1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/IV/2013

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Lei de terras*».

I
INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi apresentada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, esta doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c), do artigo 9º do Regimento da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 1078/IV/2012, do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 7 de Dezembro de 2012.

2. Em reunião plenária de realizada a 3 de Janeiro de 2013, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e, posteriormente, em reunião plenária marcada para o dia 4 de Fevereiro, foi aprovada na generalidade. Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 109 datado de 3 de Fevereiro de 2013, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para "*efeitos de exame e emissão de parecer*".

3. Dava-se, deste modo, por concluída esta primeira fase da tramitação formal do processo legislativo, passando-se, destarte, a um momento seguinte com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente, isto é, a presente 1ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

Deve ser sublinhado que, em muitas das reuniões formais da Comissão, estiveram presentes vários outros senhores Deputados não membros, nomeadamente o senhor Vice Presidente, e com contribuição activa em diversas questões.

4. Entre 22 de Fevereiro e 6 de Agosto de 2013, a Comissão realizou 43 reuniões formais, entre as quais, 20 contaram com a presença de representantes do Governo.

5. É imperioso dizer que, para além das referidas reuniões formais, foram realizadas 9 reuniões técnicas de trabalho realizadas quer a nível interno, quer ao nível da discussão técnico-jurídica, entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e representantes do Executivo, as quais permitiram, num âmbito de mútua e atempada cooperação, contribuir para várias benfeitorias técnicas da versão final da proposta de lei.

Assinale-se também que o Executivo foi proporcionando, ao longo das últimas semanas de discussão, versões informais parcelares à Comissão, para além de duas versões informais integrais recebidas nos dias 1, 10, 15, 19 e 26 de Julho do corrente ano de 2013, o que naturalmente possibilitou uma melhor e mais adequada discussão técnica das soluções já devidamente vertidas em forma de articulado. Se tal não houvesse sucedido, os trabalhos desta Comissão tornar-se-iam ainda mais difíceis e limitados.

6. Sublinhe-se que, no seio desta Assembleia Legislativa, foram produzidos vários estudos, gerais e parcelares, sobre a proposta de lei em apreciação. Assim, e desde logo, é mister sublinhar «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*», do Deputado Leonel Alves[1], incluindo diversas sugestões de redacção alternativa.

[1] O qual se junta em anexo ao presente Parecer.

E também o detalhado estudo do deputado Vong Hing Fai, de 12 de Abril de 2013 intitulado, *Breve estudo sobre o regime de renovação relativo às concessões onerosas e definitivas por arrendamento dos terrenos urbanos.*[2]

Assinale-se também as opiniões escritas do Deputado Tong Io Cheng sobre a Proposta de Lei de Terras (versão de 03/07/2013).[3]

Para além dos estudos e análises desenvolvidos pela assessoria, a Comissão, em si, também apresentou, ao Governo, algumas questões, dúvidas e sugestões sobre a Proposta de Lei Intitulada "Lei de Terras".

Assinale-se ainda que, inovadoramente, se elaboraram actas de todas as várias dezenas de reuniões levadas a efeito por esta Primeira Comissão da Assembleia Legislativa, incluindo as reuniões havidas com o Executivo e, bem assim, a reunião conjunta com a 2.ª Comissão Permanente e representantes do Executivo.

Por outro lado, à Comissão vários contributos chegaram também, no decurso deste tempo, incluindo o parecer enviado pela Associação dos Advogados de Macau, intitulado «*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*», e ainda pareceres de associações e de cidadãos [4].

Os referidos pareceres expressam as opiniões pessoais de quem os apresentou, e não as opiniões da Comissão. São anexados, ao presente Parecer, tendo como objectivo facilitar a respectiva consulta aos Deputados e ao público.

7. No decurso das reuniões supra referidas nos pontos 4 e 5 – isto é, reuniões formais de Comissão e reuniões técnicas de assessoria - foram discutidas muitas questões e foram apresentadas também muitas e diversas sugestões importantes reportadas a vários domínios da proposta de lei, quer numa perspectiva de generalidade e grandes princípios, quer ainda no tocante a questões muito concretas, incluindo ao nível de mero aperfeiçoamento técnico de redacção.

[2] O qual também se junta em anexo ao presente Parecer.
[3] O qual também se junta em anexo ao presente Parecer.
[4] O qual se junta em anexo ao presente Parecer.

8. Ao jeito de síntese antecipatória é mister sublinhar que é entendimento da Comissão que a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação se acha, em várias matérias, melhorada no domínio técnico-jurídico, por referência à versão originalmente entregue e, ademais, várias sugestões formuladas no seio da Assembleia Legislativa encontraram também devido eco na versão final da proposta de lei, tendo o articulado final crescido para 223 artigos.

Todavia, não pode a Comissão olvidar que, dados os fortes constrangimentos temporais do processo, e apesar de todo o cuidado e dedicação, seja possível que alguns eventuais problemas ou dúvidas possam ainda subsistir no articulado. A sua dimensão e alta tecnicidade, para além do escasso tempo disponível e saturação dos recursos da Assembleia Legislativa neste final de legislatura, assim acarretam, pelo que, será desejável que no futuro, e com a experiência da sua aplicação, possa a futura lei, merecer algumas alterações e afinações.

9. No dia 29 de Julho foi então recebida a versão final formal, por via do ofício n.º 570/D96/IV/GPAL/2013.

Em ordem a concluir o projecto de parecer foi necessário um extraordinário e imenso esforço por parte da assessoria e da tradução para permitir a conclusão dos trabalhos de análise de tão extensa, complexa e relevante proposta de lei. Ademais de realçar porquanto a entrega, por parte do Governo, da versão final desta proposta de lei e de outras propostas de lei, foi, efectivamente muito tardia e desembocou num emperramento dos trabalhos jurídicos e de tradução de um modo que, de futuro, haverá que evitar, sob pena de a Assembleia Legislativa e a população que serve saírem prejudicados no seu trabalho e capacidade[5].

II
APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

[5] Assinale-se que a Assembleia Legislativa se viu constrangida a requisitar os serviços de tradutores de fora da AL.

10. O Governo, na Nota Justificativa da proposta de lei, expõe as motivações que presidiram à sua elaboração e apresentação, sendo de utilidade para a melhor compreensão de algumas das questões abordadas pela proposta de lei, razão pela qual e para comodidade de referência, se transcrevem alguns trechos relevantes.

11. Todavia, depois de se iniciar esse percurso pela Nota Justificativa é mister aqui trazer também à memória um intenso trabalho desenvolvido no seio desta Assembleia Legislativa, através de interpelações escritas[6], interpelações orais[7] e intervenções de antes da ordem do dia[8] relacionadas com a Lei de Terras ou seus aspectos parcelares e concretos e, com particular importância[9], no âmbito das seguintes duas comissões, a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas e a Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos, trabalho esse que se acha vazado, sobremaneira, num conjunto de extensos relatórios produzidos ao longo dos últimos anos e com vastas implicações e sugestões à matéria da revisão da lei de terras.

Assim, a Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos produziu o Relatório n.º 1/III/2009, para além da «Apresentação do Trabalho Efectuado», de 14 de Agosto de 2007 ao passo que a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas produziu os Relatórios n.º 1/IV/2010 e o n.º 1/IV/2011.

Esta rememoração é adequada, e permite uma melhor contextualização para além de ter uma valia interpretativa adicional quanto a algumas soluções novas, não obstante o silêncio da Nota Justificativa da proposta de lei de terras sobre este trabalho plurianual e precedente da apresentação da proposta de lei em apreciação.

Secção A) A Nota Justificativa da Proposta de Lei

[6] As quais são cerca de 180 desde a criação da RAEM.
[7] As quais se cifram em 25 desde a criação da RAEM.
[8] As quais ultrapassam as 100 desde a criação da RAEM.
[9] Realçando a importância deste trabalho em sede de comissão da AL, JOÃO MARTINS CLARO, *Aspectos jurídicos da reforma da Lei das Terras de Macau*, 2009, página 3.

12. Iniciemos então este percurso importante de contextualização por recurso à Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei em apreciação.

Explica-se então na referida Nota Justificativa que «*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.*».

13. Pelo que, explicita o proponente, «*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 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.». É mister aqui realçar, o que não ocorre na Nota Justificativa, o imenso labor levado a cabo nestas questões por esta Assembleia Legislativa, nomeadamente por intermédio das reuniões e concomitantes relatórios das Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos e Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, para além de numerosas intervenções antes da ordem do dia.

14. O percurso histórico deste processo legislativo vem assim resumido, «*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.*».

15. Por outro lado, assinala-se que «*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 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.*».

16. Contextualiza-se a proposta de lei com a Lei Básica nos seguintes termos: «*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.*».

17. Apresenta-se na Nota Justificativa que vimos acompanhando a estruturação da proposta de lei: «*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.*».

Note-se que, na versão final da proposta de lei o número total de artigos cifra-se em mais de 220 artigos.

18. Mais se diz que «*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 jurídica dos terrenos.*». Anote-se que, a sugestão da Comissão, foram aditados alguns princípios mais como adiante melhor se verá.

19. 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 versão inicial da proposta de lei).

20. Quanto aos terrenos do domínio público afirma-se: «*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 indesmontáveis 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.*».

21. No que respeita à muito importante questão do concurso público e sua dispensa, «*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).».

E, 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.».

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.» (cf. n.º 3 do artigo 113.º da versão inicial da proposta de lei).

22. No que diz respeito à instrução do pedido de concessão de terras, esclarece-se que «*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)*», recorde-se que a numeração refere-se à versão inicial da proposta de lei.

23. No que respeita à fixação do valor do prémio, diz-se na Nota Justificativa que «*são expressamente definidos na proposta de lei os factores que se deve ter por referência, como critérios para posterior 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 versão inicial da proposta de lei).

24. No âmbito da renovação da concessão de terrenos, afirma-se que «*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)». Recorde-se, de novo, que a identificação dos artigos se reporta à versão original da proposta de lei.

25. 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.*» (cf. n.º 3 do artigo 102.º da versão inicial da proposta de lei).

26. Por sua vez, e tendo ainda como referência a versão original 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.*».

27. 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 verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;

2) Quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM.

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 verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;

2) Quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM.».

28. No âmbito da substituição de parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão, afirma a Nota Justificativa que «*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[10].

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.».

29. No âmbito das sanções, e «*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*

---

[10] O qual, recorde-se, estabelece:
«*Artigo 258.º*
(Extinção da procuração)
1. A procuração extingue-se quando o procurador a ela renuncia, ou quando cessa a relação jurídica que lhe serve de base, excepto se outra for, neste caso, a vontade do representado.
2. A procuração é livremente revogável pelo representado, não obstante convenção em contrário ou renúncia ao direito de revogação.
3. Mas, se a procuração tiver sido conferida também no interesse do procurador ou de terceiro, não pode ser revogada sem acordo do interessado, salvo ocorrendo justa causa.
4. A apreciação da questão de saber se a procuração foi conferida no interesse do procurador ou de terceiro é feita com base em critérios objectivos, mas a declaração desse facto na procuração cria uma presunção nesse sentido, embora ilidível mediante simples contraprova.».

relação entre a multa e a área do terreno ocupado, sendo o valor da multa compreendido entre 50 000 e 3 000 000 patacas.» (cf. artigo 186.º da versão inicial da proposta de lei).

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.*». Uma vez mais importa sublinhar que estas referências que aos artigos vão sendo feitas reportam-se, naturalmente, à versão inicial da proposta de lei.

30. A proposta de lei também regula as formas de notificação do procedimento sancionatório, estabelecendo as seguintes três formas, com referência à numeração original:

«*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.».

31. Em síntese, afirma-se na Nota Justificativa que vimos acompanhando que «*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.*».

32. Vista a detalhada e explicativa Nota Justificativa importa agora, neste esforço necessário de contextualização e compreensão desta vasta e relevante matéria, recorrer aos ensinamentos e preocupações constantes dos diversos Relatórios elaborados pelas referidas duas Comissões anteriormente identificadas e que levaram a cabo importantes estudos ao longo destes últimos anos, bem como adiantaram várias e relevantes sugestões para a temática das terras em Macau.

Secção B) Os Relatórios das Comissões da AL

33. Destarte, como se lê no Relatório n.º 1/III/2009, da Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos, «*A presente Comissão Eventual foi criada nos termos da Deliberação n.º 1/2007/Plenário, e de acordo com o seu artigo 3.º, "a Comissão tem por fim analisar os regimes de concessões públicas e de terrenos" para ver se existem problemas ou lacunas nos actuais regimes de concessões de obras públicas e de terrenos, a fim de apresentar as devidas opiniões e sugestões.*».

E, «*Em relação à revisão do regime de concessão de terrenos, a Comissão decidiu desenvolver o trabalho em duas fases: primeira – ficar a conhecer melhor o funcionamento do regime de concessão de terrenos, através das apresentações efectuadas pelos representantes do Governo, para poder depois proceder à respectiva análise; segunda – apresentar as opiniões e sugestões depois da análise dos casos concretos apresentados e da discussão aprofundada, com os representantes do Governo, sobre os problemas existentes no regime de concessão de terrenos.*».

Ademais, a Comissão discutiu o regime de concessão de terrenos nos seus mais variados aspectos,

e trocou ainda impressões com os representantes do Governo sobre os problemas detectados nos casos concretos analisados e com vista a colmatar as lacunas e a prevenir eventuais problemas do regime de concessão de terrenos, a Comissão discutiu com os representantes do Governo no sentido de encontrar soluções para aperfeiçoamento do referido regime.

34. Identificando as principais questões discutidas então, aí se diz, «*Ao longo da discussão do regime de concessão de terrenos no seio da Comissão foram abordadas várias questões, que se apresentam de seguida divididas em quatro áreas: política e planeamento geral; grau de transparência e direito à informação; regime e regulamentação concreta; e execução e fiscalização.*».

35. Quanto à política e planeamento geral, escreveu-se no Relatório que vimos acompanhando, «*Segundo os representantes do Governo, com vista a promover a economia e a sua articulação com o desenvolvimento do sector predominante, nos últimos anos foram dispensados concursos públicos na concessão de terrenos para o desenvolvimento dos sectores do jogo, turismo e entretenimento. Entende a Comissão que, tendo em conta a inauguração sucessiva de casinos pertencentes às empresas concessionárias, aumentou consideravelmente a dimensão do sector do jogo em Macau e o número de hotéis cresceu de forma relativamente rápida, portanto, não deve a política de terrenos continuar a dar tão grande peso aos sectores do jogo e da hotelaria, deve rever-se essa tendência e verificar se a quantidade de instalações e o nível de desenvolvimento dos referidos sectores não terá já atingido o previsto. Entretanto, deve rever-se atempadamente e ajustar-se adequadamente as políticas sobre a utilidade dos terrenos tendo em conta o desenvolvimento e as mudanças sociais registadas, maximizar os preciosos recursos que são os terrenos, no sentido de responder às urgentes necessidades da população, por exemplo, construindo habitações públicas e aperfeiçoando a rede viária. Para salvaguardar os interesses da população, o Governo tem de ajustar rapidamente as suas políticas, que tendem sempre a favorecer os sectores do turismo e do jogo, tem de aumentar o número de habitações públicas, melhorar o trânsito rodoviário e garantir o aproveitamento justo dos terrenos.*».

E adiante, «*A Comissão entende ainda que o Governo deve adoptar uma política de terrenos bastante clara. Claro que é permitida a existência de uma determinada tendência, mas quando se definem políticas há que elevar o grau de transparência sobre o processo de decisão e fundamentar todas as razões e motivos para a tomada de decisão, como se devem também divulgar os critérios objectivos a aplicar e os objectivos que o Governo pretende atingir com a tendência assumida.*». Entendia ainda a Comissão que o Governo deveria estudar a criação de um mecanismo de revisão, no sentido de poder proceder a revisões periódicas e atempadas sobre a política de terrenos e sobre as tendências a seguir, tendo em consideração o desenvolvimento e as mudanças sociais registadas.

Por outro lado, afirmou-se que, «*A Comissão discutiu com os representantes do Governo sobre o poder e as responsabilidades dos dirigentes do Governo responsáveis pela definição das políticas, entendendo que a definição das mesmas bem com a sua execução são duas tarefas distintas. As políticas são definidas pelos dirigentes a partir de um determinado nível, e executadas pelo pessoal técnico, de acordo com a lei, tarefas essas que exigem uma separação mais clara. Discutiu-se ainda sobre a necessidade de criar e como criar um regime próprio para essa separação, no sentido de clarificar a responsabilidade dos dirigentes responsáveis pela determinação das políticas, definir os seus poderes e os procedimentos de decisão, aumentando assim o grau de transparência desses procedimentos.* Entretanto, a Comissão alertou também os representantes do Governo para a questão dos procedimentos administrativos aplicados segundo a lei, que muitas vezes não são adaptáveis às necessidades reais, não conseguem surtir os efeitos previstos nem sequer atingir os objectivos previstos aquando da sua criação. Os representantes do Governo manifestaram então a sua concordância com essa problemática, e afirmaram que vão iniciar estudos para remediar os problemas.

Referiu-se ainda, «*Foi ainda discutido no seio da Comissão que, antes da revisão da Lei de Terras e de se dispor de um planeamento urbano geral, o Governo deve garantir que os planos por zona sejam concretizados com todo o rigor e deve adoptar uma atitude cautelosa na concessão de terrenos, no sentido de evitar situações de falta de coordenação no futuro planeamento urbanístico. Os representantes do Governo afirmaram que embora actualmente não exista um planeamento urbano geral em Macau, existem planos por zona para a península de Macau e para as ilhas*».

36. No que respeita ao grau de transparência das informações sobre os terrenos e dos procedimentos de apreciação e autorização das concessões, e o direito dos cidadãos à informação, «*trata-se duma questão que a Comissão tinha já discutido a fundo e sobre a qual também já tinha trocado impressões com os representantes do Governo na fase anterior. Os representantes do Governo prometeram que vai ser criada uma base de dados com informações sobre os terrenos, e que os dados relativos aos terrenos e ao planeamento por zonas vão ser colocados na internet, permitindo assim ao público ficar a conhecer a situação.*». Por outro lado, entendeu ainda a Comissão que «*devem ser também divulgadas as informações sobre a situação dos terrenos, incluindo o seu planeamento, bem como os ajustamentos introduzidos, tendo em conta o "timing" e as exigências verificadas no desenvolvimento dos terrenos. Factores como a transparência e a recepção atempada das informações são primordiais para uma concorrência leal, como também são condições indispensáveis para garantir o direito dos cidadãos à informação.*».

37. Já no que toca ao grau de transparência do processo de apreciação e autorização da concessão, aí se sublinhou que trata-se duma questão que também foi já discutida pela Comissão e em relação à qual foram trocadas impressões com os representantes do Governo na primeira fase. «*Estes afirmaram que o grau de transparência dos procedimentos de apreciação e autorização da concessão de terrenos vai ser elevado com a criação do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos e com a realização, pelos próprios promotores, de sessões públicas para apresentação de grandes projectos. Com base nisso, a Comissão avançou para a discussão sobre a possibilidade de criação dos mecanismos propostos pelo Governo, tendo analisado especialmente a composição, função e funcionamento daquele grupo consultivo. Em relação a essas matérias houve quem entendesse que a representatividade do grupo é insuficiente e que o seu funcionamento deve ser mais transparente. Levantaram-se ainda dúvidas sobre se, de facto, o referido grupo consegue desempenhar cabalmente as suas funções, antes da revisão da Lei de Terras e na falta dum planeamento urbano geral, entendendo-se, assim, que o Governo deve criar mecanismos que garantam a independência e o eficaz funcionamento daquele grupo. Os representantes do Governo afirmaram ainda, em relação a essa questão, que o Governo tinha assumido uma posição de abertura, mas como se trata dum órgão novo, não podem ser-lhe consagradas mais atribuições.*

Mas o Governo vai estar atento e vai rever constantemente a questão, e se for necessário poderá aumentar o número de elementos do grupo e reforçar a sua participação nos assuntos sociais.».

38. Por outro lado, a Comissão entendeu «*poderem ainda haver outras medidas para elevar o grau de transparência dos dados sobre os procedimentos de apreciação e autorização da concessão de terrenos, por exemplo, reforçar a objectividade de critérios no regime de selecção das concessionárias; divulgar o conteúdo dos grandes projectos, como aterros, e ouvir a opinião pública sobre esses mesmos projectos; divulgar os requerimentos da concessão de terrenos, no sentido de dar oportunidades a outros investidores para apresentarem as suas propostas, criando assim um ambiente de concorrência leal.*» A Comissão entendeu que os cidadãos devem ter direito à informação sobre a utilidade dos terrenos, portanto, a elevação do grau de transparência do processo de concessão de terrenos permite, de alguma forma, garantir esse direito tendo os representantes do Governo afirmado que iriam ponderar sobre essas várias questões.

39. Relativamente ao regime de concessão de terrenos e respectiva regulamentação é dito no Relatório que vimos acompanhando: «*A Comissão entende que deve iniciar-se, o mais breve possível, a revisão da Lei de Terras. De facto, a Lei de Terras já não consegue satisfazer as necessidades de desenvolvimento duma sociedade moderna, nem do desenvolvimento de grandes projectos, como em alguns casos, em que antes de se divulgar o despacho da concessão do respectivo terreno já as respectivas obras foram iniciadas ou até mesmo concluídas. Os representantes do Governo reconheceram a existência desses problemas, e afirmaram ainda que vai ser criado um grupo inter-departamental para proceder à revisão global da Lei de Terras, nomeadamente para remediar os problemas surgidos durante a sua aplicação. Relativamente à revisão da Lei de Terras, há que realizar, em primeiro lugar, uma ampla auscultação, com vista a preparar melhor essa mesma revisão.*». Mais ainda, entendia a Comissão que, em princípio e dum modo geral, deve continuar-se com o reforço da transparência quanto aos dados relativos aos terrenos e aos procedimentos de concessão. Só assim é que podem reforçar-se os critérios objectivos e específicos, tanto de apreciação como de autorização das concessões, favorecendo não só a fiscalização *a posteriori* e o controlo das competências de apreciação e autorização das

concessões, como tornando também todo o processo de concessão mais justo, aberto e transparente. Por outro lado, a Comissão questionava se, antes de se proceder à revisão da Lei de Terras e à elaboração duma lei sobre o planeamento urbano, o Governo iria ponderar sobre «*a adopção de algumas medidas administrativas ou determinar critérios objectivos, no sentido de tornar os procedimentos de concessão e o aproveitamento dos terrenos mais justos e imparciais?*».

40. Afirma-se ainda que embora a Lei de Terras permita que as novas concessões por arrendamento sejam efectuadas através de concurso público ou com dispensa do mesmo, é sempre dada prioridade à realização de concurso público para a concessão de terrenos e,« *Só quando se encontram situações que satisfaçam os requisitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º da Lei de Terras, ou seja, quando a concessão se destine a empreendimentos de reconhecido interesse para o desenvolvimento do Território, é que pode ser dispensado o concurso público. No entanto, como essa norma é demasiado flexível, pode dar lugar ao surgimento de problemas na sua aplicação. A Comissão entende que essa opção, concurso público ou não, tem implicações com os interesses globais de Macau e também, mais concretamente, com os interesses comerciais. Portanto, para evitar qualquer acto injusto ou ilegítimo, deve proceder-se à revisão das formas de concessão de terrenos através dum regime, aperfeiçoando, em termos substantivos e processuais, os actuais mecanismos referentes à realização e à dispensa de concurso público, podendo ainda criar-se mecanismos destinados ao processo de decisão sobre a dispensa, ou não, de concurso público, porque as decisões só devem ser tomadas depois de passarem por determinado procedimento. Houve ainda quem entendesse que a concessão de terrenos deve ter como regra o concurso público ou ser essencialmente efectuada sob esse princípio».* Relativamente às situações em que concurso público é dispensado, propunha a Comissão que se reforce, no respectivo regime, o grau de transparência do processo de apreciação e autorização dessa dispensa, a fiscalização sobre os terrenos concedidos com dispensa de concurso público, e que se evite ao máximo a alteração de finalidade dos terrenos concedidos sob esta modalidade. Há ainda que criar mecanismos eficazes para resolver os problemas detectados na prática, como por exemplo, mais de um pedido de concessão para o mesmo terreno.

Os representantes do Governo esclareceram que, como se pode ler no Relatório, «*nos últimos anos, os terrenos que foram concedidos com dispensa de concurso público foram*

essencialmente utilizados para os sectores da hotelaria, turismo, jogo, exposições e convenções, indústria e para a construção de instalações sociais. Os terrenos para fins turísticos foram concedidos para cumprimento das cláusulas dos contratos do jogo, para concretização dos respectivos projectos de investimento. Aqueles representantes sublinharam ainda que esse regime de dispensa será revisto, aquando da revisão da Lei de Terras.».

41. Quanto à questão dos prazos, a Comissão procedeu a uma análise sobre os prazos relativos aos procedimentos para a apreciação e autorização das concessões, os prazos para desenvolvimento dos terrenos e os prazos das concessões por arrendamento, e trocou ainda opiniões com os representantes do Governo acerca dessas matérias.

Assim: *«(1) Prazos relativos aos procedimentos para a apreciação e autorização da concessão de terrenos – A Lei de Terras não define claramente o prazo para a apreciação e autorização da concessão de terrenos. Entretanto, durante a discussão, a Comissão detectou terem sido várias as interpretações dos diversos representantes do Governo acerca desse prazo, embora os mesmos tenham sublinhado que, também neste caso, era aplicável o estipulado no artigo 96.º do Código de Procedimento Administrativo, em que o prazo definido é 60 dias. No entanto, a realidade revela ser bastante difícil concluir os referidos procedimentos de apreciação e autorização nesse prazo de 60 dias, pois em alguns casos essa conclusão chegou mesmo a levar anos. Portanto, entende a Comissão haver necessidade de rever o respectivo regime e de ponderar se é esse o prazo adequado para o processo de concessão de terrenos.*

(2) Quanto ao prazo para desenvolvimento dos terrenos, a Comissão entende que muitos projectos não foram concluídos dentro do prazo legal por razões de efectiva impossibilidade. Assim sendo, deve ponderar-se acerca dos prazos para aproveitamento dos terrenos, por forma a definirem-se, caso os actuais sejam insuficientes, outros prazos, isto para além de se definir também claramente a obrigatoriedade dos concessionários concluírem os seus projectos dentro dos prazos estipulados. Entretanto, devem adoptar-se medidas administrativas, *ou então alterar-se a lei, por forma a poderem ser tratados os casos relativos aos projectos que não conseguem ser concluídos dentro do prazo.*

(3) Quanto ao prazo de concessão por arrendamento, os representantes do Governo esclareceram que, depois de terem sido consultadas as normas de outros países, nomeadamente as referentes aos prazos dos projectos envolvendo grandes investimentos, se fica com a sensação de que o prazo de 25 anos para concessão por arrendamento (artigo 54.º da Lei de Terras) é um pouco curto, merecendo por isso ser revisto. A Comissão entende que o prazo para o desenvolvimento e o prazo de concessão por arrendamento são duas coisas diferentes, por conseguinte, devem ser ponderados separadamente.».

42. Quanto ao cálculo do prémio de concessão, entendeu 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. Por outro lado, o actual mecanismo de auscultação para revisão do prémio está essencialmente virado para os operadores do sector imobiliário, será difícil esse mecanismo reflectir o que é justo, impossibilitando a garantia dos interesses da população, por conseguinte, é também indispensável rever rigorosamente esse mecanismo, no sentido de definir novas regras. Deve ainda rever-se, quanto antes, o cálculo do prémio de contrato, tanto mais que a fórmula de cálculo aplicada para os terrenos destinados à construção de hotéis viola os princípios fundamentais subjacentes à sua definição.*» Por último, a Comissão pediu também esclarecimentos aos representantes do Governo sobre algumas outras questões, nomeadamente o tempo concreto para o cálculo do prémio e questões relativas aos métodos de cálculo, e quanto às concessões com dispensa de concurso público, foi ainda questionada a existência, ou não, de algum mecanismo para reapreciação do prémio, designadamente na última fase do processo de concessão.

Os representantes do Governo responderam, como se lê no Relatório, «*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 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 afirmava esperar 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.*».

43. Em relação aos contratos de concessão, entendeu a Comissão que os actuais contratos de concessão são demasiado vagos. Não são claros, por exemplo, quanto ao planeamento de determinado terreno e ao planeamento das zonas que o circulam, nem sequer definem de forma clara e concreta as responsabilidades do Governo e do concessionário. Por outro lado, será também muito vago o conteúdo dos contratos de concessão no que diz respeito à descrição sobre as situações de violação contratual, sendo portanto difícil determinar se o promotor violou as cláusulas contratuais, retirando assim a operacionalidade e o efeito vinculativo dos contratos. Pelo que, «*Assim sendo, entende a Comissão que é indispensável rever o modelo dos contratos, clarificar o conteúdo dos contratos, nomeadamente na definição concreta dos projectos de investimento e das instalações sociais que o concessionário precisa de assumir, definição clara das responsabilidades do concessionário e dos critérios concretos das ditas instalações sociais. Devem ser pormenorizadamente redigidas as responsabilidades a que o concessionário fica obrigado em caso de violação do contrato, bem como as medidas que o Governo pode aplicar; e se o concessionário não conseguir assumir os seus deveres, ou seja, se não concluir as obras dentro do prazo, terá de pagar uma indemnização justa ao Governo, com base na proporção das obras não concluídas ou com base no tempo gasto a mais para a conclusão das mesmas. Mais ainda, se o concessionário não conseguir cumprir as cláusulas contratuais, pode o Governo reaver o respectivo terreno.*».

Os representantes do Governo entenderam também que «*as cláusulas dos contratos não são assim tão concretas, e que podem, de facto, criar algumas dificuldades na sua aplicação, portanto, concordam com as opiniões da Comissão. O Secretário afirmou que ia elaborar um despacho com*

instruções para remediar a situação, e sublinhou ainda que ia rever o modelo dos contratos, no sentido de os tornar mais concretos, ao nível do conteúdo.».

44. Quanto ao regime de troca de terrenos, a Comissão detectou que a Lei de Terras é pouco rigorosa no que diz respeito a essa troca, isto porque não existem critérios nem para a apreciação nem para a avaliação, dando assim lugar à existência duma discricionariedade relativamente grande no processo de apreciação e autorização da troca de terrenos. Por conseguinte, *«Face à situação, mesmo que o Governo tenha sempre cumprido os procedimentos legais para apreciação e autorização das concessões, não são raras, na realidade, as situações significativamente injustas e injustificadas. Os representantes do Governo afirmaram que, como não constam da Lei de Terras critérios objectivos para a apreciação relativa à troca de terrenos, nem exigências que obriguem a que a troca só possa ser efectuada entre terrenos com a mesma área, basta então que o pedido seja suficientemente fundamentado para ser, normalmente, deferido, pelo Governo. A Comissão entende que, aquando da revisão da Lei de Terras, ou até mesmo antes disso, o Governo deve criar, para esse período de transição, critérios para a troca de terrenos, como ainda regulamentar esses critérios e torná-los mais concretos, por exemplo, definir critérios relativos à área e ao valor dos terrenos, bem como definir e limitar expressamente a área e o método de compensação, nomeadamente instruções expressas sobre a apreciação e autorização da respectiva troca, excepção para os terrenos integrados no plano urbanístico e no âmbito das estratégias ou planos de reconstrução dos bairros antigos considerados de grande relevância, nenhum outro deve ser objecto de troca, independentemente de que parte surja a proposta, seja dos promotores seja da Administração, reduzindo assim as influências provocadas por factores humanos.»*

Por outro lado, a Comissão espera que o Governo estude a criação de um mecanismo que facilite a fiscalização da razoabilidade e adequabilidade da troca de terrenos.

45. Em relação à transmissão de terrenos, a Comissão discutiu, nomeadamente, as seguintes questões:

«A Comissão pediu esclarecimentos aos representantes do Governo sobre a apreciação e autorização dos pedidos de transmissão de terrenos, bem como trocou impressões com os mesmos sobre a fiscalização a essa transmissão. Os representantes do Governo afirmaram que basta que a transmissão seja legal e consiga garantir o desenvolvimento do terreno para, em princípio, obter a respectiva autorização. Sublinharam ainda que muitas das formas actualmente adoptadas para a transmissão de terrenos não estão regulamentadas nem são proibidas pelo regime vigente. Assim sendo, é difícil o Governo proceder ao respectivo controlo, nomeadamente quando a transmissão é efectuada através de procuração geral e da cessão de quotas entre sócios. O Governo confessou que algumas dessas formas podem dar origem a situações injustas, e que esses problemas só podem ser remediados através da revisão da Lei de Terras. A Comissão entende que na apreciação e autorização dos pedidos de transmissão não deve apenas ponderar-se a legalidade, devendo também ponderar-se a razoabilidade. Independentemente da forma de transmissão, há necessariamente que considerar, no processo de apreciação e autorização da transmissão, as circunstâncias tidas em conta nessa apreciação e autorização, e tomar em consideração as influências dessa transmissão para a concessão inicial e os motivos que levaram a que o projecto previsto na altura não pudesse ter sido concretizado. Relativamente à procuração geral e à cessão de quotas entre sócios, não deve apenas pensar-se na revisão do regime de terras para tentar resolver esses problemas, devem ainda ponderar-se as questões fiscais. Entretanto, deve ponderar-se sobre a atribuição de poderes adequados ao Governo, para que este possa implementar medidas eficazes para a fiscalização e controlo da transmissão de terrenos. Houve ainda quem entendesse que os requisitos do transmissário devem ser regulamentados por lei.».

E, quanto aos critérios para a apreciação da transmissão de terrenos, «*estipula o artigo 153.º da Lei de Terras que "1. A transmissão das situações decorrentes da concessão provisória deve ser requerida pelo transmissário. 2. Salvo casos justificados, a transmissão não será autorizada: a) Quando os prazos de aproveitamento do terreno não tenham sido respeitado; b) Quando a execução das obras se não processe de acordo com o plano de trabalho aprovado; c) Quando o aproveitamento do terreno se não desenvolva ou não se concretize nos termos e pela forma estabelecidos no respectivo contrato. 3. Não são permitidas a substituição da parte no processo nem a transmissão de situações decorrentes da concessão quando houver indícios de que uma e outra são pedidas para fins especulativos.". Durante a discussão, os representantes do Governo sublinharam especialmente o n.º 3 do artigo 153.º da Lei de Terras, que estipula que o pedido é*

indeferido quando haja indícios de especulação. A Comissão questionou os critérios para avaliação da existência de indícios de especulação nos pedidos.».

Com base na análise sobre o articulado da referida lei e a apresentação dos representantes do Governo, entendeu a Comissão que faltavam critérios relativamente objectivos na Lei de Terras para a tomada de decisão sobre os pedidos de transmissão, que nada diz sobre os fundamentos para a apresentação de pedidos de transmissão, nem sobre as situações em que a transmissão é permitida, todos factores que impossibilitam a eliminação total das influências de factores humanos no processo de apreciação e autorização dos pedidos de transmissão, «*Assim, a Comissão propõe ao Governo que devem ser tomadas em consideração as mudanças registadas ao nível do desenvolvimento sócio-económico, deve ser revista a actual regulamentação e os limites para a transmissão, e introduzidos na lei mais critérios objectivos para a apreciação e autorização dos pedidos, regulamentando com maior rigor o acto de transmissão. Os representantes do Governo responderam que vão ponderar sobre todas essas questões aquando da revisão do regime de transmissão.*».

