem qualquer actividade há mais de 5 anos.

Ora, tanto numa situação como noutra, segundo o previsto no artigo 162º da Proposta, as consequências da não renovação implicam a declaração de caducidade da concessão com a conseqüente reversão das “*benfeitorias*” para a RAEM. Ou seja, o proprietário de uma fracção autónoma de um prédio industrial, ou mesmo habitacional, perde a sua propriedade, e se sobre a mesma existir uma hipoteca, esta perde a sua validade, e a entidade hipotecante perde a garantia que lhe é dada, normalmente na sequência de um contrato de mútuo.

Assim, a não previsão de uma indemnização para estes casos, constitui uma situação juridicamente inaceitável, e um locupletamento injustificado da RAEM, à custa do empobrecimento dos particulares.

Face ao exposto, deveria ser fixado o dever de indemnização de tais proprietários, nesta situações, de forma a que os mesmos possam cumprir as suas obrigações perante as entidades mutuárias.

Em acréscimo, e para evitar aproveitamento ilegítimo da possibilidade da atribuição de tal indemnização, por omissão do dever de conservação do edifício em bom estado, deveria ser previsto um regime que obrigasse os concessionários à sua manutenção durante o prazo da concessão, prevendo-se que o pagamento de tal indemnização ocorra apenas em casos em que já não é possível obstar à ruína do prédio.

Finalmente, a utilização da expressão “*designadamente*” constante da parte final do corpo deste n.º 3, faz presumir que podem existir outras situações em que as renovações das concessões definitivas e onerosas podem ser ponderadas e decididas pelo Governo.

Mas se assim for, a falta de taxatividade deste artigo, provoca uma insegurança intolerável no tráfico jurídico, pela dúvida que cria nas expectativas e interesses dos concessionários e dos seus financiadores, perante um contrato de concessão que poucas garantias lhes poderá oferecer no final do prazo.

Assim, deve ser eliminada tal expressão, devendo ficar consignado que as situações em causa se resumem às ali previstas, sendo que a alínea 1) se deve referir apenas aos terrenos cujos edifícios neles construídos já não existam, pelas razões referidas *supra*.

#### **N.º 4:**

Face à lacónica redacção da norma contida neste número, em contraponto com a parte deste artigo referente às concessões onerosas, não se entende quais os critérios que podem servir de fundamento para que o Chefe do Executivo indefira a renovação das concessões gratuitas.

Sugere-se que tais critérios sejam explicitados em tal norma, na mesma medida em que o são aqueles referentes às concessões onerosas.

### **Artigo 50º - Requerimento de renovação**

#### **N.º 1:**

O regime previsto neste artigo encontrará algumas dificuldades de execução, perante a falta de previsão de um mecanismo que permita aos concessionários ter um conhecimento efectivo do ponto de vista da Administração, sobre a consideração dos terrenos que lhes foram concessionados como “*devolutos ou não utilizados*”.

Para tal, deve ser prevista, em norma anterior a esta, uma notificação aos concessionários, sobre a consideração da inclusão do prédio que lhes foi concessionado, em tal categoria, por parte dos serviços competentes. Só desta forma se pode ter a certeza de que o prazo estipulado na alínea 1) do n.º 1 deste artigo, será observado.

Na alínea 2) deste número, deve ser retirada a menção aos terrenos referidos na alínea 2) do n.º 2, do art.º 49.º, porquanto defendemos uma outra solução de renovação automática para os prédios em situação de reaproveitamento, conforme explicitado *supra*.

#### **Nº 4:**

Face à previsão da possibilidade da eficácia retroactiva da autorização da renovação, não deveria, pura e simplesmente, ser consagrada a caducidade da concessão *ope lege*, e menos ainda “*consoante as situações*”. A lei não pode dar azo à insegurança jurídica em tais situações, sob pena de o desconhecimento dos mecanismos e situações que a ela devem ser subsumidas acarretar um afastamento da iniciativa dos particulares. E concerteza não é essa a finalidade da revisão que ora se pretende operar.

