



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO PARA OS ASSUNTOS DE TERRAS E CONCESSÕES PÚBLICAS

Relatório n.º 1/IV/2011

Assunto: Relatório das actividades desenvolvidas e dos assuntos analisados na 2.^a sessão legislativa da quarta legislatura

I

INTRODUÇÃO

1. A Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas foi estatuída nos termos da Resolução n.º 2/2009, que procedeu a alterações à Resolução n.º 1/1999, que aprovou o Regimento da Assembleia Legislativa.

2. Nos termos do Artigo 30.º do Regimento da Assembleia Legislativa: “1. *Compete às comissões, nomeadamente, acompanhar os assuntos relevantes relacionados com a área de governação para que foram constituídas e a aplicação das leis aprovadas pela Assembleia Legislativa para essa área.* 2. *As comissões podem requerer a presença dos membros do Governo da respectiva área de governação, a fim de serem prestados esclarecimentos relativamente ao assunto em acompanhamento, assim como requerer a*

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large number '3' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

apresentação de quaisquer elementos relevantes. 3. As comissões de acompanhamento devem elaborar um relatório ou parecer sempre que terminem o acompanhamento de um assunto, podendo propor as medidas consideradas necessárias ou adequadas à matéria em análise.”

3. A Comissão continuou a acompanhar, nesta sessão legislativa, matérias relativas à concessão de terrenos. Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º das Regras de Funcionamento da Comissão De Acompanhamento Para Os Assuntos De Terras E Concessões Públicas, aprovadas pela Deliberação n.º 1/2009, da CAATCP, de 17 de Dezembro de 2009: “No final de cada sessão legislativa a Comissão deve elaborar um relatório ou parecer das actividades prosseguidas e dos assuntos analisados nessa sessão”. Ora, é este precisamente o fundamento e objecto do relatório que se apresenta na 2.ª sessão legislativa.

4. Nesta sessão a Comissão reuniu nos dias 6 de Abril, 3 e 25 de Maio, 23 de Junho e 29 de Julho de 2011, tendo em quatro delas contado com a participação de representantes do Governo, nomeadamente o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io, e o Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, Jaime Roberto Carion.

5. Durante as reuniões realizadas, os representantes do Governo responderam, logo de início, a parte das questões e opiniões apresentadas no Relatório n.º 1/IV/2010 desta Comissão, elaborado na sessão legislativa anterior. De seguida, de acordo com a metodologia do referido relatório, a Comissão centrou a discussão nas questões dos “terrenos por desenvolver” e dos “terrenos em permuta”, e ouviu ainda a apresentação que o Governo, por sua iniciativa, levou a cabo, sobre o actual ponto de situação das obras do sistema de metro ligeiro.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '3' and several illegible signatures.



[Handwritten signatures and marks on the right margin]

II

RELATO DE ACTIVIDADES

6. Na sessão anterior, a Comissão discutiu com os representantes do Governo sobre a situação da concessão e utilização de terrenos pelo sector do jogo, o planeamento do COTAI e a concessão de terrenos, o avanço de obras sem a respectiva autorização, os terrenos por desenvolver e o reembolso de terrenos em dívida. Durante a discussão, a Comissão manifestou as suas opiniões acerca do aperfeiçoamento legislativo, e da concessão e gestão de terrenos, especialmente as opiniões e sugestões levantadas no Relatório n.º 1/IV/2010.

A propósito desse relatório, os representantes do Governo responderam às questões levantadas na reunião datada de 6 de Abril de 2011, bem como apresentaram os trabalhos desenvolvidos recentemente pelo Governo no âmbito da gestão de terrenos e dos trabalhos legislativos: 1) no que diz respeito à elaboração de diplomas relativos à gestão de terrenos, efectuaram essencialmente uma apresentação sobre o andamento dos trabalhos legislativos da Lei de Terras, Lei do Planeamento Urbanístico, Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos e Regime Jurídico da Construção Urbana; 2) quanto à gestão de terrenos, ao planeamento urbanístico e aos procedimentos internos das entidades da área das obras públicas, o Governo introduziu uma série de medidas de gestão e de aperfeiçoamento, a fim de poder aumentar a eficácia administrativa; 3) relativamente à reversão de terrenos ocupados clandestinamente, desde a activação do respectivo processo, que teve lugar em Março de 2009, até 6 de Abril do corrente ano, foram revertidos 25 terrenos, com uma área total de 140 mil m²; e entretanto foi ainda criado um mecanismo para a recuperação das despesas envolvidas, para um melhor acompanhamento dos casos. E quanto ao Projecto da Lei de Terras, para além de se ter aumentado para 500 mil patacas a multa para a ocupação clandestina de terrenos, esse



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

acto de ocupação passa a ser considerado crime, oferecendo-se, deste modo, um suporte legal para o combate eficaz à ocupação clandestina de terrenos.