46. Em relação à alteração da concessão por arrendamento, a Comissão discutiu, nomeadamente, as seguintes questões:

«*Em relação aos terrenos concedidos, alguns concessionários deixam os terrenos por aproveitar durante longos períodos de tempo, enquanto aguardam por melhores condições de mercado, para depois solicitarem a alteração da finalidade.*». A Comissão alertou para o facto dessas situações merecerem a devida ponderação, porquanto para além de se tratar de um desperdício de recursos de solos, é também injusto, entendendo por isso a Comissão que devem ser encontradas as razões que motivaram essas situações, verificar se as mesmas se devem a insuficiências ao nível da fiscalização ou a lacunas existentes no respectivo regime, pelo que, «*Se for este o caso, então haverá que proceder à revisão do mesmo. Os representantes do Governo afirmaram que, segundo o regime vigente, basta o pedido satisfazer os requisitos da lei e o concessionário cumprir os seus deveres para a alteração da concessão ser, regra geral, deferida pelo Governo. No entanto, os representantes do Governo prometeram que vão ponderar sobre as questões levantadas e rever o respectivo regime.*».

47. Em relação à fiscalização dos terrenos concedidos, a Comissão estava atenta às situações em que os terrenos, depois de concedidos, não são aproveitados nem desenvolvidos de acordo com as cláusulas contratuais: «*primeiro – por razões que tiveram a ver com o mercado, alguns dos terrenos concedidos ficaram por desenvolver durante longos períodos de tempo pelo seu concessionário; segundo – alguns concessionários deixam os terrenos por aproveitar durante longos períodos de tempo, enquanto aguardam por melhores condições de mercado, para depois solicitarem a alteração da finalidade; terceiro – os concessionários aproveitam e desenvolvem apenas parte dos terrenos concedidos. (...) A Comissão entende que, relativamente aos terrenos que não foram aproveitados nem desenvolvidos durante longos períodos de tempo, o Governo deve adoptar as medidas necessárias para os reaver; quanto aos casos em que os terrenos foram apenas desenvolvidos parcialmente, deve o Governo aplicar o regime sancionatório dos contratos para sancionar os respectivos concessionários. O Governo deve ainda reforçar a fiscalização dos terrenos concedidos e elevar o grau de transparência da sua actuação.*».

Os representantes do Governo afirmaram então que «*existem na lei disposições que definem as multas e sanções por incumprimento contratual, mas os diversos Governos, tanto portugueses como da RAEM, sempre adoptaram uma atitude de tolerância, não só porque Macau se encontrava numa situação de estagnação económica mas também porque se trata duma questão que envolve vários problemas concretos e muito complexos, nomeadamente no que respeita à utilidade dos terrenos. Os representantes do Governo prometeram que vão ponderar as opiniões da Comissão, ou seja, vão estudar as medidas a adoptar em relação aos terrenos que ficam por aproveitar durante longos períodos de tempo.*».

48. Em relação à Comissão de Terras, «*embora na primeira fase da discussão os representantes do Governo tenham sublinhado que não iriam ponderar sobre a composição e competências dessa comissão (...) mesmo assim a Comissão entende que é necessário rever a composição e funções da referida comissão. A Comissão de Terras não é, de facto, um serviço normal, um serviço a funcionar todos os dias, segundo a lei reúne apenas semanalmente, o que não a impede de convocar reuniões especiais tendo em conta o volume de trabalho. Mais ainda, a lei*

concede à Comissão de Terras poder de fiscalização, que pode ainda emitir parecer sobre o cumprimento do dever legal e contratual por parte do concessionário durante o prazo de aproveitamento dos terrenos concedidos, bem como propor a aplicação de multas ou outras sanções legais e contratuais. Atendendo a esse modelo de funcionamento, merece ponderar se a Comissão de Terras dispõe, de facto, de condições para assumir as atribuições que a lei lhe consagra, se está realmente a assumir essas atribuições, e a desempenhar verdadeira e cabalmente as suas funções.». Para então sublinhar que *«A Comissão entende que as referidas funções de fiscalização devem ser assumidas por um serviço com atribuições próprias para o efeito.».*

49. De seguida eram apresentadas as opiniões e sugestões da Comissão sobre o Regime da Concessão de Terrenos, nomeadamente:

—

- Divulgação da informação sobre os terrenos e elevação do grau de transparência sobre a concessão de terrenos

«1. *O Governo deve estabelecer um sistema que facilite o acesso do público à informação relacionada com as reservas, o desenvolvimento e o cadastro de terrenos, bem como aumentar o grau de transparência da informação sobre os terrenos. Em relação à criação, prometida pelo Governo, dum sistema para facilitar o acesso do público à informação cadastral, deve ser claramente fixada a data da entrada em funcionamento desse sistema.*

2. O Governo deve criar um conjunto de mecanismos justos, imparciais e transparentes para a divulgação de informação sobre o desenvolvimento de terrenos, concursos públicos e selecção dos projectos, de modo a elevar a transparência dos processos de concessão de terrenos.

3. Devem aditar-se, ao regime existente, critérios objectivos para a selecção dos concessionários de terrenos, devendo apresentar-se justificações para a respectiva concessão.

—

4. O Governo pode, tendo em conta as oportunidades e exigências do desenvolvimento de terrenos, proceder ao ajustamento do planeamento sobre o desenvolvimento de terrenos, mas as respectivas informações devem revestir-se da maior transparência.

5. O Governo deve regulamentar o direito ao conhecimento sobre o planeamento, apreciação e autorização da concessão e aproveitamento de terrenos, bem como sobre o grau de garantia desse direito, a fim de que o direito dos residentes à informação sobre os terrenos e respectivos processos de apreciação e autorização das concessões seja concretizado.

6. O Governo deve criar um mecanismo de divulgação da informação e dar resposta atempada às opiniões apresentadas pela população, bem como regulamentar os mecanismos de divulgação da informação.».

- Aperfeiçoamento do regime de concessão de terrenos e de outros regimes conexos

«1. Entende a Comissão que é necessário proceder, quanto antes, aos trabalhos de auscultação e estudo para preparação da revisão da Lei de Terras. Com esta revisão devem aumentar-se o grau de transparência e a publicidade respeitante à informação sobre terrenos e aos processos de concessão, tanto a nível dos princípios como das disposições gerais, de modo a elevar a objectividade e a materializar os critérios adoptados na apreciação e autorização das concessões. Por seu turno, deve reforçar-se tanto a fiscalização dos terrenos já concedidos como o poder de apreciação e autorização, com vista a aumentar a igualdade, abertura e justiça nos processos de concessão de terrenos. A Lei de Terras deve ser actualizada de modo a poder acompanhar o desenvolvimento social, e em especial satisfazer as necessidades dos grandes projectos. E antes de concluída essa actualização, o Governo propõe ponderar a adopção de medidas provisórias para legalizar as respectivas obras, no sentido de que essas possam ser realizadas de forma legal.

2. A dispensa de concurso público, caso o projecto seja considerado "benéfico para o desenvolvimento de Macau", só deve ser permitida depois das respectivas análises técnicas e de viabilidade do pedido, efectuadas separadamente, e depois de obtida homologação por parte da

instância competente, e ainda depois de obtido consenso público nas discussões públicas efectuadas através de mecanismos específicos para o efeito. Para além disso, o Governo deve justificar as razões da autorização das dispensas de concurso público dos respectivos projectos.

3. Quanto aos pedidos de alteração da finalidade de terrenos inicialmente concedidos com dispensa de concurso público e em forma de concessão onerosa por arrendamento, para o desenvolvimento de projectos considerados "benéficos para o desenvolvimento de Macau", se os fundamentos que consubstanciaram a concessão tiverem deixado de existir, designadamente quando a natureza do projecto de investimento tiver sofrido mudanças, o Governo deve ponderar a retoma do terreno.

4. No caso da concessão de terrenos por obrigação contratual decorrente de políticas para favorecimento de determinados sectores, há que ponderar com toda a cautela se a área solicitada é justa e razoável, devendo ter-se sempre em atenção os interesses da população.

5. Deve proceder-se ao reajustamento do prazo de desenvolvimento de terrenos tendo em conta a actual situação de desenvolvimento dos mesmos, exigindo ainda aos concessionários que esse desenvolvimento decorra dentro do prazo previsto.

6. No caso de alteração da finalidade, troca de terrenos ou restituição de terreno para formulação posterior de novo pedido de concessão por arrendamento, há que ter em atenção os objectivos e o interesse público. Devem ainda ser adoptados mecanismos justos e imparciais que permitam a participação de mais interessados e a diversificação de requisitos de selecção.

7. Quanto à troca de terrenos, sugere-se: (1) no momento da revisão da Lei de Terras ou no período transitório que antecede essa revisão, deve regulamentar-se, padronizar e quantificar os critérios aplicados na troca de terras, por exemplo, a fixação de critérios respeitantes à área e valores dos terrenos sujeitos a troca; (2) definir-se, expressamente, a área e o método de compensação, nomeadamente, instruções expressas sobre a apreciação e autorização da respectiva troca; (3) proceder-se a um estudo sobre o estabelecimento de mecanismos, com vista a fiscalizar, a adequabilidade e a razoabilidade da troca.

8. Em relação à transmissão de terrenos, sugere-se que: (1) se proceda à revisão da Lei de Terras, nomeadamente das normas e limitações respeitantes à transmissão de terrenos, e por

forma a regulamentar, com rigor, essa transmissão, há que fixar mais critérios objectivos para a sua apreciação e autorização; (2) se regulamentem os diversos tipos de transmissão em vigor, por exemplo, a procuração geral e a cessão de quotas entre sócios, para dar mais facilidade ao Governo para proceder, nos termos da lei, à fiscalização efectiva sobre os diversos tipos de transmissão de terrenos; (3) no tocante aos diversos tipos de pedidos de transmissão, é necessário tomar em consideração os factores subjacentes à autorização inicial e o eventual impacto da transmissão para o projecto em questão.

9. Em relação à fórmula de cálculo do prémio, propõe-se: (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) deve rever-se, 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.»

- Reforço da fiscalização e melhoria dos mecanismos de fiscalização

«1. Reforçar a fiscalização no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas contratuais depois da respectiva concessão dos terrenos, por forma a remediar o desequilíbrio da estrutura económica e a erradicar o problema do não aproveitamento dos terrenos nos prazos definidos.

2. Elaborar, novos contratos-tipo que consagrem claramente os projectos de investimento a desenvolver pelas concessionárias, as instalações sociais conexas e respectivos pormenores, definindo claramente as responsabilidades a assumir pelas concessionárias caso não honrem, seja em parte seja plenamente, os contratos celebrados.

3. O Governo tem de tratar as irregularidades relativas aos atrasos no cumprimento dos compromissos assumidos nos contratos de concessão, por exemplo, no caso de o compromisso de desenvolvimento não ser honrado no prazo definido nos termos do respectivo contrato, as

concessionárias devem indemnizar o Governo, em termos considerados razoáveis, com base na proporção das obras não concluídas ou com base no tempo gasto a mais para a conclusão das mesmas. Por seu turno, deve o Governo ter direito a reaver os terrenos detidos pelas concessionárias que não honraram os contratos celebrados. Quanto aos terrenos que não foram plenamente desenvolvidos dentro do prazo, deve o Governo ter o direito de iniciativa de os reaver.

4. Em relação às opiniões e sugestões sobre a Comissão de Terras: (1) avaliar a competência e a composição da Comissão de Terras, no sentido de salvaguardar que a mesma produza, efectivamente, os devidos efeitos; (2) tendo em conta que a Comissão de Terras não é um serviço normal, um serviço que funcione regularmente, não é então possível que proceda, a qualquer tempo, à fiscalização do cumprimento das obrigações jurídicas e contratuais das concessionárias. Assim sendo, propõe-se que as referidas funções de fiscalização sejam assumidas por um serviço com atribuições próprias para o efeito.».

50. Como se pode facilmente constatar, foi intenso, laborioso e de grande relevo o trabalho efectuado por esta Comissão como, aliás, viria também a ocorrer com a Comissão que lhe «sucedeu», a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, como se verá de seguida.

51. Por sua vez, a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas[11], no seu Relatório n.º 1/IV/2010, avançou decididamente nos trabalhos de apreciação da

[11] Recorde-se que nos termos da Resolução n.º 2/2009, que introduziu alterações à Resolução n.º 1/1999, que aprovou o Regimento da Assembleia Legislativa, foi regimentalmente estatuída a possibilidade de constituição de Comissões de Acompanhamento. Estas Comissões têm o seu perfil traçado no Regimento da Assembleia Legislativa:
«*Artigo 29.º*
(Constituição)
1. A Assembleia pode constituir comissões de acompanhamento para áreas específicas de governação.
2. À constituição, elenco, designação, composição, funcionamento e duração das comissões de acompanhamento aplicam-se, com as necessárias adaptações, as regras sobre a matéria previstas para as comissões permanentes.
Artigo 30.º
(Competência)
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.

temática das terras e na apresentação de valiosas sugestões, nomeadamente no plano da política legislativa.

Os seus trabalhos incidiram, fundamentalmente, sobre os seguintes tópicos:

1) Situação da concessão e utilização de terrenos pelo sector do jogo

2) Relativamente ao planeamento do COTAI e concessão de terrenos

3) Relativamente ao "Avanço de Obras sem a respectiva Autorização"

4) Terrenos por desenvolver

5) "Reembolso de Terrenos em Dívida"

6) Aperfeiçoamento das Leis

7) Actuação do Governo face às recomendações emitidas pela Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos

52. Quanto à questão do aperfeiçoamento das Leis, pelo seu relevo, vale a pena aqui recuperar algumas das palavras vazadas naquele Relatório:

A Comissão considerava que *«é necessário saber-se do andamento dos trabalhos de revisão da Lei de Terras bem como da elaboração da Lei do Planeamento Urbanístico. E apelou ao Governo para apresentar quanto antes as propostas de lei sobre a alteração de ambas, a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico. Ao mesmo tempo, considera que, aquando da revisão ou elaboração das respectivas propostas, o Governo deve proceder a uma apresentação à Comissão sobre o rumo da revisão da Lei de Terras, bem como sobre a Lei do Planeamento Urbanístico, permitindo-lhe, nessa fase, apresentar as suas opiniões e recomendações para aperfeiçoamento das respectivas propostas.*

---

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 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.».

O Governo respondeu que o andamento dos trabalhos de revisão da Lei de Terras está a seguir a calendarização definida nas Linhas de Acção Governativa para o ano 2008, tendo já sido criado um grupo composto por peritos e um outro grupo de trabalho interdepartamental, bem como estando já elaborada o anteprojecto da proposta de lei que introduz as devidas alterações, proposta essa que se encontra neste momento em fase de apreciação nos dois referidos grupos. O Governo vai tentar concluir a versão final da proposta de lei ainda durante este ano, submetê-la a auscultação para pública para recolha de opiniões, com vista a que esta proposta entre em processo legislativo até finais de 2011.».

E ainda, «*O intervalo de tempo até à entrada em vigor da Lei de Terras e da Lei do Planeamento Urbanístico despertou grande atenção da Comissão, que considera que com o intuito de resolver os problemas que possam surgir durante esse período de vacatio legis, o Governo deve proceder a estudos sobre a criação de mecanismos para prevenção e resolução desses mesmos problemas. A Comissão considera que é sua responsabilidade o acompanhamento da criação desses mecanismos.*».

53. No que toca à questão da actuação do Governo face às recomendações emitidas pela Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos, escreveu-se o seguinte:

«*A Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos realizou, entre Janeiro de 2007 e Junho de 2009, estudos sobre os Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos, e elaborou dois relatórios. No relatório n.º 1/III/2009 foi essencialmente analisado o regime de concessão de terrenos e foram abordados aprofundadamente os problemas existentes nos respectivos regimes, tendo sido mesmo apresentadas opiniões e recomendações para o seu aperfeiçoamento.*»

Para então se afirmar que «*Tanto esta Comissão como a Comissão eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos acompanharam questões de natureza idêntica, em determinado nível foi dada continuidade aos trabalhos, por isso, deve a Comissão acompanhar os trabalhos do Governo, no sentido de aferir se este tomou por referência o referido relatório e introduziu melhorias nos referidos regimes.*

Os representantes do Governo afirmaram que o Governo está muito atento e vai ter em conta as opiniões e recomendações apresentadas pela Comissão eventual na última sessão legislativa, por isso, vai lançar uma série de medidas para aumentar a transparência e reforçar a fiscalização». Medidas essas que adiante vinham identificadas concluindo o Relatório que: «*A Comissão entende que, aquando da divulgação das referidas medidas, o Governo deve proceder a um amplo trabalho de sensibilização, para que o público fique devidamente informado.*».

54. O Relatório n.º 1/IV/2011, da mesma Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas relatava as actividades desenvolvidas e os assuntos analisados na 2.ª sessão legislativa da quarta legislatura. Em síntese de abertura, a Comissão continuou a acompanhar, nessa sessão legislativa, fundamentalmente, matérias relativas à concessão de terrenos e, «*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",...*».

55. Neste relatório destacam-se, pela sua ligação à análise da proposta de lei de terras, os seguintes temas:

- Terrenos por desenvolver

- Terrenos em permuta

- Prémio

56. Quanto aos terrenos por desenvolver pode-se ler aí que «*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.».

E, 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. (...) 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.».*

Segundo ainda 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 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.».

Mais adiante se lê neste Relatório que: «*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 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.*».

57. Relativamente ao tópico dos terrenos em permuta, enfaticamente se afirma que «*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.*».

Segundo as explicações dos 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.*».

A propósito das situações apresentadas pelos representantes do Governo, a Comissão centrou então 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?*». Conforme referiu 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.*».

58. A questão do Prémio mereceu as seguintes palavras da Comissão no Relatório que se vem acompanhando: «*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 Executivo esclareceram que «*deve proceder-se a uma avaliação global do regime de cálculo do prémio, embora, duma 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.».

59. Com base nas discussões e análises acima mencionadas e parcialmente transcritas, a Comissão apresentava então as seguintes opiniões e sugestões:

«- *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.*

- *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.*

- *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.*

- *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.*

- *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.*

- *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.*

- *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.*

- *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.*»

60. Dá-se assim por concluído este processo de rememoração dos trabalhos efectuados a propósito da temática das Terras em Macau. Esta releitura, ainda que em resumo, permite aquilatar da grande importância devotada ao tema, bem como a identificação das principais preocupações e das sugestões elaboradas ao longo destes anos.

Esta repescagem dos Relatórios mais a leitura da Nota Justificativa da proposta de lei permitem já uma ampla e razoavelmente detalhada contextualização, nomeadamente da história imediata e das motivações político-jurídicas mais relevantes da proposta de lei em apreço.

Neste esforço de carrear de forma sistematizada e o mais abrangente possível informações de utilidade para a compreensão da temática em apreço, daremos notícias, muito breves, apenas de alguns deles neste momento, sem prejuízo de ulteriores referências contextualizadas a situações mais concretas.

Secção C) Textos para consulta da Lei de Terras – 2010 e das proposta de revisão preliminar da Lei de Terras e dos diplomas complementares e compilação de opiniões - 2009

61. Neste primeiro grande documento público adianta-se o seguinte quadro estatístico que permite um melhor reconhecimento da realidade fundiária da RAEM:

«Os dados de 2007 indicam que a RAEM tem uma área de 29,2 quilómetros quadrados dos quais cerca de 4% são terrenos de propriedade privada, 37% terrenos concedidos por arrendamento e cerca de 27% terrenos utilizados pela administração. Os restantes representam aproximadamente 32%, incluindo os terrenos em montes e em águas territoriais que não podem ser desenvolvidos. Isto significa que os terrenos disponíveis para concessão se situam abaixo dos 10% da área total da RAEM».

62. O Grupo de Trabalho criado tinha por atribuição principal «*proceder ao estudo aprofundado, mediante assimilação das opiniões dos diversos sectores sociais e associações privadas, com especial incidência sobre oito temas específicos: Forma de concessão dos terrenos; Área dos terrenos a conceder; Prazo de concessão; Alteração de finalidade das concessões; Transmissão das concessões; Método de determinação do montante do prémio; Procedimento de concessão; e Mecanismo de fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão.*».

Quanto ao princípio do aproveitamento dos terrenos, o Grupo de Trabalho propunha: «*1) O aproveitamento dos terrenos se paute pelos princípios básicos da criação de uma "cidade com desenvolvimento sustentável", que não só privilegiem a qualidade de vida e a existência de um ambiente habitável como também se articulem com o desenvolvimento socioeconómico; 2) Os critérios de classificação dos terrenos sejam beneficiados e devidamente pormenorizados, de acordo com o desenvolvimento socioeconómico, respondendo, de forma flexível, à procura para fins habitacionais e económicos. 3) No aproveitamento dos terrenos, a gestão seja efectuada de forma transparente e regularizada, e que assegure o seu aproveitamento efectivo e eficaz mediante a introdução de um mecanismo de participação da população.*».

63. O referido Grupo de Trabalho apresentava então as seguintes propostas:

«*Tomar o concurso público e hasta pública como princípio geral do modo de concessão de terrenos, e excepcionalmente por acordo, pelo que se propõe que seja apenas ressalvada a concessão por acordo, e que seja determinada a obrigatoriedade da divulgação prévia dentro do*

prazo legal das informações dos terrenos a conceder e do seu desenvolvimento, tendo em vista aumentar a transparência das concessões.

Estabelecer um limite máximo da área dos terrenos a conceder, não pode exceder dois hectares no total para pessoas singulares e dez hectares no total para pessoas colectivas; Ou pode eliminar o limite máximo da área, mas seja introduzido o controlo de volume total de terrenos e optimização do período para o seu aproveitamento.

Manter o actual regime dos prazos de concessão dos terrenos, ou seja, o prazo dos terrenos a conceder no âmbito do regime de concessão por arrendamento é de 25 anos; Quanto aos prazos dos diversos tipos de terrenos, apresentam-se prazos diferentes que variam entre 30 a 50 anos.

A fim de evitar especulações e assegurar que os concessionários cumpram as obrigações decorrentes do contrato de concessão, propõe-se que sejam impostas restrições rigorosas à alteração do aproveitamento e finalidade do terreno, sobretudo quando a concessão for ainda provisória, a alteração do aproveitamento ou finalidade só será permitida em situações da alteração do planeamento urbano. Entretanto, em relação à concessão do terreno com área maior e que se relacionam com uma finalidade importante, é introduzido o mecanismo de fiscalização pela população.

Introdução de critérios de apreciação mais concretos, objectivos e quantificáveis, assim como a imposição de restrições rigorosas à transmissão da concessão de terreno com dispensa de concurso público, gratuita ou para exploração dos serviços concessionados.

Para que o valor do prémio acompanhe de perto o preço de mercado, propõe-se a introdução de novos factores de cálculo, tais como a taxa de inflação e o preço de adjudicação no concurso público anterior. Deve também ser introduzido o mecanismo da comissão de avaliação dos preços, mas este mecanismo só se aplica às concessões que ultrapassa o limite máximo da área.

No intuito de aumentar a transparência dos processos de concessão de terrenos, propõe-se que, em relação aos casos de concessão de terrenos com grandes áreas, seja introduzido o regime de sessão de audiência pública e a concessão do terreno com dispensa de concurso público deve ser sempre precedida da divulgação das informações sobre o pedido da concessão de terreno.

Implementar um mecanismo de fiscalização ao cumprimento dos contratos de concessão, assegurar que os concessionários cumpram estritamente as obrigações decorrentes do contrato, propõe-se a criação de uma comissão ad hoc para fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão, bem como o reforço das sanções por incumprimento contratual. Além disso, propõe-se a recuperação dos terrenos concedidos que se mantenham desocupados ou baldios.».

Secção D) A Lei de Terras vigente e demais legislação relevante

64. A Lei de Terras vigente foi aprovada pela Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho[12].

Esta lei foi ulteriormente objecto de várias alterações ao longo das suas décadas de vigência:

- Lei n.º 5/81/M, de 27 de Junho - Dá nova redacção ao artigo 198.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras)[13].

- Lei n.º 2/82/M, de 6 de Fevereiro - Altera os artigos 197.º e 198.º da Lei de Terras[14].

- Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto - Dá nova redacção aos artigos 41.º, 51.º, 52.º, 118.º, 124.º, 133.º a 135.º, 143.º, 151.º, 153.º a 158.º, 160.º, 162.º, 195.º e 198.º da Lei de Terras[15].

- Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 29.º, 30.º, 43.º, 56.º, 57.º, 68.º, 107.º, 117.º, 169.º, 170.º, 179.º e 197.º da Lei Terras. — Revoga o n.º 2 do artigo 155.º e o n.º 3 do artigo 158.º da Lei de Terras.

- Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 48.º, 54.º, 55.º, 59.º, 61.º, 124.º, 125.º, 126.º, 127.º, 128.º, 129.º, 130.º, 131.º, 133.º, 134.º, 135.º, 162.º, 165.º e 179.º da Lei de Terras[16].

[12] Resultante de uma proposta de lei.
[13] Resultante de um projecto de lei apresentado pelos Deputados Delfino Ribeiro e Joaquim Ferreira Martins.
[14] Processo legislativo impulsionado por um projecto de lei.
[15] Iniciativa de lei do Governador
[16] Impulso legislativo dos Deputados Leonel Alves e Philip Xavier, projecto de lei n.º 6/IV, apresentado aos 5 de Junho de 1989.

- Lei n.º 13/91/M, de 18 de Novembro - Dá nova redacção aos artigos 39.º, 41.º, 56.º e 119.º da Lei de Terras. — Revoga a alínea d) do artigo 40.º da mesma lei.

- Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 5.º, 8.º, 29.º, 55.º, 77.º, 106.º, 117.º, 118.º, 119.º, 125.º, 127.º, 131.º, 132.º, 133.º, 135.º, 147.º, 163.º, 179.º, 180.º e 181.º da Lei de Terras[17].

65. E, porque intimamente relacionados com relevantes aspectos da Lei de Terras, importa ainda assinalar os seguintes diplomas legais:

- **Decreto-Lei n.º 51/83/M**, de 26 de Dezembro[18] - Estabelece disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano.[19] Aqui se esclarecendo no artigo 1.º que «*O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano abrange poderes de construção ou transformação, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas se mantêm na propriedade do concessionário ou subconcessionário até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento ou enquanto este não for rescindido; expirado o prazo ou operada a rescisão aplica-se o regime de benfeitorias consignado na Lei de Terras.*» e, «*A propriedade das construções referidas no número anterior pode ser transmitida, designadamente no regime da propriedade horizontal, observados os condicionalismos da Lei de Terras sobre a transmissão de situações resultantes da concessão ou*

[17] Iniciativa de lei por parte de 6 Deputados e, no decurso do procedimento legislativo, com propostas formais de alteração dos Deputados Leonel Alves, António Correia e Félix Pontes.

[18] O qual, como melhor se verá adiante, é um marco na história legislativa dos direitos fundiários em Macau e representou particularmente uma clarificação legal da natureza de direito real do direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano. Cfr., por exemplo, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*, páginas 23 e 24, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, 1997, página 100, VICENTE MONTEIRO, *A lei de terras e o registo predial,* Revista Jurídica de Macau, Volume V, N.º 2, 1999, páginas 79 e 80, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011. E, a DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, no texto intitulado *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80, salienta o papel de clarificação da natureza real do direito resultante da concessão por arrendamento.

[19] Sublinhe-se que o teor geral deste diploma se acha, e bem, absorvido pela proposta de lei de terras em apreciação, sendo, por isso, objecto de revogação pela futura lei de terras.

subconcessão.». E ainda «*Podem ser objecto de hipoteca os direitos referidos no artigo anterior.*»[20].

A extraordinária relevância e papel clarificativo desta lei podem ser constatados pela seguinte prosa: «*A necessidade da publicação deste diploma foi sentida no decorrer dos trabalhos de reestruturação do serviço do registo predial, levada a cabo a partir de Outubro de 1983. Só com muita dificuldade se poderia encontrar no instituto do arrendamento, utilizado como instrumento para a concessão de terrenos para construção, fundamento para a prática que vinha sendo seguida de hipotecar o direito resultante da concessão e da venda dos edifícios construídos, designadamente em propriedade horizontal. É que o direito de terras de Macau (incluindo a actual Lei de Terras, já então vigente) nunca especializou o direito de arrendamento de terrenos para construção, por forma a afastar o regime de benfeitorias que, no seio do arrendamento, se aplica às obras efectuadas pelo arrendatário, constituindo, por isso, objecto de direitos de crédito, e não de um direito real, a favor do arrendatário (...). Definir que essas obras são objecto de um direito de propriedade do arrendatário concessionário foi o que fez o Dec.-Lei n.º 51/83/M, eliminando as dúvidas que se suscitavam sobre a possibilidade legal da transmissão da propriedade das construções e da constituição de hipoteca sobre o direito resultante da concessão por arrendamento.*».[21]

- **Decreto-Lei n.º 26/96/M**, de 27 de Maio - Altera o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro (Concessões por arrendamento e subarrendamento). Aí se explica que «*Com a*

[20] Artigo 2.º.

[21] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*. Cf. ainda, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, «*Com efeito, o arrendamento tem natureza meramente obrigacional, não sendo como tal apto para a transmissão de direitos de propriedade sobre bens imóveis, facto que colocava em causa os direitos entretanto adquiridos, não sendo possível a criação de direitos reais fora dos casos previstos na lei por força do princípio do numerus clausus. Daí que fosse necessária a publicação de um diploma legal no qual se reconhecesse que as obras feitas pelo concessionário não eram simples benfeitorias mas verdadeiros direitos de propriedade em moldes idênticos ao da propriedade superficiária.*». Já o *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões, de 14 de Junho de 1991, a páginas 18, sufragava tal entendimento, também o *Parecer n.º 4/94*, da Comissão de Administração e Finanças Públicas, de 20 de Maio de 1994, DAL, n.º 19, II Série, página 889. Veja-se ainda a síntese explicativa de FERNANDO ALVES CORREIA, «*a concessão por arrendamento de terrenos do Estado aproxima-se do direito de superfície de duração temporária.*», *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

publicação do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, clarificou-se o conteúdo do direito concedido por arrendamento previsto na Lei de Terras - Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho - em matéria de poderes dispositivos e de oneração hipotecária sobre as obras autorizadas e solucionaram-se dúvidas sobre a validade da constituição da propriedade horizontal por decisão administrativa. Para a boa execução da lei, torna-se necessário alargar o regime, fixado no referido diploma ao subarrendamento previsto no n.º 2 do artigo 50.º da Lei de Terras.».

- Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro - Define a composição e as competências da **Comissão de Terras**[22]. Aqui se estabelecem, por exemplo, as importantes competências substanciais, técnicas, consultivas, constitutivas e ablativas da Comissão de Terras:

«*Compete à Comissão de Terras, designadamente:*

a) Emitir parecer sobre os processos de concessão de terrenos, independentemente das entidades, públicas ou privadas, a que se destinem e do regime jurídico em que se encontrem;

b) Emitir parecer sobre o cumprimento das obrigações legais e contratuais dos concessionários no aproveitamento dos terrenos concedidos, propondo a aplicação de multas e demais sanções legal ou contratualmente previstas;

c) Emitir parecer sobre processos de expropriação por utilidade pública dos terrenos concedidos;

d) Outorgar, renovar, rescindir e revogar licenças de ocupação precária de terrenos;

e) Promover e assistir aos concursos públicos e resolver os seus incidentes.».[23]

E estabelece-se que «*A Comissão de Terras é um órgão de consulta do Governador em matéria de concessão de terrenos e funciona junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT).*»[24].

Este diploma legislativo estabelece ainda de *per se*, naturalmente, a composição da Comissão de Terras, no seu artigo 4.º.

---

[22] O qual revogou, especialmente, o Diploma Legislativo n.º 1679 - *Aprova e põe em vigor o Regulamento da ocupação e concessão de terrenos do Estado na província de Macau.*

[23] Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

[24] Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

66. Como ainda, e para além de uma plêiade de diplomas normativos *secundários e antiquados*[25], alguns diplomas que vieram introduzir mediatamente reconfigurações de regime ou manutenção de situações de pretérito:

- Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto - **Aprova o Código Civil**, e este diploma preambular de aprovação do Código Civil dedica um preceito especial relativo à enfiteuse e aplicação do seu regime às concessões por aforamento[26].

- Lei n.º 1/1999 - Aprova a **Lei de Reunificação**[27]. Aqui se estabelece, por exemplo, que as normas legais relativas ao direito de propriedade sobre terrenos são interpretadas nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau[28]. O património pertencente ao território de Macau antes de 20 de Dezembro de 1999, incluindo a propriedade sobre móveis e imóveis e outros direitos reais, bem como acções, quotas, obrigações ou outros interesses no capital de sociedades e outras pessoas colectivas, e direitos de crédito ou quaisquer outras prestações com valor económico, é transferido para a Região Administrativa Especial de Macau.[29]

- Lei n.º 13/2009 - **Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.** Aqui se estabelece, nomeadamente, a reserva de lei no regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente e regimes da propriedade, da requisição e da

---

[25] Por exemplo, Despacho n.º 203/83 - Respeitante a concessões gratuitas de terrenos vagos do Território; Despacho n.º 10/GM/88 - Sobre regras complementares relativas à concessão de terrenos; Portaria n.º 219/93/M - Regulamenta o cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões, prevista no n.º 4 do artigo 55.º da Lei de Terras; Portaria n.º 230/93/M - Regulamenta o método de determinação do montante do prémio de concessão, previsto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Terras. E ainda, o Diploma Legislativo n.º 22/73, Aprova e põe em vigor o Regulamento da adjudicação, em concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau.

[26] Recorde-se que, nos termos do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, com a entrada em vigor do novo Código Civil deixa de vigorar em Macau o Código Civil português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, e tornado extensivo a Macau pela Portaria n.º 22 869, de 4 de Setembro de 1967, bem como as disposições legais que o modificaram. Ressalvam-se, porém:
«*b) As disposições relativas à enfiteuse, que subsistem como normas subsidiariamente aplicáveis à concessão de terrenos por aforamento, de harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho;*».

[27] Onde se estabelece, por exemplo, que não são adoptados como lei, os artigos da Lei de Terras relativos à venda de terrenos e ao direito à obtenção de licença especial para ocupação ou utilização por pessoas colectivas portuguesas de direito público com capacidade de gozo do direito de propriedade sobre imóveis, Lei da Reunificação, n.º 1/1999, Anexo III, publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 1, I Série, de 20 de Dezembro de 1999.

[28] Artigo 4.º, n.º 1º, alínea 4).

[29] Artigo 11.º, n.º1.

expropriação por utilidade pública, ao prescrever que a normação jurídica daqueloutras matérias é feita por leis.[30]

67. E, é mister não olvidar, um significativo número de diplomas legais que registam relações importantes de vizinhança e influência e/ou subsidiariedade ou complementaridade com a Lei de Terras, como por exemplo:

- O **Código Civil**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, o qual em muitas matérias é aplicável à temática do direito das terras, desde logo no que toca à estruturação dos princípios gerais dos direitos reais, à regulação do direito de propriedade privada, ao regime jurídico da propriedade horizontal, na disciplina da hipoteca, nas fontes das obrigações e da responsabilidade, nomeadamente indemnizatória, na definição de bens do domínio público.

- O **Código do Registo Predial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46/99/M, de 20 de Setembro[31], no qual se estabelece, desde logo e entre outros factos importantes para o direito fundiário de Macau, que estão sujeitos a registo a concessão de terrenos do domínio privado do Território e do uso privativo do domínio público hídrico e as suas transmissões ou alterações[32].

De outra banda, recorde-se que a futura Lei de Terras faz várias referências explícitas ao Registo Predial, nomeadamente à Conservatória e à identificação de factos sujeitos a esse registo.

- A legislação sobre **expropriações por utilidade pública**, isto é, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto - *Estabelece normas quanto ao regime das expropriações por utilidade pública* – e o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro - *Desenvolve o regime jurídico das expropriações por*

[30] Artigo 6.º, alíneas 16) e 18).

