



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota Justificativa

Lei de Terras (Proposta de lei)

Desde o retorno de Macau à pátria, a economia e a sociedade da RAEM têm crescido ininterruptamente, tendo-se vindo a assistir não só a grandes mudanças no ordenamento do espaço urbano, como também ao aumento da procura de terrenos para a construção de infra-estruturas sociais, em resposta às necessidades da vida quotidiana da população. Concomitantemente, a liberalização da indústria do jogo e o desenvolvimento próspero da indústria de turismo têm impulsionado muitos investimentos na construção de obras de grande envergadura e de empreendimentos turísticos. Nestas circunstâncias, face aos limitados recursos de terrenos na RAEM, a forma de exploração, distribuição e aproveitamento com eficácia desses recursos constitui um dos principais objectos de investigação do Governo, e merece grande atenção por parte dos vários sectores sociais.

Na realidade, as questões sobre a distribuição, a concessão e as condições de troca de terrenos, a fixação da finalidade de terrenos, o processo de concessão de terrenos, os critérios para a fixação de prémios, a alteração da finalidade dos terrenos após a sua concessão, a alteração dos projectos de desenvolvimento, a transmissão da concessão de terrenos, o aproveitamento de solos fora do prazo estipulado e até o não aproveitamento de terrenos ou de terrenos devolutos, bem como as questões relativas à capacidade *aedificandi* e à altura dos edifícios a serem construídos nos terrenos, e o seu impacto ambiental, são assuntos que, ao longo dos últimos anos, têm sido discutidos amplamente na sociedade, a par do constante aumento da voz do pedido de revisão integral da Lei de Terras.

Perante os pedidos dos diversos sectores da sociedade, designadamente face aos diversos problemas supracitados, verifica-se que a Lei de Terras em vigor há mais de 30 anos, de facto já não consegue actualmente responder de forma eficaz ao desenvolvimento corrente da RAEM. Por esse motivo, em 2008, o Governo da RAEM criou um grupo de trabalho especializado e iniciou os trabalhos de revisão da “Lei de Terras” e diplomas complementares, procedendo a uma análise em oito grandes vertentes, desde a forma de concessão de terrenos, área dos terrenos a conceder, prazo



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

de concessão, alteração da finalidade das concessões, transmissão das concessões, método de determinação do montante do prémio, procedimento de concessão e até ao mecanismo de fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão.

Paralelamente, acelerou-se a implementação do principal diploma de urbanização – a Lei do Planeamento Urbanístico - e a sua articulação com a elaboração ou a revisão das demais leis complementares, como o Regime Jurídico da Construção Urbana e o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, entre outros, com o objectivo de, num planeamento urbanístico prospectivo, aperfeiçoar o regime de concessão e exploração de terrenos, controlar com eficácia o desenvolvimento e aproveitamento de solos, bem como promover o desenvolvimento sustentável da cidade de Macau, melhorando, assim, a qualidade de vida da população e, conseqüentemente, resolvendo de forma prática os problemas acima mencionados.

Em Novembro de 2008 e Dezembro de 2010, o grupo de trabalho especializado realizou duas rondas de acções de consulta pública. Após a análise profunda das opiniões recolhidas e a auscultação das opiniões dos serviços de execução, o grupo de trabalho elaborou a presente proposta de lei, integrando as opiniões e sugestões viáveis sobre o texto para consulta da “Lei de Terras” apresentadas pelos diversos sectores da sociedade, em articulação com os conteúdos dos projectos de propostas de leis, a “Lei do Planeamento Urbanístico”, o “Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos” e o “Regime Jurídico da Construção Urbana”, em conjugação com a realidade social da RAEM.

Uma vez que a fixação da finalidade do terreno e as condições de construção, como a volumetria e a altura do edifício, são matérias regulamentadas pelos projectos de propostas de leis, “Lei do Planeamento Urbanístico” e “Regime Jurídico da Construção Urbana”, respectivamente, a presente proposta de lei incide sobre a regulamentação da gestão de solos, especialmente o aperfeiçoamento do regime jurídico da concessão de terrenos, o qual inclui: fixação de requisitos para a dispensa de concurso público e para a troca de terrenos, aumento da transparência de procedimentos de concessão, revisão dos critérios de determinação do montante do prémio de concessão de terrenos para uma melhor correspondência com o valor do terreno no mercado actual, bem como restrição das condições de transmissão da concessão de terrenos, reforço da fiscalização ao nível do aproveitamento de terrenos e agravamento das sanções para actos de não aproveitamento dos terrenos fora do



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

prazo estipulado, suprimindo casos de terrenos não aproveitados ou devolutos, bem como a ocupação ilegal dos terrenos, garantindo que os solos na RAEM são eficazmente utilizados.

Nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da RAEM, “os solos e os recursos naturais na RAEM são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM. O Governo da RAEM é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da RAEM.” Neste contexto, a presente proposta da lei introduz alterações sobre a classificação dos terrenos e a sua disposição, no sentido de cumprir o princípio de que a propriedade de terrenos cabe ao Estado, e ao mesmo tempo, observa rigorosamente o disposto nos artigos 6.º e 120.º da Lei Básica da RAEM, respeitando o direito à propriedade privada e os direitos adquiridos referentes aos terrenos concedidos

A presente proposta de lei é constituída por 15 capítulos, onde se incluem: “Disposições gerais” (Capítulo I), “Domínio público, domínio privado e propriedade privada” (Capítulo II), “Reservas” (Capítulo III), “Expropriação por utilidade pública de direitos resultantes de concessão de terrenos e constituição de servidão administrativa” (Capítulo IV), “Classificação e condições de uso e aproveitamento dos terrenos disponíveis” (Capítulo V), “Disposição de terrenos do Estado” (Capítulo VI), “Concessão e ocupação” (Capítulo VII), “Demarcação” (Capítulo VIII), “Direitos e deveres dos concessionários” (Capítulo IX), “Procedimento de concessão e de ocupação” (Capítulo X), “Substituição da parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão” (Capítulo XI), “Termo do procedimento e da concessão” (Capítulo XII), “Cadastro, registo predial e órgãos de execução” (Capítulo XIII), “Sanções” (Capítulo XIV) e “Disposições finais e transitórias” (Capítulo XV), totalizando 209 artigos.

O Capítulo I da proposta de lei define expressamente os princípios que devem ser observados no uso e aproveitamento dos terrenos do Estado na RAEM, a saber: princípio da sustentabilidade, princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, princípio da informação do público, princípio da igualdade no acesso à terra, princípio da precaução, princípio da vinculação ao plano e princípio da publicidade da situação



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

jurídica dos terrenos.

Quanto à disposição de terrenos, são eliminadas as normas referentes à disposição de terrenos por concessão por aforamento e venda. Contudo, tendo em consideração que há ainda situações de reaproveitamento dos terrenos concedidos por aforamento, a proposta de lei mantém os normativos que regulam a revisão da concessão dos terrenos por aforamento. (artigos 85.º a 87.º da proposta de lei).

No intuito de serem aproveitados, ao máximo, os terrenos do domínio público, face às necessidades do desenvolvimento social, na proposta de lei foi introduzido o regime de concessão de uso privativo, a fim de proporcionar à Administração mais uma forma de dispor dos terrenos do domínio público, para estabelecer instalações fixas e indismontáveis e equipamentos, que sejam considerados de utilidade pública, tal como instalações de postos para venda de combustíveis, estações de serviço para apoio à circulação rodoviária, equipamentos indispensáveis para assegurar a prestação do serviço público de telecomunicações, de fornecimento de energia eléctrica ou de gás natural, ou de abastecimento de água.

A fim de responder às exigências sociais, a presente proposta de lei define expressamente, em situações normais, a obrigatoriedade de realização de concurso público para a concessão de terrenos e apenas em situações excepcionais, previstas na lei, pode ser dispensado o concurso público.

Quanto à concessão de arrendamento de terrenos rústicos, o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental. Relativamente ao regime de concessão de uso privativo, o concurso público pode ser dispensado quando se pretenda assegurar a prestação contínua de serviço público. (n.º 2 do artigo 60.º e n.º 2 do artigo 70.º da proposta de lei).

Quanto aos terrenos urbanos ou de interesse urbano, conforme o estipulado na proposta de lei, o concurso público pode ser dispensado nas seguintes situações:

- 1) Concessão por interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM;
- 2) Concessão para construção de habitação própria dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM.



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Ao mesmo tempo, conforme a experiência acumulada, a proposta de lei faz uma enumeração exemplificativa das situações que se enquadram na “concessão por interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade”, a fim de aumentar a transparência dos critérios de apreciação e elevar a operacionalidade prática dos respectivos artigos.

Na alínea 1) do n.º 2 do artigo 54.º da presente proposta de lei, são expressamente definidas as situações que se revestem de interesse público que favorecem o desenvolvimento social, designadamente:

- 1) Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social;
- 2) Construção de instalações de utilidade pública;
- 3) Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo;
- 4) Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração.