7. A metodologia de trabalho da Comissão foi sempre matéria alvo de constante revisão por parte da própria Comissão, sublinhando-se no Relatório n.º 1/IV/2010 que: “A Comissão apercebeu-se do vasto âmbito das matérias postas à discussão nas diversas reuniões, bem como da diversidade dos problemas, o que impediu que a discussão se centrasse num determinado problema, assim sendo, a Comissão entende ser melhor proceder a uma separação e discussão dos assuntos por tópicos, e solicitar ao Governo informações ou explicações sobre determinada matéria a discutir em determinada reunião. No pressuposto duma colaboração efectiva, há que proceder a estudos conjuntos com vista a detectar os problemas existentes no regime ou durante a sua aplicação, e ainda realizar estudos aprofundados para se encontrarem e definirem métodos e meios para resolver esses problemas.

Já se realizaram alguns debates sobre alguns dos problemas abordados no início deste relatório, por isso, a Comissão vai primeiramente tratar os seguintes tópicos especiais: Análise do plano completo dos terrenos situados no COTAI; análise dos terrenos que se encontram por aproveitar; análise da situação dos terrenos prometidos mas cuja concessão ainda não foi efectuada; e análise das obrigações emergentes dos terrenos cuja indemnização é responsabilidade do Governo.”

Assim sendo, com base nas conclusões dos trabalhos desenvolvidos anteriormente, a Comissão optou pela discussão temática como metodologia de trabalho, tendo consequentemente sido activada a discussão a propósito dos “terrenos por desenvolver” e dos “terrenos em permuta”, assim como por ouvir a apresentação que o Governo, por sua própria iniciativa, levou a cabo, sobre o actual ponto de situação das obras do sistema de metro ligeiro.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



[Handwritten signatures and initials on the right margin]

8. Terrenos por desenvolver

8.1. A questão dos terrenos por desenvolver foi já discutida entre a Comissão e os representantes do Governo na sessão anterior. Na altura, os representantes do Governo afirmaram que: *“o não desenvolvimento de terrenos é uma questão relativamente complexa, visto que nalguns casos se deve a alterações do plano de desenvolvimento urbanístico e noutros a exigências decorrentes do desenvolvimento, e assim sendo, não se podem atribuir responsabilidades aos concessionários. Neste momento, o Governo está a proceder à análise preliminar de uma série de casos relativos a terrenos por desenvolver, tendo-os já dividido em dois tipos – casos em que podem atribuir-se responsabilidades aos concessionários e casos em que tal não é possível – assim como enviou cerca de 30 cartas aos concessionários, solicitando-lhes explicações. Depois de recebidas as referidas explicações por escrito, o Governo vai proceder a uma nova análise, para verificar se a responsabilidade pode ser atribuída ao respectivo concessionário. Caso se confirme que o atraso é grave e irracional, vai então, de acordo com a legislação em vigor, dar início aos procedimentos para reaver os terrenos em causa. A maior parte dos concessionários inquiridos já respondeu, mas há que aguardar por análises mais pormenorizadas para se saber se vão aplicar-se penalizações, reaver os terrenos em causa, etc.. O Governo manifestou que vai atempadamente divulgar o ponto de situação dos seus trabalhos junto da sociedade.”*¹

Mais afirmaram que: *“o Governo já iniciou os seus trabalhos preparatórios para a criação de mecanismos que visam evitar casos de terrenos por desenvolver, e vai reforçar a aplicação de penas quando o prazo de desenvolvimento estipulado nos contratos de concessão não é cumprido.”*

¹ Vide Relatório n.º 1/IV/2010 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

Após a discussão preliminar, a Comissão aponta no relatório em causa, que: “A Comissão entende que com as explicações do Governo ficou a saber que aquele está já a trabalhar para resolver os casos dos terrenos por desenvolver. No entanto, continua sem saber em concreto qual o ponto de situação dos casos de terrenos por desenvolver. Por exemplo, o n.º de terrenos por desenvolver, as respectivas áreas, a tipologia das obras, as razões para o não desenvolvimento daqueles terrenos, os pormenores sobre o tratamento dos casos por tipologia, especialmente, os fundamentos utilizados para o tratamento dos casos de terrenos por desenvolver, os critérios adoptados para a tomada de decisões relativas à atribuição de responsabilidades aos concessionários, e os critérios para reaver os terrenos. Todos estes assuntos merecem ainda discussão.”

8.2. Com base no exposto, a Comissão reuniu com os representantes do Governo para a discussão específica da questão dos “terrenos por desenvolver”. Na realidade, os ditos “terrenos por desenvolver” não são um conceito utilizado na Lei de Terras, são de forma geral aqueles terrenos que foram concedidos e não foram aproveitados pelos concessionários. Durante a discussão, os representantes classificaram os casos de “terrenos por desenvolver” como casos em que os terrenos não foram desenvolvidos dentro do prazo estipulado na lei ou nos respectivos contratos por culpa do concessionário, e em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao mesmo.