[31] O qual revogou o Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 611, de 28 de Março de 1967, publicado no 4.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 52, de 30 de Dezembro de 1967, e tornado extensivo a Macau pela Portaria n.º 23 088, de 26 de Dezembro de 1967, publicada no mesmo Boletim Oficial. Sobre o Código do Registo Predial vigente, veja-se, VICENTE MONTEIRO, *O Novo Código do Registo Predial de Macau -Suas Principais Linhas de Força*, e onde se refere, em nota histórica, que o registo predial é um dos mais antigos serviços públicos de Macau, montando os primeiros diplomas sobre a matéria aos anos sessenta do século XIX.

[32] Artigo 2.º, n.º1, alínea d). Como também estabelece como factos sujeitos a registo, por exemplo, os factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão; o acto constitutivo da propriedade horizontal e, bem assim, as respectivas modificações; a hipoteca, a sua cessão ou modificação, a cessão do grau de prioridade do respectivo registo e a consignação de rendimentos.

utilidade pública. Aqui se estabelece que a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou em morte, nos termos da lei e os bens imóveis e direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização.[33] Ou ainda, a expropriação do direito resultante de concessão por arrendamento e do domínio útil constituído por aforamento de terrenos vagos do Território rege-se pelas normas especiais constantes da Lei de Terras, sendo que nos casos de expropriação de bens em regime de enfiteuse não compreendidos no número anterior, o valor da indemnização é repartido para o domínio directo, o resultante da multiplicação do foro anual por 10, actualizado à data da declaração de utilidade pública; e para o domínio útil, a diferença resultante do valor atribuído à propriedade plena deduzido o valor atribuído ao domínio directo nos termos da alínea anterior.[34]

- Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, o qual *regula a elaboração, conservação e manutenção do* ***cadastro geométrico dos terrenos*** *do Território*.[35] Podendo ler-se no seu preâmbulo a seguinte auto-suficiente afirmação: «*Em Macau, em face da exiguidade da terra e do papel fortemente interventor que a Administração não pode deixar de assumir na sua gestão, designadamente na prossecução da política de concessões, essa importância resulta necessariamente acrescida.*». Este diploma instrumental estabelece, designadamente, os elementos necessários das plantas, a sua publicidade, o processo de demarcação, o valor jurídico das plantas definitivas.

E bem assim, vários outros em determinadas e precisas matérias, como é o caso do **Código do Procedimento Administrativo**, no que respeita a regras procedimentais *e.g.* prazos, e ao regime geral dos contratos administrativos, entre outros.

---

[33] Artigo 1.º, da Lei n.º 12/92/M.
[34] Artigo 15.º, do Decreto-Lei n.º 43/97/M.
[35] A relevância desta lei sai bem patente nas seguintes palavras emprestadas: «*A existência do sistema cadastral é o pressuposto fundamental para a gestão normativa das terras, inclusivamente de transmissões e de gozo do direito a terras, estando, por isso, o sistema cadastral incluído na Lei das Terras em alguns países. No caso de Macau, a «Lei de Cadastro» (ou seja, o Decreto-Lei n.º 3/94/M) é um diploma avulso independente da Lei de Terras.*», TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

68. Também a **Declaração Conjunta** do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau se revela, naturalmente, importante na temática do direito das terras em Macau e suas concessões. Com efeito, para além de garantir o direito fundamental de propriedade privada, aí se estabelece que a Região Administrativa Especial de Macau reconhecerá e protegerá, em conformidade com alei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes. As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau serão tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.[36]

69. E, como não podia deixar de ser, e com especial importância, a **Lei Básica** de Macau estabelece importantes princípios vectores neste domínio e com necessária e devida reflexão na futura Lei de Terras que agora se analisa enquanto proposta de lei.

Sem prejuízo de ulterior análise, por comodidade de referência e por antecipação, transcrevem-se de seguida alguns dos preceitos mais imediatamente relevantes da constituição *lato sensu* da RAEM:

«***Artigo 6.º***

O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau.»

«***Artigo 7.º***

[36] XIV, do Anexo I. Sublinhando a importância deste tratado internacional na temática do direito das terras, logo após a sua entrada em vigor, por exemplo, o *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões e o *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.

Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau 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 Região Administrativa Especial de Macau.».

«***Artigo 11.º***

De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, os sistemas e políticas aplicados na Região Administrativa Especial de Macau, incluindo os sistemas social e económico, o sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes, os sistemas executivo, legislativo e judicial, bem como as políticas com eles relacionadas, baseiam-se nas disposições desta Lei. Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.».

«***Artigo 103.º***

A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal.

Esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada.

O direito à propriedade de empresas e os investimentos provenientes de fora da Região são protegidos por lei.»

«***Artigo 120.º***

A Região Administrativa Especial de Macau reconhece e protege, em conformidade com a lei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes.

As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau são tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.».

Vários preceitos mais da Lei Básica se poderiam aqui chamar à colação e que, embora de uma forma mediata ou indirecta, também ajudam a configurar o direito de terras da RAEM.[37]

70. Volvendo à actual **Lei de Terras**[38] vale a pena aqui rememorar, pela elucidação de várias importantes questões, as palavras do Preâmbulo da Lei de Terras:

«*1. A reduzida extensão territorial e a alta densidade demográfica, a quase inexistência de explorações agrárias, a finalidade essencialmente urbana do aproveitamento dos terrenos disponíveis e dos que se projecta conquistar ao mar, a construção na vertical e a saturação das áreas da parte velha da cidade, a proliferação de barracas e outras construções provisórias implantadas em terrenos vagos, a circunstância de não serem poucos nem pequenos os espaços do território insular relativamente aos quais se invoca a propriedade ou posse, com base em meros documentos particulares (as chamadas escrituras de papel de seda ou «sá-chi-kai»), são alguns dos particularismos de Macau que, além de imprimirem fisionomia própria e especial importância ao problema das terras, têm ditado, neste domínio, e ao longo dos anos, tratamento jurídico especial.*

Assim, a Lei n.º 2 001, de 16 de Maio de 1944, afastou expressamente, no artigo 17.º, a sua aplicação a este território. Idêntica orientação perfilhou o Regulamento de 1961 (artigo 2.º do

[37] Por exemplo, e sem pretensão de exaurir, os artigos 4.º, 5.º, 36.º, 40.º, 71.º, n.º 1, 104.º, 106.º, 114.º, 118.º, 119.º, 128.º, 145.º.

[38] O articulado da proposta de lei foi elaborado por uma comissão composta por Carlos Paes d' Assumpção, Manuel Ferreira Bastos, Diamantino Ferreira, Alberto Rosa Nunes, José Maria Parreira e Philip Xavier, conforme informação constante do ofício n.º 902, do Governador Melo Egídio, no qual se remetia a aludida proposta à Assembleia Legislativa, datado de 26 de Julho de 1979.

Decreto n.º 43 894, de 6 de Setembro de 1961). A Lei n.º 6/73, de 13 de Agosto, condensou num único preceito as ressalvas impostas pela especificidade de Macau.».

E prossegue o preâmbulo, «*2. A ocupação e concessão de terrenos vagos do Território têm o seu assento legal no Diploma Legislativo n.º 1 679, de 21 de Agosto de 1965, sendo as situações criadas anteriormente à sua vigência contempladas no Regulamento aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651, de 3 de Fevereiro de 1940, e demais legislação avulsa entretanto publicada.*

Apesar do avanço que então representou na legislação sobre terras, o Diploma Legislativo n.º 1 679 viria a revelar-se, volvidos alguns anos sobre a sua entrada em vigor, menos adequado à concretização de empreendimentos de significativa dimensão económica e à resolução de outros problemas provocados pelo notável incremento registado na construção urbana.

Daí o aparecimento de várias leis complementares, entre elas, por merecer especial referência, o Diploma Legislativo n.º 1 860, de 20 de Novembro de 1971, o qual readmite o arrendamento como forma de disposição de terrenos destinados à edificação de prédios urbanos, a fim de incentivar a iniciativa privada, aliviando os concessionários de pesados encargos inerentes à utilização dos terrenos, como o são os que se prendem com obras de aterro, saneamento e urbanização e com a remoção de construções provisórias.

Para adiante, em prosa fina e precisa que se prolonga para o articulado legal, se afirmar: «3. *A lei ora aprovada procura regular a matéria em apreço de forma a corresponder aos interesses de Macau.*

Assim, e aludindo apenas a algumas das suas disposições:

— Excluem-se do regime geral de uso e ocupação os terrenos que devam ser total ou parcialmente afectados a reservas para fins especiais;

— Admite-se a venda de pequenas parcelas de terreno insuficientes para construção regular, desde que confinem com terreno pertencente ao adquirente em regime de propriedade perfeita e não possam aproveitar a outro proprietário ou concessionário confinante;

— Equipara-se o arrendamento ao aforamento como forma de disposição de terrenos urbanos e de interesse urbano;

— *Estabelecem-se limites máximos às áreas de terrenos que uma pessoa, singular ou colectiva, pode ter em concessão, sem prejuízo das excepções ditadas pelos interesses do Território;*

— *Fixam-se os casos em que a renda dos terrenos concedidos pode ser actualizada e descreve-se o processo de reclamação e recurso à arbitragem por parte dos arrendatários;*

— *Determina-se a precedência de hasta pública na concessão de terrenos e prevêem-se casos em que ela deve ou pode ser dispensada;*

— *Permite-se, como faculdade da Administração, a conversão total ou parcial do arrendamento em aforamento;*

— *Autoriza-se o subarrendamento que contribua para a celeridade do aproveitamento dos terrenos concedidos;*

— *Prevêem-se normas relativas à demarcação provisória e definitiva dos terrenos;*

— *Definem-se os deveres e direitos dos concessionários;*

— *Procura-se garantir o aproveitamento dos terrenos concedidos, subtraindo-os a manobras especulativas que usualmente se encobrem sob o disfarce de pedidos de alteração de finalidade;*

— *Simplifica-se o processo de ocupação e concessão e disciplinam-se a substituição de parte no processo e a transmissão de situações decorrentes da concessão;*

— *Tenta-se superar os inconvenientes de inscrições provisórias na Conservatória dos Registos e respectiva caducidade, condicionando a realização de escrituras públicas que envolvam a transmissão de situações decorrentes da concessão à autorização genérica convencionada nos contratos ou à apresentação de cópia autêntica dos despachos que autorizem a transmissão;*

— *Inserem-se normas respeitantes à caducidade das concessões provisórias, à rescisão dos arrendamentos e ao destino das benfeitorias eventualmente incorporadas nos terrenos;*

— *Acautelam-se as situações criadas ou já iniciadas anteriormente à vigência desta lei;*

— *Renovam-se as inscrições provisórias caducadas, na esperança de que as muitas irregularidades existentes se sanem no decurso do prazo de um ano agora fixado;*

— *Relega-se para momento ulterior, e precedendo proposta de lei do Governador, a definição do regime jurídico dos terrenos que foram objecto de transacções tituladas por escrituras de papel de seda («sá-chi-kai»).*».

Para então se *rematar* do seguinte modo: «*4. Desta lei e da sua fiel execução se espera que a disposição e a utilização de terrenos vagos concorram para o crescimento económico, o progresso social e a melhoria das condições de vida da população do Território.*».

71. Desnecessário se torna sublinhar de novo o enorme relevo e o impacto social, económico e jurídico que esta já vetusta lei vem desempenhando em Macau. Como também dispensa mais palavras a evocação da profunda complexidade técnica deste diploma. Poderia fazer algum sentido uma descrição panorâmica da lei vigente mas, se por um lado, o tempo escasseia, por outro lado, o preâmbulo acabado de transcrever quase na sua íntegra e, bem assim, os dados e problemas carreados para este parecer por recurso à Nota Justificativa e aos diversos Relatórios das duas Comissões desta Assembleia Legislativa permitem já uma razoável suficiência de conhecimento.

III

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

72. É tempo de iniciar a apreciação na generalidade da proposta de lei em apreço, resultando evidente que o longo percurso percorrido até agora, particularmente a contextualização recorrendo à Nota Justificativa, aos relatórios e pareceres de comissões da Assembleia Legislativa, aos trabalhos preparatórios antecedentes, à memória histórica legislativa, à jurisprudência e ao direito comparado, permitirão uma melhor compreensão do articulado e suas soluções. E, por outro lado,

implicam também uma menor extensão deste capítulo em alguns dos aspectos, sob pena de repetição desnecessária.

73. A proposta de lei em apreciação é, para além de tecnicamente complexa e de politicamente determinante com profundo impacto socioeconómico, deveras extensa podendo ser considerada, embora sem tal designação expressa, como um verdadeiro código – o código de terras. Com efeito, para além de materialmente conter a disciplina fundamental e virtualmente completa dos direitos fundiários em Macau, a sua extensão acima de 220 artigos é superior a vários dos códigos que vigoram na RAEM[39].

E, no que respeita à extensão, a futura lei de terras poderia inclusive ter mais algumas poucas de dezenas de artigos. De facto, há alguns artigos da futura lei que se apresentam demasiado extensos, com muitos números e alíneas e que regulam mais do que uma matéria, e que poderiam ser divididos em dois ou mais artigos – todavia, a escassez de tempo disponível tornou muito difícil esta operação. Por outro lado, se algumas opiniões da Comissão e dos seus membros houvessem sido acolhidas, haveria de aditar-se um conjunto de normas sobre a Comissão de Terras e ainda acrescentar mais alguns artigos relativos ao procedimento de concurso público, para além dos que foram entretanto aditados a sugestão da Comissão.

74. Em síntese, a futura lei de terras é composta por 223 artigos e está dividida em 15 capítulos, alguns dos quais se acham subdivididos em secções e subsecções. Rememorando, e para comodidade de referência, os 15 capítulos vão assim intitulados:

Capítulo I Disposições gerais

Capítulo II Domínio público, domínio privado e propriedade privada

Capítulo III Reservas

[39] Por exemplo, o Código do Procedimento Administrativo tem 176 artigos, o Código de Processo Administrativo Contencioso tem 187 artigos, o Código de Processo do Trabalho contém somente 115 artigos, o Código do Notariado tem 218 artigos, o Código do Registo Predial tem 159 artigos, o Código do Registo Comercial tem 122 artigos. Apenas o Código do Registo Civil, para além naturalmente dos chamados grandes códigos, contém mais artigos que a futura lei de terras, com cerca de 250 artigos.

Capítulo IV Expropriação por utilidade pública de direitos resultantes de concessão de terrenos e constituição de servidão administrativa

Capítulo V Classificação e condições de uso e aproveitamento dos terrenos disponíveis

Capítulo VI Disposição de terrenos

Capítulo VII Concessão e ocupação

Capítulo VIII Demarcação

Capítulo IX Direitos e deveres dos concessionários

Capítulo X Procedimento de concessão e de ocupação

Capítulo XI Substituição da parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão

Capítulo XII Termo do procedimento e da concessão

Capítulo XIII Cadastro, registo predial e órgãos de execução

Capítulo XIV Sanções

Capítulo XV Disposições finais e transitórias

75. Como foi já amplamente referenciado ao longo deste parecer, várias motivações concorriam para uma reforma global da lei de terras de Macau, nomeadamente alguma vetustez da lei vigente – a qual, no entanto, de *per se* poderia ser ultrapassada por uma reforma parcelar –, a vigência de uma nova ordem jurídico-constitucional, a detecção de alguns problemas importantes na aplicação da lei vigente dando azo a casos pouco transparentes, o profundo desenvolvimento económico e social entretanto verificado ao par com uma acentuada concentração em pólos de jogo, e a inserção desta reforma numa mais ampla política de construção harmonizada de um novo tecido legal em matéria de solos e que inclui, para além da lei de terras, uma lei de planeamento urbanístico, entre alguns outros diplomas mais.

76. O mútuo enriquecimento técnico-jurídico das propostas de lei de terras e do planeamento urbanístico

Compulsados os articulados das duas propostas de lei em jogo verifica-se que poderá haver benefícios mútuos de técnica legislativa em alguns aspectos dado que, casos há, em que determinadas matérias parecem mais bem conseguidas na sua redacção e concretização expressa numa delas e vice-versa.

Assim, por exemplo, estando consagrado expressamente na proposta de lei de terras o princípio da sustentabilidade (alínea 1) do artigo 2.º), afigura-se que a redacção do mesmo princípio na proposta de lei do planeamento urbanístico (alínea 5), do artigo 4.º) se acha mais bem conseguida tecnicamente e espelha melhor o que doutrinariamente e em direito comparado se considera dever ser esse importante princípio da sustentabilidade nomeadamente enquanto repositório do chamado contrato inter-geracional. «*Princípio da sustentabilidade, promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado;*». Esta redacção poderia pois ser acolhida no articulado da lei de terras, com evidentes benefícios técnico-jurídicos. E, o Executivo acolheu esta proposta da Comissão.

A harmonização de conceitos e de terminologia

A matéria da classificação dos solos/terrenos apresenta-se com particular acuidade como se verá de seguida. Em matéria de classificação dos solos, como foi afirmado pela 2.ª Comissão Permanente, responsável pela apreciação da Proposta de lei intitulada "Lei do Planeamento Urbanístico": «*Em primeiro lugar, a falta de compatibilização da terminologia entre esta proposta de lei, a proposta de lei das terras, a proposta de lei da protecção do património cultural e outros*

instrumentos normativos actualmente existentes na RAEM. Sendo a proposta de lei de terras uma lei instrumental face à proposta de lei do planeamento urbanístico deveria haver uma compatibilização da terminologia. Mas tal nem sempre acontece. Por exemplo, em lugares paralelos na proposta de lei de terras fala-se em "terrenos", na proposta de lei do planeamento urbanístico fala-se em "solos". Acresce que esta proposta de lei distingue "zona urbana" e "zona urbanizável". Na proposta de lei de terras fala-se "em terreno urbano ou de interesse urbano". No Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, o artigo 8.º refere-se também a "solos urbanos ou de interesse urbano".»[40]. Paralelamente, no citado *Sumário de algumas questões, dúvidas e sugestões elaboradas no âmbito da 1.ª Comissão Permanente a Propósito da Proposta de Lei Intitulada "Lei de Terras"* escrevia-se: «*O artigo 24.º da proposta de lei classifica os terrenos disponíveis em "Terrenos urbanos ou de interesse urbano" e "Terrenos rústicos". A proposta de lei intitulada "Lei do planeamento urbanístico" prevê que: "a classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre zona urbana e zona não urbanizável.". A discrepância na classificação e no conceito vai ou não vai criar problemas aquando da respectiva aplicação?*».

Sugeria-se, pois, que a terminologia utilizada para as mesmas realidades fosse então harmonizada, leia-se, uniformizada. Se, no entanto, se considerar que a harmonização de terminologia, especialmente ao nível de classificação de terrenos/solos, não poderá ser feita *expressis verbis*, então, como mera solução de recurso, adiante-se para reflexão a possibilidade de criar uma nova norma, a inscrever em sede de disposições finais, que opere como norma de compatibilização. Isto é, afirmando que, para efeitos de conjugação do regime da lei de terras e do regime do planeamento urbanístico, terreno urbano considera-se como por equivalente na lei do planeamento urbanístico zona urbana e terreno de interesse urbano, zona urbanizável. Claro está, se isto é efectivamente o que pretende o proponente e, *a posteriori*, o legislador. O Executivo adiantou as suas explicações à comissão que as compreendeu e aceitou.

Outras Questões

[40] *Proposta de Lei do planeamento urbanístico - Notas da reunião de Comissão de 28.02.2013*, Sílvia Barradas.

Uma questão de grande relevância prende-se com a disciplina do número 7 do artigo 140.º da proposta de lei, dado que aí se afirma que o prazo de prescrição do direito a indemnização e o valor desta são fixados, por remissão, na lei do planeamento urbanístico.

Um outro ponto de grande relevo, que foi devidamente esclarecido pelos representantes do Executivo, foi a explicação de que, no caso das concessões, o direito a uma eventual indemnização não depende de uma eventual emissão de licença de obras, mas somente, e como é natural, do contrato de concessão.

77. A transparência, a concretização do princípio da informação ao público e a participação pública

Sobre a transparência, a concretização do princípio da informação ao público e a participação pública nos processos de concessão dos terrenos, a Comissão devotou grande empenho e colocou as opiniões como se segue:

A proposta de lei prevê meramente a divulgação de informações ao público e, nos termos do n.º 3 do artigo 113.º, a divulgação de informações do requerente no caso de dispensa de concurso público, sem permitir, verdadeiramente, a participação e fiscalização da população sobre o Governo no respeitante à concessão de terrenos. De que medidas se dispõe para garantir que a apreciação e autorização de cada fase da abertura de concurso público, alienação e trocas de terrenos sejam efectuadas sob fiscalização pública? Como é que o Conselho do Planeamento Urbanístico pode surtir efeitos de fiscalização no âmbito da concessão de terrenos?

Por outro lado, a proposta de lei nada determina quanto ao regime de audiência pública, o que não se articula com as expectativas da população sobre o reforço da participação do público e da transparência, nem com as opiniões que foram apresentadas pela Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos.[41]

[41] Recorde-se «1. *O Governo deve estabelecer um sistema que facilite o acesso do público à informação relacionada com as reservas, o desenvolvimento e o cadastro de terrenos, bem como aumentar o grau de transparência da informação sobre os terrenos. Em relação à criação, prometida pelo Governo, dum sistema para facilitar o acesso do*

Há que prestar atenção ao facto de o Governo ter inicialmente introduzido o regime de audiência pública no documento de consulta sobre a Lei de Terras (Dezembro de 2010), o qual consagra que quando há lugar a dispensa de concurso público por razões de implementação da política de incentivos para diversificação adequada da estrutura industrial, a concessão deve ser precedida de audiência pública e, em caso de concessão definitiva do terreno envolvido em projecto de grande empreendimento, a alteração da finalidade das concessões e a modificação do aproveitamento do terreno devem ser precedidas de audiência pública.[42]

Além disso, a proposta de lei não consegue concretizar o Princípio da informação ao público, assim sendo, que mecanismos é que podem ser criados para essa concretização? A proposta de lei determina no n.º 3 do artigo 113.º que *"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, sua localização e finalidades e o valor do prémio."*.

Determina-se, apenas, a divulgação do requerimento de concessão de terrenos quando há lugar a dispensa de concurso público, não estão consagradas as formas de divulgação e as informações divulgadas são limitadas. A informação a divulgar deve ser alargada, abrangendo, por exemplo, o montante do investimento, os fundamentos da dispensa de concurso público, etc..

Sublinhe-se que na versão final da proposta, o proponente fez as seguintes revisões do texto original:

1) Alargou o âmbito de aplicação do regime de divulgação

No que respeita à alteração de finalidade, é necessário introduzir o regime de divulgação para todas as concessões provisórias, independentemente do seu tipo, seja ela com dispensa de concurso público ou não. Quanto à concessão definitiva, caso tenha sido dispensada de concurso público, também é necessário introduzir o regime de divulgação no respeitante à alteração de finalidade.

---

público à informação cadastral, deve ser claramente fixada a data da entrada em funcionamento desse sistema. 2. O Governo deve criar um conjunto de mecanismos justos, imparciais e transparentes para a divulgação de informação sobre o desenvolvimento de terrenos, concursos públicos e selecção dos projectos, de modo a elevar a transparência dos processos de concessão de terrenos. 3. Devem aditar-se, ao regime existente, critérios objectivos para a selecção dos concessionários de terrenos, devendo apresentar-se justificações para a respectiva concessão.».

[42] Artigos 48.º e 127.º da Lei de Terras (texto para consulta).

No que toca à transmissão da concessão provisória, é necessário divulgar as informações. Quanto à transmissão da concessão definitiva, caso careça de aprovação do Governo, é necessário divulgar as respectivas informações.

2) Reviu as regras sobre o tempo, forma e conteúdo da divulgação.

As informações são divulgadas antes da conclusão do parecer da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes; quanto à forma de divulgação, as informações são disponibilizadas ao público através da internet; e o conteúdo da divulgação será alargado, nomeadamente, com a fundamentação dos pedidos para a dispensa de concurso público, a fundamentação do pedido de alteração de finalidades da concessão e/ou aproveitamento do terreno, a fundamentação do pedido de transmissão, respectivamente.

3) Estipula que o concurso público pode ser dispensada para os empreendimentos que se articulem com as políticas do governo publicadas por determinadas formas, nomeadamente os seguintes:

- Menção nas linhas de acção governativa anuais;

- Divulgação na reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do governo para responder às perguntas relacionadas com as linhas de acção governativa e o seu relatório;

- Divulgação em conferências de imprensa relativas às políticas, promovidas pelo governo.

Sobre a ausência do regime de sessão de audiência pública, o proponente explicou que tendo em conta que o regime de sessão de audiência pública está regulamentado pela "Lei do planeamento urbanístico", não se vai, então, regulamentar mais uma vez a matéria na "Lei de Terras".

78. Reforço da fiscalização e melhoria dos mecanismos de fiscalização

A Assembleia Legislativa, e esta Comissão na discussão da proposta, foi afirmando que se deve reforçar a fiscalização no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas contratuais depois da

respectiva concessão dos terrenos, por forma a remediar o desequilíbrio da estrutura económica e a erradicar o problema do não aproveitamento dos terrenos nos prazos definidos, ou seja, pugna pelo reforço da fiscalização ao nível do aproveitamento de terrenos e agravamento das sanções para actos de não aproveitamento dos terrenos fora do prazo estipulado, suprimindo casos de terrenos não aproveitados ou devolutos. Como se deve também reforçar-se tanto a fiscalização dos terrenos já concedidos como o poder de apreciação e autorização, com vista a aumentar a igualdade, abertura e justiça nos processos de concessão de terrenos.

A Comissão propôs, e o Governo acolheu, a inclusão de um *Princípio de fiscalização*, recaindo sobre o Governo o dever de acompanhar a evolução das concessões e ocupações e aplicar as sanções que ao caso couberem, nos termos da lei ou do contrato, para que o fim a elas inerente seja salvaguardado. Este princípio rector está devidamente expresso na alínea 3), do artigo 2.º.

Por outro lado, no decurso da apreciação da proposta de lei, a Comissão entende ainda que se deve discutir a forma de instituição desses mecanismos, reforçar o grau de transparência e divulgar, obrigatoriamente, esses fundamentos, assim como o parecer da Comissão de Terras, a fim de se permitir a devida fiscalização pública. Sugeriu ainda um deputado que, quando há necessidade de dispensa de concurso público, o Governo poderia realizar, nesta Assembleia, um debate de interesse público, para esclarecer os fundamentos dessa dispensa.

Saliente-se, claro está, que a transparência e a fiscalização pública anteriormente referida constituem, de *per se*, mecanismos potencialmente muito eficazes para se alcançar este desiderato da melhoria genérica da fiscalização. Ou seja, há que reforçar a fiscalização da sociedade em relação ao processo de concessão de terrenos e criar, em simultâneo, um mecanismo de fiscalização interno, a fim de colmatar eventuais lacunas; e depois de o terreno ser concedido, é também necessária uma fiscalização rigorosa sobre a situação de aproveitamento.

79. O concurso público como regra

Este foi mais um dos tópicos que mais ocupou a Comissão em comunhão de opiniões com o proponente. Aliás, como se pode ler na Nota Justificativa, «*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.».

Aliás, como salienta um académico local, sendo vero que, por princípio o concurso público na actual lei deveria ser a regra, «*Todavia, a realidade é bem outra dado que, na prática, a forma mais usada de concessão destes terrenos tem sido o ajuste directo, desvirtuando deste modo a intenção do legislador e colocando dúvidas prementes quanto à transparência destes processos, motivando também interpretações erradas da opinião pública relativamente ao alcance desta norma na Lei de Terras.*»[43].

Por isso, a Comissão considerou que era preciso ir mais longe no articulado. Assim, quanto aos fundamentos para a dispensa de concurso público, devem ser mais detalhados, completos e concretos, não sendo suficiente exigir, apenas, que: "empreendimentos que se articulem com as políticas do governo" ou "participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração". Ou seja, sugeriu-se que seja dada ênfase ao seguinte: nas concessões por arrendamento, os "concursos públicos" são o princípio e a sua dispensa a excepção. Sugere-se que sejam definidos, na proposta de lei, o procedimento comum dos concursos públicos e as suas regras, ou, ao menos algumas dessas regras.

Várias propostas da Comissão de enriquecimento do articulado apresentado pelo Executivo e, bem assim, novos artigos propostos pela Comissão, foram reflectidos no articulado final da proposta de lei.

Outras sugestões como, por exemplo, deve ser antecipada a participação do Chefe do Executivo no procedimento de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, que seja definida, na proposta de lei, a publicação dos pareceres da Comissão de Terras e que seja definida na lei que é obrigatoriamente auscultada a Comissão de Terras na apreciação dos pedidos de dispensa de concurso público, não mereceram acolhimento expresso por parte do proponente. Aliás, quanto à Comissão de Terras foi sugerido que sejam definidas, na proposta de lei, as competências e composição da Comissão de Terras, com vista à justiça e transparência nas matérias relativas aos seus membros e respectivos mandatos e com vista ao respeito pela Lei Básica/Lei 13/2009.

[43] DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, III Jornadas da AL, 2011.

80. A questão do prémio

Esta problemática do prémio foi uma das questões que ocupou os trabalhos da Comissão. Aliás, como de afirma na Nota Justificativa, o prémio foi um dos «*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.*», e, «*são expressamente definidos na proposta de lei os factores que se deve ter por referência, como critérios para posterior 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.*», vide, artigo 57.º da proposta de lei.

Aliás, já no Relatório n.º 1/III/2009, da Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos se dizia, «*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.*».

No documento de trabalho que a Comissão enviou ao Executivo afirmava-se:

«1. *Propõe-se a revisão do regime de prémio vigente, sobretudo com vista a acompanhar os valores de mercado.*

2. Propõe-se a regulamentação expressa, na proposta de lei, de um mecanismo para a revisão periódica e intercalar do prémio.

3. *Os dois novos factores, ou seja, "a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores", previstos no n.º 5 do artigo 55.º, não estão reflectidos na fórmula para o cálculo do prémio.*

4. Não é oportuno o prémio constar de uma cláusula especial do contrato de concessão, devendo antes ser regulado por um artigo autónomo da proposta de lei.».

No seio da Comissão foi ainda dito que 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.

A Comissão foi informada de várias questões importantes. Assim, quanto à revisão sistemática do prémio, o objectivo da DSSOPT é que a mesma tenha lugar anualmente ou de 2 em 2 anos. A última revisão teve lugar em 2011. A nova revisão já teve início, e de acordo com a prática, a DSSOPT concluiu já os trabalhos de auscultação de opiniões, encontrando-se neste momento na fase de elaboração do relatório geral interno. Introduziu-se a figura do pagamento em espécie, a ser aplicado, especialmente, nos casos de permuta de terrenos. agravaram-se as sanções a aplicar. Por exemplo, se o aproveitamento não se concluir dentro do prazo da concessão temporária, pode o Governo, nos casos mais graves, reaver o terreno, e se o ritmo das obras não obedecer ao prazo global definido no plano de construção, há lugar ao pagamento de uma multa indexada ao prémio de contrato. Isto tudo no sentido de garantir que não se registem delongas nem cumprimento das cláusulas contratuais por parte do concessionário.

Mais considerações sobre este tema são produzidas aquando da análise na especialidade.

81. Troca de direitos sobre os terrenos

A Comissão entende, por unanimidade, que têm de ser aditados, na proposta de lei, requisitos para os pedidos formulados por particulares para a troca de terrenos, especialmente a fundamentação do pedido. A proposta de lei deve definir, expressamente, o princípio, objectivo e as normas para a troca de terrenos. Há que aditar mais algum conteúdo concreto à proposta de lei em relação ao regime de troca de terrenos, por exemplo, a troca de terrenos tem que ter em conta o interesse público; podem também ser aditadas normas concretas sobre a protecção ambiental e a

área dos terrenos em troca, entre outras, devendo a proposta clarificar a matéria da "troca de direitos sobre os terrenos".

Mais ainda, devem ser criados mecanismos para a divulgação de elementos/dados ao longo do processo de apreciação da troca e prever, expressamente, no articulado, que o pressuposto para as trocas por iniciativa do Governo é, meramente, o interesse público. Devem ser aditadas na proposta de lei normas para a salvaguarda da propriedade privada. Quando o valor do terreno recebido pelo particular for menor do que o do terreno concedido, aquele deve ter direito a ser indemnizado.

Relativamente ao estipulado no artigo 86.º (84.º da proposta inicial), segundo a explicação do Governo, o número 1 aplica-se às trocas de terrenos por iniciativa tanto do Governo como de particulares, enquanto o n.º 2 se aplica, meramente, às trocas por iniciativa do Governo. Este sublinhou ainda que a troca não se limita, meramente, aos terrenos numa "mesma zona", e que o "valor semelhante do terreno" é o valor obtido após a comparação entre o valor actual do terreno e o valor potencial do terreno. No futuro, vai haver lugar a situações que envolvam a troca de terrenos concedidos por aforamento e de terrenos de propriedade privada? Em caso afirmativo, qual é a modalidade de troca?

Estas questões seguem melhor elucidadas e reflectidas na apreciação em sede de especialidade.

82. A questão da caducidade versus caducidade-sanção

A proposta de lei recorre à utilização polissémica da expressão «caducidade» e, com isso, cria confusão na população e pode gerar dúvidas, incertezas e inseguranças. Utiliza-se na proposta caducidade em sentido próprio ou tradicional (decurso do prazo), caducidade como sanção[44] e ainda caducidade-extinção por interesse público[45].

[44] Vide artigos 65.º e 160.º, na versão inicial.
[45] Vide artigo 73.º n.º 2 alínea 7, artigo 78.º alínea 3, 165.º e 167.º na versão inicial.

Em sentido estrito, a caducidade é o instituto pelo qual os direitos que, pela força da lei ou de convenção, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo seu não exercício durante esse prazo. Já a caducidade-sanção verifica-se no âmbito do incumprimento de deveres ou ónus no contexto de uma relação entre um particular e a Administração, sendo particularmente relevante nas concessões[46].

Convoque-se, a este propósito, FREITAS DO AMARAL, o qual identifica entre os casos de caducidade da concessão – preferindo ele o termo rescisão-sanção – os seguintes: desvio do objecto da concessão; dissolução da concessionária; trespasse da concessão sem prévia autorização do concedente; recusa da concessionária em proceder à conservação e manutenção do estabelecimento da concessão; oposição repetida ao exercício do poder de fiscalização pela Administração; reiterada desobediência às legítimas determinações do concedente; incumprimento de decisões judiciais ou arbitrais[47].

Vale a pena recordar o que se passa na lei vigente para uma melhor apreensão da questão em causa[48]. Com efeito, a Lei de Terras contém diversas disposições alusivas à caducidade do contrato de concessão de terras. Bem como a proposta de lei.

Ora há o estabelecimento da figura de caducidade mas que «*assumem a natureza de caducidade-sanção, porquanto emergem do não cumprimento por parte do concessionário de obrigações a que se vinculou pelo contrato de concessão, decorrentes entre outros, do dever de aproveitamento do terreno concedido nos prazos e nas condições fixadas (cf. artigo 103.º) e do dever de não alterar a finalidade ou finalidades permitidas sem o consentimento prévio da entidade concedente (cf. artigo 107.º). O objectivo primordial do legislador, neste caso, não é a extinção ou a perda do direito resultante da concessão em virtude de não ter sido exercido dentro do limite temporal fixado, por razões de certeza e segurança jurídicas, ditadas pela necessidade de estabilizar as situações a que respeita, mas sim sancionar um comportamento faltoso do*

[46] A «*caducidade nas relações jurídico-administrativas, podemos identificar dois tipos de caducidade neste domínio: a caducidade em sentido estrito ou preclusiva e a caducidade-sanção.*», NAZARÉ PORTELA, *A caducidade no contrato de concessão de terras*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[47] Cf. *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, 2001, p. 648.