Além disso, em caso de dispensa do concurso público, deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida, designadamente o nome do requerente, a área do terreno pretendido, a sua localização e finalidades e o valor do prémio, quando tenha sido aprovada a minuta do respectivo contrato de concessão pelo Chefe do Executivo. Este procedimento tem em vista dar oportunamente conhecimento público do projecto de desenvolvimento da respectiva concessão do terreno, aumentando a transparência do procedimento da concessão de terreno. (n.º 3 do artigo 113.º da proposta de lei)

No que diz respeito à instrução do pedido de concessão de terras, para além dos documentos exigidos na “Lei de Terras” em vigor, o requerente deve apresentar também o estudo de viabilidade económico-financeira (alínea 3) do n.º 1 do artigo 114.º da proposta de lei) e ainda, caso seja necessário, os documentos de avaliação do impacto ambiental. (n.º 2 do artigo 114.º da proposta de lei)

Em relação à fixação do valor do prémio, são expressamente definidos na proposta de lei os factores que se deve ter por referência, como critérios para posterior



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

fixação do mesmo. Compaginado com a “Lei de Terras” em vigor, a presente proposta de lei acrescentou à gama de factores já existentes, a “taxa de inflação” e o “preço de adjudicação nos concursos públicos anteriores” para que o prémio possa melhor reflectir o valor do terreno no mercado. Paralelamente, com a experiência obtida na prática, fica expressamente previsto que o prémio pode ser pago em numerário ou em espécie. (artigo 55.º da proposta de lei)

No âmbito da renovação da concessão de terrenos, tendo em vista uma gestão eficaz dos terrenos na RAEM, cumprindo o “princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos”, estipula a proposta de lei o seguinte:

1. Os contratos de concessão podem prever a não renovação automática ou restrições à renovação automática, tendo em conta as situações especiais verificadas no caso concreto. (n.º 1 do artigo 49.º da proposta de lei)
2. Nas situações em que os terrenos são considerados como devolutos ou não utilizados, a renovação da sua concessão depende sempre da autorização prévia exarada por despacho do Chefe do Executivo, devendo o requerimento de renovação ser instruído com o plano de aproveitamento do terreno, que fundamenta o requerimento de renovação, designadamente quando se trata de:
 - 1) Terreno cujo edifício nele construído já não exista, esteja em ruínas ou se encontre em avançado estado de deterioração;
 - 2) Terreno cujo edifício nele construído e destinado a finalidades não habitacionais já deixou de ser utilizado totalmente para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades há mais de cinco anos. (n.ºs 2 e 3 do artigo 49.º e artigo 50.º da proposta de lei)
3. Não se aplica o regime de renovação automática à concessão de terrenos em reaproveitamento nem às concessões gratuitas. (alínea 2) do n.º 2 e n.º 4 do artigo 49.º da proposta de lei)
4. O Chefe do Executivo pode denunciar, por razões de interesse público relevante, o contrato de concessão por arrendamento para o termo do prazo inicial ou de qualquer uma das renovações, mediante notificação por escrito efectuada com a antecedência mínima de 12 meses, tendo os titulares de direitos sobre o terreno em causa o direito a ser razoavelmente indemnizados designadamente pelas benfeitorias entretanto realizadas, tais como obra ou construção, salvo as disposições em contrário previstas no contrato de concessão, (artigo 167.º da proposta de lei)



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Face ao exposto e em rigoroso cumprimento do estipulado no artigo 120.º da Lei Básica da RAEM, o disposto no n.º 2 do artigo 48.º e nos artigos 50.º, 165.º e 167.º da presente proposta de lei, é aplicável às concessões, por arrendamento, convertidas em definitivas após a entrada em vigor da presente lei, bem como às concessões, por arrendamento, convertidas em definitivas antes da entrada em vigor da presente lei, nas quais os concessionários tenham optado pela aplicação da presente lei de acordo com o estipulado na mesma. (artigo 204.º da proposta de lei).

Quanto ao aproveitamento de terrenos, a presente proposta de lei estabeleceu uma relação entre a multa aplicável àqueles que não cumpram o prazo de aproveitamento e o prémio, aumentando as multas para o aproveitamento extemporâneo, no sentido de evitar a ocorrência de não aproveitamento oportuno de terrenos. (n.º 3 do artigo 102.º da proposta de lei)

No que diz respeito à troca de direitos sobre os terrenos, foi definido, no artigo 84.º da proposta de lei, com maior clareza e pormenor, a igualdade de prestações. A RAEM pode conceder terrenos, mediante troca, apenas quando o interesse público o justifique, não podendo o valor dos terrenos recebidos ser inferior a metade do valor dos terrenos concedidos, sendo a diferença dos valores dos terrenos trocados, paga pelo concessionário.