8.3. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, a partir de 2009 o Governo começou a tratar dos terrenos por desenvolver, procedeu a uma análise da situação de 113 terrenos por aproveitar depois de ultrapassado o prazo previsto, envolvendo terrenos destinados essencialmente a cinco utilidades: habitação; indústria; escritórios; comércio; e hotelaria. E segundo os casos em que pode haver lugar à imputação de responsabilidades e o ponto da situação dos terrenos desaproveitados, a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

situação dos terrenos é dividida em seis: 1) 48 terrenos em relação aos quais há lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário; 2) 34 terrenos não desenvolvidos devido a razões de planeamento urbanístico; 3) 10 em acompanhamento/revisão do contrato de concessão já concluída; 4) 12 em acompanhamento/processo de apreciação da planta concluída; 5) 4 em processo judicial/transmissão; e 6) 5 com licença de ocupação emitida.

Relativamente aos princípios e elementos básicos para a respectiva análise, os representantes do Governo salientaram que foram essencialmente os seguintes: 1) verificar se o prazo de concessão tinha expirado ou se estava quase a expirar; 2) se o concessionário tinha deixado o prémio por pagar; 3) se o concessionário, depois da concessão do terreno, tinha apresentado o respectivo projecto de desenvolvimento, para efeitos de apreciação e autorização, ou se nunca procedeu ao acompanhamento da situação do seu processo.

8.4. De acordo com os princípios acima mencionados e após as análises preliminares efectuadas pelo Governo, foram identificados 48 terrenos em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário, de entre os quais 12 estão situados na península de Macau e 36 nas ilhas. De entre esses 48 processos, foram já concluídos os relatórios de análise detalhada em relação a 12, e em relação a 5 foi admitida a activação do processo de declaração da caducidade das concessões, através de Despacho do Chefe do Executivo, e vão em breve ser activados os respectivos processos de audição; 2 casos foram enviados para o Ministério Público para efeitos da emissão de parecer, enquanto os restantes estão ainda na fase de análise. E segundo as previsões, todas as análises vão estar concluídas até ao final do corrente ano.

Segundo os representantes do Governo, a divulgação de elementos concretos relativos aos referidos 48 processos tem de ser cautelosa, havendo que encontrar

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

equilíbrio entre o direito do público à informação e o direito dos interessados, para além de ser indispensável cumprir o estipulado no Código do Procedimento Administrativo. E mais ainda, tendo em conta os processos judiciais que esses 48 terrenos possam, eventualmente, envolver, se o Governo divulgar os elementos dos promotores em causa poderá colocá-lo numa situação passiva, pois os promotores podem alegar o pretexto de o Tribunal ainda não ter proferido qualquer decisão e imputar responsabilidade judicial ao Governo ou até mesmo exigir uma indemnização, acabando o interesse público por sair lesado. Mais ainda, a Lei de Terras apenas exige que só depois de concluídos todos os procedimentos e confirmada, formalmente, a caducidade da concessão, é que é possível a divulgação de detalhes sobre o terreno em causa. Neste contexto, não vai o Governo divulgar, nesta fase, elementos sobre os promotores, no entanto, comprometeu-se a divulgá-los, detalhadamente, após a declaração de caducidade da concessão. Porque, nos termos da Lei de Terras, a decisão final da declaração de caducidade da concessão tem que ser publicada no Boletim Oficial da RAEM.

8.5. De facto, no que diz respeito aos terrenos por desenvolver, a Comissão deu maior atenção à questão do porquê de serem tantos os casos e de alguns se arrastarem ao longo de anos. Porque é que o Governo nunca agiu perante esses problemas? Porque é que não retomou aqueles terrenos? Qual a razão que motivou essa situação? Lacunas legais ou a fraca execução das leis? Alguns terrenos concedidos nunca foram desenvolvidos, tendo mesmo sido autorizada a sua transmissão, alteração de utilidade ou até renovação da concessão. Quais são os fundamentos do Governo para isto?

Segundo a explicação dos representantes do Governo, são diversas as razões que dão origem às situações de não desenvolvimento dos terrenos, e muitas vezes são razões muito complexas. A situação económica de Macau sofreu alterações após o retorno à Pátria, portanto, alteraram-se também as formas de gestão adoptadas pelo Governo, por exemplo, antes da transferência, pelas mais diversas razões, o que o Governo ponderava



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

era a capacidade do promotor para pagar a totalidade do prémio e as razões para o não desenvolvimento dos terrenos. De uma forma geral, era permitido o prolongamento do prazo de desenvolvimento e não se aplicavam normas sancionatórias. Depois da transferência, a primeira coisa que se fez em relação aos terrenos que se encontravam por desenvolver, dentro do prazo previsto, foi obrigar o concessionário a apresentar uma explicação dos motivos, de seguida analisar se havia lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário, para depois se decidir sobre o prolongamento do prazo ou a aplicação das respectivas sanções. Geralmente é dada ao concessionário uma última oportunidade para desenvolver o terreno, e se este não a aproveitar, é-lhe imputada a respectiva responsabilidade, total ou parcial, e são-lhe aplicadas as devidas sanções. Se bem que a Lei de Terras permita a transmissão, alteração de utilidade e renovação de prazos dos terrenos, os representantes do Governo sublinharam que se o promotor apresentar pedidos constantes, causando a demora do processo de desenvolvimento, quem assume as devidas responsabilidades é o próprio promotor. Sublinharam ainda que é inadmissível o promotor recorrer a esses meios para estender o prazo de desenvolvimento dos terrenos.