[48] Para uma profunda análise e apresentação de exemplos, NAZARÉ PORTELA, *A caducidade no contrato de concessão de terras*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

concessionário e evitar que essa situação de incumprimento, lesiva do interesse público subjacente à concessão e que põe em causa a sua manutenção, se prolongue no tempo.»[49].

Ou seja, a proposta ganharia em clareza se procedesse, na totalidade, à efectiva destrinça e baptismo destas diversas realidades.

O Governo acolheu as sugestões e melhorou várias das normas relativas à caducidade, nomeadamente os artigos 66.º, 75.º, e 166.º na versão final.

83. As limitações ao regime da concessão gratuita

Segundo a proposta de lei na sua versão original, nos procedimentos de concessão gratuita os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público e as concessões gratuitas podem ser convertidas em concessões onerosas, por isso, devem definir-se claramente as condições para a concessão gratuita, a fim de evitar que se recorra a este tipo de concessão como forma de fugir ao concurso público. Mas a proposta de lei apenas define a quem podem ser atribuídas concessões gratuitas, e não define em que condições é que as mesmas podem ter lugar. A Comissão pediu dados sobre o número de casos de conversão da concessão gratuita em onerosa.

Houve, na Comissão, opiniões contra a conversão das concessões gratuitas em onerosas, propondo-se a retoma dos terrenos que deixem de reunir as condições para continuarem a ser concedidos de forma gratuita.

O Governo teve oportunidade de explicar que a diferença entre a concessão gratuita e a concessão onerosa reside apenas no facto de o concessionário da primeira estar isento de qualquer pagamento, incluindo os prémios. Uma vez que na concessão gratuita não se exige a realização de concurso público, há que respeitar todas as normas relativas à dispensa de concurso público, incluindo a norma sobre a publicitação de dados, portanto, são maiores as restrições comparativamente à concessão de terras quando há lugar a dispensa de concurso público.

[49] NAZARÉ PORTELA, *A caducidade no contrato de concessão de terras*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

Por outro lado, a concessão gratuita é atribuída porque o concessionário reúne os requisitos constantes do artigo 38.º. Isto é, pessoas colectivas públicas, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa[50] e confissões religiosas legalmente reconhecidas.

Ora, o Governo acolheu as opiniões da Comissão e, nos termos do artigo 64.º, n.º 3, da versão final da proposta de lei estabelece-se que «*A concessão gratuita não pode ser convertida em onerosa, nem a sua finalidade pode ser alterada.*». Este é um grande avanço da proposta de lei e que cumpre sublinhar. Na parte das disposições transitórias define-se que a Lei de Terras aplica-se de imediato às concessões gratuitas atribuídas antes da sua entrada em vigor, sem prejuízo das matérias respeitantes à conversão de concessões gratuitas em onerosas e à transmissão poderem continuar a reger-se pela legislação anterior.

84. A concessão de uso privativo

Uma das mais salientes novidades da futura lei é a nova instituição concessão de uso privativo. Esta modalidade nova vem enriquecer o catálogo pré-existente no domínio da lei de terras.

Conforme se pode ler na Nota Justificativa, «*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 indesmontáveis 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.*».

Esta novidade agora introduzida, consiste na possibilidade de concessão de terrenos do domínio público para o uso privativo, colmatando assim uma lacuna no sistema actualmente

[50] Por proposta da Comissão substituiu-se a original referência a pessoas colectivas de utilidade pública por pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, dado que é assim que a lei em vigor o exige.

vigente, na medida em que este prevê apenas a ocupação precária destes terrenos, sendo o respectivo regime desadequado para a regulação de situações de natureza duradoura. Assim, os terrenos pertencentes ao domínio público podem ser objecto de uso privativo mediante concessão ou licença de ocupação.

O uso privativo surge, em regra, concebido como um dos modos de utilização dos bens do domínio público pelos particulares. Face ao uso comum, o uso privativo apresenta duas notas distintivas e essenciais: a necessidade da existência de um acto ou contrato administrativo e a exclusividade.[51]

A existência de um acto ou contrato administrativo é uma consequência da imprescindibilidade da individualização dos beneficiários do uso privativo. Aqueles títulos, individualizadores e individualizados, são outorgados pela Administração no exercício de um poder discricionário e reveste um carácter pessoal (*intuitus personae*), o que explica a necessidade de intervenção da administração sempre que o concessionário pretenda onerar ou alienar o seu direito de uso privativo.

A ideia de exclusividade aponta para o facto de o uso privativo possuir beneficiários determinados ou individualizados, sendo estes titulares do direito de extrair do bem dominial um proveito pessoal, directo e imediato, com a faculdade de afastar quaisquer outros sujeitos que pretendam retirar da coisa utilidades, cujo aproveitamento se revele total ou parcialmente incompatível com aquele direito.[52] Esta ideia de exclusividade encontra-se, pois, plasmada no n.º 1, do artigo 70.º, da Proposta.

A Proposta de Lei apresenta uma dualidade de títulos constitutivos, a que faz corresponder uma dualidade de formas de actuação administrativa. Refere-se a ocupação por licença quando a outorga da mesma é efectuada por acto administrativo, o qual origina para o particular uma posição mais precária, precariedade essa que, em geral, resulta da previsão de um prazo menor de duração e da circunstância de a respectiva revogação não dar lugar a uma indemnização. Por outro lado, a concessão de uso privativo é atribuída ao particular através de um contrato administrativo,

[51] Neste sentido FERNANDO ALVES CORREIA, *A concessão de uso Privativo do domínio Público: Breves notas sobre o regime jurídico de um instrumento de valorização e rentabilização dos bens dominiais*, VI Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Revista Direito e Justiça da Universidade Católica. FREITAS DO AMARAL, *A utilização do domínio público pelos particulares*, Lisboa, 1965, pp 45 e segs.

[52] FERNANDO ALVES CORREIA. Op. Cit..

colocando-o numa posição mais estável, tal como resulta- e ao contrário da licença- do prazo superior e do direito que o particular tem a uma indemnização em caso de rescisão unilateral por imperativo de interesse público.

A diferença entre os títulos constitutivos, é justificada pela respectiva finalidade: na licença de ocupação pode ser conferido o uso da parcela dominial para fins privados; na concessão, o que releva é o exercício de uma actividade considerada de interesse público. «*Se, através da concessão, ao particular é conferido o direito de uso privativo para a realização de uma finalidade essencialmente privada, estaremos indubitavelmente perante uma concessão constitutiva. Já se se tratar da atribuição do uso privativo para a instalação de construções que representem o suporte para o exercício de uma actividade de serviço público, o título consubstanciar-se-á numa concessão translativa, dado que a prossecução daquela actividade se encontraria já na esfera da Administração*.[53]

Se, na verdade, o conteúdo do direito de uso privativo aponta para uma relação entre o titular e a coisa, não deve olvidar-se que, em termos de fonte ou fundamento, tal poder directo e imediato provém da obrigação assumida pela Administração em, após a outorga do título constitutivo, entregar ao particular a parcela dominial em causa, não dispondo este último de qualquer meio semelhante a uma acção de reivindicação para obter a entrega da mesma. Ou seja, não havendo sequela. a concessão de uso privativo assumirá, assim, para alguns, natureza obrigacional.[54]

Todavia, aquele poder directo e imediato que o concessionário detém sobre o bem dominial pode, frequentemente, confundir-se com a atribuição de um direito real. Contudo, em termos de fonte de onde promana o direito (acto ou contrato de concessão) e de efeitos relativos à relação jurídica construída por aquela fonte, o direito do concessionário não assumirá natureza real. Ainda a propósito da natureza jurídica do direito resultante de uma concessão de uso privativo, deve

[53] FERNANDO CORREIA ALVES. Op. Cit.

[54] No sentido de que o direito emergente de uma concessão de uso privativo assume natureza obrigacional (e não real),cfr. por todos, FREITAS DO AMARAL, *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, Lisboa, pp.45 e segs.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II,Coimbra, Almedina, 1980, pp.947 e segs; ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público O critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, 2005, pp. 477 e segs..Veja-se, todavia, SANDRA CRISTINA GUERREIRO, *A Natureza Jurídica Do Direito De Utilização Privativa Do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo*, Lisboa, 2012.

sublinhar-se o facto de o título concessório assumir um carácter precário (susceptível de revogação ou de rescisão por motivo de interesse público).[55]

85. O reforço da protecção das *partes terceiras*

A Comissão está de acordo que a proposta deve ponderar os direitos e interesses das partes terceiras na concessão de terrenos, e nota a necessidade de reforçar a sua protecção.

A Comissão apontou que nos termos do artigo 49.º da proposta de lei, os terrenos onde se encontrem prédios em "avançado estado de deterioração" ou "devolutos" podem ver impedida a sua renovação. Isto pode suscitar muitos problemas quanto aos referidos conceitos e prejudicar os interesses dos terceiros. Essas informações de estado dos prédios têm que ser divulgadas, por exemplo, através do respectivo averbamento na Conservatória do Registo Predial, caso contrário, será impossível para a população conseguir tomar conhecimento dessas situações.

Também nas situações que o concessionário sejam punidos por inobservância dos prazos de aproveitamento dos terrenos concedidos, é indispensável informar eficazmente os interessados.

A Comissão também notou a falta de garantia aos bancos, credores hipotecários. A alínea 3) do n.º 4 do artigo 43.º na versão inicial, sobre o subarrendamento a favor de instituições de crédito, manteve a norma estipulado na alínea b) do n.º 2 do artigo 50.º da lei vigente que foi pouco utilizada ou até nunca, uma vez que, segundo o Decreto-lei n.º 32/93/M (Regime Jurídico do Sistema Financeiro), as instituições de crédito exercem exclusivamente a actividade que lhes for

[55] ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*...cit. p. 481. Qualificando, também, o direito resultante de uma concessão de uso privativo como direito pessoal de gozo, não deixa de apontar fragilidades quanto a este argumento: «*Por um lado, e para além dos ataques que receba de outros particulares, não se pode afirmar que, dada a precariedade característica do uso privativo de bens dominiais, o particular se encontra desprovido de tutela contra qualquer comportamento (mesmo que ilegal) do titular da tutela dominial: desde logo, nem sempre a actuação deste pode ser justificada pela necessidade de defesa da função pública a que o bem se encontre adstrito. Assim, se se afigura legítimo que uma pessoa colectiva pública revogue uma concessão de uso privativo ou rescinda o contrato com fundamento em interesse público, perante a invalidade de uma actuação administrativa nesse sentido, o particular tem a possibilidade de reacção (através de meios jurisdicionais).Por outro lado, mesmo o direito privado admite a existência de direitos reais de carácter precário". É, por exemplo, a hipótese de constituição do direito de propriedade sob condição ou propriedade resolúvel. (artigo 1231º do Código Civil).*». Cfr. também SANDRA CRISTINA GUERREIRO, *A Natureza Jurídica Do Direito De Utilização Privativa Do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo*, Lisboa, 2012.

autorizada. O referido subarrendamento não é uma actividade exclusiva das mesmas e, neste momento, a lei também não define como é que este tipo de subarrendamento é aplicado. Como se regulariza, então, a relação entre a instituição de crédito e o creditado? A instituição de crédito tem de outorgar um novo contrato de concessão e definir um novo prazo de aproveitamento do terreno? Pelo exposto, trata-se de uma norma de muito difícil aplicação, e aquando da elaboração desta proposta de lei já havia experiência que deveria ter sido tida em conta, portanto, deveriam ter sido estipuladas novas normas para protecção dos direitos das instituições de crédito."

Um Deputado sugeriu, «*Convém na nova legislação haver normas que dêem consistência jurídica à hipoteca constituída sobre o direito resultante da concessão provisória... O banco pode, por si ou interposta pessoa, substituir o concessionário no cumprimento das obrigações da concessão, autorizando, no exercício de poderes vinculados, a transmissão da concessão provisória.*»[56]

O Governo acolheu as opiniões da Comissão e, abandoou a expressão de " terreno cujo edifício nele construído se encontre avançado estado de deterioração" ou " terreno devolutos" no artigo 49.° da proposta final. Criou uma nova artigo, artigo 105.° na versão final, estabelecendo que quando haja aplicação de multa por causa da inobservância dos prazos de aproveitamento dos terrenos concedidos, a DSSOPT deve comunicar o facto a Conservatória do Registo Predial, para efeitos de averbamento oficioso do mesmo no registo do respectivo terreno.

E, para reforçar as garantias das instituições de crédito, rever as normas relativas às credores hipotecários das concessões. Concede o terreno, por via de dispensa de concurso público, ao instituição de crédito, desde que se encontrem preenchidos cumulativamente os requisitos previstos na alínea 4) do n.° 1 do artigo 55.°, na versão final. A instituição de crédito há-de pedir, no prazo a indicar pela RAEM, a transmissão das situações resultantes da concessão a favor de terceiro e que este aproveita o terreno de acordo com as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão anterior, assumindo as respectivas obrigações e encargos nele definidos. Segundo o n.° 3 do artigo 56.° na versão final, a instituição de crédito está isenta do pagamento de prémio, mas deve restituir à RAEM o saldo do preço de transmissão após deduzidos o montante do empréstimo, os juros devidos e as despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão.

[56] LEONEL ALVES, *Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras.*

86. Indemnização

Na versão inicial da proposta de lei, a indemnização pode resultar de várias circunstâncias: da expropriação por utilidade pública de direitos resultantes de concessão de terrenos, e da constituição de servidão administrativa sobre terrenos concedidos (artigo 21.º e artigo 22.º); da não autorização para a transmissão por morte de situações resultantes de concessão provisória, devendo neste caso os respectivos herdeiros ser indemnizados (artigo 151.º, n.º3); da rescisão de concessão, podendo o terreno concedido por arrendamento ser devolvido, e o respectivo concessionário ser indemnizado (artigo 163.º, n.º 3); e da denúncia do arrendamento rústico ou urbano ou de interesse urbano por razões de interesse público relevante (artigo 165.º e artigo 167.º). Durante a apreciação da proposta de lei, foi aditada mais uma norma indemnizatória para o caso de alteração da finalidade da concessão e da modificação do aproveitamento do terreno por exigências decorrentes da alteração do planeamento urbanístico.

Após a análise levada a cabo, algumas disposições apresentam os problemas seguintes:

1) A proposta de lei não prevê normas indemnizatórias para determinadas circunstâncias, no entanto, devia prevê-las, por exemplo, segundo o artigo 73.º, n.º 2, alínea 7) da versão inicial, a concessão caduca se o terreno concedido for considerado necessário à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir, situação para a qual não se prevê aqui qualquer indemnização.

2) A proposta de lei define normas indemnizatórias para determinadas circunstâncias, mas não os respectivos âmbito e critérios. Por exemplo, por razões de interesse público relevante, pode ser denunciado o contrato de concessão por arrendamento rústico ou urbano ou de interesse urbano, e os titulares dos direitos sobre os terrenos têm direito a ser razoavelmente indemnizados. Este critério indemnizatório, ou seja, a razoabilidade, é subjectivo e peca por falta de cientificidade. A indemnização a atribuir, nestes casos, não deveria ter regras precisas, de natureza matemática, ser justa e equilibrada, de forma a compensar as despesas e encargos suportados pelos titulares dos direitos sobre os terrenos e, bem assim, os danos causados e lucros cessantes?

3) Entende um deputado que, o critério de indemnização para os casos de expropriação não coincide com as disposições da Lei Básica. De acordo com o artigo 21.º da versão inicial da proposta de lei, à expropriação por utilidade pública de direitos resultantes da concessão de terrenos aplicam-se, com as devidas adaptações, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública), e o Decreto-lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. No entanto, os critérios de indemnização respeitantes à expropriação por utilidade pública previstos nestes dois diplomas não estão em conformidade com os critérios consagrados na Lei Básica. Há que tomar por referência as disposições da "Proposta de Lei do Planeamento Urbanístico", assim sendo, à expropriação aplicam-se, primeiramente, as disposições do artigo 103.º da Lei Básica sobre a indemnização na expropriação: *"Esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada."*, e, subsidiariamente e com as necessárias adaptações, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública), e ainda o Decreto-lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

Relativamente à matéria da indemnização, a Comissão considera que a proposta de lei deve seguir um princípio fundamental - o cumprimento rigoroso da Lei Básica, nomeadamente, o seu artigo 6.º, que prevê que: *"O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau"* e o seu artigo 103.º, que prevê que: *"A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal"*.

Com todo o respeito pelos referidos princípios, a proposta de lei deve criar um mecanismo justo e razoável de indemnização, no sentido de ponderar melhor os interesses públicos e particulares, assim como deve ser adoptada a mesma política legislativa perante questões da mesma natureza ou análoga[57].

A devolução de terrenos por razões de interesse público, seja em virtude de declaração da caducidade da concessão, seja por denúncia da concessão, produz os mesmos efeitos da expropriação por utilidade pública, e o âmbito da indemnização deve seguir as regras desta.

[57] LIU DEXUE, *A Questão da Indemnização nas Propostas de Lei do Planeamento Urbanístico e da Lei de Terras.*

Um deputado sugeriu que, tendo em conta que na proposta de lei existem vários artigos relacionados com a indemnização, deve então ser aditado ao artigo 2.º da proposta de lei um princípio - o "Princípio da justiça e da indemnização, assegurando a observância dos procedimentos legalmente estabelecidos e a atribuição de justas e contemporâneas indemnizações aos particulares cujos direitos sejam lesados por via de expropriação pública ou por outras vias administrativas ablativas equivalentes, sendo que esta compensação deve corresponder ao valor efectivo do direito real afectado no momento, ser livremente convertível e ser paga sem demora injustificada.".

No que se refere à fixação do valor das indemnizações, a proposta de lei apenas estabelece que a fixação daquele valor pode ser objecto de acordo entre e Governo da RAEM e os titulares de direitos sobre o terreno ou da decisão judicial, um método diferente do referido Regime. De facto, na realidade, existem limitações condicionantes para a aplicação do regime da arbitragem em Macau, contudo, existem algumas virtudes neste regime para fixação do valor das indemnizações. Pelo exposto, deve então o Governo explicar porque é que não inclui esta opção na proposta de lei.

O proponente concordou com as opiniões da Comissão e introduziu alterações em muitas partes da proposta de lei. Em primeiro lugar, no que se refere às expropriações por utilidade pública, citaram-se directamente os critérios definidos no artigo 103.º da Lei Básica (artigo 20.º da versão final). Em segundo lugar, quando o Governo declarar a caducidade da concessão de uso privativo por motivo de interesse público (n.º 4 do artigo 70.º da versão final) ou por razões de necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM[58], denunciando unilateralmente a concessão por arrendamento de terreno rústico ou da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano (artigos 171.º e 172.º da versão final), a respectiva indemnização deve ser equivalente ao valor real dos direitos resultantes da concessão. Por fim, no que se refere ao procedimento e ao método de fixação do valor das indemnizações, aplica-se, com as necessárias adaptações, o Capítulo III da Lei n.º 12/92/M de 17 de Agosto - Regime das Expropriações por Utilidade Pública, e o Título II e Capítulo I do Título III do Decreto-lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro (artigo 177.º da versão final).

[58] Segundo a Comissão, a denúncia unilateral da concessão tanto afecta o concessionário como a maioria dos proprietários, pelo que só deve acontecer em situações excepcionais. É difícil definir o conceito de "interesse público de relevante importância", pelo que propôs que se utilizasse um conceito mais claro e restrito. O proponente aceitou a opinião, e substituiu a expressão "*interesse público de relevante importância*" pela expressão "*necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM*".

No que se refere à não implementação do método de arbitragem enquanto um dos meios para a fixação do valor da indemnização, segundo os esclarecimentos do proponente, o actual regime de arbitragem é imperfeito e, na prática, a maioria dos contratos de concessão de terreno define a decisão judicial para a resolução dos litígios, sendo poucos aqueles que definem a resolução dos litígios por meio de arbitragem.

A Comissão congratulou o proponente no que se refere às alterações efectuadas sobre os artigos relativos às indemnizações. Mais, referiu ainda um deputado, que ainda existe uma questão relativamente às indemnizações, isto é, as indemnizações decorrentes das concessões gratuitas. Em primeiro lugar, o artigo 140.º da versão final estipula que, quando na concessão gratuita, devido à entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, o concessionário se vir perante a impossibilidade de iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento do terreno concedido, pode o mesmo pedir a desistência da concessão, contudo, não estipula que o concessionário tem direito a indemnização. Esta situação não é justa nem está de acordo com o consagrado no artigo 103.º da Lei Básica. Para uma análise mais detalhada da questão, consultar a análise na especialidade dos artigos em causa. Em segundo lugar, o n.º 4 do artigo 169.º estipula a diferença entre os terrenos concedidos gratuitamente por aforamento e os outros terrenos concedidos por aforamento, estipulando que o concessionário dos terrenos concedidos gratuitamente por aforamento não tem direito a qualquer indemnização, mas este tipo de concessão gratuita inclui-se nas concessões por aforamento que tiveram lugar no passado, não se tratando, pois, da aplicação de um novo tipo de concessão onerosa definido nesta proposta de lei. Pelo exposto, será justo alterar a lei vigente e diferenciar as concessões de terreno por aforamento, as onerosas e as gratuitas?

Segundo o proponente, regra geral, o aproveitamento dos terrenos das concessões gratuitas é feito por razões de interesse público, também os novos planos urbanísticos ou da sua alteração têm por objectivo o interesse público. Assim sendo, o proponente mantém a posição de que as referidas situações não conferem direito a qualquer indemnização.

A maioria da Comissão concordou com a explicação do proponente.

87. A protecção ambiental e a Lei de Terras

A protecção ambiental tem guarida na Lei Básica que estabelece:

«*Artigo 119.º*

«*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente, nos termos da lei.*».[59]

Sublinhe-se, nesta conformidade, que o Grupo de Trabalho encarregue da preparação da revisão da lei de terras afirmava já «*O aproveitamento dos terrenos se paute pelos princípios básicos da criação de uma "cidade com desenvolvimento sustentável", que não só privilegiem a qualidade de vida e a existência de um ambiente habitável como também se articulem com o desenvolvimento socioeconómico*;».[60]

A protecção ambiental passa, ao nível legislativo, por várias leis, por exemplo a do planeamento urbanístico, mas também pela Lei de Terras.

É mister recordar aqui a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março -*Define o enquadramento geral e os princípios fundamentais a que deve obedecer a Política do Ambiente,* na qual se estabelece, designadamente, artigo 3.º (Princípio geral) «*1. Todos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Governador por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas, promover a melhoria da qualidade de vida. 2. A política de ambiente tem por fim optimizar a utilização dos recursos naturais.*»; «*artigo 13.º (Solo) 1. A defesa e valorização do solo como recurso natural determina a adopção de medidas conducentes à sua racional utilização. 2. A utilização e a ocupação do solo para fins urbanos e industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas serão condicionadas pela sua natureza, topografia e recursos naturais dele dependentes.*». E, por seu turno, determina o artigo 27.º (Instrumentos) «*1. São instrumentos da política de ambiente, designadamente, os seguintes: a) O ordenamento do Território, incluindo a*

[59] Salientando a importância deste preceito de nível constitucional MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Ambiente, a gestão da desordem*, 2005, página 131. Com efeito, esclarece XIAO WEYUN, «*Quando da elaboração da Lei Básica, os diversos círculos sociais de Macau indicaram que se deveria dar atenção à protecção do meio ambiente*», *Conferência sobre a Lei Básica*, página 227

[60] MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Ambiente, a gestão da desordem*, inclui a Lei de Terras no conjunto de diplomas de carácter geral atinentes à matéria do ambiente, sublinhando a consagração de reservas, página 129.

classificação e criação de áreas, sítios ou paisagens protegidas com regimes especiais de conservação; l) A avaliação prévia do impacte provocado por obras, pela construção de infra-estruturas, introdução de novas actividades tecnológicas e de produtos susceptíveis de afectarem o ambiente e a paisagem.».

E, com especial relevância para a proposta de lei em apreço, artigo 28.° (Estudos de impacte ambiental), «*1. Os planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população, que sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da Administração ou de instituições públicas ou privadas, devem ser acompanhados de estudo de impacte ambiental. 2. Serão regulamentadas por lei as condições em que será efectuado o estudo de impacte ambiental, o seu conteúdo, bem como as entidades responsáveis pela análise das suas conclusões e pela autorização e licenciamento de obras ou trabalhos previstos. 3. A aprovação do estudo de impacte ambiental é condição essencial para o licenciamento final das obras e trabalhos pelos serviços competentes.*».[61]

Há ainda, no plano do direito internacional aplicável a Macau, vários instrumentos de direito internacional sobre a protecção ambiental.[62]

A proposta de lei, em boa verdade, consagra em vários momentos, normas que reflectem a protecção ambiental, por exemplo, ao nível das reservas mas também na previsão, em certas circunstâncias, da apresentação de estudos de impacte ambiental e mesmo nas alíneas 1) – esta na redacção sugerida pela Comissão - e 6) do artigo 2.°, subordinado à identificação dos princípios reitores.

Mas, houve quem julgasse ser necessário um pouco mais e tivesse mesmo sugerido o aditamento de um princípio geral com o seguinte teor: «*Princípio da protecção ambiental, promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a*

[61] Ora, note-se que pelo n.° 1 deste artigo 28.° da lei de Bases do Ambiente, já hoje se deverá considerar obrigatório a produção de um estudo de impacte ambiental.

[62] JORGE RODRIGUES SIMÃO, *O Direito Internacional do Ambiente e A Região Administrativa Especial de Macau*, aborda a questão do Direito Internacional do Ambiente, com indicações das convenções em vigor na RAEM.

sustentabilidade ambiental;»[63]. Todavia, esta sugestão não mereceu o acolhimento por parte do proponente.

88. A substituição do conceito "terrenos vagos" por "terrenos disponíveis"

Importa também mencionar a substituição do conceito "terrenos vagos" pela utilização da expressão "terrenos disponíveis", conforme salienta DUARTE SANTOS[64], o n. 1 do artigo 7º da Lei de Terras em vigor estabelece que os "terrenos vagos" são aqueles que "não tendo entrado definitivamente no regime da propriedade privada ou de domínio público, não tenham sido afectados, a título definitivo, a qualquer finalidade pública ou privada". O n. 2 do mesmo preceito acrescenta que os "terrenos vagos" se integram no "domínio privado do território, podendo via a ser afectados ao domínio público ou ser concedidos nos termos admitidos por lei".

Subjacente à classificação dos "terrenos vagos" está pois a necessidade, por um lado, de proceder a um efectivo aproveitamento dos terrenos, atribuindo a sua exploração a quem dê garantias, e, por outro, evitar a "apropriação parasitária e especulativa que furte os bens à função social que a Constituição imperativamente salvaguarda".[65]

Deste modo, seguindo o mesmo Autor, «*Contudo, a justificação apresentada para a existência do conceito de «terrenos vagos» não se compadece com a dimensão e as características do território. Por outro lado, o conceito «terrenos vagos» presta-se a equívocos, quer por não se tratar de terrenos sem dono, quer por não estarem necessariamente desocupados.*»[66].

O mais importante é, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica: 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. Por conseguinte, de acordo com este enquadramento legal, já

[63] Como também foi equacionado tornar obrigatório, ao menos em certas situações, a entrega dos estudos relativos à avaliação do impacto ambiental.
[64] *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução,* III Jornadas da AL, 2011. E que nos diz, «*Segundo Marcello Caetano, os terrenos vagos são «grandes espaços por ocupar e por desbravar, como existem em Angola e Moçambique e existiram no Portugal medievo, que interessa não deixar à mercê do primeiro ocupante, estabelecendo por isso a lei um regime especial para eles*».
[65] Actualmente, o artigo 7º da Lei Básica.
[66] DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução,* III Jornadas da AL, 2011.

deixaram de existir, de facto, em Macau os alegados "terrenos vagos", e consequentemente, não se pode continuar a utilizar o conceito de "terrenos vagos".

Optou assim o Governo por atribuir uma nova designação a estes terrenos – «terrenos disponíveis» –, referindo que podem ser afectados ao domínio público ou ser concedidos.

89. E assim se dá por concluída esta análise na generalidade. A Comissão está plenamente ciente que, quer nesta sede de generalidade, quer no capítulo de contextualização, muito mais se poderia e deveria escrever sobre os assuntos versados como também vários assuntos mais poderiam aqui ser chamados. Todavia, o imperativo do tempo e das limitações de recursos face à inusitada concentração final dos trabalhos relativos a várias propostas de lei, não permitiu ir-se mais longe, ir-se mais fundo.

IV

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

90. Inicia-se agora a apreciação na especialidade da proposta de lei. Todos os 223 artigos constantes do articulado serão objecto de apreciação por parte da Comissão ainda que, naturalmente, com densidades variáveis. Pretende-se, deste modo, e não obstante as mui sentidas limitações de tempo, providenciar à população e aos muitos e diversos sectores da sociedade[67], explicações e razões de ordem quanto às concretas opções tomadas no âmbito desta estruturante e impactante lei.

[67] Atente-se, com efeito, nas seguintes palavras: «*A importância da Lei de Terras ultrapassa em muito a discussão jurídica. Interessa à generalidade dos residentes na região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e aos agentes económicos em particular. Por outro lado, congrega, naturalmente, a atenção de diversas classes profissionais e obriga a uma indispensável reflexão interdisciplinar nos domínios do urbanismo, da arquitectura, da engenharia, da economia, da ciência da administração e da sociologia.*», JOÃO MARTINS CLARO, *Aspectos jurídicos da Reforma da Lei de Terras de Macau*, 2009, página 3.

É mister sublinhar que esta apreciação na especialidade está, naturalmente, tributária do longo percurso já encetado até aqui, pelo que, em muitas das normas, a sua apreciação congloba palavras escritas na especialidade mas também opiniões e dados facultados aquando da contextualização e apreciação na generalidade.

Avancemos então para a análise artigo a artigo do *Código das Terras*.

Artigo 1.º (Objecto) – Este artigo pretende, precisamente, estabelecer o objecto da futura lei. Mantem-se intocável o espírito que presidiu à sua constituição mas, a sugestão da Comissão, foram introduzidas diversas alterações. Com efeito, quanto à frase da proposta inicial «nos termos da Lei Básica», perguntava-se «*Todas as leis da RAEM são estabelecidas nos termos da Lei Básica. A referência expressa no artigo 1º terá algum significado? Na afirmativa, qual é?*»[68]. Na verdade não tinha qualquer significado e, em consequência, foi eliminada esta referência supérflua senão mesmo tautológica.[69]

Por outro lado, «*O Governo Central autorizou o Governo da RAEM a gerir, usar e desenvolver os terrenos que são da propriedade do Estado Chinês*».[70] Há, assim, uma responsabilidade da RAEM de (i) gerir, (ii) usar e (iii) desenvolver tais terrenos. Daí ter-se aditado, a sugestão da Comissão, a essencial referência a «gestão».[71]

---

[68] LEONEL ALVES, «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*».

[69] No documento da Comissão intitulado *Sugestões e Opiniões formuladas na 1.ª fase do debate da proposta de lei intitulada "Lei de Terras"* referiu-se «*Não se justifica a inclusão na norma do seguinte: «nos termos da Lei Básica da RAEM.». Não é corrente esta técnica e a única vez que se saiba ter sido utilizada deveu-se a circunstâncias políticas e jurídicas muito específicas. Deve, pois, este trecho ser eliminado. Em contrapartida, e com ganhos na técnica legislativa e na clareza, deveria optar-se por, no proémio da proposta de lei utilizar a seguinte técnica (previamente usada por diversas vezes): «No desenvolvimento dos regimes fundamentais previstos nos artigos 6.º, 7.º, 103.º e 120.º da Lei Básica da RAEM, a Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da mesma Lei Básica, para valer como lei o seguinte:»*.

[70] LEONEL ALVES, «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*».

[71] Nesta sequência, e com evidentes propósitos clarificadores de outros aspectos mais, nomeadamente quanto á evidente natureza de direito real, foi sugerido por um Deputado a seguinte redacção: «*Mais apropriado parece ser dizer-se que "a presente lei estabelece, ..., o regime jurídico da gestão e da constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito real de uso e desenvolvimento e propriedade das construções erigidas nos terrenos do Estado na Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, assim como normas relativas a terrenos de propriedade privada*». Todavia, estes outros aspectos de mera clarificação não foram acolhidos pelo proponente. E, no citado *Sugestões e Opiniões formuladas na 1.ª fase do debate da proposta de lei intitulada "Lei de Terras"*, afirmara-se «*2. O objecto da futura lei deveria incluir a «gestão» dos solos, deveria qualificar expressamente a natureza de direito*

Artigo 2.º (Princípios) – Este artigo concatena um conjunto de relevantes princípios estruturantes do direito fundiário de Macau.

A este propósito escreveu-se: «*Os princípios formulados são apenas propósitos políticos ou vínculos jurídicos de cumprimento obrigatório para o Governo? Se se tratarem de vínculos jurídicos, significará que qualquer cidadão poderá invocar em Tribunal a sua omissão para justificar o pedido de anulação da concessão do terreno? Se forem apenas propósitos filosófico-políticos, o artigo poderá ser dispensado, até porque, certamente, haverá outros princípios da mesma natureza que surgirão em épocas e períodos de vigência da nova Lei de Terras.*».[72] Ora, parece dever concluir-se que estes princípios se afirmam plenamente do ponto de vista jurídico[73]. Daí, «*Propõem-se o enriquecimento do catálogo dos princípios gerais estabelecidos no artigo 2.º da proposta de lei, quer aditando novos, em especial retirados da proposta de lei do planeamento urbanístico, quer reformulando outros*».[74]

Assim, e desde logo, como bem afirmou LEONEL ALVES, «*De qualquer modo, parece-me que, ao nível da gestão dos solos, deverá especificar-se que o Governo tem o dever de fiscalizar o cumprimento atempado das obrigações contratuais e assumidas pelo concessionário ou subconcessionário. Uma das grandes omissões detectadas ao longo da vigência da Lei de 1980 é o laxismo do Governo na fiscalização dos contratos de concessão de terrenos e a falta de monitorização do grau de andamento das obras.*».[75] Esta sugestão mereceu o acolhimento do executivo e está reflectida na alínea 3) do artigo 2.º.

---

real, deveria reflectir a letra do artigo 7.º da Lei Básica e deveria, finalmente, fazer referência à propriedade privada das edificações erigidas nos terrenos.». E, «*Nesta conformidade, poderia optar-se pela seguinte redacção do artigo 1.º: «A presente lei estabelece o regime jurídico dos solos na RAEM, incluindo a gestão, constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito real de uso e desenvolvimento de terrenos do Estado na RAEM, adiante designada por RAEM, e do direito de propriedade privada das edificações erigidas naqueles terrenos.*».

[72] LEONEL ALVES, «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*».

[73] Cfr., no entanto, *Opiniões do Deputado Tong Io Cheng sobre a Proposta de Lei de Terras (versão de 03/07/2013).*

[74] *Sugestões e Opiniões formuladas na 1.ª fase do debate da proposta de lei intitulada "Lei de Terras".*

[75] «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*».