Assim, sugere-se que a lei estabeleça que, em caso de apresentação tardio do requerimento de renovação, nas situações previstas no presente artigo, a caducidade possa ser decretada em sede de decisão final, por parte do Governo, devendo o concessionário conformar-se com tal, em consonância com o previsto na parte final do n.º 2 deste artigo.

#### **N.º 5:**

Este número deve ser eliminado, uma vez que, como já acima referimos, defendemos a instituição de um regime próprio de renovação automática para os prédios em situação de reaproveitamento.

### **Artigo 54º - Dispensa de concurso público**

### **Nº 2, 1) e 1) (3):**

Neste artigo recorre-se, mais uma vez, à utilização a conceitos indeterminados, que poderiam ser melhor concretizados.

À imagem do que referimos acima, quanto ao disposto no art.º 36.º, o conceito de “desenvolvimento social” pode ser algo limitativo, mormente face à expressão referente a “*Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo*”. Tais políticas poderão pretender abranger também o desenvolvimento económico da região, ou o desenvolvimento económico sustentado, em caso de necessidade, sendo que ambos os conceitos não se encontram necessariamente interligados em todas as situações.

Assim, achamos que os conceitos ora utilizados nesta norma deveriam ser melhor concretizados, devendo ser previsto também o conceito de “*desenvolvimento económico sustentado*”.

No entanto, se não for esta a intenção da *ratio legis* desta norma, então por uma questão de coerência, o conceito de “*Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo*” utilizado no ítem (3) da alínea 1) do n.º 2, não será totalmente conforme ao verdadeiro espírito desta norma, pela possibilidade que proporciona de uma abrangência que pode sair do âmbito do conceito de desenvolvimento social. Parece-nos, por isso, que este conceito deveria ser redigido da seguinte forma:

**“*Empreendimentos que se articulem com as políticas sociais do governo*”.**

### **Artigo 62º - Regime jurídico das concessões gratuitas**

#### **Nº 2:**

Encontra-se prevista, nesta norma, a possibilidade de o Chefe do Executivo não aprovar a oneração do terreno objecto de concessão gratuita, por exemplo a título de hipoteca.

Porém, não se encontra previsto o dever de fundamentar tal indeferimento, e nem quais as situações ou critérios com base nos quais a mesma pode ser indeferida por aquele.

Por outro lado, uma vez autorizada a constituição de hipoteca, em caso de execução hipotecária, não estão previstas quaisquer limitações à transmissão judicial do direito resultante de concessão gratuita, as quais, a existir, deveriam constar da lei.

### **Artigos 88.º a 96.º - Demarcação dos terrenos:**

Consideramos não ser positivo o facto de ter deixado de haver a possibilidade de reclamação da demarcação. Tal obrigará a que os particulares, proprietários de terrenos confinantes com aquele objecto de concessão, tenham que recorrer judicialmente da demarcação efectuada, com os notórios prejuízos para os próprios, para a Administração e para os próprios concessionários, decorrentes do atraso que tal pode provocar no processo de concessão.

### **Artigo 97º - Aceitação do plano ou programa:**

Relativamente à aprovação de planos ou programas urbanísticos, deverá o Governo ter o cuidado de legislar de forma a prever que os mesmos não podem ser aplicados aos contratos de concessão previamente celebrados, ainda que não haja sido concluído o aproveitamento dos terrenos de que os mesmos sejam objecto.

Não se entendendo desta forma, deverá ser regulamentada a possibilidade de indemnização aos concessionários, pela significativa redução de áreas a construir que possa resultar da aprovação daqueles.

Somente deste forma se poderá garantir a segurança jurídica necessária aos concessionários, relativamente às expectativas por eles criadas perante o contrato celebrado anteriormente à aprovação de tais planos ou programas.