8.6. Segundo a explicação dos representantes do Governo e as informações disponibilizadas, muitos dos 113 casos não são considerados casos de “terrenos em permuta” nem mesmo de “terrenos por desenvolver”. Isto porque alguns deles já tinham concretizado todo o projecto de desenvolvimento e já tinha sido emitida a respectiva licença de ocupação. Perante isso, a Comissão quis saber quais foram os critérios utilizados para a selecção daqueles 113 casos, e se existiam ainda, para além desses, outros casos de terrenos por desenvolver. Afinal, quantos são, então, os terrenos que se encontram por desenvolver? A Comissão aguardou que o Governo lhe fornecesse elementos exactos acerca dessas questões.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

8.7. De entre aqueles 113 terrenos, 34 não foram desenvolvidos por razões de planeamento urbanístico. Em relação a isso, salientaram alguns membros da Comissão que nunca em Macau existiu um planeamento urbano, assim sendo, como é que o não desenvolvimento daqueles terrenos tinha a ver com esse planeamento? Porque é que tantos terrenos industriais ficaram por desenvolver devido a esse planeamento? E mais ainda, qual é o conteúdo desse plano urbanístico?

É óbvio que, caso o não desenvolvimento desses terrenos se fique a dever a razões de planeamento urbanístico, não haverá lugar à imputação de responsabilidades aos concessionários, antes pelo contrário, foi o Governo que provocou o problema, por isso, a responsabilidade é sua. Assim sendo, houve alguma acção judicial ou pedido de indemnização por causa disso? Em caso afirmativo, como é que o Governo resolveu a situação?

Segundo os representantes do Governo, embora não exista actualmente em Macau um planeamento geral urbano, existem planos relativos às diversas zonas, à rede viária, ao trânsito, à arborização e às novas zonas urbanas. Foram esses planos que obrigaram à mudança de utilidade de alguns terrenos ou que deram lugar a situações de incumprimento contratual. Há ainda a considerar razões que se prendem com a protecção do património mundial, e com mudanças económicas e sectoriais, que também contribuíram para o prolongamento do prazo de desenvolvimento de terrenos, como por exemplo, as áreas C e D do Lago Nam Van, a zona industrial do Vale das Borboletas de Coloane, etc.. As áreas C e D foram planeadas há cerca de 20 anos, portanto, já não se coadunam com as necessidades da actualidade, estando por isso o Governo a ajustar os respectivos planos. Quanto à zona industrial do Vale das Borboletas, o respectivo terreno foi concedido em 1989, mas devido a mudanças sectoriais, em meados da década 90 o Governo decidiu alterar a sua utilidade, mas como o desenvolvimento urbano nunca chegou até aquela zona, e também devido à falta de infra-estruturas, nunca se reuniram as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

condições necessárias para o seu desenvolvimento. Quanto às questões relativas a acções judiciais e indemnizações decorrentes de razões de planeamento urbanístico, é matéria que será ponderada aquando da elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico e aditada ao seu conteúdo, segundo os representantes do Governo.

8.8. Na análise efectuada pelo Governo acerca daqueles 113 casos (classificados em seis situações), 48 são casos em que há lugar à imputação de responsabilidade aos concessionários, enquanto que nos restantes 68 tal já não se verifica. A Comissão manifestou a sua atenção em relação à forma utilizada pelo Governo no tratamento de cada tipo de situação, bem como quanto aos princípios, procedimentos e meios adoptados para esse tratamento. Em relação aos casos em que existe possibilidade de haver lugar à imputação de responsabilidades, segundo os representantes do Governo, depois de seguidos determinados procedimentos pode haver lugar à declaração de caducidade da concessão, acabando os terrenos por ser revertidos. E no que diz respeito aos terrenos não desenvolvidos devido a razões de planeamento urbanístico, o Governo dispõe actualmente de algum plano ou vai elaborar algum plano para resolver os casos desse tipo? Vai resolvê-los através de permuta, alteração da utilidade dos terrenos, compensação pecuniária ou através de outras soluções? Relativamente aos casos “em acompanhamento/revisão do contrato de concessão concluída”, “em acompanhamento/processo de apreciação da planta concluída”, “em processo judicial/transmissão” e “com licença de ocupação emitida”, embora os terrenos possam acabar por ser desenvolvidos, pode ainda haver lugar a atrasos, e se assim for, não há imputação de responsabilidades ao concessionário? Que soluções vai o Governo adoptar em relação a esse tipo de atrasos?

8.9. No tocante aos terrenos por desenvolver, outra questão à qual a Comissão está a tomar atenção é a transparência. Para atingir esse objectivo, a Comissão entende que devem reforçar-se os aspectos seguintes: 1) devem ser transparentes as informações



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

acerca dos terrenos não aproveitados e por desenvolver; 2) devem ser transparentes os procedimentos de investigação e tratamento dos casos dos terrenos por desenvolver. Isto porque a elevação do grau de transparência permite que a sociedade fique a saber e compreenda a situação e a forma de gestão dos terrenos, contribuindo-se assim para o aumento da credibilidade das decisões do Governo.