Mas outros princípios foram sugeridos aditar e, bem assim, se sugeriu a alteração de redacção de outros. Com efeito, e entre outras sugestões[76]:

«*1) Princípio da sustentabilidade, promovendo o desenvolvimento coordenado e equilibrado a nível socioeconómico, histórico, cultural e ambiental, de modo a assegurar a satisfação das necessidades das gerações actuais e a transmissão às gerações futuras de um território devidamente planeado e ordenado;*

1A) Princípio da segurança jurídica, garantindo a estabilidade e observância do regime legal vigente e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas;

2A) Princípio de fiscalização, recaindo sobre o Governo o dever de acompanhar a evolução das concessões e ocupações e aplicar as sanções que ao caso couberem, nos termos da lei ou do contrato, para que o fim a elas inerente seja salvaguardado;

2B) Princípio da protecção da propriedade privada, assegurando, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas, a integridade dos direitos de uso, fruição e disposição dos terrenos sujeitos ao regime da propriedade privada, bem como das construções erigidas em terrenos concessionados;

3) Princípio da informação ao público e da promoção da participação da população, elevando a transparência dos trabalhos administrativos através de formas adequadas para o acesso do público à informação nos processos de concessão e ocupação de terrenos e a participação dos proprietários de bens imóveis, de outros titulares de direitos reais e da população;

5A) Princípio da protecção ambiental, promovendo a protecção e defesa do ambiente, da natureza, do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental;

6A) Princípio do equilíbrio de interesses, assegurando a ponderação dos vários interesses públicos e o equilíbrio destes com os interesses particulares, nomeadamente o direito fundamental à propriedade privada;

[76] Cfr. o documento da 1.ª Comissão *Sugestões e Opiniões formuladas na 1.ª fase do debate da proposta de lei intitulada "Lei de Terras"*.

6B) Princípio da função social da propriedade, promovendo um aproveitamento racional e adequado do solo, atendendo às exigências fundamentais de ordenação expressas no planeamento urbanístico e em consonância com as suas finalidades económicas e sociais e de modo a que sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em legislação específica, o equilíbrio ecológico e o património cultural, bem como evitada a poluição do ar e das águas;

6C) Princípio da justiça e da indemnização, assegurando a observância dos procedimentos legalmente estabelecidos e a atribuição de justas e contemporâneas indemnizações aos particulares cujos direitos sejam lesados por via de expropriação pública ou por outras vias administrativas restritivas e ablativas equivalentes, sendo que esta compensação deve corresponder ao valor efectivo do direito real afectado no momento, ser livremente convertível e ser paga sem demora injustificada;

7) Princípio da publicidade da situação jurídica dos terrenos, quer através de publicação em Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designado por Boletim Oficial, quer por via da publicidade registal, quer ainda por recurso a outros meios adequados a assegurar uma ampla divulgação social.».

Algumas destas sugestões foram aceites, por exemplo a alteração de redacção do princípio da sustentabilidade, bem como a inclusão de novos princípios como o da fiscalização e o da segurança jurídica. Outras sugestões não mereceram o acolhimento do Governo.

Também aqui neste preceito, no seu proémio, se aditou a sugestão da Comissão, a referência a «gestão».

Em suma, este artigo 2.º da proposta de lei sai claramente melhorado.

Artigo 3.º (Distinção de terrenos segundo o seu regime jurídico) - Este artigo consagra, no seu n.º 1, e devidamente e sem posterior «normação interpretativa», o regime estatuído pela Lei Básica. Aliás, no rigor das coisas e na observância do disposto naquela lei de nível constitucional, a redacção aqui adoptada deveria ser assim espelhada nos artigos 8.º e 9.º da proposta de lei, o que, todavia, não ocorre.

O n.º 2 mantém, nos terrenos do Estado, a sua classificação em terrenos do domínio público e em terrenos do domínio privado. Classificação esta que é desenvolvida, a par de notas privativas do seu regime jurídico diferenciador, nos artigos seguintes da proposta de lei.

Artigo 4.º (Domínio público) – Este artigo, a sugestão da Assembleia Legislativa, sofreu algumas alterações com vista à sua clarificação.

Assim, passa a dizer-se que pertencem ao domínio público os terrenos como tais considerados por lei, designadamente pelo artigo 193.º do Código Civil.

Diz-nos este artigo:

«*Artigo 193.º*

(Noção)

1. Diz-se coisa toda a realidade autónoma, externa à pessoa, dotada de utilidade e susceptível de ser objecto de relações jurídicas a título de domínio.

2. Consideram-se, porém, fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público.

3. São bens do domínio público:

a) As estradas e praias;

b) Os canais, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;

c) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;

d) Os jazigos minerais, as nascentes de água mineromedicionais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;

e) Os terrenos e outros bens, como tais classificados em legislação especial.

4. O regime dos bens do domínio público está sujeito a legislação especial.»[77]

Artigo 5.º (Inclusão de terrenos do domínio público no domínio privado)

Este artigo, que corresponde ao artigo 4.º da lei vigente, prevê possibilidade de os terrenos de domínio público poderem ser integrados no domínio privado como terrenos disponíveis.

Não obstante, a comissão entendeu que aquela inclusão não poderia ser concretizada sem qualquer critério, norma ou regra procedimental ou, pelo menos, motivo justificativo e atendível. Correndo-se o sério risco de a inclusão de terrenos do domínio público virem a serem integrados no domínio privado de forma completamente arbitrária.

O Proponente compreendendo esta preocupação, e em comum acordo com a Comissão, procedeu à alteração da redacção do artigo, ficando claro que a inclusão de terrenos do domínio público no domínio privado só pode ser efectivado por razões de interesse público.

O n.º 2, deste artigo, vem esclarecer que os terrenos desafectados do domínio público por fixação de novos alinhamentos, são integrados no domínio privado por despacho do Chefe do Executivo e tornada pública através do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que titula a concessão dos respectivos terrenos.

Artigo 6.º (Terrenos de propriedade privada)

A manutenção deste artigo, com e epígrafe "Terrenos de propriedade privada" nesta Proposta de lei, mereceu diversas dúvidas e considerações por alguns Deputados da Comissão, que foram os seguintes considerandos: "1. Sendo uma Lei de Terras que tem por finalidade regular a gestão, uso e desenvolvimento de terrenos da propriedade do Estado, fará sentido manter a referência a terrenos

[77] Outros bens do domínio público serão os que constam da Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho, Domínio público hídrico, ainda que como referencial em face da já aludida norma da Lei da Reunificação, e, afigura-se, os recursos naturais, tal como dispõe o artigo 7.º da Lei Básica.

de propriedade privada? 2. Sentido já faria se se tratasse de regular matéria relativa à propriedade sobre a construção erigida em terrenos do Estado, a qual se integrará no regime jurídico da propriedade privada.".

O proponente entende que existem ainda, nesta proposta de lei, alguns regimes que têm a ver com os terrenos de propriedade privada, por exemplo, a troca de direitos sobre terrenos e a demarcação dos terrenos contíguos de propriedade privada e do Estado, por conseguinte, entende que o conteúdo deste artigo deve manter-se. Assim, decidiu-se pela sua manutenção na redacção da versão inicial.

O n.º 3 deste artigo corresponde o n.º 3 do artigo 7.º da versão inicial, que prevê a aquisição dos terrenos de propriedade privada, por conseguinte, é adequado que conste deste artigo, prevendo que: os terrenos de propriedade privada podem ser adquiridos pela RAEM para determinados fins, passando a integrar-se no domínio público ou privado, conforme o fim a que forem afectados

—

Artigo 7.º (Domínio privado)

Este artigo classifica como terrenos do domínio privado todos os que não sejam considerados como do domínio público ou de propriedade privada.

Curiosamente, na sua versão inicial, este artigo possuía um n.º 2, que na versão final da Proposta foi removido deste artigo, e adicionado como n.º 3 ao artigo 6.º (Terrenos de propriedade privada). E, muito bem, pois que por razões de sistematização de texto não seria curial um artigo referente à matéria de domínio privado dos terrenos do Estado dispor sobre matéria de terrenos de propriedade privada.

Artigo 8.º (Terreno disponível) – Este artigo constitui, em conjunto com o artigo 9.º, um dos mais relevantes da proposta de lei e também um dos que mais debatido foi pela Comissão e pelo Governo.

—

O preceito sofreu algumas alterações que, segundo o Governo, permitiram a sua clarificação, nomeadamente quanto ao nuclear aspecto do registo.

Um Deputado foi de opinião que este artigo, no seu número 1, deveria, na medida do possível, aproximar a sua redacção à redacção do artigo 7.º da Lei Básica e afirmou, a este propósito, «Percebe-se a ideia de que, depois de 20/12/1999, não haverá mais reconhecimentos de terrenos em regime de propriedade particular. Mas a Lei Básica não diz que o "reconhecimento" se compra unicamente pelo registo desse terreno no Registo Predial. Pode dar-se o caso de o ter registado nas Finanças ou noutro organismo público idóneo. Deve-se, assim, eliminar a referência a "nos termos da lei relativa ao registo predial".» Sugere-se em alternativa: «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" - vide artigo 7.º da actual Lei de Terras.».

Segundo a resposta do Governo, o art.º 8.º não prevê que o registo é obrigatório, mas prevê que se considera como terreno do domínio privado o que não se encontra registado e não vendido pelo Governo, prevê também quais os terrenos de que o Governo pode dispor e, no seu n.º 2 , estipula que o terreno disponível faz parte do domínio privado do Governo.

A disposição do n.º 1 vem da prática ao longo dos tempos. Quando o Governo tem planos para proceder à concessão de um terreno, verifica, em primeiro lugar, se existe registo no registo predial, a seguir, se o terreno é pertença do domínio público, se o terreno do Governo já foi transferido para particular antes do retorno à Pátria, ou melhor, se foi definitivamente transferido, nos termos legais, para particular antes do retorno à Pátria. Caso assim não aconteça, o terreno é considerado como disponível. A segunda situação é: o terreno faz parte do domínio privado do Estado mas nunca foi concedido ou afectado a qualquer finalidade pública ou privada.

Segundo as opiniões de outros deputados, há divergências quer nos tribunais quer nos vários sectores quanto à interpretação da norma do art.º 7.º da Lei Básica – "terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei". O art.º 7.º da Lei Básica é uma disposição estrutural, cujo critério tem que ser definido por acto legislativo e o registo predial é um bom critério.

A maioria dos membros da Comissão concorda com este ponto de vista, e a Comissão, tudo ponderado, considerou ser de acolher a redacção preconizada pelo Governo e as suas explicações.

Nomeadamente, porquanto se afirmou que os particulares poderão continuar a recorrer aos tribunais para tentar fazer valer o seu direito. [78]

Quanto a outras questões tratadas neste artigo 8.º, elas prendem-se, sobremaneira, com a articulação com o planeamento urbanístico. Ou seja, a articulação desta futura Lei de Terras com a futura Lei do Planeamento Urbanístico. Uma pergunta que se colocou foi o que fazer quanto aos nºs 2 e 3 enquanto não existir o plano urbanístico.

Artigo 9.º (Proibição de usucapião e acessão imobiliária) – Este artigo foi profundamente alterado por comparação com a sua versão no articulado original. De facto, e em consequência de profundas discussões entre a Assembleia Legislativa e o proponente, foram aditados diversos números que permitem trazer alguma clareza e justiça adicional. Esta nova versão apresenta-se como mais completa e mais positiva.

No decorrer da discussão, o proponente apresentou uma versão alternativa[79] sobre o artigo, mas a Comissão entendeu que o conteúdo desta versão não estava claro nem expresso, e exigiu o respectivo esclarecimento. Entretanto, o proponente forneceu a seguinte informação:

«*I. Quando não existe qualquer concessão de terrenos, é absolutamente proibida a aquisição de direitos sobre terrenos do Estado por meio de usucapião (situação normalmente conhecida como ocupação pacífica).*

[78] É afirmativo que os particulares podem fazer isso. É inalterável o direito fundamental de ter acesso aos tribunais.

[79] Artigo 9.º
Proibição de usucapião e acessão imobiliária
1. Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, sobre os terrenos do domínio público ou do domínio privado não podem ser adquiridos direitos por meio de usucapião ou acessão imobiliária.
2. No caso de concessão onerosa e definitiva, por arrendamento ou por aforamento, podem ser adquiridos por usucapião o direito resultante da concessão por arrendamento ou o domínio útil, inscritos definitivamente a favor de particulares no registo predial, desde que a inscrição originária e definitiva desse domínio útil no registo predial tenha sido efectuada a favor de particulares antes do estabelecimento da RAEM, salvo disposição em contrário da presente lei ou do respectivo contrato de concessão do terreno, designadamente a de proibição de transmissão desses direitos ou a de sujeição da transmissão desses direitos a autorização prévia.
3. Quem adquire por usucapião nos termos do número anterior o direito resultante da concessão por arrendamento ou o domínio útil, fica sujeito às obrigações e encargos previstos na presente lei e no respectivo contrato de concessão do terreno.
4. A extinção da concessão do terreno implica também a extinção dos direitos adquiridos por usucapião nos termos do n.º 2.

II. Mesmo nas situações em que já existe concessão de terrenos, impõem-se ainda determinadas restrições, vide n.° 2 a n.° 4 do artigo 9.°.

III. Requisitos para os direitos adquiridos por usucapião referidos no n.° 2:

1. É necessária a concessão de terrenos:

Assim sendo, quando não há concessão de terrenos, é excluída a possibilidade de invocar direitos adquiridos por usucapião sobre as construções efectuadas em terrenos do Estado.

2. É necessário que a concessão de terrenos tenha já sido convertida em definitiva, ou seja, que o aproveitamento do terreno tenha já sido concluído (construções no terreno):

Assim sendo, é excluída a possibilidade de invocar direitos adquiridos por usucapião dos terrenos cujo aproveitamento esteja atrasado (situação normalmente conhecida como terreno desocupado).

3. A concessão deve ser "onerosa":

Assim sendo, é excluída a possibilidade de invocar direitos adquiridos por usucapião sobre as concessões "gratuitas".

4. O objecto de invocação através da aquisição por usucapião deve ser o direito resultante da concessão do terreno inscrito definitivamente a favor de particulares no registo predial (direito resultante da concessão por arrendamento ou do domínio útil):

Assim sendo, excluem-se as aquisições por usucapião de: (1) direito "inscrito 'não' a favor de particulares no registo predial"; (2) direito com "registo provisório"; ou (3) direito "sem registo predial".

5. No caso dos terrenos concedidos por aforamento antes da transferência de soberania, havia que proceder à sua concessão a particulares e, ainda, que concluir a inscrição definitiva do respectivo direito de aproveitamento a favor de particulares no registo predial:

Assim sendo, é excluída a constituição do direito de aproveitamento originalmente adquirido por particulares após a transferência de soberania.

6. Caso a Lei de Terras ou o contrato de concessão estipule que o direito é intransmissível, ou a transmissão careça de prévia autorização do Chefe do Executivo, ou existam ainda quaisquer outras restrições ao direito resultante da transmissão de concessão, não se pode invocar a aquisição por usucapião desse direito:

Assim sendo, é excluída a possibilidade da disposição sobre evasões à proibição de transmissão ou ao limite à transmissão, através da aquisição por usucapião (por exemplo: não se pode proceder à "ocupação pacífica" de terrenos concedidos ao sector do jogo e de terrenos concedidos a entidades prestadoras de serviços exclusivos).

IV. Disposições do n.º 3 e n.º 4:

1. O titular do direito adquirido por usucapião deve assumir também as obrigações e encargos do contrato de concessão.

2. O direito adquirido por usucapião será extinto com a extinção da concessão.».

Este documento apresentado pelo Governo permite dilucidar um conjunto de dúvidas quanto ao regime deste novo artigo 9.º, introduzindo ainda, com base nisto, ajustamentos na respectiva redacção.

Permite-se concluir que a nova redacção da versão final, no geral, produz diversas benfeitorias técnicas por comparação com o singelo artigo original. Ademais, no tocante à nova redacção, o proponente prestou as devidas explicações junto da Comissão:

1. O número 1 diz respeito às situações de proibição absoluta, em particular, a proibição absoluta da aquisição, através de usucapião, de quaisquer direitos sobre os terrenos do domínio público ou do domínio privado não concedidos.

2. Mesmo que sejam terrenos concedidos, só podem ser adquiridos por usucapião o direito resultante da concessão por arrendamento ou o domínio útil nos casos previstos nos n.os 3 e 4, sem prejuízo do disposto no n.º 5.

3. No que respeita aos requisitos previstos no número 3: só pode ser adquirido por usucapião o direito resultante da concessão onerosa por arrendamento, inscrito definitivamente a favor de particular no registo predial, quando essa concessão se torne definitiva.

4. O número 4 é semelhante ao número anterior, excepto o aditamento de mais um requisito, isto é, o respectivo aforamento deve ser concedido antes do estabelecimento da RAEM.

5. O número 5 diz respeito às situações em que não se permite a aquisição de direitos por usucapião.

6. O número 6 estipula que quem adquire, nos termos da lei, o direito por usucapião, fica sujeito às obrigações e encargos previstos na presente lei e no respectivo contrato de concessão do terreno.

7. O número 7 define que a extinção do contrato de concessão do terreno implica também a extinção dos direitos adquiridos por usucapião.

Todavia, há ainda quem considere que este artigo 9.º - na sequência aliás, da opção tomada relativamente ao precedente artigo 8.º - encerra alguns problemas de justiça e de eventual incompatibilidade com a Lei Básica no que respeita à exigência única e absoluta de registo.

Há também Deputados que levantam dúvidas sobre a eventual definição de disposições transitórias quanto aos processos pendentes previstos no artigo 9.º.

O Governo respondeu que as disposições em causa estão já claramente definidas na Lei Básica, e que não existem diferenças entre a lei antiga e a futura lei, o artigo 9.º diz respeito à operacionalidade e à prática judicial, portanto, não é necessário estabelecer disposições transitórias. O Governo justificou o seu argumento recorrendo, ainda, ao acórdão n.º 32/2005 do Tribunal de Última Instância.

Relativamente ao registo, o artigo 76.º do Código do Notariado determina que os instrumentos pelos quais se partilhem ou transmitam direitos sobre prédios não podem ser lavrados pelo notário privado sem que se faça o registo definitivo, caso contrário não serão transmissíveis. Embora o registo não seja obrigatório, não se pode efectuar qualquer operação de compra ou venda sem o registo. Portanto, o Governo afirmou que, passados tantos anos, é impossível haver terrenos de propriedade privada sem registo que não sejam transmitidos pelo Governo.

Por outro lado, o Governo referiu que a Portaria n.º 303 de 1914 determina que todos os terrenos da Ilha de Coloane são terrenos da Administração Portuguesa e não propriedade privada.

Nestes termos, a disposição do artigo 8.° não só têm fundamento histórico como se baseia na experiência prática, caso contrário, qualquer pessoa pode invocar a sua propriedade sobre terrenos, o que só irá provocar grandes dificuldades ao Governo na gestão dos terrenos.

A grande maioria dos membros da Comissão apoia a posição do Governo. Considera, nomeadamente, que do ponto de vista da operacionalidade, se não existirem critérios será impossível aplicar a lei, portanto, concorda com o Governo sobre o registo predial enquanto critério, senão este ficará numa posição passiva em termos de gestão, uso e aproveitamento de terrenos do Estado. De facto, se não houver registo, com que base é que se reconhecem os respectivos direitos e pode haver lugar à transmissão de terrenos? A Comissão salientou que, futuramente, se os legítimos direitos das pessoas forem lesados, e estas apenas dispuserem de provas para demonstrar os seus direitos, é possível que os mesmos possam ser salvaguardados através do recurso à acção judicial.

Artigo 10.° (Direitos da RAEM sobre os terrenos disponíveis) – Este artigo recebeu algumas benfeitorias a sugestão da Comissão.

Isto é, foi aditada a referência à «gestão» assim melhor se espelhando a doutrina do artigo 7.° da Lei Básica. Ou seja, flui deste preceito um direito de gestão da RAEM sobre estes terrenos, conforme antes mencionado.

Na alínea 4) mantém-se a referência a «produtos», cujo alcance se entende, mas poderia esta expressão ter sido substituída por «frutos» porquanto mais correcta tecnicamente e mais adequada às normas civis vigentes.[80]

Artigo 11.° (Definição)

[80] Cfr. o Código Civil: «*Artigo 204.° (Frutos)*
«1. Diz-se fruto de uma coisa tudo o que ela produz periodicamente, sem prejuízo da sua substância.
2. Os frutos são naturais ou civis; dizem-se naturais os que provêm directamente da coisa, e civis as rendas ou interesses que a coisa produz em consequência de uma relação jurídica.
3. ...».

Este artigo corresponde ao artigo 11.° da proposta de lei inicial. Mantém-se o conteúdo da versão inicial e da actual Lei de Terras na versão final da proposta de lei[81].

Não foram introduzidas grandes alterações a este capítulo da proposta de lei sobre as Reservas. Segundo os esclarecimentos do proponente, a elaboração da proposta de lei centrou-se, essencialmente, em torno das oito grandes vertentes referidas na Nota Justificativa, não se tendo procedido a qualquer revisão destinada a alterar o regime das Reservas. Por razões de limite temporal, este capítulo não foi minuciosamente discutido ao longo do processo de debate, portanto, a versão final mantém-se basicamente idêntica ao previsto no regime vigente, tendo apenas sido introduzidas ligeiras alterações em relação à ordem dos artigos e aos termos utilizados.

O regime das Reservas da actual Lei de Terras tomou por referência as correspondentes disposições do Decreto n.° 43894 de 1961 – "Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas" e da Lei n.° 6/73 de 1973 – Lei de Terras do Ultramar. A lei define que podem ser constituídas reservas totais para a protecção da natureza, ou reservas parciais para a construção de habitação pública, instalação de serviços públicos, condução e distribuição de águas às populações e protecção das respectivas instalações, etc..

A constituição de reservas totais ou parciais é um instrumento importante para a protecção do ambiente e da diversidade biológica. Segundo a alínea a) do n.° 1 do artigo 27.° da Lei n.° 2/91/M, de 11 de Março (Lei de Bases do Ambiente), a constituição de reservas é instrumento da política de ambiente. Foram já constituídas reservas totais numa área de 196 225 m^2 relacionadas com a diversificação de espécies botânicas[82]. Recentemente, a Assembleia Legislativa procedeu à discussão sobre o respeito pelas normas de proibição de uso e ocupação das reservas, bem como sobre se estas devem ser aumentadas[83].

---

[81] Quanto à natureza das reservas, vide Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, 10.ª Edição, páginas 980 a 983.

[82] Vide Decreto-lei n.° 33/81/M de 19 de Setembro, Decreto-lei n.° 30/84/M de 28 de Abril, e Decreto-lei n.° 3/99/M de 25 de Janeiro.

[83] Realização de uma reunião plenária, na Assembleia Legislativa, em 23 de Abril de 2013, para apresentação, discussão e votação na generalidade do projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do Decreto-lei n.° 33/81/M", proposto pelo Deputado José Pereira Coutinho; realização de uma reunião plenária em 20 de Junho de 2013, para debate sobre o seguinte assunto de interesse público, apresentado pelos Deputados Chan Wai Chi e Ng Kuok Cheong: "Coloane é o pulmão da cidade de Macau e a última zona verde da cidade, portanto, há que recorrer, quanto antes, ao planeamento urbanístico para a sua manutenção como zona natural e ecológica, assim como suspender a autorização de quaisquer projectos de construção de grande envergadura incompatíveis com esta realidade. ".

Foram constituídas várias reservas parciais antes do Retorno à Pátria, a fim de construir habitações económicas, habitações sociais e habitações destinadas aos funcionários públicos, veja-se, por exemplo, as Portarias n.os 7579 e 7838[84], o diploma legislativo n.º 635, o Decreto-lei n.º 39/81/M de 24 de Outubro[85] e o Decreto-lei n.º 12/82/M de 20 de Fevereiro[86]. E, após o Retorno à Pátria, foram constituídas várias reservas de terrenos para utilização pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês e pelo Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na RAEM.[87]

A Comissão entende que, tendo em conta o desenvolvimento social, é adequado proceder a estudos mais aprofundados sobre a revisão do regime das reservas e, ao mesmo tempo, ter por referência a evolução do respectivo regime noutras regiões vizinhas[88], para que, em tempo oportuno, se proceda a uma revisão completa, ou se pondere elaborar uma lei avulsa para regular a matéria[89], com vista ao melhor aproveitamento e eficácia do regime das reservas.

Artigo 12.º (Objecto)

Este artigo corresponde ao artigo 12.º da proposta de lei inicial.

---

[84] As duas reservas constituídas de acordo com as duas portarias foram levantadas nos termos do Decreto-lei n.º 34/95/M.

[85] Esta reserva foi levantada nos termos do Decreto-lei n.º 37/96/M.

[86] Esta reserva foi levantada nos termos do Decreto-lei n.º 39/96/M.

[87] Segundo o Regulamento Administrativo n.º 41/2000 e o Regulamento Administrativo n.º 10/2012, foram constituídas duas reservas de terreno para utilização pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês. E nos termos do Regulamento Administrativo n.º 20/2005, foi constituída uma reserva de terreno para utilização pelo Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na Região Administrativa Especial de Macau.

[88] Nas últimas décadas, o regime de reservas de outras regiões já registou avanços. "*Uma reforma do regime jurídico da REN, de modo a garantir que se procedesse à ocupação dos solos nela integrados pela via positiva e não apenas negativamente, dele passando a constar não apenas os usos que não podem ser realizados, mas também as utilizações que se consideram compatíveis com a respectiva salvaguarda e desejáveis de acordo com os fins estabelecidos, dando preferência a soluções que não impliquem um abandono dos solos.*" - Fernando Alves Correia, "Manual de Direito do Urbanismo", pág. 271. Sobre o desenvolvimento das políticas de Reservas no Brasil, vide "Eficácia da Política de Reserva Legal no Brazil" – Carlos José Caetano Bacha.

[89] Estão incluídas, na "Lista de critérios e legislação a serem desenvolvidos no Planeamento Ambiental (2010-2020)", da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, as "Normas de gestão das zonas de protecção dos recursos naturais". A partir deste trabalho, pode ponderar-se como proceder à respectiva coordenação com o actual regime das reservas.

Os números 1 e 2 definem que as reservas recaem, em regra, sobre terrenos disponíveis e que, excepcionalmente, podem abranger terrenos do domínio público, terrenos do domínio privado fora do âmbito dos terrenos disponíveis, bem como terrenos de propriedade privada. Foi aditada a expressão "outros terrenos do domínio privado" ao n.° 2 da versão final da proposta de lei.

Na opinião da Comissão, quando no âmbito das reservas se incluem terrenos de propriedade privada ou terrenos do domínio privado já concedidos, há implicações com a protecção do direito de propriedade privada, devendo então actuar-se com prudência. Ao incluir os referidos terrenos nas reservas, há que, em primeiro lugar, proceder à sua expropriação ou constituir servidões administrativas.

Com vista a uma maior coerência no âmbito desta matéria, os n.^{os} 1 e 2 do artigo 16.° da versão inicial foram transpostos para o artigo 12.° da versão final, passando a números 3 e 4 deste artigo, com os devidos ajustamentos entretanto introduzidos ao seu conteúdo. O artigo 16.° da versão inicial foi eliminado, por ter sido retirado o seu conteúdo.

Artigo 13.° (Forma de constituição de reservas)

Este artigo corresponde ao artigo 13.° da proposta de lei inicial.

Na versão final foi eliminada a expressão "e planos de aproveitamento florestal".

Artigo 14.° (Reservas totais e parciais)

Este artigo corresponde ao artigo 14.° da proposta de lei inicial.

Foi mantido o conteúdo da versão inicial e da actual Lei de Terras na versão final da proposta de lei. No caso das reservas, é proibido efectuar actos jurídicos que colidam com os fins visados na sua constituição.

As reservas podem ser totais ou parciais. E segundo o n.° 2, "*são totais as que têm por objectivo principal a protecção da natureza, nelas não sendo permitido qualquer uso ou ocupação, salvo o que se refira à sua conservação ou exploração para efeitos científicos ou outros fins de interesse público.*".

O n.° 3 define que "*são parciais as reservas em que só são permitidas as formas de uso ou ocupação que não colidam com os fins de utilidade pública visados na sua constituição*".

Artigo 15.° (Constituição de reservas parciais)

Este artigo corresponde ao artigo 15.° da proposta de lei inicial.

Foram apenas introduzidos ajustamentos na redacção da alínea 3), na sua versão final.

Alguns membros da Comissão sugeriram que, tendo em conta a realidade, podem ser constituídas reservas parciais para fins militares, no entanto, o proponente não acolheu esta sugestão.

Alguns Deputados entendem que devem ser incluídos artigos na Lei de Terras que visem garantir fontes de terrenos para a construção de habitações públicas, devendo então definir-se a percentagem que deve ser utilizada para construção das mesmas. Porém, a proposta de lei mantém o conteúdo da actual Lei de Terras, ou seja, a alínea 1) do artigo 15.° define que podem ser constituídas reservas parciais para a construção de habitação pública, norma esta que não significa que o Governo está sujeito ao dever legal de reservar uma determinada percentagem de terrenos para a construção daquelas habitações, por outras palavras, é um assunto que recai sobre o âmbito do poder discricionário do Governo[90].

[90] No âmbito do Direito Comparado, não é raro que nos planos urbanísticos se reservem terrenos para a construção de habitações sociais. Por exemplo, "*em Singapura, The Housing & Development Board (HDB), do Ministry of National Development, é a entidade responsável pela construção e gestão das habitações públicas, à qual compete expropriar, nos termos da lei, terrenos privados. Por outro lado, exercendo um controlo rigoroso sobre os solos, o Governo de Singapura afecta 90% dos terrenos destinados a fins habitacionais ao HDB para construção de habitações públicas, ou seja, apenas 10% dos terrenos destinados a fins habitacionais são vendidos aos promotores privados. Esta política*

Artigo 16.º (Coexistência de reservas)

Este artigo corresponde ao artigo 17.° da proposta de lei inicial.

A versão final da proposta de lei mantém o conteúdo da versão inicial e da actual Lei de Terras.

Artigo 17.º (Efeitos da constituição de reservas)

Este artigo corresponde ao artigo 18.° da proposta de lei inicial.

Na versão final, foram introduzidos ajustamentos ao nível do conteúdo, aumentando-se, logicamente, o seu rigor, uma vez que os casos de expropriação ou constituição de servidão

---

de terrenos tem em vista assegurar a reserva de terrenos para a construção de habitações públicas. Ver http://www.zjgjggw.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=2399
Singapore Housing and Development Act.
Em Espanha, por opção legal expressa na Lei do Solo, a Administração está obrigada a reservar uma percentagem mínima de 30% dos solos para a construção de habitação a custos controlados. Em França, a Lei de Orientação da Cidade de 1991 obriga a que seja construída habitação social em zonas da cidade vocacionadas para outros usos, nomeadamente, habitação a custos de mercado, de forma a evitar e a combater a segregação social. Já posteriormente a 1991, foi aprovado o Código do Urbanismo e a Lei de Solidariedade e de Renovação Urbana de 2000, justamente com o objectivo de se criarem cidades socialmente justas do ponto de vista habitacional e como forma de lutar contra a exclusão social e promover uma sociedade harmoniosa. Acresce que os Estados Unidos, desde 1975 que foram obrigados, através da sentença Mont Laurel I, do Tribunal Supremo de New Jersey, a reservar zonas para a construção de habitações de renda baixa (zonas de inclusão), com base no princípio da igualdade e da não discriminação. Posteriormente, uma outra sentença - Mont Laurel II de 1983, veio confirmar e ampliar os efeitos da primeira, o que levou a que a matéria fosse legalmente consagrada através do Fair Housing Act de 1985. Na Holanda, os municípios estão obrigados a avaliar as carências habitacionais presentes e futuras e a planear a construção de novas habitações. Neste país, até 70% da área urbanizada é destinada a fins de habitação social. Em Portugal, o Regime Jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-lei n.º 380/99 e alterado pelo Decreto-lei n.º 316/2007, no seu artigo 85.º, obriga a que os planos directores municipais definam programas na área de habitação. Acresce que, a nível regional, por exemplo, o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo integra regras orientadoras no sentido de os planos directores municipais integrarem uma política municipal de habitação ou programas municipais de habitação, em articulação com outras políticas de desenvolvimento social e económico. Ver sobre a matéria Fernanda Paula Oliveira, Novas Tendências do Direito do Urbanismo, 2.ª edição, páginas 141 a 149 e A Nova Lei do Solo Espanhola – Contribuições para a revisão da lei dos solos portuguesa – Isabel Moraes Cardoso, página 11." – "Notas da reunião de Comissão de 28.02.2013 sobre a Proposta de Lei do planeamento urbanístico".

administrativa implicam a extinção da concessão ou limitações adicionais no seu uso, e isto, certamente, vai prejudicar os direitos constituídos anteriormente através de concessão provisória ou definitiva.

Artigo 18.º (Delimitação de reservas)

Este artigo corresponde ao artigo 19.º da proposta de lei inicial.

Apenas foram introduzidas alterações de redacção na versão final em língua chinesa.

Artigo 19.º (Levantamento das reservas)

Este artigo corresponde ao artigo 20.º da proposta de lei inicial.

O artigo 19.º define as condições para o levantamento das reservas, que se verifica quando não se justifique a manutenção das mesmas, e define ainda que o mesmo se concretiza através de regulamento administrativo. Por exemplo, depois de ultrapassado um determinado período sem ter havido lugar a aproveitamento, de acordo com os objectivos que determinaram a sua constituição, ou se o terreno for concedido de acordo com o regulamento administrativo que estipula a constituição das reservas, estas devem ser levantadas de imediato.

Artigo 20.º (Expropriação por utilidade pública de direitos resultantes de concessão de terrenos) - Foi aditado um novo número 2 a este artigo por sugestão da Comissão e a sua redacção foi alterada. A proposta de lei, no número 1 deste artigo 20.º, remete para efeitos da expropriação, por utilidade pública, de direitos resultantes de concessão de terrenos para o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e

regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. Este é o regime geral aplicável às expropriações por utilidade pública e a remissão para o mesmo não levanta dificuldades.

O Regime das Expropriações por Utilidade Pública regula como se pode proceder à privação da propriedade ou de outras situações patrimoniais dos particulares, para se satisfazerem necessidades imperiosas de interesse público, mas reconhece aos particulares um sistema de garantias que inclui nomeadamente os princípios da legalidade, da utilidade pública e da indemnização. Valem aqui também os princípios gerais relativos à restrição de direitos fundamentais, designadamente o princípio da igualdade, da necessidade e da proporcionalidade. O recurso à expropriação só deve ter lugar quando não seja possível obter a aquisição da propriedade privada pela via negocial, através da aquisição por via do direito privado, salvo quando exista especial urgência que não o permita[91].

O pagamento de uma justa indemnização surge como um pressuposto da expropriação, não sendo mais do que uma concretização do princípio geral de Direito segundo o qual cada pessoa deve assegurar uma indemnização pelos actos lesivos de direitos e pelos danos causados a outrem. Na expropriação, o direito de propriedade e os demais direitos reais sobre os bens expropriados são transformados num direito sobre o seu respectivo valor económico.

Para assegurar que a expropriação por utilidade pública de direitos resultantes de concessão de terrenos se conforma plenamente com o previsto no artigo 103.º da Lei Básica, foi aditado, a sugestão da Comissão, um novo número 2, que prevê expressamente que a *indemnização devida pela expropriação tenha que corresponder ao valor real dos direitos expropriados no momento da expropriação, devendo ser livremente convertível e paga sem demora injustificada.* Tal corresponde ao regime garantístico, previsto no artigo 103.º da Lei Básica, para o direito de compensação em caso de expropriação legal de direitos de propriedade.

Daqui pode ser retirado duas dimensões relevantes[92]: (1) a indemnização deve corresponder ao valor real ou de mercado dos direitos expropriados aquando do momento da expropriação, que implica uma ideia de justiça na fixação do valor da indemnização no que respeita à sua aptidão para

[91] Dando-se preferência à "expropriação amigável". Veja-se os artigos 1.º a 4.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e os artigos 16.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

[92] Sobre este ponto, em termos similares, veja-se GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, Coimbra Editora, 1993, págs. 330-336 (336).

compensar o expropriado pelos prejuízos sofridos, tendo-se em conta, por exemplo, a natureza dos solos (a sua aptidão para construção ou outros fins), o rendimento gerado pelo propriedade (actual e potencial, caso se prevejam ou estejam em curso investimentos), as culturas e a sua rentabilidade, os acessos, a localização, os encargos ou quaisquer outras condições de facto que sejam relevantes para a determinação do valor dos direitos expropriados [93]; (2) uma ideia de tendencial contemporaneidade no pagamento da indemnização, que deve ser paga sem demoras injustificadas, e em moeda livremente convertível.