## **Artigo 102º - Processo de aproveitamento**

### **Nº 3:**

Em caso de incumprimento dos prazos estabelecidos no n.º 2 desta norma, estipula-se que o concessionário será sujeito a uma multa por cada dia de atraso até ao máximo de 150 dias. No entanto, não se prevê o que poderá acontecer após este prazo, nem por remissão para outra norma desta proposta de lei, como é a do art.º 160.º. Ou seja, parece-nos que o mecanismo aqui previsto se encontra incompleto, devendo ser revisto este aspecto.

## **Artigos 107.º a 136.º - Procedimentos de ocupação e concessão:**

Consideramos positivo o facto de o procedimento de concessão e ocupação ser isentos de encargos e de imposto de selo, bem como a possibilidade de os mesmos poderem ser tramitados electronicamente.

No entanto, se antes se pretendia que a população se pudesse pronunciar sobre os processos, quando dispensados de concurso público (1.ª versão da proposta de lei), agora apenas se pretende divulgar ao público, pelos “*meios adequados*” o “*conteúdo essencial da concessão*”, o que achamos um retrocesso na transparência que deveria ser demonstrada em tais processos.

Por outro lado, não é referido em qualquer norma que regula este procedimento, em que altura do mesmo é que tal divulgação deve ser feita e nem a finalidade da mesma. Ora, se apenas se pretende divulgar o processo, tal poderá vir a acontecer na publicação da aceitação da adjudicação, prevista no art.º 119.º, n.º 2, desta proposta de lei, ou seja, já no final do referido procedimento.

Sugerimos, pois, que a divulgação contenha uma cópia do requerimento inicial, e seja feita em Boletim Oficial, no prazo de 30 (trinta) dias após a apresentação aos serviços competentes, e aceitação por parte destes, daquele requerimento.

### **Artigos 132.º a 136.º- Alteração da finalidade e modificação do aproveitamento:**

Na nova secção sobre a “Revisão da Concessão”, prevê-se a possibilidade de alteração da finalidade da mesma e a consequente modificação do aproveitamento, através de pedido e autorização prévia do Chefe do Executivo, como anteriormente previsto no art.º 107.º.

No entanto, não se compreende que seja dada a possibilidade de ocorrer tal alteração, em caso de concessão provisória, e menos ainda quando tenha havido dispensa de concurso público, porque fundada no “*interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM*”, muito embora se compreenda a necessidade da mesma, em caso de alteração do plano urbanístico previsto para a zona a construir.

Mais uma vez surge aqui a utilização de conceitos indeterminados que propicia situações que podem provocar alguma desconfiança na sociedade, relativamente à referida possibilidade sem que esteja sequer prevista a necessidade de fundamentação da mesma, ou os critérios concretos que integram tal conceito.

### **Artigo 138º - Necessidade de autorização**

#### **N.º 3:**

No n.º 3, deve-se referir “*concessão onerosa e definitiva*” e não apenas “*concessão definitiva*”, face à proibição da transmissão das concessões gratuitas, estatuída no art.º 139.º, n.º 1, alínea 1).

#### **N.º 4:**

Já quanto à situação de necessidade de autorização da transmissão, para os terrenos em reaproveitamento, dever-se-ia exigir a devida fundamentação e estabelecer critérios para a não autorização da mesma, pelo Chefe do Executivo.

Qual a necessidade dessa autorização, se o que interessa à Administração é que o terreno seja reaproveitado, independentemente da pessoa do concessionário.

### **Artigo 148º - Transmissão entre vivos**

Não se entende a razão de ser dispensada a intervenção do transmitente no requerimento em que se solicite a transmissão de concessão provisória.

Acresce que, havendo incumprimento do concessionário e pretendendo o banco substituí-lo, directamente ou por interposta pessoa, ver-se-á aquele na contingência de ver o seu pedido indeferido pelo que, nestes casos, deveria ser sempre autorizada, a transmissão, para melhor salvaguardar dos direitos do credor hipotecário.