8.10. Durante a discussão, os representantes do Governo afirmaram que, com vista a regular e fiscalizar o desenvolvimento e o aproveitamento dos terrenos concedidos, o respectivo prazo de aproveitamento está geralmente expresso nos contratos de concessão. Para servir de referência, foram facultados à Comissão exemplos das cláusulas contratuais em causa. Segundo essas cláusulas, é explícito que o aproveitamento dos terrenos termina num determinado prazo, e para além disso, é também claro que o requerente tem de apresentar o projecto de obras para apreciação do Governo, no sentido de lhe ser emitida uma licença, com prazo definido. Estão também expressamente estipuladas as sanções aplicáveis no caso de violação do dito prazo, isto é, se o prazo for ultrapassado mas não se exceder 60 dias a multa máxima é de 1 milhão de patacas por dia, e caso exceda os 60 dias mas não ultrapasse os 120 dias a multa passa para o dobro. Esse tipo de cláusulas contribui para reforçar a fiscalização dos terrenos concedidos pelo Governo, e permite ainda reforçar a fiscalização do Governo sobre a situação de incumprimento das cláusulas contratuais relativas ao aproveitamento de terrenos.

Afirmaram ainda os representantes do Governo que o Governo está constantemente a envidar esforços para melhorar o funcionamento interno dos serviços, a fim de elevar a eficácia, no entanto, alguns processos datam de há mais de 20 anos e são manuscritos em língua portuguesa, como era hábito antes do retorno à Pátria. E como as concessões de terrenos envolvem enormes interesses e vários negócios jurídicos, é necessário tratar os respectivos processos com todo o cuidado possível. Entretanto, a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

insuficiência de pessoal qualificado bilingue é também outro factor que tem, de certa forma, afectado a eficácia dos trabalhos.

9. Terrenos em permuta

9.1. Na convocatória da Comissão, do dia 25 de Maio de 2011, estava bem expresso que a reunião em causa era sobre o reembolso de terrenos em dívida. A Comissão já tinha discutido sobre o tema na sessão passada, salientando-se no seu Relatório n.º 1/IV/2010 o seguinte: *“Aquando da apresentação da situação do aproveitamento de terrenos pelo sector do jogo, abordou-se a questão do “reembolso de terrenos em dívida”. Os representantes do Governo explicaram que, quando se pretende expropriar terrenos privados, tem de se proceder ao respectivo reembolso de forma legal, razoável e justa. Os pormenores respectivos são explicados e indicados nos despachos relativos às concessões, tal como a indicação pormenorizada sobre o ponto de situação da expropriação de terrenos, o cálculo do valor, etc..*

A Comissão manifestou a sua concordância pois, de facto, no caso das expropriações de terrenos privados, o Governo deve indemnizar de forma racional e de acordo com a lei. A Comissão considera ainda que devem ser divulgadas informações sobre os terrenos expropriados e os terrenos a reembolsar, bem como demais informações relacionadas com os terrenos, por exemplo a sua dimensão e localização, para além da divulgação dos fundamentos e critérios relativos ao “Reembolso de Terrenos em Dívida”.

A Comissão manifestou ainda o seu desejo de conhecimento mais amplo e aprofundado sobre o ponto de situação do “Reembolso de Terrenos em Dívida” bem como sobre os terrenos pertencentes ao Governo que se encontram ainda por aproveitar.”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

9.2. Na presente sessão legislativa, a Comissão tratou a questão como tema principal de discussão. Segundo os representantes do Governo, o conceito de “terrenos em dívida” não é correcto, porque a Lei de Terras permite a permuta de terrenos entre o Governo e os promotores, isto é, de acordo com as necessidades reais, o Governo pode propor ao “proprietário” de um terreno a permuta de terrenos, e se aquele aceitar a proposta, é então activado o processo de permuta. No entanto, o terreno escolhido pelo “proprietário” tem de ter a concordância do Governo, e só assim é que se considera concluído todo o processo de permuta. O que os representantes do Governo vieram, então, apresentar naquela reunião, foram os requisitos que há que reunir para a activação do processo de permuta de terrenos.

9.3. Os representantes do Governo facultaram à Comissão documentos internos sobre a permuta de terrenos, e sublinharam que os casos elencados têm que reunir os requisitos seguintes: o terreno em causa já ser aproveitado pelo Governo, ou existir consenso mútuo entre ambas as partes sobre a solução para permuta do terreno em causa. Isto quer dizer que, sem esse consenso, o caso não pode ser considerado como permuta. Actualmente, existem em Macau 10 casos que reúnem os referidos requisitos para permuta de terrenos.

As razões para as permutas acima referidas foram as seguintes: 1) liberalização do jogo (2 terrenos); 2) desenvolvimento de habitação pública (3 terrenos); 3) construção da rede viária de zona urbana (2 terrenos); 4) interesse público (3 terrenos para construção de praças e jardins públicos). De entre estes 10 terrenos, apenas em relação a 2 foi concluído o processo de permuta, encontrando-se os restantes 8 ainda em fase de negociação.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Segundo os representantes do Governo, a permuta é realizada de acordo com os requisitos e procedimentos estipulados na Lei de Terras e nos diplomas referentes ao planeamento urbanístico e protecção ambiental, e ainda em cumprimento dos princípios da legalidade, razoabilidade, justiça e imparcialidade. Para além disso, para elevar o grau de transparência, são ainda ouvidas as opiniões do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos.