O regime do artigo 103.º da Lei Básica aplica-se não apenas à expropriação legal de direitos de propriedade plena, mas também terá que abranger os demais direitos ou ónus reais sobre os bens expropriados[94]. É de notar que será equiparada a uma expropriação qualquer mecanismo ablativo equivalente [95] que prive particular do direito de propriedade, ou que imponha restrições significativas às possibilidades de utilização ou aproveitamento do direito de propriedade[96], que sejam de efeitos equivalentes a uma expropriação[97].

---

[93] Veja-se o artigo 18.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e os artigos 8.º a 15.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

[94] Para o regime de indemnização pela expropriação de direitos diversos da propriedade plena, que deve obedecer aos princípios da actualidade, da imparcialidade, da igualdade e da justiça, veja-se o artigo 15.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto.

[95] Qualquer instrumento legal que retire ao particular o pleno uso do seu direito de propriedade de forma equivalente à expropriação será equiparado à expropriação para efeitos do artigo 103.º da Lei Básica. Por exemplo, a Proposta de Lei intitulada "Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos" prevê no seu Capitulo VI um regime de *desapropriação* que permite a aquisição compulsiva de bens imóveis privados para fins de reordenamento dos bairros antigos. Trata-se de um mecanismo legal equivalente à expropriação legal, que priva o particular do seu direito de propriedade sobre o *bem desapropriado*, tendo que se respeitar o regime constitucional vigente para a expropriação, nomeadamente o direito a uma justa indemnização, paga sem demoras e livremente convertível conforme se encontra previsto no artigo 103.º da Lei Básica. Aliás, «*Em consequência, por força da garantia constitucional do direito de propriedade privada, são igualmente indemnizáveis as intromissões públicas que, não chegando a deter efeitos equivalentes à expropriação, atingem um patamar de lesividade grave e atendível em face das circunstâncias do caso concreto.*», RUI MEDEIROS/MARISA FONSECA, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, 2007.

[96] Note-se, de resto, que as possíveis obrigações de solidariedade dos cidadãos «*não podem justificar a exclusão da indemnização no caso de medidas substancialmente expropriatórias que, não operando embora um efeito translativo do domínio, originam uma penetrante incidência no Kerngehalt dum bem constitucionalmente garantido*», GOMES CANOTILHO, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Coimbra, 1974, página 300.

[97] Por exemplo, a Proposta de Lei intitulada "Lei do planeamento urbanístico" reconhece na sua alínea 1) do número 1 do artigo 54.º que um plano urbanístico pode impor restrições significativas às possibilidades de aproveitamento dos solos preexistentes, de efeitos equivalentes a uma expropriação. Trata-se daquilo que a doutrina designa como uma "expropriação do plano", que devem ser acompanhadas de indemnização, veja-se FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina. 2008, págs. 764 e seguintes. Recorde-se o que já neste Parecer se escreveu a propósito do artigo 103.º da Lei Básica: «*o conceito de propriedade no Direito Constitucional (incluindo na Lei Básica) é um conceito em sentido amplo, diferente do conceito em sentido restrito, resultante da classificação no âmbito dos direitos da natureza patrimonial*», TONG IO CHENG, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade, II*

Neste particular, o novo número 2 do artigo 20.º [98] optou por remeter para o regime contido no artigo 103.º da Lei Básica, garantindo uma justa indemnização ao concessionário, que deve ser paga sem demoras e livremente conversível, para efeitos da expropriação, por utilidade pública, dos direitos reais resultantes da concessão de terrenos públicos. O concessionário, enquanto titular do direito de concessão por arrendamento, será compensado pelo valor real dos direitos que são alvo de expropriação por utilidade pública.

Na versão original da proposta de lei, no seu artigo 21.º da numeração original, a remissão para o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, excepcionava os artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, que se referem ao método de cálculo do valor dos solos urbanos ou de interesse urbano (artigo 9.º) e ao método de cálculo do valor do solo rústico (artigo 10.º) para efeitos da determinação do valor da justa indemnização por expropriação legal. Em debate técnico sobre este ponto foi possível perceber que não havia uma objecção de fundo em abranger estas matérias, que serão necessárias para se apurar tecnicamente o valor do solo rústico, do solo urbano ou de interesse urbano, para efeitos da fixação da indemnização devida, pelo que se procedeu à eliminação desta referência limitadora, passando a remissão a ser feita para a totalidade do regime.

Artigo 21.º (Constituição de servidão administrativa sobre terrenos concedidos)

Este artigo manteve-se inalterado desde a sua versão original. À constituição de uma servidão administrativa sobre os terrenos concedidos aplica-se, com as necessárias adaptações, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, nos termos do número 1 deste

---

Jornadas Assembleia Legislativa, ALBERT H.Y. CHEN, *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong,* página 13.

[98] «*A Lei deve pormenorizar os conceitos constitucionais tais como "valor real da propriedade", "no momento", "a compensação deve ser paga sem demora".*» e, «*O valor real de propriedade deve abranger não só o valor actual das benfeitorias, assim como todos os prejuízos sofridos e os lucros cessantes (artigo 558º do Código Civil).*», LEONEL ALVES, «*Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*». Veja-se ainda o Parecer já citado da Associação dos Advogados de Macau.

artigo 21.º. O Regime das Expropriações por Utilidade Pública já prevê que a constituição de servidões administrativas por fins de interesse público sobre imóveis dá direito a uma justa indemnização, nomeadamente quando envolverem uma diminuição efectiva do valor ou do rendimento dos prédios servientes[99]. Será este o regime, de resto muito próximo em termos materiais, que será alvo de uma aplicação, com as necessárias adaptações, à constituição de servidões administrativas sobre terrenos concedidos.

A constituição de uma servidão administrativa, por utilidade pública, sobre terrenos concedidos consiste na imposição de um direito real administrativo que comprime o direito real complexo que o concessionário detém sobre o terreno concessionado, sendo apto a diminuir o valor ou o rendimento que o terreno pode gerar, bem como a restringir as possibilidades de aproveitamento do terreno preexistentes, sendo devido o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização.[100]

O número 2 do artigo 21.º salvaguarda que quando ocorra um reaproveitamento do terreno concedido a título definitivo seja também possível a constituição de uma servidão administrativa por utilidade pública, aplicando-se o regime previsto no número 1 deste mesmo artigo 21.º, que remete para o Regime das Expropriações por Utilidade Pública. Esta disposição é meramente clarificadora, esclarecendo que o reaproveitamento do terreno concedido não afasta a possibilidade se vir a constituir uma servidão administrativa, sendo que a mesma será indemnizável, nos mesmos termos da constituição de uma servidão administrativa sobre terrenos concedidos.

O número 3 do artigo 22.º prevê que no contrato de revisão da concessão do terreno se deva fazer uma menção expressa da constituição de uma servidão administrativa, seja ao abrigo do número 1 como do número 2.

---

[99] Artigo 10.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 Agosto.

[100] Em lugar paralelo, cfr., «*Não obstante, também não deixa de estar comprovado que qualquer intervenção legislativa ou administrativa com efeitos ablativos do âmbito e exercício desse direito está necessariamente sujeita aos limites estabelecidos na Constituição, dentre os quais se destaca o princípio da justa indemnização.*», e sendo, «*garantido ao proprietário o direito de não ser arbitrariamente privado da propriedade e do uso dos respectivos bens ou direitos patrimoniais e de ser justamente indemnizado no caso de desapropriação ou de amputação relevante das faculdades constitutivas desse direito.*» e, mais adiante, «*Nestes termos, resulta evidente que a ideia de justa indemnização implica a proibição de uma indemnização meramente simbólica, irrisória ou desfasada do valor real desse bem ou direito, assim como afasta a consideração de elementos puramente especulativos e a incorporação de mais-valias que não tenham sido geradas pelo respectivo beneficiário.*» RUI MEDEIROS/MARISA FONSECA, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, 2007.

Artigo 22.º (Constituição de servidão administrativa sobre terrenos a conceder)

Este artigo manteve-se inalterado desde a sua versão original. O número 1 do artigo 22.º clarifica que uma servidão administrativa, por interesse público, pode ser constituída não apenas sobre os terrenos concedidos, mas também sobre os terrenos a conceder. A constituição de uma servidão administrativa sobre terrenos a conceder deve ser alvo de uma menção expressa no contrato de concessão do terreno, conforme decorre do número 2 deste artigo 22.º.

É de notar que também aqui poderá haver lugar ao pagamento de uma justa indemnização, caso a constituição de uma servidão administrativa, por interesse público, sobre terrenos a conceder coloque em causa direitos de um particular sobre o terreno a ser concedido, em termos análogos a uma expropriação. Mas poderá também acontecer que a servidão administrativa, quando existente previamente à concessão do terreno, não coloque em causa os direitos dos futuros concessionários, e a sua existência seja devidamente considerada aquando da negociação das condições e prémio da concessão de terrenos, não existindo aqui um direito que seja alvo de uma privação.

Artigo 23.º (Classificação dos terrenos disponíveis)

Este artigo, para efeitos de utilização, classifica os terrenos disponíveis como: terrenos urbanos, terrenos de interesse urbano e terrenos rústicos. Trata-se de uma classificação clássica, coincidente com a actualmente vigente.[101]

A Comissão sugeriu a substituição da definição de" terreno rústico " para "terreno não urbanizável" atendendo que, por um lado, aquele conceito já não se compadece com as características do território da RAEM e, por outro lado, o conceito sugerido pela Comissão,

[101] De facto, o artigo 25.º da Lei de Terras vigente estabelece: "1. Os terrenos vagos classificam-se, para efeitos de utilização, em dois grupos:
a) Terrenos urbanos ou de interesse urbano;
b) Terrenos rústicos".

alcançaria uma maior harmonização com a classificação dos solos, definida pela Proposta da Lei do Planeamento Urbanístico, que se encontra, presentemente, em discussão nesta Assembleia.[102]

De facto, não existem muitos terrenos rústicos no território da RAEM devido à sua exiguidade e, consequente pressão imobiliária. Pelo que o conceito "terreno rústico" nos parece algo desactualizado e desajustado à realidade do território da Região. Acrescente-se que o termo sugerido pela Comissão – terreno não urbanizável- com conteúdo nitidamente mais amplo, compreenderia, entre outros não urbanos- Silvícola, Pecuária, por exemplo-, também os terrenos rústicos.

O Governo, compreende e, até concorda, com as sugestões apresentadas pela Comissão. Informando, inclusive, que actualmente no território da RAEM existem apenas cerca de dez terrenos rústicos, situados na ilha de Coloane.

Não obstante aquelas considerações o Governo entende manter a classificação clássica dos terrenos e, essencialmente por uma razão: É esta classificação (clássica) dos terrenos a plasmada no Código Civil[103] e na legislação fiscal e a adopção de qualquer classificação provocaria uma natural desarmonia, e até confusão, de conceitos nestes três ramos do Direito: Civil, Fiscal e Administrativo.

A Comissão concordando em absoluto com esta justificação, pelo que a redacção do artigo mantém-se inalterável.

Por outro lado, a redacção do número dois do artigo foi objecto de benfeitorias, eliminando-se a referência a "zonas suburbanas" de conteúdo e alcance indefinível, tornando-a mais perceptível.[104]

---

[102] O artigo 33.º da proposta de Lei do Planeamento Urbanístico, a qual se encontra actualmente em discussão na segunda Comissão Permanente desta Assembleia, dispõe: "1. No âmbito do planeamento urbanístico, a classificação dos solos assenta na distinção fundamental entre zona urbana e zona não urbanizável. 2.A zona urbana subdivide-se em zona urbanizada e zona urbanizável.".

[103] Por exemplo, o artigo 195.º do Código Civil, sob a epígrafe "Coisas imóveis", dispõe: "1. São coisas imóveis: a) Os prédios rústicos e urbanos;..."

"A contribuição predial incide sobre os rendimentos dos prédios urbanos situados no Território"- Artigo 2.º da Lei n.º 19/78/M, de 12 de Agosto (Contribuição Predial Urbana)

[104] A primitiva redacção dispunha: "os terrenos urbanos ou de interesse urbano são o núcleo urbano e a área reconhecida como conveniente para assegurar a sua expansão e as zonas suburbanas.".

Artigo 24.º (Condições de uso e aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano)

Este artigo, que corresponde ao artigo 25.º da proposta inicial, estipula que as condições de uso e aproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano são as fixadas nos planos urbanísticos. Ora, os planos urbanísticos são aprovados por regulamento administrativo conforme previsto no artigo 21.º da Proposta de Lei do Planeamento Urbanístico.[105]

Artigo 25.º (Condições de uso e aproveitamento dos terrenos rústicos)

O artigo, que na versão inicial correspondia ao artigo 26.º, determina que os terrenos rústicos devem ser utilizados e aproveitados em conformidade com as suas capacidades de uso e aptidão.

Este artigo, desenvolve, assim, o princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, assegurando o uso oportuno e racional dos terrenos, optimizando a utilização dos solos, o qual está plasmado na alínea 2), do artigo 2.º, desta proposta de Lei.

Artigo 26.º (Terrenos não concedíveis)

Este artigo, que corresponde ao artigo 27.º da proposta inicial, estabelece a proibição de concessão dos terrenos abrangidos por uma reserva natural e dos terrenos afectos ao domínio público embora, quanto a estes, permita a concessão de uso privativo.

Os terrenos das reservas parciais só são concedíveis para os fins especiais visados na sua constituição.

[105] Proposta que se encontra, actualmente, em discussão na Segunda Comissão Permanente desta Assembleia.

Artigo 27.º (Terrenos que podem ser objecto de concessão por arrendamento)

Este artigo, que corresponde ao artigo 28.º da proposta inicial, estipula que são concedíveis por arrendamento os terrenos urbanos e de interesse urbano e os terrenos rústicos. Na redacção inicial, a alínea 1) referia os terrenos rústicos e, a alínea 2), por sua vez, reportava os terrenos urbanos e os de interesse urbano. Para melhor sistematização do texto legal, procedeu-se à inversão na ordem das referidas alíneas, colocando-se os terrenos urbanos e de interesse urbano na alínea 1), e os terrenos rústicos na alínea 2). Aliás, tal como ocorre no artigo 23.º desta Proposta de Lei.

Por sua vez, a epígrafe do artigo também foi alterada acrescentando-se a expressão "concessão", pois que o presente artigo se refere ao contrato de concessão por arrendamento, contrato de natureza administrativa, que não o contrato de arrendamento, de natureza civilista.

Artigo 28.º (Concessão de uso privativo)

Este artigo, que corresponde ao artigo 29.º da proposta inicial, determina que os terrenos do domínio público podem ser objecto de concessão de uso privativo, sempre que a sua natureza o permita. A possibilidade de concessão de uso privativo dos terrenos do domínio público é desta forma sublinhada, posto que o artigo 27.º desta Proposta de Lei já a admitia.

Artigo 29.º (Ocupação a título precário)

Este artigo, que corresponde ao artigo 30.º da proposta inicial, estabelece a possibilidade de ocupação a título precário, mediante licença, dos terrenos do domínio público cuja natureza o permita e, dos terrenos disponíveis necessários a fins específicos, sempre que a duração da ocupação prevista não justifique outro tipo de disposição.

Artigo 30.º (Ocupação para fins de interesse público)

Este artigo, que corresponde ao artigo 31.º da proposta inicial, determina que os terrenos ocupados ou a ocupar para fins de interesse público são reservados para a RAEM, podendo, por despacho do Chefe do Executivo, ser entregues aos serviços e organismos públicos interessados, para que os possam utilizar de acordo com a sua destinação especial. A ocupação destes terrenos, seja a título gratuito ou a título oneroso, é sempre precária e depende de autorização do Chefe do Executivo.

Artigo 31º (Limite das áreas de terrenos concedíveis por arrendamento)

Correspondendo ao artigo 32.º da proposta inicial, a epígrafe e redacção do próprio normativo foram alteradas, aditando-se a expressão "de terrenos", em ordem a clarificar as áreas de terrenos a conceder. No mais, apenas se limitou a reproduzir o artigo 34.º da Lei vigente, ressalvando a conversão de "hectares" para "metros quadrados".[106] Sendo do conhecimento geral que um hectare equivale a dez mil metros quadrados.

Artigo 32.º (Limite das áreas de terrenos concedíveis para uso privativo)

Correspondendo ao artigo 33.º da proposta inicial, a epígrafe e redacção do próprio normativo, a exemplo do que aconteceu no artigo precedente, foram alteradas, aditando-se a expressão "de terrenos" em ordem a clarificar as áreas de terrenos a conceder.

[106] Lei vigente, Art. 34.º (Limite das áreas a conceder por arrendamento) -"1. O limite máximo das áreas concedíveis por arrendamento a uma pessoa singular ou colectiva não excederá dois hectares de cada vez e dez hectares no total".

A versão inicial do artigo dispunha: "No caso de concessão de uso privativo do domínio público o limite máximo das áreas a conceder a pessoa singular ou colectiva não pode exceder 5 000 metros quadrados de cada vez e 10 000 metros quadrados no total"

A versão final passou a dispor:" No caso de concessão de uso privativo, o limite máximo das áreas de terrenos a conceder a pessoa singular ou colectiva não pode exceder 5 000 metros quadrados de cada vez e 10 000 metros quadrados no total".

Foram, assim, eliminados da redacção do normativo os termos "do domínio público", por que configurariam um desnecessário pleonasmo – só os terrenos do domínio público podem ser objecto de concessão de uso privativo.[107]

Artigo 33.º (Cômputo das áreas)

Este artigo, que corresponde ao artigo 34º da proposta inicial, estabelece regras para o cômputo das áreas dos terrenos concedíveis por forma a evitar a concessão excessiva de terrenos às pessoas particulares e colectivas.

O n.º 1 do artigo, na sua redacção inicial, dispunha: "Para efeitos dos artigos 32º e 33.º, adicionam-se as áreas dos terrenos concedidos aos cônjuges, seja qual for o regime de bens, e aos filhos incapazes.". Um Deputado da Comissão suscitou algumas questões relativamente a este normativo, frisando que: "embora já venha da lei vigente, parece que se deva reflectir um pouco sobre a expressão – filhos incapazes-. E, " O instituto da incapacidade abrange, além da menoridade (menor de 18 anos), os que são interditos ou inabilitados (que sofrem de anomalia psíquica, surdez, mudez ou cegueira que se mostrem incapazes de governar as suas pessoas e bens.".

Esta questão foi solucionada, substituindo-se a expressão "filhos incapazes" por "filhos menores que não possuem capacidade para o exercício de direitos".

[107] Vide Artigo 30.º desta Proposta de Lei.

O n.º 2, deste artigo foi objecto de benfeitorias quanto à respectiva redacção. De facto, a redacção inicial deste normativo, procedendo ao elenco das sociedades comerciais , era algo confusa.[108] A redacção final do normativo confere maior clareza e segurança jurídica, dispondo:

"Não se considera pessoa diferente das sociedades comerciais o sócio cuja comparticipação no capital seja superior a cinquenta por cento.".

Artigo 34.º (Limite da área do terreno ocupável)

Correspondendo ao artigo 35.º na versão original, a epígrafe e a própria redacção do normativo foram alteradas, aditando-se a expressão "do terreno" em ordem a clarificar as áreas de terreno ocupável. No resto, consistiu o mesmo uma mera reprodução do estatuído no artigo 36º da Lei vigente.

Artigo 35.º (Alargamento dos limites das áreas)

Relativamente a este artigo, que corresponde ao artigo 36.º da proposta inicial, a redacção da parte inicial do n.º 1 do artigo suscitou a especial atenção de alguns Deputados desta Comissão. Efectivamente na redacção do artigo 37.º da Lei vigente (ao qual corresponde este artigo da Proposta de Lei) dispõe" Em casos considerados de interesse para o território, podem ser ocupados..." E, nesta Proposta o n.º 1 deste artigo prescrevia: "Em casos excepcionais de interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM..."

Entendem alguns deputados que a expressão "desenvolvimento social" peca por falta de precisão e não é suficientemente abrangente, por conseguinte, foi alterada para "desenvolvimento

[108] Versão inicial do n.º 2, do Artigo 35.º da Proposta: "Não se consideram pessoas diferentes das sociedades em nome colectivo, das sociedades em comandita, das sociedades por quotas ou das sociedades anónimas, só sócios cuja comparticipação no capital seja superior a cinquenta por cento.".

da sociedade" na versão final. Entende-se que esta expressão é mais ampla e abrangente, conseguindo incluir, expressamente, os diversos factores da ordem económica.

Artigo 36.º (Concessão sucessiva)

Este artigo, que corresponde ao artigo 37.º da proposta inicial, estabelece, de forma clara, que a concessão, por arrendamento, de novas parcelas é sempre condicionada pela prova da conclusão do aproveitamento dos terrenos concedidos anteriormente. O n.º 2 do artigo excepciona daquele regime as pessoas colectivas de direito público ou as sociedades de capitais total ou maioritariamente públicos.

Artigo 37.º (Regra geral)

Este artigo, que corresponde ao artigo 38.º da proposta inicial, identifica as pessoas e entidades com legitimidade para adquirir direitos sobre terrenos na RAEM.

A redacção da alínea 4) do n.º 1 do artigo foi alterada, ficando agora claro que as entidades estrangeiras de direito público só têm legitimidade para adquirir direitos sobre terrenos na RAEM quando possuam capacidade de gozo de direitos pela sua lei nacional e segundo os acordos internacionais.

O n.º 2 deste artigo foi introduzido, por acordo entre esta Comissão e o Proponente, no sentido de estabelecer a proibição, pelo prazo de cinco anos, de concessão de terrenos a concessionários que tenham deixado caducar anteriores concessões por falta de aproveitamento ou de reaproveitamento.

Artigo 38.º (Concessões gratuitas)

Neste artigo, que corresponde ao artigo 39.º da proposta inicial, estabelece-se, de uma forma expressa, que as concessões gratuitas só podem ser atribuídas às pessoas ali elencadas.

A alínea 2) do artigo, foi objecto de benfeitoria, visando a terminologia legal mais adequada, acrescentando-se a qualidade "administrativa" às pessoas colectivas de utilidade pública, harmonizando-se, desse modo, a redacção deste preceito com a legislação vigente, no território da RAEM, relativa às pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, nomeadamente a Lei 11/96/M, de 12 de Agosto.[109]

A alínea 3) do artigo também foi melhorada na sua redacção ficando, agora, claro que as concessões gratuitas podem ser atribuídas às confissões religiosas legalmente reconhecidas, quando os terrenos se destinem à construção de templos, locais de culto ou à realização das suas actividades assistenciais ou de ensino.

Artigo 39.º (Competência geral)

Este artigo, que corresponde ao artigo 40º da proposta inicial, estabelece a exclusividade de competência ao Chefe do Executivo para a disposição e concessão de terrenos e, bem assim, para a autorização da renovação, revisão e substituição ou transmissão das partes nos processos, elencando aqueles factos nas suas diversas alíneas.

Entre as quais, a alínea 12) deste artigo, na sua versão inicial, dispunha:

"Autorizar a substituição da parte no processo e a transmissão de situações resultantes de concessão provisória que devam operar-se por efeito de associação, actos entre vivos, ou sucessão por morte, a título gratuito ou oneroso.".

[109] Dispõe o artigo 1.º, da citada Lei: "São pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações ou fundações privadas que prossigam fins de interesse geral da comunidade, cooperando com a Administração do Território, e que, nos termos desta lei, sejam declaradas de utilidade pública administrativa.".

Esta redacção suscitou dúvidas dos Senhores Deputados desta Comissão, porquanto a sucessão por morte não existe a título oneroso ou a título gratuito. A questão foi solucionada, transportando-se a expressão "ou sucessão por morte" para a parte final do preceito, aplicando-se as características da onerosidade e da gratuitidade aos actos entre vivos.

Artigo 40.º (Competência especial)

Este artigo, que corresponde ao artigo 41.º da proposta inicial, concede ao Chefe do Executivo, para além das competências gerais previstas no artigo anterior, as especiais competências para definir, nos termos da presente lei, as zonas para quais devem ser especialmente estabelecidos os limites das áreas a conceder, os tipos de exploração técnica e económica e as condições gerais de aproveitamento dos terrenos.

Epígrafe da Secção I

As disposições previstas nesta secção abrangem a concessão por arrendamento e também a concessão por subarrendamento, por isso, a Comissão recomendou a alteração da respectiva epígrafe. O proponente aceitou a sugestão da Comissão e procedeu à alteração da referida epígrafe, que passou de "concessão por arrendamento" para "concessão por arrendamento e subarrendamento".

Artigo 41.º (Regime Jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 42.º da proposta de lei inicial.

Este artigo é idêntico ao artigo correspondente previsto na lei vigente, tendo-se apenas procedido ao aperfeiçoamento da sua redacção, com vista a expressar que: o arrendamento e o subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano regem-se pelas disposições da presente lei e diplomas complementares, pelas cláusulas dos respectivos contratos e, subsidiariamente, pela lei civil aplicável.

É de referir que se utiliza o conceito "diplomas complementares". De facto, esta expressão encontra-se ainda em várias disposições previstas na versão inicial da proposta de lei, como por exemplo, nos n.º 2 do artigo 45.º, n.º 1 do artigo 52.º, n.º 1 do artigo 85.º, n.º 4 do artigo 86.º, n.º 2 do artigo 96.º, artigo 158.º e artigo 207.º. O artigo 207.º prevê que "até à entrada em vigor dos diplomas complementares referidos na presente lei, mantém-se em vigor a legislação que regula as respectivas matérias.", assim, a Comissão lembrou o proponente de que, futuramente, aquando da elaboração dos diplomas complementares, há que cumprir a Lei Básica e a Lei n.º 13/2009. A Comissão manifestou o seu acordo em relação a este artigo.

Artigo 42.º (Conteúdo) – Este artigo é um dos preceitos nucleares da futura lei de terras. Com efeito, é aqui que se estabelece o conteúdo essencial da modalidade principal da concessão de terrenos do Estado, de facto, «*Esta norma é muito importante porque define o que é o "direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento*"»[110]. Corresponde, parcialmente, ao original artigo 43.º.

Atente-se no seguinte trecho da futura lei:

«*1. O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano abrange poderes de construção, transformação ou manutenção de obra, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas ou mantidas permanecem na propriedade do concessionário ou*

[110] LEONEL ALVES, *Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*, que acrescenta, «*O direito resultante da concessão, que por arrendamento, quer por subarrendamento, "abrange os poderes de construção, transformação ou (e) manutenção da obra".*».

subconcessionário até à extinção da concessão por qualquer das causas previstas na presente lei ou no contrato.».[111]

Nos termos do n.º 2 «*A propriedade das construções referidas no número anterior pode ser transmitida, designadamente no regime da propriedade horizontal, observados os condicionalismos da presente lei sobre a transmissão de situações resultantes da concessão ou subconcessão.*».

Este direito, na actual lei de terras (e Decreto-Lei n.º 51/83/M) e na futura lei apresenta-se, pois, como um direito «*complexo como a superfície, pois também aqui tudo emerge de um direito de construir em prédio alheio, que é o direito resultante de concessão por arrendamento de terrenos urbanos e de interesse urbano. E esse direito é complexo, porque é constituído por um direito real sobre coisa alheia — o direito de concessão propriamente dito sobre o terreno pertencente à RAEM — e pelo direito sobre o edifício construído, que é um direito de propriedade privada: direito de propriedade de construções (Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26-12, art. 1.º). A natureza real do direito resultante da concessão e a qualificação como propriedade do direito sobre as construções foram estabelecidas pelo citado Decreto-Lei n.º 51/83/M, pois a Lei de Terras, ao fazer uso do arrendamento, como título da concessão, muito dificilmente autorizava tal qualificação, embora o legislador tivesse seguramente em vista operações jurídicas de tráfego imobiliário só possíveis em termos de realidade. É o que resulta, por exemplo, da Lei de Terras, quando, no art. 155.º, 1, b), fala em: "Destinar-se o arrendamento à construção de edifícios que se componham de unidades independentes que possam pertencer a proprietários diversos em regime de propriedade horizontal" .*»[112]. Na futura lei, veja-se, nomeadamente, os números 1, 2 e 3 deste artigo 42.º.

Nota-se uma evidente influência não apenas da lei de terras vigente mas também do já aqui diversas vezes mencionado Decreto-Lei n.º 51/83/M.

---

[111] Cfr., «*há um direito de propriedade sobre as construções emergente do poder de construir inerente ao direito de concessão por arrendamento, configurado como um verdadeiro direito real.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.

[112] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004. Identicamente, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80.

E, um ponto deveras importante que é mister sublinhar é que a tipicidade não implica que o intérprete tenha que seguir as qualificações legais, apenas reconhecendo carácter real aos direitos que a lei expressamente baptize como direitos reais. Com efeito, a tipicidade restringe-se à exigência da criação legal desses direitos, não abrangendo a respectiva porventura expressa *qualificação* ou *declaração*, que não vincula o aplicador da lei[113].

Por sugestão da Comissão foi eliminado o anterior e original n.º 2 que mandava aplicar o regime de benfeitorias. Na verdade, em alguns casos de extinção da concessão (por arrendamento e subarrendamento), o concessionário (e/ou subconcessionário) devem ter direito a indemnização, que não podem ser apenas limitados ao regime de benfeitorias.[114]

Em consequência das discussões mantidas entre a Comissão e o proponente foram aditados diversos números que visam esclarecer o regime hipotecário, nomeadamente quanto às concessões provisórias – números 3 e seguintes.

Por outro lado, e seguindo sugestão da Comissão, este artigo foi dividido em dois, estabelecendo este o regime das concessões em caso de arrendamento e autonomizando-se um outro – o seguinte – precisamente para estatuir as especialidades de regime nos casos de subarrendamento.

Artigo 43.º (Subarrendamento) – Este artigo resulta da divisão operada no original artigo 43.º, passando a constar de artigos autónomos a disciplina do arrendamento e a do subarrendamento.

No subarrendamento, é mister sublinhar, estabelece-se um princípio geral de subordinação a autorização prévia do Chefe do Executivo.

---

[113] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 24, CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, páginas 79 e 80. Isto não obsta, claro, que por uma razão de clarificação, não pudesse ou não devesse o legislador expressamente declarar que este direito – *arrendamento concessionado* – é um direito real.

[114] «*É que o direito de terras de Macau (incluindo a actual Lei de Terras, já então vigente) nunca especializou o direito de arrendamento de terrenos para construção, por forma a afastar o regime de benfeitorias que, no seio do arrendamento, se aplica às obras efectuadas pelo arrendatário, constituindo, por isso, objecto de direitos de crédito, e não de um direito real, a favor do arrendatário (v. por ex., art. 969.º do CCM, ou art. 1046.º do CCP). Definir que essas obras são objecto de um direito de propriedade do arrendatário concessionário foi o que fez o Dec.-Lei n.º 51/83/M, eliminando as dúvidas que se suscitavam sobre a possibilidade legal da transmissão da propriedade das construções e da constituição de hipoteca sobre o direito resultante da concessão por arrendamento.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.

Nota importante a assinalar é a novidade que consta no n.º 5 deste artigo 43.º que, a sugestão da Comissão e esclarecendo dúvidas, estabelece: «*O regime da concessão por arrendamento aplica-se ao subarrendamento em tudo que não esteja especialmente previsto na presente lei para o subarrendamento, salvo disposição em contrário prevista no contrato de subconcessão.*».[115]

Artigo 44.º (Concessão provisória e definitiva)

Este artigo é idêntico ao artigo correspondente previsto na lei vigente, e a Comissão nada teve a opor em relação ao mesmo, que determina que a concessão por arrendamento se divide em duas fases: concessão provisória e definitiva. A concessão é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em função das características da concessão, e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente.

Artigo 45.º (Renda)

A Comissão procedeu, essencialmente, à discussão sobre os n.º 2 e n.º 3 deste artigo. Previa-se na sua versão inicial que a renda é anual, devendo o seu pagamento ser efectuado de acordo com o que estiver disposto em diploma complementar. A Comissão entende que, há que esclarecer a forma do referido diploma complementar bem como a relação entre este e o despacho do Chefe do Executivo referido no n.º 2.

Pelo exposto, alterou-se a redacção do n.º 3 na versão final da proposta de lei, definindo-se que a renda é anual, devendo o seu pagamento ser efectuado de acordo com o que estiver disposto

[115] Quanto à natureza de direito real nestes casos valem natural e precisamente os mesmos argumentos aduzidos a propósito do direito resultante da concessão por arrendamento. Recordem-se aqui argumentos – natureza de direito sobre coisa, sequela, inscrição no registo predial, hipoteca, consagração legal da sua possível aquisição (em determinadas circunstâncias) por usucapião, nos termos do artigo 9.º da futura lei.

no despacho do Chefe do Executivo referido no número anterior, isto é, alterou-se a expressão "*diploma complementar*" para "*disposto no despacho do Chefe do Executivo referido no número anterior*". Por outro lado, com vista à coordenação da relação entre os n.os 3 e 4, aditou-se na versão final do n.º 3 uma ressalva, isto é, "*sem prejuízo do disposto no número seguinte*".

Para além disso, atendendo a que a expressão "*tipos ou esquemas de utilização*" do n.º 2 da versão inicial não é abrangente, foi a mesma alterada para "*as finalidades da concessão e o aproveitamento do terreno*" na versão final.

Artigo 46.º (Actualização da renda)

Quanto a este artigo, visou-se apenas a precisão, alterando-se na versão chinesa a expressão "轉租" para "轉租賃". Por outro lado, no decurso da discussão, tentou-se alterar a expressão "...gerais de actualização" para "...de Preços no Consumidor", no entanto, como não se chegou a uma solução definitiva, esta acabou por ser eliminada. O restante conteúdo não mereceu quaisquer alterações.

Artigo 47.º (Prazo)

Este artigo determina que o prazo de concessão por arrendamento não pode exceder 25 anos e que o prazo das renovações não pode exceder, para cada uma, dez anos, sendo completamente idêntico à disposição prevista na lei vigente. Durante a discussão na especialidade, a Comissão foi de opinião que, em comparação com o prazo previsto nas regiões vizinhas, os referidos prazos são relativamente mais curtos. Assim, considera que se deve prolongar o prazo de concessão por arrendamento bem como o prazo das renovações, com vista a dar melhores garantias à propriedade particular das construções existentes nos terrenos em causa.

O proponente referiu que tinha já ponderado sobre a questão, no entanto, na sequência da análise que levou a cabo, decidiu manter os prazos referidos quer para o arrendamento quer para a renovação. A Comissão aceitou, basicamente, a explicação do proponente.

É de referir que, tendo em conta a uniformização das expressões, na versão chinesa alterou-se a expressão "期限" para "期間", quer na epígrafe quer ao longo do artigo, tendo-se procedido também à mesma alteração nos restantes artigos.

Artigo 48.º (Renovação de concessões provisórias)

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, foi aditado este artigo, que prevê expressamente que, em princípio, as concessões provisórias não podem ser renovadas. No entanto, a concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. E o referido requerimento deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.

O proponente esclareceu que, no sentido de dar cumprimento ao princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, prevê-se que a concessão provisória não pode ser renovada. No entanto, há que ter em conta que, na prática, surgem situações em que o concessionário é compensado com pequenas parcelas de terreno devido ao facto de o Governo ter ocupado, para arruamentos, parte dos seus terrenos de concessão definitiva em reaproveitamento, assim, definiram-se disposições excepcionais para os casos em que terrenos de concessão provisória são anexados a terrenos de concessão definitiva e ambos estão a ser aproveitados em conjunto.