Em relação à alteração de finalidade e modificação de aproveitamento dos terrenos, por forma a garantir que os terrenos concedidos são desenvolvidos em tempo útil, cumprindo os seus objectivos, é previsto, no artigo 132.º da proposta de lei, o seguinte:

1. A alteração da finalidade das concessões e a modificação do aproveitamento dos terrenos concedidos estão sujeitas a autorização prévia do Chefe Executivo.

2. Se a concessão for provisória, não é permitida a alteração da finalidade da concessão, salvo nas seguintes situações:

- 1) Quando se verificarem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;
- 2) Quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

3. Tratando-se de concessão com dispensa de concurso público, mesmo que tenha sido convertida em definitiva, a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concedido não podem colidir com o motivo que justificou a dispensa daquele procedimento, salvo nas seguintes situações:

- 1) Quando se verificarem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;
- 2) Quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM.

No âmbito da substituição de parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão, com o objectivo de evitar a dissimulação de situações de transmissão de concessão, prevê o n.º 2 do artigo 137.º da proposta de lei, que se considera haver substituição da parte no procedimento ou transmissão de situações resultantes da concessão no caso de:

- 1) Transmissão superior a 50% do seu capital social, quando a parte no procedimento, ou o concessionário, seja uma sociedade comercial, à excepção de sociedades anónimas com acções ao portador;
- 2) Constituição de procuração ou substabelecimento que confira ao procurador poderes para a prática de todos os actos no procedimento ou a disposição das situações resultantes da concessão e que seja irrevogável sem o acordo do interessado, nos termos do n.º 3 do artigo 258.º do Código Civil.

A introdução da excepção no n.º 2 do mencionado artigo justifica-se, atendendo à dificuldade de conhecer previamente o número de acções transmitidas no caso das sociedades anónimas com acções ao portador, e ao funcionamento deste tipo de sociedades e transmissão de acções serem rigorosamente regulamentados pela legislação aplicável.

No âmbito das sanções, com vista a combater a ocupação ilegal de terrenos do domínio público ou privado, a presente proposta de lei aumentou, significativamente, a multa aplicável àqueles que ocupam, ilegalmente e por dolo, os terrenos do Estado, estabelecendo uma relação entre a multa e a área do terreno ocupado, sendo o valor da multa compreendido entre 50 000 e 3 000 000 patacas. (artigo 186.º da proposta de lei)



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Mais ainda, o Chefe do Executivo pode determinar a ordem de desocupação do terreno do domínio público ou privado aos referidos ocupantes ilegais (artigo 197.º da proposta de lei) e, no intuito de reforçar o efeito persuasivo dessa ordem, foi contemplado no artigo 184.º da proposta de lei o crime de desobediência.

Relativamente às despesas com a desocupação e ao tratamento dos bens existentes no terreno, foi feita uma regulamentação pormenorizada nos artigos 198.º e 199.º da proposta de lei.

A proposta de lei também regula as formas de notificação do procedimento sancionatório, estabelecendo as seguintes três formas:

- 1) Notificação directa (artigo 192.º da proposta de lei). A proposta de lei prevê que “No caso de o notificando se recusar a receber a notificação ou assinar a certidão, o pessoal da DSSOPT menciona tal ocorrência na certidão e afixa a notificação no local, considerando-se efectuada a notificação.”
- 2) Notificação postal (artigo 193.º da proposta de lei). Foi introduzido na proposta de lei o conceito de “notificação presumida”, para evitar a situação de os interessados não receberem dolosamente carta registada com aviso de recepção, impedindo a realização oportuna e eficaz do respectivo procedimento sancionatório. O artigo 193.º da proposta de lei estabelece que a notificação postal efectuada por carta registada sem aviso de recepção se presume feita no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte, nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, desde que a remessa tenha sido feita para os locais previstos no n.º 2 deste artigo.
- 3) Outra forma de notificação (artigo 194.º da proposta de lei): Simplificou-se na proposta de lei o procedimento de notificação definido actualmente para o caso em que seja desconhecida a identidade ou a morada do notificando, estabelecendo-se que, neste caso, a notificação produz efeitos jurídicos, desde que a mesma seja publicada nos jornais de língua chinesa e de língua portuguesa mais lidos da RAEM.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Em síntese, o Governo da RAEM pretende, com esta revisão da “Lei de Terras”, acompanhar a execução futura da “Lei do Planeamento Urbanístico”, responder às exigências da sociedade, reforçar a gestão de terrenos, aumentar a transparência no procedimento de concessão de terras, bem como criar medidas eficazes para o combate aos actos de ocupação ilegal de terrenos, a fim de garantir que os solos na RAEM sejam utilizados de forma eficaz e racional.