9.4. A propósito das situações apresentadas pelos representantes do Governo, a Comissão centrou a discussão nas questões da razoabilidade e justiça do processo de permuta, sobretudo nas situações em que a natureza dos terrenos é diferente, ou seja, como é que se faz o cálculo dos preços na permuta de um terreno industrial por um terreno comercial? Quais são os critérios? Como é que se consegue garantir a justiça e a equivalência dos valores entre os dois terrenos permutados?

Segundo o Governo, o valor dos terrenos é calculado sob a fórmula definida na vigente lei sobre o prémio dos terrenos concedidos. São também factores de ponderação para esse cálculo a localização e utilidade do terreno, a altura e a área de construção, os encargos financeiros, o projecto de obras, a fiscalização dos custos das obras, se o terreno está ser aproveitado pela primeira vez ou se se trata de um reaproveitamento, e ainda o regime de concessão. Se utilizando esse mesmo método para calcular os preços dos dois terrenos o preço do novo terreno for mais elevado, nesse caso o Governo impõe limitações à sua área. Normalmente não existem grandes diferenças entre as áreas dos terrenos permutados, e o Governo nunca aceita pedidos sem justa causa.

9.5. A Comissão manifestou a sua atenção em relação à transparência do processo de permuta de terrenos, entendendo que é insuficiente ouvir apenas as opiniões do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos. Manifestou ainda dúvidas sobre o contributo desse Grupo Consultivo e sobre o acesso do público às opiniões dadas pelo

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '3' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mesmo. Os membros da Comissão entendem que devem ser criados outros mecanismos para reforço do grau de transparência, e que devem divulgar-se, amplamente, as informações referentes à permuta de terrenos junto da população, para além de se estudar a introdução, na lei, de um mecanismo que permita uma antecipada manifestação de opiniões e participação pública nessas tarefas.

O Governo concorda com a Comissão quanto ao reforço do grau de transparência no processo de permuta dos terrenos, mas sublinhou, mais uma vez, que a divulgação das informações dos casos de permuta tem que obedecer ao estipulado no Código do Procedimento Administrativo, bem como ter em conta os interesses legais dos envolvidos.

Relativamente àquele Grupo Consultivo, os representantes do Governo afirmaram que a Lei de Terras nada dispõe sobre a matéria. A criação daquele Grupo teve por objectivo aperfeiçoar e elevar o grau de transparência do respectivo processo, mesmo antes da conclusão da revisão da Lei de Terras, por isso, os representantes do Governo reconheceram que existem ainda margens para melhorias.

9.6. A Comissão concordou que os casos apresentados pelo Governo são casos de permuta de terrenos. A Comissão está a dar atenção não a esses processos legais de permuta mas sim às situações em que, mesmo depois de terem deixado os terrenos por desenvolver durante vários anos, os concessionários e os promotores podem solicitar, por sua iniciativa, a troca de terrenos. Quais são os procedimentos para apreciação e os critérios para autorização desses pedidos? Nos casos que envolvem questões como o planeamento urbanístico e a limitação de altura das construções pode haver lugar a permuta de terrenos? Para remediar o problema, como é que, no futuro, a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico vão aperfeiçoar todos esses regimes?



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

9.7. Nos termos da lei vigente, só quando existe necessidade real ou por razões de interesse público é que o Governo pode activar o processo de permuta. Entendem alguns membros da Comissão que essas normas carecem de flexibilidade, propondo assim a adopção de outras soluções, como por exemplo, a expropriação de terrenos, a compensação pecuniária, etc..

10. Prémio

10.1. Nesta sessão legislativa, a Comissão não entrou na discussão sobre o prémio. No entanto, durante a discussão dos terrenos por desenvolver e da permuta de terrenos, tocou-se nessa questão, tendo tanto os membros da Comissão como os representantes do Governo manifestado algo sobre o assunto.

10.2. De facto, a questão do prémio já foi discutida pela Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos, que na sua “Apresentação do trabalho efectuado”, de 14 de Agosto de 2007, procedeu a uma abordagem sobre o regime jurídico e o cálculo do prémio, tendo no seu Relatório n.º 1/III/2009 dado opinião sobre o tema: “... entende a Comissão que, embora o Governo tenha já ajustado o prémio, para além de não se conseguirem ainda reflectir eficazmente as mudanças registadas no mercado, está a dar-se lugar à existência de uma grande divergência entre o valor de concessão, o valor real do terreno e o valor da adjudicação. Tudo isto tem implicações com os interesses globais de Macau, portanto, é indispensável rever o referido regime e estudar a criação de um mecanismo que possa, de facto, acompanhar as mudanças registadas no mercado.”