A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta intenção legislativa, todavia, durante a discussão, levantaram alguns deputados a questões seguintes: Primeiro, a sua opinião é no sentido de que se deva autorizar a renovação da concessão provisória para os casos excepcionais, bem como para os casos em que o concessionário não consiga cumprir as cláusulas de aproveitamento no prazo previsto na concessão provisória por razões de força maior, por exemplo, calamidades

naturais, e por motivos que não lhe sejam imputáveis. Por outro lado, a Comissão entende que é provável que surjam outras situações, e assim sendo, o conteúdo deste artigo é bastante restritivo. Segundo, se um terreno de concessão provisória se encontra anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estão a ser aproveitados em conjunto, tal como previsto no n.º 2 deste artigo, quando se verifique causa legítima, a respectiva renovação será automática e sem necessidade de autorização prévia do Chefe do Executivo? Terceiro, o n.º 2 deste artigo prevê a autorização prévia do Chefe do Executivo para o respectivo requerimento, mas não estipula os requisitos para esse mesmo requerimento. No caso de não autorização, com a excepção do "interesse público", conceito resumido e abstracto, quais são os critérios para a mesma? Quarto, depois de um terreno de concessão provisória ser anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto, a renovação das concessões do terreno anexado é feita de forma separada ou conjuntamente, mas com a autorização prévia do Chefe do Executivo? Ou será automática?

Segundo os esclarecimentos do proponente, o objectivo é a fiscalização intensiva sobre o aproveitamento dos terrenos concedidos, por isso, insiste que a concessão provisória não pode, em princípio, ser renovada. Excepção para a situação em que um terreno de concessão provisória seja anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. No entanto, não vão ser considerados quaisquer outros casos excepcionais.

Salientou ainda que, nestas circunstâncias, o respectivo requerimento deve ser feito pelo concessionário, de forma conjunta e com autorização prévia do Chefe do Executivo.

Relativamente à terceira questão, o proponente aceitou a sugestão da Comissão e aditou, ao artigo 51.º da versão final, os requisitos para a autorização da renovação de concessões. Nesta situação, sempre que não se verifique a suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento do terreno pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a conclusão do aproveitamento por motivo imputável ao concessionário ou subconcessionário …, pode ser autorizada a renovação da concessão.

Depois de um terreno de concessão provisória ser anexado a um terreno concedido a título definitivo e de ambos estarem a ser aproveitados em conjunto, a posterior renovação da concessão é automática, em conformidade com as novas disposições.

Um deputado apontou que, na prática, existem terrenos desaproveitados em relação aos quais o Governo autorizou um prazo de perdão de 30 a 48 meses para conclusão do respectivo plano de construção. No caso de o concessionário não conseguir concluir as obras de construção no prazo concedido e disso não tiver culpa, como é que a situação deve ser tratada? Será tratada através das disposições transitórias?

Segundo os esclarecimentos do proponente, este não vai legislar sobre casos concretos do passado, e embora o prazo de concessão por arrendamento seja fixado em 25 anos, o prazo de aproveitamento é normalmente de 2 a 6 anos. Tendo em conta o princípio de aproveitamento rigoroso dos terrenos, não devem surgir situações como a acima referida. Tendo ainda igualmente em conta este princípio, não é adequado estabelecer que há lugar a renovação no caso de atrasos no aproveitamento de terrenos, não se excluindo, no entanto, os casos concretos que correspondam a outras disposições previstas na proposta de lei e que possam ser tratados de forma excepcional.

A Comissão manifestou o seu acordo em relação à explicação e às respectivas alterações introduzidas pelo proponente. É de acrescentar e referir que este eliminou o termo "despacho" do n.º 2 deste artigo.

Artigo 49.º (Renovação de concessões definitivas)

Na versão inicial da proposta de lei, o presente artigo estipulava que:

"1. Sem prejuízo do disposto nos números seguintes e salvo as disposições em contrário previstas no contrato de concessão, as concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são automaticamente renováveis por períodos de dez anos.

2. A renovação da concessão de um terreno concedido onerosamente por arrendamento, depois da concessão se ter convertido em definitiva, depende sempre da autorização prévia por despacho do Chefe do Executivo, quando o terreno se encontre em qualquer uma das seguintes situações:

1) Devoluto ou não utilizado;

2) Reaproveitamento.

3. Para efeitos do disposto na alínea 1) do número anterior, considera-se terreno devoluto ou não utilizado, designadamente:

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, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades.

4. A renovação das concessões por arrendamento gratuitas, quando definitivas, depende sempre da autorização prévia por despacho do Chefe do Executivo."

No que se refere à renovação, este artigo cria um mecanismo um pouco diferente em comparação com a legislação vigente. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/91/M, a vigente Lei de Terras estipula: "*As concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são renováveis por períodos de dez anos, mediante declaração de qualquer titular ou contitular do direito à concessão, apresentada junto dos serviços públicos competentes.*".

A proposta de lei eliminou o procedimento de entrega da declaração para renovação das concessões, implementando um mecanismo de renovação automática, e estabelece, ao mesmo tempo, algumas situações em que não há renovação automática, que são nomeadamente duas: primeira - quando estipuladas pelas cláusulas do contrato; segunda - quando a lei assim o estipula, isto é, as situações previstas nos referidos n.os 2 e 4.

O presente artigo foi alvo de aprofundado debate entre a Comissão e o proponente, que trocaram ideias relativamente a várias questões.

Relativamente à execução do referido mecanismo de renovação, de acordo com a lei vigente, após a entrada em vigor da Lei n.º 8/91/M, o mecanismo de renovação segue a seguinte forma: o concessionado tem de entregar uma declaração junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), esta Direcção de Serviços notifica a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), e o concessionado só pode fazer o respectivo registo na Conservatória dos

Registos Comercial e de Bens Móveis após o pagamento da contribuição especial. De facto, a actual proposta de lei estabelece que a renovação das concessões definitivas é efectuada automaticamente, mas como é que esse mecanismo de renovação automática se aplica na prática? O registo de renovação é efectuado pela Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis ao abrigo da sua competência? É necessário um pedido do interessado? Como é que este procedimento é conjugado com o pagamento da contribuição especial? E, em especial, como é que o titular tem conhecimento da finalização do procedimento de renovação? É necessário clarificar as questões referentes ao pagamento da contribuição especial e ao registo da renovação na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis.

O n.º 2 do presente artigo estipula as situações em que não há lugar a renovação automática, referindo que a renovação no caso dos terrenos devolutos ou não utilizados tem de ser previamente autorizada pelo Chefe do Executivo, contudo, a proposta de lei nada prevê quanto aos respectivos procedimentos, especialmente, quando se estabelece a conjugação com o estipulado na alínea 1) do n.º 1 do artigo 50.º da versão inicial, onde se exige ao concessionado que, no período entre dois anos e um ano antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, para além dos dados de identificação do concessionário e do terreno, deve também o requerimento de renovação ser instruído com o novo plano de aproveitamento e demais elementos necessários para a sua apreciação. No entanto, ao abrigo da lei vigente, se no terreno concedido se encontrar um edifício em regime de propriedade horizontal e a sua reconstrução se dever à sua total destruição, então, essa reconstrução invoca a modificação do "título constitutivo" do edifício em causa, por conseguinte, a reconstrução do edifício exige que seja tomada deliberação por unanimidade de todos os condóminos[116]. E no caso de destruição total, há que ponderar se a reconstrução do edifício deve depender do consentimento de 100% dos condóminos. Assim sendo, se conjugarmos o referido número do Código Civil com o estipulado no n.º 1 do artigo 204.º da versão inicial, a apresentação da declaração, no prazo estipulado na lei, será difícil, no caso dos edifícios que envolvem muitos proprietários. Pelo exposto, este mecanismo de não renovação automática não é operacionável[117].

[116] Vide n.º 2 do artigo 1337.º do Código Civil.
[117] Sobre esta questão, vide análise mais pormenorizada em "Breve estudo sobre o mecanismo de renovação relativo às concessões onerosas e definitivas por arrendamento dos terrenos urbanos", Deputado Vong Hin Fai, em 12 de Abril de 2013.

Segundo o proponente, o mecanismo de renovação automática estipulado na proposta de lei é operacionável. Futuramente, com base no disposto do n.º 2 do artigo 53.º na sua versão final, a Direcção dos Serviços de Finanças notifica os interessados para efeitos de pagamento da contribuição especial, sem necessidade de qualquer procedimento prévio. E quanto ao registo, é tratado de acordo com o estipulado no n.º 3 do artigo 181.º.

Ao mesmo tempo, alterou-se o n.º 1 do presente artigo, ao qual foi aditada a expressão "*sem necessidade de formulação de pedido*", com vista a clarificar que as concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são automaticamente renováveis, sem necessidade de formulação de pedido.

Quanto à questão do mecanismo de renovação não automática, o proponente acolheu as opiniões da Comissão, e estipulou claramente, nos artigos das disposições transitórias, que a alínea 1) do n.º 2 do presente artigo não se aplica às concessões onerosas por arrendamento que tenham sido convertidas em definitivas antes da entrada em vigor da presente proposta de lei; e ao mesmo tempo, com vista à execução do referido mecanismo, foram alterados vários artigos relacionados com esta questão. Posteriormente, aquando da análise dos artigos em questão, explicar-se-á, detalhadamente, o respectivo conteúdo.

Outra questão importante tem a ver com os critérios de autorização. Os números 2 e 4 da versão inicial referiam que não se aplicavam às situações de renovação automática. O n.º 2 estipula que a renovação da concessão de um terreno concedido onerosamente por arrendamento depende sempre da autorização prévia por despacho do Chefe do Executivo; e o n.º 3 especifica a expressão "*devoluto ou não utilizado*", constante da alínea do número anterior. Contudo, surge uma questão: quem é que vai classificar, e com base em que critérios, que o edifício se encontra em avançado estado de deterioração? A proposta de lei nada estipula quanto a isto. De facto, esta competência para a decisão de autorização foi atribuída ao Chefe do Executivo, contudo, a proposta de lei não estabelece nenhum critério para esta decisão.

Mais ainda, não estabelece nem procedimento nem mecanismo legal para uma avaliação objectiva da definição do "*avançado estado de deterioração*" do edifício, assim como também não estabelece qual é a entidade que vai definir esse estado. O respectivo serviço público vai emitir um certificado ao interessado, definindo que o edifício se encontra em avançado estado de deterioração?

Por outro lado, a proposta de lei também não estabelece qualquer mecanismo público destinado a avaliar os resultados, nem estabelece qualquer mecanismo que permita ao interessado a impugnação dos resultados da avaliação. Existe algum mecanismo para a publicação de que o edifício se encontra em "avançado estado de deterioração"? Este facto vai constar do registo da Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis? Como é que vão ser protegidos os interesses dos envolvidos e de terceiros?

De acordo com o presente artigo, o terreno devoluto ou não utilizado pode não ser renovado. De facto, o n.º 3 enumera os casos dos terrenos devolutos ou não utilizados, contudo, os conceitos "devoluto" e "deteriorado" são vagos, e é também difícil definir o estado de "deterioração". Mais, a referida enumeração não é exaustiva, e não podemos descartar a possibilidade de poderem existir outras situações.

Para além disso, deve ser efectuada uma declaração explícita do estado de deterioração do edifício, ou seja, a Administração deve declarar explicitamente, através de acto administrativo, que o edifício em causa se encontra em "estado de deterioração", assim como deve existir um mecanismo para a publicação da referida situação, nomeadamente, o respectivo averbamento no registo predial, com vista a informar o público. Se não existir um mecanismo de publicação ou a publicidade for insuficiente, o público não consegue ter conhecimento da situação.

Por outro lado, o referido número estipula ainda que é considerado devoluto ou não utilizado o terreno cujo edifício nele construído e destinado a finalidades não habitacionais já deixou de ser utilizado totalmente, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades. Contudo, a realidade poderá não ser esta, por exemplo, nem sempre se pode considerar um edifício industrial devoluto ou não utilizado só porque deixou de ser utilizado totalmente há mais de cinco anos, pois pode apenas estar a ser alterada a sua finalidade. Neste caso, quais são os critérios do Chefe do Executivo para a renovação, ou não, da concessão?

Neste contexto, debateu-se no seio da Comissão os efeitos da não renovação e da justiça deste mecanismo. Se a concessão não for renovada é, imediatamente, declarada caducada, e de acordo com o estipulado no artigo 162.º da versão inicial, as benfeitorias revertem para a RAEM, isto é, os proprietários das fracções dos edifícios industriais perdem todos os seus direitos, todos os direitos

dos proprietários das fracções autónomas e as hipotecas efectuadas aos bancos não são passíveis de indemnização, procedimento este que não é justo.

A alínea 2) do n.º 2 do presente artigo define o "*reaproveitamento* do terreno", isto é, a renovação da concessão de um terreno concedido onerosamente por arrendamento, depois da concessão se ter convertido em definitiva, e quanto à renovação da concessão do terreno por reaproveitamento, também necessita de autorização do Chefe do Executivo. A Comissão referiu que as construções existentes são património do concessionado, e em termos gerais, pode ser renovado, caso o terreno seja reaproveitado. Pelo exposto, a Comissão solicitou ao proponente que fundamentasse esta norma. Do mesmo modo, a proposta de lei não estipula qualquer critério para a recusa da referida renovação por parte do Chefe do Executivo.

O n.º 4 do presente artigo estipula que a renovação das concessões por arrendamento gratuitas, quando definitivas, depende sempre do despacho do Chefe do Executivo. Nesta questão também não se definem quaisquer critérios para o despacho nem se estipulam quaisquer critérios para a decisão do Chefe do Executivo sobre a não renovação da concessão gratuita. Mais, se a concessão não for renovada será automaticamente caducada, pelo que os direitos dos proprietários e dos credores hipotecários não estão protegidos.

A Comissão entende esta intenção legislativa, ou seja, que não há renovação automática para os terrenos devolutos ou não utilizados, e que esta deve estar sujeita à prévia autorização do Chefe do Executivo, contudo, as normas, as regras procedimentais e os critérios de autorização não são suficientemente claros. Assim, propôs a definição mais clara das respectivas situações, nomeadamente, através do aditamento de regras procedimentais e da definição dos fundamentos e critérios para a autorização da renovação pelo Chefe do Executivo.

Em termos concretos, a Comissão entende que a proposta de lei deve ser mais clara quanto à definição de terreno devoluto ou não utilizado. As situações previstas no n.º 3 devem ser exaustivamente enumeradas, e deve ser eliminada a expressão "*designadamente*"; por exemplo, no presente número, não se deve limitar a elencagem a apenas duas situações, que são, nomeadamente, os terrenos devolutos ou não utilizados, devendo ser enumeradas claramente todas as outras situações, sem haver lugar a qualquer omissão. Mais ainda, deve ser clarificada a expressão "*se encontre em avançado estado de deterioração*", uma vez que é muito abstracta.

Por outro lado, a Comissão propôs o aditamento de regras procedimentais, no sentido de ser a Administração a declarar, expressamente, que o terreno em causa é devoluto ou não utilizado, e que o edifício em causa se encontra em avançado estado de deterioração, devendo a situação ser publicada no Boletim Oficial ou ficar registada no registo predial. O facto de o edifício em causa se encontrar em avançado estado de deterioração deve ser publicado, não se devendo apenas proceder à notificação do facto ao interessado. Só assim é que é possível proteger os direitos dos interessados e terceiros, assim como garantir o direito à informação do público.

Mais, é importante que a proposta de lei defina os critérios e condições da autorização pelo Chefe do Executivo, enumerando, detalhadamente, os fundamentos para a não autorização da renovação e os critérios para a autorização da renovação.

Segundo o proponente, de acordo com o princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, a renovação das concessões definitivas depende sempre da autorização prévia do Chefe do Executivo quando o terreno se encontra devoluto, não utilizado ou reaproveitado por motivo da não maximização das instalações construídas ao abrigo das normas contratuais. No entanto, concorda com o aditamento de mais critérios para apreciação das renovações, através da alteração do artigo 51.º, para fixação dos requisitos para a autorização das renovações da concessão. Para mais detalhes sobre esta matéria, ver análise efectuada àquele artigo.

No início, o proponente referiu, relativamente à definição dos "terrenos devolutos ou não utilizados", que o fundamento para a classificação do estado dos edifícios, ou seja, "em avançado estado de deterioração", é o artigo 54.º do Regulamento Geral da Construção Urbana, competindo à Direcção dos Serviços de Solos Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) a elaboração do respectivo relatório de vistoria, e convidar outras entidades a intervirem, sempre que entender necessário. Mas após algum debate, o referido artigo acabou por ser alterado, tendo sido eliminada a expressão "*se encontre em avançado estado de deterioração*", prevista na alínea 1) do n.º 3 do presente artigo na versão inicial, para as situações de não renovação do contrato; procedeu-se ainda à alteração da expressão "*esteja em ruínas*" para "*esteja totalmente em ruínas*", e definiu-se, também, na alínea 2) do mesmo número, que estão aqui em causa apenas os edifícios em regime de propriedade única.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a expressão referida na alínea 2) do n.º 2 do presente artigo deve ser alterada de "*reaproveitamento*" para as situações de "*reaproveitamento em curso*", referindo que só os terrenos que estejam em situação de reaproveitamento em curso é que necessitam de autorização; quanto àqueles cujo reaproveitamento está já finalizado, não necessitam de autorização. Pelo exposto, foram efectuadas as devidas alteração na versão final da proposta de lei.

Por outro lado, foram ainda aditadas regras procedimentais, implementou-se o regime de revogação das licenças de utilização e, na versão final da proposta de lei, procedeu-se ao aditamento do artigo 132.º - Revogação da licença de utilização, clarificando as situações em que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) pode revogar a licença de utilização, ou seja, quando "*o edifício anteriormente construído no terreno concedido já não exista ou esteja totalmente em ruínas*" e "*o edifício construído, em regime de propriedade única, no terreno concedido e destinado a finalidades não habitacionais já deixou de ser utilizado na totalidade, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades*". Ao mesmo tempo, procedeu-se, ainda, à alteração do artigo 181.º, exigindo-se que o referido acto seja sujeito ao respectivo registo.

Após as referidas alterações, juntaram-se os n.ºs 2 e 3 num único número no artigo 49.º da versão inicial, que na versão final passou a n.º 2, com a seguinte redacção: "*A renovação depende sempre da autorização prévia do Chefe do Executivo, quando: 1)Se verifiquem as situações previstas nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 132.º e a licença de utilização do respectivo edifício tenha sido revogada pelo director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes; 2) O terreno se encontre em fase de reaproveitamento.*".

Após as alterações referidas, criaram-se mecanismos para garantir o direito de resposta dos interessados, o direito à informação de terceiros e, ainda, a publicidade das informações.

Segundo o proponente, é necessário clarificar a utilização da expressão "*concessões por arrendamento gratuitas*" em detrimento da expressão "*concessões gratuitas*", constante do n.º 3 deste artigo na sua versão final, uma alteração que se deve ao facto de estarem incluídos alguns terrenos concedidos por aforamento antes da transição de soberania, terrenos esses que são,

efectivamente, gratuitos, e assim sendo, é necessária a autorização prévia do Chefe do Executivo. Foi ainda eliminada deste número a expressão "*por despacho*".

Para além disso, durante o debate, procedeu-se ao aditamento, na versão de trabalho, da expressão "*concessão de uso privativo*", contudo, decidiu-se, posteriormente, regular, especificamente, o regime de concessão de uso privativo numa norma específica, isto é, no artigo 73.º da versão final. Pelo exposto, deixa de ser necessário regular as situações de concessão de uso privativo no artigo 49.º.

Artigo 50.º (Requerimento de renovação)

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, o presente artigo resulta de um aditamento e visa regular os requerimentos de renovação consoante as situações em concreto.

Na versão inicial, o n.º 1 deste artigo previa que o concessionário deve dirigir o seu requerimento ao Chefe do Executivo e apresentá-lo na Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) em cumprimento do prazo legalmente estabelecido, e que, nas situações dos terrenos devolutos ou não utilizados, o requerimento deve ser feito no período entre dois anos e um ano antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações; o pedido de renovação do aproveitamento conjunto de um terreno de concessão provisória com um terreno de concessão definitiva, bem como de terreno em fase de reaproveitamento, deve ser apresentado entre nove meses e seis meses antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações; e quanto à situação dos terrenos de concessão gratuita por arrendamento, o pedido de renovação deve ser apresentado entre nove meses e seis meses antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, devendo também ser anexados os elementos necessários.

Segundo os n.^{os} 2 e 3, em caso devidamente justificado, o concessionário pode apresentar o requerimento fora dos períodos legalmente previstos, todavia, tem de assumir todas as consequências jurídicas eventualmente resultantes das situações em que ainda não tenha sido dada autorização da renovação requerida aquando do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações. E caso seja permitida a renovação, a autorização da mesma pode ter eficácia retroactiva.

O n.° 4 prevê que, no caso de não se poder apresentar o pedido de renovação no prazo referido, as concessões caducam, no termo do prazo inicial da concessão ou de qualquer uma das suas renovações.

O n.° 5 prevê que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) pode solicitar ao concessionário outros elementos necessários para apreciação do pedido.

A Comissão colocou uma série de questões em relação a este artigo, nomeadamente, sobre a alínea 1) do n.° 1, ou seja, quanto ao pedido de renovação dos terrenos devolutos ou não utilizados ter de ser apresentado no período entre dois anos e um ano antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, e de os dados de identificação do concessionário e do terreno terem de ser anexados ao novo projecto de aproveitamento, enquanto elementos necessários para a respectiva apreciação. No entanto, tal como na análise do artigo anterior, no actual sistema jurídico vigente, é difícil, ou até mesmo impossível, alcançar o consenso de todos os proprietários dos edifícios em regime de propriedade horizontal no prazo previsto, então, se os proprietários dos edifícios em regime de propriedade horizontal não conseguirem chegar a consenso, ou se não tiverem dinheiro para o reaproveitamento, o que é que se faz? Os referidos proprietários podem vender o edifício a terceiros para dar cumprimento ao reaproveitamento? E como se garante que a respectiva renovação vai ser autorizada pelo Governo? Para além disso, caso a concessão seja indeferida por razões de interesse público, há lugar a indemnização? Que critério será adoptado para a fixação do valor da indemnização? Etc.

Independentemente das situações previstas no artigo em causa, caso o concessionário não reuna as condições exigidas para a renovação e não consiga apresentar o pedido de renovação da concessão em causa, de acordo com o n.° 4, se chegar ao fim o prazo da concessão ou das sucessivas renovações[118], a concessão pode acabar por caducar porque o concessionário não conseguiu apresentar o seu pedido de renovação ao Chefe do Executivo no prazo estabelecido. A Comissão entende que estas dúvidas e questões têm de ser esclarecidas e resolvidas, sob pena de virem a surgir eventuais problemas.

[118] *Vide* " Breve estudo sobre o regime de renovação relativo às concessões onerosas e definitivas por arrendamento dos terrenos urbanos", Deputado Vong Hin Fai, em 12 de Abril de 2013.

Para além disso, o artigo em causa refere apenas a "renovação da concessão", assim, entende a Comissão que a proposta de lei deve prever que o pedido de renovação pode ser também apresentado pelo subconcessionário, e que a renovação da subconcessão deve ser regulada, pelo que sugeriu o aditamento do conteúdo necessário em relação à "renovação da subconcessão".

A Comissão exigiu ainda ao proponente uma explicação sobre o mecanismo de caducidade previsto no n.° 4, sobre se este é, ou não, automático.

Segundo os esclarecimentos do proponente, através dos documentos necessários para a renovação, previstos no artigo em causa, vai haver lugar a fiscalização para saber se o terreno em causa está a ser aproveitado de forma útil e efectiva; e em relação à situação das concessões gratuitas, vai ser necessário fiscalizar, ainda, se houve lugar a qualquer alteração das condições de concessão.

O proponente concordou com a opinião da Comissão. Através da alteração do artigo 49.° e da exclusão efectuada na disposição transitória do artigo 216.°, a alínea 1) do n.° 2 do artigo 49.° e a alínea 1) do artigo 132.° deixaram de poder aplicar-se às concessões onerosas convertidas em definitivas antes da entrada em vigor da presente lei, resolvendo-se, assim, o problema da dificuldade da viabilidade prática desta disposição; por outro lado, há ainda necessidade de regular que o respectivo acto deve ser registado, a fim de ser dado conhecimento do mesmo ao público e da concretização do princípio da transparência.

A todos os números do presente artigo foi aditado o termo "subconcessionário", por forma a que ambos, concessionário e subconcessionário, possam apresentar, igualmente, o respectivo pedido de renovação.

A redacção dos n.^{os} 2 e 3 foi alvo de alteração e aperfeiçoamento na versão final.

Na versão final, o conteúdo do n.° 4 deste artigo passou a constar de um artigo independente: artigo 52.° - Caducidade.

No n.° 4 da versão final procedeu-se apenas ao aditamento da expressão "ou subconcessionário", sem ter havido lugar a quaisquer outras alterações.

A Comissão manifestou a sua concordância em relação às alterações efectuadas na última versão.

Artigo 51.° (Autorização de renovação)

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, o presente artigo resulta de um aditamento e visa regular a autorização de renovação.

A versão inicial dispõe apenas de um número, no qual se prevê que a autorização de renovação não impede as eventuais rescisões ou declaração de caducidade da concessão, na sequência de incumprimento, por parte do concessionário, dos prazos de reaproveitamento ou demais condições previstos no contrato de concessão.

A Comissão não manifestou qualquer discordância em relação a este conteúdo, apenas procedeu ao aditamento da expressão "ou subconcessionário", tendo em conta as opiniões anteriormente apresentadas, tendo, ao mesmo tempo, procedido, a melhorias da respectiva redacção.

A exemplo do que se verificou na análise dos artigos 48.° e 49.°, em relação aos requisitos concretos da autorização de renovação que devem ser regulados, a versão final acolheu as sugestões da Comissão e procedeu ao aditamento de um número a este artigo: "*Pode ser autorizada a renovação da concessão, quando se preencham os seguintes requisitos:*

1) Se comprove pelos documentos que instruem o pedido de renovação da concessão que o concessionário ou subconcessionário tem capacidade de proceder ao reaproveitamento do terreno, no caso previsto na alínea 1) do n.° 2 do artigo 49.°;

2) Não se verifique a suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento do terreno pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a conclusão do aproveitamento por motivo imputável ao concessionário ou subconcessionário, no caso previsto no n.° 2 do artigo 48.° e/ou alínea 2) do n.° 2 do artigo 49.°;

3) Se comprove pelos documentos que instruem o pedido de renovação da concessão que o concessionário continua a preencher os requisitos previstos para a concessão, caso se trate de concessão gratuita."

Artigo 52.° Caducidade – artigo novo

Apesar de se tratar de um artigo cujo aditamento é de nível estrutural, o seu conteúdo é, de facto, o mesmo do n.° 4 do artigo 50.° da versão inicial, tendo apenas sido acrescentadas as situações de indeferimento e alterada a respectiva redacção: "*As concessões caducam, no termo do prazo inicial da concessão ou de qualquer uma das suas renovações, no caso de não ter sido submetido pedido de renovação nos termos dos n.os 1 ou 2 do artigo 50.°, ou de o pedido ter sido indeferido, sem prejuízo do disposto no n.° 3 do mesmo artigo.*".

Artigo 53.° (Contribuição especial)

Este artigo corresponde ao artigo 52.° da proposta de lei inicial.

O n.° 1 do presente artigo estipula: pela renovação é devida uma contribuição especial cujos montante, processamento e liquidação são estabelecidos por diploma complementar, que deve ter em consideração o disposto no n.° 2 do artigo 45.°. Prevê então o n.° 2 que, no caso de renovação automática, compete à Direcção dos Serviços de Finanças notificar os interessados para efeitos de pagamento da contribuição especial referida no número anterior.

A contribuição especial foi criada com base em determinadas razões históricas, tendo a Comissão apresentado as suas dúvidas sobre a necessidade de a mesma se manter. A Comissão exigiu ao proponente uma explicação sobre a necessidade de se continuar com o pagamento da contribuição especial e, ainda, sobre a natureza desta. Em articulação com a disposição prevista no

n.° 4 do artigo 172.° da versão inicial, sobre os actos relacionados com o registo que estão isentos de impostos, a Comissão defendeu a necessidade de se esclarecer a relação entre a contribuição especial prevista pelo presente artigo e o imposto referido pelo n.° 4 do artigo 172.° da versão inicial.

Segundo o proponente, vai manter-se a disposição sobre a contribuição especial e aperfeiçoar-se a redacção do n.° 1 do presente artigo. Para além disso, com o objectivo de resolver o problema da relação entre os dois termos referidos, foram alterados o artigo 181.° da versão final e o n.° 4 do artigo 172.° da versão inicial acima referida.

Artigo 54.° (Obrigatoriedade de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 53.° da proposta de lei inicial.

A versão inicial previa: "*1. A concessão provisória é precedida de concurso público, sendo as modalidades do concurso e o respectivo procedimento definidos por regulamento administrativo. 2. O regulamento administrativo referido no número anterior, pode estabelecer: 1) As situações em que pode ocorrer a não adjudicação; 2) A qualificação dos concorrentes.*"

A Comissão referiu que um dos objectivos principais do Governo ao apresentar esta proposta de lei é dar resposta às exigências sociais, por forma a resolver os problemas que têm sido alvo de críticas da sociedade, que considera que grande parte dos terrenos foi concedida com dispensa de concurso público; o proponente defendeu também que, futuramente, as concessões de terrenos devem ser efectuadas através de concurso público, só devendo ser deste dispensadas as concessões previstas na lei como situações excepcionais. Mas, quanto à concretização desta matéria no articulado da lei, apenas podemos encontrar este único artigo sobre o concurso público, que é, ao mesmo tempo, o único artigo onde se prevê a forma do concurso público, que o respectivo processo é sujeito a regulamento administrativo, e que este estipula as situações de indeferimento, assim como os requisitos dos candidatos. O n.° 1 prevê que "*A concessão provisória é precedida de concurso público*", no entanto, em relação à respectiva aplicação, não se encontra na proposta de lei qualquer disposição concreta e processual.

No entendimento da Comissão, este artigo não consegue realçar o princípio da obrigatoriedade do concurso público, pelo que sugeriu o enriquecimento do respectivo conteúdo na proposta de lei, por exemplo, a lei prever expressamente a forma do concurso público, as fases do concurso público e as disposições processuais de princípios importantes, entre outros aspectos, senão, não se reflecte a referida obrigatoriedade como princípio para as concessões de terrenos no futuro e, por outro lado, se tudo o que tem a ver com o concurso público for definido por regulamento administrativo, há possibilidade de se estar a violar o disposto no n.° 2 do artigo 4.° da Lei n.° 13/2009.

Segundo o proponente, em relação aos processos de concessão começados por iniciativa da Administração, o respectivo procedimento é definido por regulamento administrativo, nos termos do artigo 53.° da proposta de lei. E nos termos do artigo 7.°, até à entrada em vigor dos diplomas complementares referidos na presente lei, mantém-se em vigor a legislação antiga. Por exemplo, de acordo com o Diploma Legislativo n.° 22/73[119], alterado pelo Decreto-lei n.° 52/91, o concurso público tem fundamento legal. No entanto, o proponente reconheceu e acolheu as opiniões da Comissão, assim, na versão final, aditou ao Procedimento comum as partes componentes das fases do procedimento comum de concessão por iniciativa da Administração (artigo 115.°), a forma do concurso público, o princípio da fixação do preço base do concurso público, as estipulações do regulamento administrativo (artigo 116.°), e a apreciação do resultado da selecção de propostas (artigo 117.°), reforçando assim as disposições relativas ao princípio do concurso público.

Face às alterações mencionadas e tendo em conta a articulação do artigo em causa com o artigo 54.°, na versão final, a sua redacção passou a: "*A concessão provisória é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte.*"

Artigo 55.° (Dispensa de concurso público)

Segundo os esclarecimentos do proponente, a norma sobre a dispensa de concurso público inclui duas situações: as que "devem ser dispensadas de concurso público" e as que "podem ser

[119] "Regulamento da adjudicação, em concurso público, de terrenos vagos do Estado".

dispensadas de concurso público". Em relação aos terrenos rústicos ou de interesse urbano, foram enumeradas quatro situações que "devem ser dispensadas de concurso público" (n.° 1), disposição esta que é idêntica à disposição correspondente na lei vigente. Em virtude de não existirem grandes problemas práticos em relação a esta disposição, a mesma mantém-se nesta proposta de lei, sem qualquer alteração.

Mas são muitas as opiniões no seio da sociedade sobre as situações que "podem ser dispensadas de concurso público". Com o objectivo de tornar o referido regime mais concreto, o Governo procedeu a um balanço da experiência passada da situação de dispensa de concurso público, procedendo a uma definição dos interesses públicos que contribuem para o desenvolvimento social da RAEM, e à enumeração exemplificativa, no n.° 2 deste artigo, das situações frequentes.

Em relação ao regime de dispensa de concurso público, a exemplo da análise efectuada aquando do exame na generalidade, tratou-se de um dos focos do debate da Comissão, e as situações de dispensa de concurso público, reguladas de forma concreta no artigo em causa, foram, naturalmente, matéria alvo de importante discussão no seio da Comissão. Esta concordou com o facto de as referidas disposições estarem mais concretas em comparação com a lei vigente, no entanto, considerou que existe ainda espaço para melhorias.

Em relação ao n.° 1 deste artigo, que prevê as situações que devem ser dispensadas de concurso público, a Comissão nada teve a acrescentar quanto à dispensa na renovação e na transmissão de situações resultantes de concessão, bem como na concessão de pequenas parcelas de terreno insuficientes para construção regular.

Relativamente às situações de conversão da concessão gratuita em onerosa, foram colocadas dúvidas sobre se esta é permitida, e se pode ser dispensada de concurso público. Após algum debate, a exemplo do verificado aquando da análise do artigo 64.°, o regime de conversão da concessão gratuita em onerosa acabou por ser cancelado, sendo então eliminada a alínea 2) do n.° 1.

Por outro lado, tendo em conta que a proposta de lei veio aditar a disposição sobre a concessão de terrenos à instituição de crédito que tenha concedido empréstimo por hipoteca ao concessionário

na situação legalmente prevista, foi aditada uma outra situação que deve ser dispensada de concurso público. Para mais pormenores, ver alínea 4) do n.° 1 do artigo na sua versão final.

Segundo a explicação do proponente, o artigo em causa visa, essencialmente, garantir o aproveitamento útil e efectivo de terrenos, enquanto a garantia aos bancos é apenas uma condição acessória. Mas tendo em conta que o aproveitamento útil e efectivo dos terrenos deve incluir o aproveitamento de terrenos na fase de concessão provisória e, ainda, o reaproveitamento de terreno concedido a título definitivo, foi aditada, na versão final, a garantia aos bancos.

Na alínea 1) do n.° 2 procede-se a uma enumeração exemplificativa das situações que podem ser dispensadas de concurso público, especificando-se as situações da concessão que se fundem no interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM, nomeadamente: (1) Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto ou serviço social; (2) Construção de instalações de utilidade pública; (3) Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo; e (4) Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração.

A Comissão entende que as disposições mencionadas são demasiado vagas e que permitem grande flexibilidade na respectiva execução, podendo ainda haver possibilidade de as dispensas de concurso público se transformarem em vulgares, tal como no passado. Se o âmbito das políticas do Governo for demasiado vasto, então, quase todas as construções podem ser entendidas como "empreendimento que se articule com as políticas do Governo".