### **Artigo 151º - Transmissão por morte:**

Conforme ficou já acima dito, a propósito da análise ao artigo 40.º, alínea 12), não se compreende como pode a lei ordinária não proteger a propriedade privada, em caso de sucessão *mortis causa*, em contraponto com a Lei Básica.

Assim não se entendendo, sempre deverá ficar consagrado o dever de fundamentação, bem como os critérios que devem ser tidos em conta, para a verificação de idoneidade dos herdeiros e possível indeferimento de tal transmissão.

Em caso de indemnização destes, prevista no n.º 3 desta norma, também não se encontram especificada a fórmula do cálculo daquela, ou os princípios a que a mesma deve ter em conta

Por outro lado, também aqui surgem questões relacionadas com a possível existência de um ónus sobre o terreno em fase de concessão provisória, não sendo prevista qualquer forma de protecção dos interesses dos credores hipotecários, caso não seja autorizada a transmissão.

### **Artigo 152º - Transmissão em processo judicial:**

Não é totalmente inteligível o escopo desta norma. Na verdade, a sua redacção não é sequer explícita, devendo querer referir-se ao despacho que converte a concessão provisória em definitiva, e não àquele que autorize a concessão, uma vez que a mesma já foi atribuída a título provisório.

Ainda assim, atendendo ao que acima ficou dito quanto à necessidade de autorização em caso de sucessão *mortis causa*, pensamos que deve valer o mesmo princípio para a transmissão decorrente de sentença decretada em sede de execução hipotecária, até porque nestes casos deverá caber ao tribunal a ponderação sobre o interesse público, para além do mero interesse das partes.

Assim, parece-nos que nos casos de substituição judicial não é adequado exigir-se o referido despacho de autorização da concessão.

### **Artigo 160º - Caducidade das concessões:**

Perante a redacção deste artigo, fixa-se sem saber se, uma vez decorrido o prazo de 150 dias (multa agravada) previsto no n.º 3 do art.º 102.º, as concessões caducam automaticamente ou, se para tal há necessidade de um acto do Chefe do Executivo.

Ainda assim, previamente à caducidade, deve ser exigida a aplicação das multas e o averbamento na inscrição predial do incumprimento dos prazos e consequente

aplicação desta medida, de forma a proteger o interesse de terceiros, possíveis interessados no financiamento do aproveitamento.

A propósito de tal, insistimos que devem ser encontradas formas de protecção dos direitos e interesses do credor hipotecário, perante a declaração de caducidade.

#### **Artigo 163º - Rescisão e devolução:**

Também neste caso, em que se prevê a reversão total do terreno, e de tudo quanto nele existir ou for erigido, para a RAEM, devem ser previstas formas de protecção dos direitos e interesses do credor hipotecário, que nenhuma culpa terá pela situação de incumprimento contratual.

#### **Artigo 167º - Denúncia do arrendamento:**

Neste artigo, prevê-se a faculdade de o Chefe do Executivo determinar a denúncia do arrendamento urbano, atendendo a “razões de interesse público relevante”.

Embora se aplauda a utilização da expressão “relevante”, ainda assim deve ficar estabelecido o dever da devida fundamentação de tal denúncia.

Por outro lado, sendo esta uma situação equivalente à expropriação por utilidade pública, vale aqui tudo quanto acima ficou dito quanto a esta e à indemnização que deve ser atribuída em consequência da mesma.

#### **Artigo 168º - Benfeitorias e indemnização:**

Uma vez mais, sugerimos que seja estabelecido um regime que preveja a fórmula a ter em conta para o cálculo da indemnização a pagar, no âmbito das situações que

conduzam, por qualquer via, ao termo do contrato de concessão, ou à perda parcial ou total dos direitos dele resultantes.

Caso assim se não entenda, deveria ser estabelecida a obrigação de o Governo ter que solicitar duas ou mais avaliações independentes e idóneas, tomando-as depois como base para a apresentação de uma proposta de valor da indemnização.

Macau, 29 de Maio de 2013

A ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE MACAU