“Os representantes do Governo responderam que é difícil, no caso do cálculo do prémio, acompanhar as mudanças do mercado. Normalmente, é na altura da autorização do pedido que o cálculo do prémio é efectuado, de acordo com a lei vigente. Os



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

representantes do Governo afirmaram ainda que vai ser definido um prazo para se proceder à revisão periódica do prémio, no sentido de o tornar mais coadunável com a real situação do mercado.

Face a isto, a Comissão espera que, no futuro, aquando da revisão do cálculo do prémio de concessão, o Governo pondere sobre a introdução de um mecanismo que consiga estabelecer uma ligação entre o cálculo do prémio e o mercado, devendo ainda determinar-se, concretamente, nesse mecanismo de articulação, os factores que devem ser considerados, por exemplo, factores económicos, os preços finais em passadas hastas públicas ou a massa monetária.”

Finalmente, em relação ao prémio, no relatório acima referido propõe-se o seguinte: “(1) estudar o estabelecimento dum mecanismo para relacionar a fórmula de cálculo do prémio com as mudanças do mercado, definindo claramente os factores concretos de consideração, incluindo a análise económica, os preços finais em passadas hastas públicas ou a massa monetária; (2) avaliar, com seriedade, rever e redefinir o mecanismo consultivo relativo ao prémio, alterando a situação actual, ou seja, a predominância de individualidades do sector no órgão consultivo; (3) rever, quanto antes, o cálculo do prémio de contrato, tanto mais que a fórmula de cálculo aplicada aos terrenos destinados à construção de hotéis viola os princípios fundamentais subjacentes à sua definição.”

10.3. A fórmula de cálculo do prémio foi actualizada em 2004 e em 2007, mas tendo em conta o actual ritmo de desenvolvimento do sector imobiliário, quer o regime do prémio quer o cálculo dos preços dos terrenos estão gravemente desactualizados. A Comissão espera que, com vista a garantir os interesses da RAEM, o Governo proceda, quanto antes, à revisão do regime sobre o prémio, a fim de maximizar os seus efeitos e de evitar a grande desactualização entre os valores do prémio e os valores de mercado.



De facto, a Comissão está a dar maior importância à razoabilidade do regime sobre o prémio, porque segundo a fórmula prevista no actual regime, os valores do prémio são sempre gravemente desactualizados, e nunca são reconhecidos pela generalidade da população. Assim sendo, o que merece ser revisto é o próprio regime e não a fórmula de cálculo. Alguns membros da Comissão entendem que não é justo utilizar uma fórmula única para calcular o prémio de casos de natureza diferente.

Por conseguinte, propuseram que se proceda mais uma vez, agora, à revisão da fórmula de cálculo do prémio, e que se pondere a revisão do próprio regime no futuro, para permitir a utilização de outros mecanismos adequados. Por outro lado, houve membros da Comissão que manifestaram a sua insatisfação pelo projecto de alteração da Lei de Terras não ter introduzido alterações essenciais ao regime sobre o prémio.

Os representantes do Governo entendem que deve proceder-se a uma avaliação global do regime de cálculo do prémio, embora, numa forma geral, o regime do prémio seja já uma solução relativamente mais objectiva e científica, que permite o afastamento de subjectividades e de influências humanas. O prémio é o resultado do cálculo com base nos dados reais, não envolve qualquer estimativa, por isso, é muito difícil conseguir acompanhar intimamente a evolução do mercado. Mas, seja como for, o Governo vai proceder a um estudo sobre as vantagens e desvantagens do regime sobre o prémio, bem como a outros estudos para aferir se esse regime consegue, ou não, satisfazer as necessidades do desenvolvimento urbano, e vai ainda estudar a calendarização para o ajustamento do prémio, a fim de se definir um prazo razoável.

11. Metro Ligeiro



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

11.1. Para além da discussão dos problemas relacionados com a concessão de terrenos, acima mencionados, a Comissão ouviu, em 23 de Junho de 2011, a apresentação realizada por iniciativa dos representantes do Governo, sobre o ponto de situação das obras do metro ligeiro. Os representantes do Governo apresentaram essencialmente a situação financeira e os segmentos da 1.ª fase do sistema do metro ligeiro. Pode consultar-se a “Apresentação das Informações Financeiras da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau” e a “Apresentação da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau”, disponibilizadas pelo Governo.

11.2. A propósito das situações apresentadas pelos representantes do Governo, sobretudo no âmbito financeiro, a Comissão trocou várias impressões com o Governo, como por exemplo sobre as razões que motivaram a brusca subida do orçamento financeiro; como é que se conseguiu obter o valor orçamentado; como fixar orçamentos máximos para as obras; a questão da transparência; e como é que o Governo vai tratar as opiniões do Relatório de Auditoria. A Comissão entende que deve existir um orçamento para o sistema do metro ligeiro e que a população deve poder acompanhar a evolução do projecto.

Segundo a explicação dos representantes do Governo, os 11 mil milhões de patacas foram orçamentados de acordo com a concepção do sistema, tendo os aumentos registados sido motivados por diversas razões, como por exemplo, influências do câmbio monetário e da inflação. O Governo salientou ainda que o sistema do metro ligeiro é um projecto de grande dimensão, portanto, não é ainda possível calcular o orçamento do projecto ao detalhe, sendo apenas possível fazer uma estimativa, o que impede, assim, a fixação de um valor exacto para o orçamento. Porém, nos contratos relativos ao material circulante estão definidos valores, e ainda que o aumento não pode exceder os 5%, portanto, as partes reguladas pelos contratos são matérias controláveis e previsíveis.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quanto às opiniões do Relatório de Auditoria, afirmaram os representantes do Governo que as instalações complementares, dos arredores e de transbordo, bem como o ajustamento da rede rodoviária, não são partes integrantes do metro ligeiro, são apenas instalações acessórias do mesmo. O Governo afirmou ainda que ia elencar, concreta e pormenorizadamente, todos os trabalhos a efectuar, com vista à elevação do respectivo grau de transparência.

11.3. A Comissão questionou ainda o Governo sobre as obras concedidas e os respectivos mecanismos de fiscalização. Os representantes do Governo responderam que as obras de concepção já tinham sido todas concedidas, e que o Governo ia fiscalizá-las com a maior cautela possível.

11.4. Os representantes do Governo procederam ainda a uma apresentação sobre os segmentos definitivos da 1.^a fase do sistema do metro ligeiro. Na opinião da Comissão, o Governo deve divulgar e esclarecer a população sobre a selecção desses segmentos e as razões que foram ponderadas, bem como sobre as análises efectuadas acerca das diferentes opiniões recolhidas, a fim de que a população possa ficar a saber como é que as decisões foram tomadas. Basta que sejam tomadas de forma justa, razoável e científica para que a maioria da população as acolha bem.

III OPINIÕES E SUGESTÕES

12. Com base nas discussões e análises acima mencionadas, a Comissão vem apresentar as seguintes opiniões e sugestões:

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

12.1. O Governo deve reforçar o acompanhamento e fiscalização dos terrenos concedidos, facultar mais informações relativas aos terrenos, tais como a situação do seu aproveitamento, e ainda elevar o grau de transparência dos trabalhos de acompanhamento e tratamento dos terrenos concedidos.

12.2. Deve ainda aplicar rigorosamente a lei e tomar medidas atempadas, para resolver as situações de incumprimento contratual nos casos de desenvolvimento e aproveitamento de terrenos.

12.3. Relativamente aos terrenos que não foram desenvolvidos de acordo com as cláusulas contratuais, deve produzir leis para determinar expressamente as respectivas sanções, e criar mecanismos para evitar a ocorrência desses casos.

12.4. Deve elaborar o planeamento geral urbano, no sentido de evitar, ao máximo, situações de não aproveitamento dos terrenos, ou até mesmo de terrenos por desenvolver durante longos períodos de tempo, devido a razões de planeamento urbanístico.

12.5. Deve ainda definir critérios objectivos, justos e razoáveis para a permuta de terrenos, bem como elevar o grau de transparência do respectivo processo de permuta. A propósito disto, há que divulgar, amplamente, as informações referentes à permuta de terrenos junto da população, e que estudar a introdução, na própria lei, de um mecanismo que permita a antecipada manifestação de opiniões e a participação pública nessas tarefas.

12.6. Deve proceder a estudos sobre a criação de mecanismos claros para tratamento dos pedidos de troca de terrenos e de alteração da utilidade dos mesmos, apresentados por iniciativa dos concessionários, depois destes terem deixado os terrenos por desenvolver durante vários anos.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '3' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

12.7. Deve criar na lei mecanismos flexíveis, por exemplo, a expropriação de terrenos, a compensação pecuniária, etc., para situações em que o Governo precisa de activar o processo de permuta, devido a necessidades reais ou por razões de interesse público.

12.8. Tendo em conta a grande desactualização entre os valores do prémio e os valores de mercado, o Governo deve rever a razoabilidade do regime sobre o prémio, no sentido de ponderar se existe ou não necessidade de adoptar outros mecanismos mais adequados. Ao mesmo tempo, espera-se que, com vista a garantir os interesses da RAEM, o Governo proceda, quanto antes, à revisão do dito regime.

12.9. Por último, entende a Comissão que, para as obras públicas, como por exemplo as do metro ligeiro, devem ser elaborados orçamentos específicos e mais precisos.

IV
CONCLUSÃO

13. A Comissão conclui que:

- 1) Este relatório deve ser submetido ao presidente da Assembleia Legislativa; e
- 2) Propõe que o mesmo seja enviado ao Governo.

Macau, 29 de Julho de 2011.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten marks]

A Comissão,

[Handwritten signature of Kwan Tsui Hang]

Kwan Tsui Hang

(Presidente)

[Handwritten signature of Kou Hoi In]

Kou Hoi In

(Secretário)

[Handwritten signature of Leonel Alberto Alves]

Leonel Alberto Alves

[Handwritten signature of Tsui Wai Kwan]

Tsui Wai Kwan

[Handwritten signature of Au Kam San]

Au Kam San

[Handwritten signature of Ung Choi Kun]

Ung Choi Kun



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Sio Chi Wai

[Handwritten signature]
Ho Ion Sang

[Handwritten signature]
Chan Melinda Mei Yi