O referido artigo permite a dispensa de concurso público a título de "desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto ou serviço social". Um deputado solicitou esclarecimentos acerca da definição "sem fins lucrativos". Significa isto, no essencial, que o requerente não prossegue fins lucrativos ou indica apenas que o empreendimento a desenvolver não prossegue fins lucrativos? Os empreendimentos a desenvolver por uma entidade com fins lucrativos podem ser dispensados de concurso público? Ou os requerentes só podem ser associações sem fins lucrativos?

Segundo os esclarecimentos do proponente, a expressão "sem fins lucrativos" mencionada no referido número não difere do entendimento geral, isto é, o operador não pode obter lucro através

das actividades exercidas. Porém, em virtude dos diplomas especiais regularem o exercício das respectivas actividades, como por exemplo, o diploma legal que regula a educação ou serviços sociais, cuja definição sobre o conceito "sem fins lucrativos" pode ser diferente, não é adequado estabelecer um critério uniformizado.

A Comissão é de opinião que é necessário esclarecer a relação entre a concessão para "construção de instalações de utilidade pública", prevista na subalínea (2) da alínea 1) do n.° 2, e a disposição sobre a concessão de uso privativo, prevista no n.° 2 do artigo 67.° da versão inicial.

O proponente referiu que, em relação à diferença entre a "construção de instalações de utilidade pública" mencionada na subalínea (2) da alínea 1) do n.° 2 do artigo 54.° e a concessão de uso privativo, em termos conceituais, utilidade pública implica actividades de natureza pública, destinadas a todos os membros da sociedade, tais como, serviços de educação e de saúde, que podem ser prestados, directa ou indirectamente, pelo Governo, e que podem também ser prestados por associações ou fundações sem fins lucrativos que sejam declaradas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa; quanto ao serviço público, refere-se a todas as actividades e serviços prestados pelo Governo ou por adjudicação deste a entidades privadas, para satisfação de necessidades básicas da comunidade, tais como, electricidade, telecomunicações, gás natural e transportes colectivos, entre outros.

Quanto à relação entre os dois artigos mencionados, o proponente deu alguns exemplos a título de explicação: caso a companhia de electricidade necessite de um terreno para a construção duma central térmica, e essa necessidade recair sobre um terreno do domínio privado, a concessão será feita em cumprimento do n.° 2 do referido artigo; no caso de a companhia de telecomunicações necessitar de um terreno para a construção da sua estação de emissão de sinais, se estiverem em causa terrenos de domínios previstos no "Código Civil", por exemplo, talude ou via pública, a concessão de uso privativo será feita nos termos do artigo 70.°. Segundo uma opinião, é possível que esta prática possa suscitar alguma confusão de natureza conceptual, ou até levar à perda do significado da distinção dos terrenos em domínio público e privado.

A Comissão reconheceu o poder discricionário do Governo na apreciação das concessões de terrenos, mas teve entendimento diferente em relação à razão para a dispensa de concurso público, considerando as disposições das subalíneas (3) e (4) da alínea 1) do n.° 2 demasiado abstractas,

uma vez que é dada a sensação de que todas as construções podem ser incluídas. Um deputado referiu que, o entendimento sobre a subalínea (3) deve ser conjugado com as subalíneas (1) e (2), isto é "empreendimentos que se articulem com as políticas governamentais nos âmbitos comerciais e industriais". Contudo, é impossível determinar o conteúdo da "articulação com as políticas", designadamente porque, segundo o procedimento de concessão apresentado pelo Governo à Comissão, o pedido em causa deve ser apreciado, em primeiro lugar, por titulares de cargos técnicos e não por responsáveis pela tomada de decisão, e se o empreendimento de um determinado terreno está ou não em "articulação com as políticas do Governo" é uma decisão que compete, em absoluto, aos titulares do Governo. Porém, a proposta de lei não prevê critérios para esta distinção. Assim sendo, a Comissão entendeu, unanimemente, que as referidas disposições abrangem uma área demasiado vasta, e sugeriu ao Governo que procedesse à pormenorização das mesmas.

Naturalmente, houve também uma opinião que defendeu que o empreendimento pode pertencer a um plano de construção urbanística promovido pela Administração, ou corresponder às políticas do Governo, ou pode até uma parte dele ser destinada à construção de instalações de utilidade pública, ora, todos estes factores devem ser considerados, mas não devem ser razão suficiente para a dispensa de concurso público.

A versão final foi aperfeiçoada, passando a concretizar as disposições sobre os "empreendimentos que se articulam com as políticas", tendo sido aditada a publicação, através da forma de enumeração exemplificativa, dos empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo já tornadas públicas, designadamente, através das formas seguintes: menção nas Linhas de Acção Governativa anuais; divulgação em reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do Governo para resposta a perguntas relacionadas com as Linhas de Acção Governativa e o seu relatório; e divulgação em conferências de imprensa sobre as políticas promovidas pelo Governo.

Em relação à disposição da alínea 2) do n.° 2 - o concurso público pode ser dispensado quando a concessão "se destine à construção de edifício cuja finalidade dominante seja a de habitação e afecto exclusivamente a utilização dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM - e à sua implementação prática, a proposta de lei não prevê qualquer forma,

nomeadamente, no que respeita ao pedido a título individual ou de entidade, nem quanto ao regime a adoptar para a construção de edifícios, etc..

Segundo o proponente, não há registo de ter havido lugar a este tipo de concessão após a transferência de soberania. Antes da transferência de soberania, o Governo construiu algumas residências destinadas aos funcionários públicos, mas não esteve em causa qualquer concessão de terrenos, ou seja, tratou-se de património da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF). Os terrenos em causa foram classificados do domínio privado através de despacho, e após a conclusão dos edifícios, procedeu-se ao respectivo registo de propriedade horizontal. Algumas das residências destinadas aos funcionários públicos foram adquiridas pela Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) junto de particulares, portanto, são fracções privadas. Relativamente a alguns edifícios construídos por obras sociais pode ter havido lugar à concessão de terrenos, mas por falta dos respectivos dados, não foi possível obter uma resposta.

Por outro lado, com o objectivo de mostrar que as concessões para as referidas construções se destinaram, essencialmente, a fins habitacionais, e ainda à utilização por parte de pessoal no activo ou aposentado da Administração Pública da RAEM, a redacção do artigo em causa foi alterada na sua versão final.

Para além disso, em relação aos n.^{os} 2 e 3 do referido artigo, registou-se uma opinião no sentido do aditamento do termo "requerimento", a fim de mostrar que o respectivo procedimento deve ser efectuado através de requerimento, e que não se trata de um concurso público que deve ser automaticamente dispensado, ou de um concurso público que pode ser dispensado. O proponente defendeu a clareza da redacção e entendeu não haver necessidade de proceder a qualquer alteração.

A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

Artigo 56.º (Cláusulas especiais)

Este artigo corresponde ao artigo 55.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, este artigo dispunha de cinco números. A Comissão nada teve a acrescentar quanto ao conteúdo, mas no respeitante ao âmbito formal, entende que os últimos três números versam, de facto, sobre as exigências da presente lei em relação ao prémio e ao regime de determinação do seu montante, exigências estas que não devem ser integradas nas cláusulas especiais constantes do contrato de concessão. Por isso, a Comissão sugeriu que o conteúdo dos números 3 a 5 fosse individualizado num outro artigo autónomo. O proponente concordou com a sugestão e procedeu à respectiva individualização - são então os primeiros três números do artigo 57.º da versão final.

Relativamente ao conteúdo dos primeiros dois números deste artigo, um deputado entende que todas as concessões devem estar sujeitas ao pagamento de prémio, excepto as gratuitas, então, as cláusulas para a fixação do prémio são as que devem ser mencionadas no contrato de concessão normal, ou seja, são cláusulas normais de um qualquer contrato. Assim sendo, é inadequado que estas cláusulas sejam excepcionalmente mencionadas no contrato como cláusulas especiais. No entanto, o proponente entende que esta previsão não prejudica o conteúdo.

Por outro lado, como foi aditado o disposto da alínea 4) do n.º 1 ao artigo anterior, por regra, de acordo com o n.º 3 do artigo 155.º na sua versão final, a transmissão está sujeita ao pagamento de prémio adicional, mas como a questão da necessidade de pagamento deste prémio por parte das instituições de crédito deve ser resolvida por lei, procedeu-se ao aditamento do n.º 3 ao presente artigo, determinando que: *"Sem prejuízo do disposto na alínea 1) do n.º 3 do artigo 155.º, na concessão do terreno prevista na alínea 4) do n.º 1 do artigo anterior, a instituição de crédito está isenta do pagamento de prémio, mas deve restituir à RAEM o saldo do preço de transmissão após deduzidos o montante do empréstimo, os juros devidos e as despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão."*.

A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

Artigo 57.º (Prémio) - artigo novo

Tal como no artigo anterior, os primeiros três números do presente artigo foram retirados do conteúdo do artigo anterior, e o seu n.º 1 prevê que o prémio pode ser pago em numerário ou em espécie. Em comparação com a lei vigente, o pagamento em espécie é uma inovação.

O n.º 2 determina que o método de determinação do valor do prémio, bem como a sua forma de pagamento, processamento e liquidação são fixados por regulamento administrativo.

O n.º 3 estipula que, na fixação do valor do prémio, deve ter-se como referência, designadamente, a localização do terreno, a finalidade da concessão, as mais-valias, os custos suportados ou a suportar, a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores.

Segundo o proponente, as novas previsões da proposta no que diz respeito ao prémio são as seguintes: 1. Acrescentou-se aos factores de ponderação a "taxa de inflação" e o "preço de adjudicação nos concursos públicos anteriores", para que o prémio possa reflectir melhor o valor do terreno no mercado; 2. Introduziram-se cláusulas especiais nos contratos de concessão; 3. Definiu-se que a falta de pagamento do prémio pelo concessionário implica a rescisão da respectiva concessão; 4. Introduziu-se uma nova forma de pagamento do prémio – pagamento em espécie, que pode ser aplicável à situação de troca dos direitos sobre terrenos.

A Comissão considera que, embora se tenham efectuado alguns ajustamentos à proposta, em comparação com a lei vigente, o actual mecanismo regular de revisão do prémio continua, no entanto, a ser obsoleto, ou seja, o montante do prémio não corresponde aos valores de mercado. A Comissão exige ao proponente um esclarecimento sobre o resultado da análise sobre esta questão, realizada na fase de elaboração da proposta de lei, alegando a necessidade de se proceder à revisão do regime do prémio vigente, nomeadamente, no sentido da aproximação do montante do prémio aos valores de mercado.

Para o efeito, a Comissão teve reuniões com os representantes do Governo para discutir a questão da revisão do prémio, nas quais foi também analisado o regime de prémio no Interior da China e em Hong Kong. Um deputado considera que o regime do Interior da China não é adequado para Macau, atendendo às diferenças dos respectivos regimes fiscais. Mas a experiência de Hong Kong, pelo contrário, pode servir de referência, daí ter proposto a introdução adequada da figura da Comissão de Avaliação. Segundo outras opiniões, embora o regime da Comissão de Avaliação de

Hong Kong seja eficaz, é difícil para Macau avançar, a curto prazo, com um regime de avaliação, uma vez que faltam profissionais e respectivos regimes de certificação, e nem sequer existe um mecanismo de avaliação uniformizado, portanto, não estão ainda reunidas as condições para se avançar com uma Comissão de Avaliação.

O proponente referiu que, segundo um estudo levado a cabo, o regime de prémio vigente é razoável. No que diz respeito ao acompanhamento dos valores de mercado, o mais importante é a actualização do valor V[120] (valor de mercado por m^2). Actualmente, os dados do valor V são disponibilizados por quatro intervenientes, designadamente, a Direcção dos Serviços de Finanças, a Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, empresas de avaliação imobiliária independentes e o sector imobiliário. Acrescentou ainda que, no futuro, o valor V vai ser detalhado e que os seus parâmetros serão actualizados através de ajustamentos intercalares, para que o prémio possa acompanhar os valores de mercado, sublinhando assim que, actualmente, a solução mais adequada é optimizar o regime do prémio vigente.

Relativamente à proposta do conteúdo a constar da proposta de lei, um deputado não está de acordo com a definição do prémio através de regulamento administrativo. Um outro deputado referiu que, actualmente, o valor do prémio está indexado ao lucro previsto, ou seja, é semelhante ao imposto complementar de rendimentos, no entanto, verifica-se uma manifesta desarticulação em relação ao valor dos terrenos, desarticulação esta que resulta da estimativa dos rendimentos e de custos futuros. Isto não tem qualquer relação com a realidade, portanto, para dar resposta às necessidades da sociedade, há que alterar esta situação e passar a ter por base o valor dos terrenos, passando assim o valor do prémio a ser fixado de acordo com o valor real dos terrenos.

Houve opiniões entendendo que, a forma de cálculo do prémio deve ser simplificada, por exemplo, ser uma entidade especializada e a comissão de avaliação a definirem o "lucro estimado". Um outro deputado propôs a eliminação da parte onde se refere "os custos suportados ou a suportar", no sentido de simplificar a metodologia para a fixação do prémio.

Em relação à situação de reaproveitamento de terrenos, o conceito de prémio é semelhante ao conceito de arrecadação de impostos, assim sendo, é necessário calcular o lucro. A "percentagem

[120] Vide Regulamento Administrativo n.º 16/2004 e Despacho do Chefe do Executivo n.º 267/2007 – Cálculo e método de determinação do montante do prémio de concessão.

do lucro estimado" é um dos parâmetros para o cálculo do prémio - 40% para os terrenos em situação de nova concessão e 20% para os terrenos em situação de reaproveitamento. Segundo um deputado, o cálculo do prémio deve ser efectuado em consonância com o objectivo do reaproveitamento (uso próprio ou venda). Se estiver em causa o aumento do índice de utilização do solo, o método de cálculo para fixar o prémio também deve ser diferente, pois não é racional manter em 20% a percentagem do lucro estimado para a área bruta de construção aumentada no caso de reaproveitamento de terrenos, na sua opinião, essa percentagem deve ser 40%.

Por outro lado, os dois novos factores previstos na proposta de lei, ou seja, "a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores", não estão reflectidos na fórmula de cálculo do prémio. E não se sabe a que modalidade de concurso público correspondem estes preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores, ora, a presente proposta de lei não prevê as modalidades de concurso público, e os preços de adjudicação podem ser diferentes se estiverem em causa modalidades de concurso público distintas.

Quanto ao cálculo do prémio e à sua vigência, se os efeitos jurídicos do contrato de concessão vigorarem a partir da data da publicação no Boletim Oficial, as obras de desenvolvimento não devem ser iniciadas antes desta publicação. E se o despacho só for publicado 2 ou 3 anos depois do início da obra, o montante do prémio estará, nessa altura, desactualizado.

Após a discussão levada a cabo, a Comissão sugeriu que a proposta de lei preveja, expressamente, um mecanismo regular e a médio prazo de revisão do prémio, por exemplo, todos os anos ou de dois em dois anos, e solicitou ainda ao Governo que procedesse à revisão do actual regime de prémio nos termos desta lei, ou seja, após a sua entrada em vigor, e que, nessa sequência, procedesse aos necessários ajustamentos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, o cálculo do prémio tem, certamente, a ver com o lucro, e se se eliminar da fórmula de cálculo a parte dos "custos suportados ou a suportar", é o mesmo que acabar com o regime de prémio vigente.

Quanto ao cálculo do prémio no caso de reaproveitamento dos terrenos, a percentagem do lucro estimado foi reduzida para 20%, tendo sido tida em consideração a dificuldade em adquirir edifícios mais antigos em Macau. No entanto, o Governo acrescentou que vai continuar a estudar e a optimizar a respectiva fórmula de cálculo do prémio.

O proponente referiu que vai realizar estudos sobre a criação de um mecanismo regular de ajustamento dos parâmetros para o cálculo do prémio e sobre a criação de um outro mecanismo para ajustamentos intercalares, no sentido de recolher dados e proceder às respectivas actualizações. Por outro lado, a fim de que o prémio fixado possa ser mais aproximado dos valores de mercado, vão ser aperfeiçoados os métodos de recolha de dados para definição dos parâmetros para fixação do prémio e encurtado o tempo para os respectivos ajustamentos.

Após a discussão levada a cabo, ambas as partes chegaram ao consenso de que a proposta deve prever, expressamente, um mecanismo regular para a revisão do prémio. Para este efeito, foi aditado o n.º 4 que determina que os montantes que servem de base para o cálculo do valor do prémio devem ser revistos, pelo menos, de dois em dois anos.

Quanto aos parâmetros para o cálculo do prémio, na versão final alterou-se a "Taxa de Inflação" para "Índice de Preços no Consumidor geral", e aditaram-se as modalidades de concurso público no artigo 116.º, com vista a esclarecer melhor o preço de adjudicação nos concursos públicos.

No caso da transmissão da concessão provisória e da transmissão do reaproveitamento de terrenos concedidos a título definitivo, na versão final da proposta de lei foi aditado o mecanismo de pagamento da diferença entre os prémios para as situações em que o reaproveitamento dos terrenos ainda não tenha sido concluído, ou seja, é obrigatório pagar ao Governo a diferença entre o prémio fixado no deferimento da transmissão da concessão e o prémio originalmente fixado na concessão de terrenos. O artigo 155.º da versão final da proposta de lei veio esclarecer, mais detalhadamente, a respectiva forma de cálculo.

Após as referidas alterações, embora o regime do prémio tenha sido aperfeiçoado e tenha contado com o acordo da Comissão, esta considera que as mesmas não passam de uma solução transitória, e relembrou o Governo acerca do problema da desarticulação do valor do prémio em relação aos valores de mercado, assunto que ainda não está resolvido e que deve ser, ulteriormente, alvo de revisão.

Artigo 58.º (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 56.º da proposta de lei inicial.

Este artigo regula o regime jurídico da concessão por arrendamento de terrenos rústicos, e a sua redacção é basicamente igual à da lei vigente, apenas tendo sido acrescentado o termo "concessão".

Artigo 59.º (Prazo)

Este artigo corresponde ao artigo 57.º da proposta de lei inicial.

Na versão chinesa foi alterado o título "期限" para "期間". É mister referir que outros preceitos também sofreram as devidas adaptações, sem haver necessidade de aqui as explicar, artigo a artigo.

Este artigo prevê que o prazo do arrendamento é fixado no respectivo contrato, não podendo exceder dez anos, e que o prazo das renovações não pode exceder, para cada uma, dois anos. E ainda que a renovação do arrendamento depende de autorização prévia do Chefe do Executivo, a requerimento do concessionário, apresentado no período entre seis meses e três meses antes do fim do prazo da concessão e sucessivas renovações.

Por outro lado, atendendo às alterações dos artigos anteriores, a redacção do n.º 4 passa a ser: *"À demais tramitação relativa ao pedido de renovação aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições dos artigos 50.º a 52.º."*.

Artigo 60.º (Renda)

Este artigo corresponde ao artigo 58.º da proposta de lei inicial.

Este artigo é igual ao correspondente artigo da lei vigente, tendo havido apenas lugar à rectificação de alguns termos na versão final. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

Artigo 61.º (Obrigatoriedade de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 59.º da proposta de lei inicial.

Com base nas mesmas razões que presidiram ao artigo 54.º, na versão final foram efectuados alguns ajustamentos a este artigo, ou seja, este artigo nada regula sobre a matéria do despacho administrativo, passando então a sua a redacção a ser a seguinte: "A concessão provisória é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte.".

Artigo 62.º (Dispensa de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 60.º da proposta de lei inicial.

Com vista à respectiva correspondência com o artigo 55.º, o título do presente artigo foi alterado de "公開招標的豁免" para "豁免公開招標"na sua versão chinesa.

A Comissão concorda com o conteúdo deste artigo, mas no respeitante ao âmbito da "promoção da protecção ambiental", tem dúvidas sobre qual é a entidade à qual cabe esta tarefa e ainda sobre os critérios de que a mesma dispõe no processo de concessão de terrenos, para decisão sobre a respectiva integração no âmbito da "promoção da protecção ambiental".

Segundo o proponente, no que diz respeito à dispensa obrigatória no caso dos terrenos rústicos, não há diferenças entre a lei vigente e a proposta de lei. Só "quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental" é que é permitida a dispensa de concurso público. Quanto à

matéria da protecção ambiental, existem já leis a cumprir, e durante o processo de concessão, exige-se aos serviços competentes a emissão dos respectivos pareceres.

Atendendo à alteração do artigo 147.°, foi alterado o conteúdo da alínea 2) do n.° 1 deste artigo.

Artigo 63.° (Proibição de subarrendamento)

Este artigo corresponde ao artigo 61.° da proposta de lei inicial.

Na versão chinesa foi apenas alterada a expressão "轉租" para "轉租賃", mantendo-se o conteúdo. Este artigo prevê, expressamente, que é proibido o subarrendamento da totalidade ou parte do terreno concedido.

Artigo 64.° (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 62.° da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, este artigo estipulava: "*1. As concessões gratuitas regem-se pelos preceitos especiais que lhes respeitem, pelas cláusulas dos respectivos contratos e, subsidiariamente, pelas disposições aplicáveis ao arrendamento com fins idênticos. 2. Os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo. 3. Nas concessões gratuitas, o concessionário está isento de qualquer pagamento.*".

A propósito do regime de dispensa de concurso público, a Comissão e o proponente entraram numa ampla discussão acerca de vários problemas:

Primeiro, as condições e os critérios para a dispensa de concurso público. Nos termos das disposições da versão inicial da proposta de lei, na concessão gratuita, os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público, entretanto, era ainda permitida a conversão da concessão gratuita em onerosa. No entanto, apenas o artigo 39.° da proposta de lei regula sobre o objecto da

concessão gratuita, isto é: "*As concessões gratuitas só podem ser atribuídas a: 1)Pessoas colectivas públicas; 2)Pessoas colectivas de utilidade pública; 3) Confissões religiosas legalmente reconhecidas, quando os terrenos se destinem à construção de templos, locais de culto ou à realização das suas actividades assistenciais e de ensino.*", e nada se define quanto às condições ou requisitos em que se permite a apresentação do pedido ou a concessão gratuita, nem se sabe bem, ainda, se será bastante aos sujeitos acima mencionados formularem os respectivos pedidos para a todos serem concedidos terrenos. Mais ainda, segundo as informações facultadas à Comissão pelo Governo, até 31 de Março de 2013, existiam em Macau mais de 110 Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (vide anexo para mais pormenores), assim sendo, será adequada a concessão gratuita de terrenos a todas essas pessoas? Isto merece a nossa ponderação!

De acordo com o proponente, a concessão gratuita implica a celebração de um contrato especial e a aplicação de procedimentos especiais. As Pessoas colectivas públicas previstas no artigo 39.º são "entidades constituídas para fins de interesse público e com poder público exercido em seu próprio nome", por exemplo, o Instituto de Habitação; depois, existem ainda as Pessoas colectivas de utilidade pública e as Confissões religiosas legalmente reconhecidas, que são todas, em si, entidades sem fins lucrativos, às quais podem ser concedidos terrenos gratuitamente, segundo a sua habilitação subjectiva, não sendo necessário que reunam quaisquer outros requisitos.

Segundo, devem ou não devem ser permitidas a conversão das concessões gratuitas em onerosas e a alteração da finalidade das concessões. Na versão inicial, o artigo 63.º previa: "*1. As concessões gratuitas podem ser convertidas em concessões onerosas. 2. Na sequência da conversão em concessão onerosa, o concessionário obriga-se a pagar o prémio previsto no respectivo contrato de revisão da concessão. 3. O concessionário paga, a partir da conversão, a renda que for fixada, de harmonia com as tabelas vigentes no momento da conversão.*".

O artigo 135.º (Conversão de concessão gratuita em onerosa) previa: "*1. A concessão gratuita deve ser convertida em onerosa, quando: 1)A situação jurídica do concessionário se altere, deixando de ter legitimidade para possuir a concessão gratuita; 2) O concessionário pretenda transmitir a situação resultante da concessão a entidade que não disponha de legitimidade para possuir concessão gratuita nos termos do artigo 39.º. 2. Se o pedido de transmissão de situação resultante da concessão gratuita referido na alínea 2) do número anterior for acompanhado de pedido da alteração de finalidade da concessão ou modificação de aproveitamento do terreno*

concedido, os dois pedidos são apreciados em conjunto ao abrigo das disposições do número anterior e do artigo 133.º.".

O artigo 141.º (Regime da concessão gratuita) previa: "*Na concessão gratuita só pode ser autorizada a transmissão de situações resultantes da concessão a entidade que não seja uma das previstas no artigo 39.º, após a conversão da concessão em onerosa.*".

Segundo os esclarecimentos do proponente, sempre que o concessionário perder a legitimidade para possuir a concessão gratuita, ou pretender transmitir a situação resultante da concessão a uma entidade que não disponha dessa legitimidade, nos termos do artigo 39.º, basta a concessão inicial ser convertida em onerosa e ter sido pago o prémio fixado pelo contrato de revisão da concessão, bem como ser paga, a partir da conversão, a renda que for fixada, de acordo com as tabelas vigentes no momento da conversão, para ser permitida a conversão da concessão.

A Comissão não concordou com esta explicação, porque, tal como na análise efectuada em relação à questão anterior, a concessão gratuita depende, quase essencialmente, da habilitação das entidades, por outras palavras, podem àquelas entidades ser concedidos gratuitamente terrenos devido à sua especial identidade. Assim sendo, se for alterada a situação jurídica do concessionário e este perder a legitimidade para possuir a concessão gratuita, deverá, mesmo nestas circunstâncias, ser permitida a transmissão? E deverá permitir-se ao concessionário a transmissão da situação resultante da concessão a entidades que não disponham de legitimidade para possuir a concessão gratuita, nos termos do artigo 39.º? Estas são questões merecedoras de ponderação!

Por outro lado, uma vez permitida a conversão gratuita em onerosa, significa que é também permitida a alteração da finalidade do terreno, por exemplo, permite-se a alteração da finalidade de um terreno destinado à construção de um templo para outros fins, ora, se assim for, a concessão gratuita original perde todo o sentido.

Segundo o entendimento da Comissão, se o concessionário perde a legitimidade para possuir concessão gratuita, perde também a qualidade que lhe permite possuí-la, e nestas circunstâncias, deve o Governo retomar o terreno em causa. Mas, por outro lado, a concessão gratuita só se verifica por causa da qualidade do concessionário. Neste contexto, não deve permitir-se a transmissão da situação resultante da concessão a entidade que não disponha de legitimidade para lhe ser atribuída a concessão gratuita, nos termos do artigo 39.º. Se não, podem as pessoas aproveitar-se da

concessão gratuita para "fugir" ao concurso público. Mais ainda, a Comissão tomou como referência os regimes congéneres aplicados em outros países e regiões, onde, de uma forma geral, são proibidas, rigorosamente, a alteração da finalidade e a alienação dos terrenos concedidos gratuitamente, daí a sua proposta de eliminação desta norma.

Um deputado manifestou o seu acordo, em princípio, relativamente a esta opinião da Comissão, ou seja, que não deve permitir-se a conversão da concessão gratuita em onerosa, mas deixou um alerta à mesma e ao proponente, no sentido de ter de se tomar em consideração algumas realidades, por exemplo, as instituições de beneficência às quais foram gratuitamente concedidos terrenos e que, para o reaproveitamento dos mesmos, podem ter de utilizar o poder que lhes foi concedido para conseguirem financiamento do promotor, e procederem à reconstrução conjunta da edificação em causa. Assim sendo, se não houver um regime que contemple estas situações, pode ser afectado o bom aproveitamento dos terrenos por parte das referidas instituições.

Afirmou ainda um deputado que a concessão gratuita nos anos 40 e 50 era diferente da actual. Antigamente, a diferença entre as concessões gratuita e onerosa não se prendia com a necessidade de realização de concurso público nem com o pagamento do prémio, mas sim com o pagamento de uma renda, no caso da concessão onerosa. Portanto, entende aquele deputado que há que ponderar sobre se é justo e razoável fixar limitações idênticas às das transmissões para as concessões gratuitas antigas e novas.

Após uma ampla discussão, entenderam ambas as partes, por unanimidade, que não devem ser permitidas nem a conversão da concessão gratuita em onerosa, nem a alteração da finalidade da concessão. Para este fim, foram então canceladas a alínea 2) do n.º 1 do artigo 54.º, artigo 135.º e o artigo 141.º da versão inicial, bem como alterado o disposto do n.º 3 deste artigo para: "*A concessão gratuita não pode ser convertida em onerosa, nem a sua finalidade pode ser alterada.*". Mais ainda, as concessões gratuitas do passado vão ser reguladas pelas disposições transitórias.

Terceiro, podem ou não fixar-se encargos aos direitos dos concessionários (concessões gratuitas) e permitir, ou não, a fixação de critérios para esses encargos. O n.º 2 deste artigo dispõe: "*Os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo.*".

Durante o debate, a Comissão levantou algumas questões sobre este número, e a primeira tem a ver com o referido acto carecer de autorização do Chefe do Executivo. Como a proposta de lei nada dispõe sobre os critérios para a devida autorização, a sua aplicação só vai ser dificultada.

A segunda questão tem a ver com a autorização da fixação de encargos, isto é, o terreno é concedido gratuitamente pelo Governo, portanto, se se permitir a hipoteca, o terreno é posto a leilão e o Governo pode sofrer graves prejuízos. Quanto à questão de se dever ou não limitar os direitos resultantes da concessão gratuita na transmissão judicial, se a resposta for afirmativa, há então que os elencar concretamente. Mais ainda, na situação em que se fixam encargos aos direitos do concessionário ou à sua transmissão, será que há ainda lugar ao pagamento da diferença do valor do terreno, depois de este ser vendido em leilão ou ser transmitido? Isto merece ponderação!

Na verdade, há ainda quem entenda que, se for proibida a fixação de encargos, o concessionário vai ter dificuldades em conseguir financiamento para a reconstrução da sua edificação. O objectivo da concessão de terrenos é estes serem aproveitados, portanto, sob o pressuposto do princípio da proibição da hipoteca, pode ser aditada uma situação de ressalva, isto é, no momento da prestação da caução ou da indicação de fiador, pode o Chefe do Executivo autorizar a hipoteca de terrenos concedidos gratuitamente. Mas há quem também entenda que nas concessões gratuitas não há lugar ao pagamento de prémio, por isso, ao permitir-se a hipoteca, podem, eventualmente, acarretar-se, prejuízos injustificáveis para o Governo.

Segundo o proponente, os terrenos concedidos gratuitamente podem ser retomados a qualquer momento, por isso, não é permitido utilizar os direitos resultantes da concessão gratuita para a realização de hipoteca.

Depois de ampla discussão, o n.º 2 deste artigo acabou, na versão final, com a seguinte redacção: "*O direito resultante da concessão não pode ser onerado, designadamente hipotecado, nem pode ser transmitido.*".

Quarto, relação entre os procedimentos da concessão gratuita e da dispensa de concurso público. O n.º 2 do artigo 131.º da versão inicial previa: "*Nos procedimentos de concessão gratuita os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público.*". Entretanto, apenas o artigo 54.º prevê que, na conversão de concessão gratuita em onerosa, é dispensado o concurso público. Não estão aqui incluídas as novas concessões gratuitas. Será que o concurso público é sempre

dispensado nas concessões gratuitas? Ou será que, mesmo no caso das concessões gratuitas, também se obedece aos procedimentos para a dispensa de concurso público?

Segundo o proponente, as concessões gratuitas têm que obedecer às disposições sobre a dispensa de concurso público, previstas no artigo 54.º da versão inicial. A Comissão entende que não existe normação para esta matéria, especialmente com a inclusão das Pessoas colectivas públicas nas entidades previstas no artigo 39.º, isto porque, assim, se fica sem saber se as Pessoas colectivas públicas têm, ou não, de obedecer às disposições referentes à dispensa do concurso público quando requerem a concessão gratuita de terrenos. Segundo o proponente, as concessões para as Pessoas colectivas públicas têm sempre o interesse público como objectivo, conformando-se, assim, com os requisitos para essa dispensa.

Mais ainda, durante o debate, registaram-se opiniões no sentido da insuficiência do grau de transparência das concessões gratuitas, da arbitrariedade da sua conversão em onerosa, e ainda quanto à possibilidade de alteração da sua finalidade. A propósito disto, propõe-se que, sempre que esteja envolvido o interesse público, o caso seja submetido a discussão nesta Assembleia Legislativa, com vista a que o público possa ser devidamente informado. Por outro lado, a realização de debate neste hemiciclo permitirá ao Governo e ao concessionário exporem os seus fundamentos acerca da concessão em causa.

Atendendo à eliminação do regime de conversão e à indispensabilidade de a concessão gratuita cumprir as disposições para a dispensa de concurso público, ficam resolvidos os problemas acima mencionados. Em simultâneo, com vista a ficar bem expresso que a concessão gratuita tem de cumprir as regras para a dispensa de concurso público e que há que reforçar o respectivo grau de transparência, foi aditado ao artigo 138.º da versão final uma norma para este fim. Para mais detalhes sobre esta matéria, ver análise efectuada àquele artigo.

Quinto, o n.º 3 deste artigo, n.º 1 do artigo 96.º e artigo 111.º da versão inicial da proposta de lei previam a dispensa de custos e encargos na concessão gratuita. A Comissão entende que se deve proceder à fusão destes artigos. Com o acolhimento desta proposta por parte do proponente, o n.º 4 deste artigo passou a ter a redacção seguinte: "*Na concessão gratuita, o concessionário está isento do pagamento de quaisquer despesas, encargos, taxas ou emolumentos*.". E, em simultâneo, foram eliminados o n.º 1 do artigo 96.º e o artigo 111.º.

É mister salientar que na versão portuguesa deste número se utilizam quatro termos, mas como na língua chinesa a terminologia para "despesas" e "taxas" é a mesma (費用), na versão chinesa aparecem apenas os três seguintes termos: (費用、負擔或手續費).

A Comissão manifestou o seu acordo em relação à redacção proposta.

Artigo 65.º (Limite de área do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 64.º da proposta de lei inicial.

A epígrafe deste artigo passou de "Limite de área" para "Limite de área do terreno".

Este artigo prevê que: As áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, não podendo exceder os limites estabelecidos na presente lei.

A propósito da manutenção das disposições do vigente artigo 67.º, isto é, as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, a Comissão fez um alerta ao Governo, no sentido do reforço da fiscalização sobre o aproveitamento dos terrenos gratuitamente concedidos.

Artigo 66.º (Caducidade)

Este artigo corresponde ao artigo 65.º da proposta de lei inicial.

A redacção inicial deste artigo previa que:

"As concessões gratuitas caducam: 1) Quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos;

2) Quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado, salvo se o for por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo."

As concessões gratuitas caducam quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos. Mas, em simultâneo, o artigo 163.º da versão inicial previa que, as concessões podem ser rescindidas pelo Chefe do Executivo quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos. A caducidade e a rescisão da concessão implicam diferentes consequências jurídicas, e agora, a proposta de lei prevê diferentes consequências para a mesma causa. A Comissão propôs a alteração destas normas.

A alínea 2) deste artigo previa que, quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado, cabe ao Chefe do Executivo considerar o motivo de não concretização para decidir sobre a imputação, ou não, de responsabilidades ao concessionário. Só que faltam critérios concretos sobre os conceitos "não imputável" e "motivo justificativo". Neste tipo de normas, o poder discricionário é demasiado grande, o que dificulta a fiscalização pública. A Comissão entende que há que concretizar melhor os referidos critérios. Mais ainda, tal como neste artigo, também nas normas referentes aos terrenos urbanos e rústicos não existem ressalvas, assim sendo, não deve esta ressalva ser eliminada?

Segundo o proponente, a ressalva deve ser mantida. No entanto, concorda com a opinião da Comissão no que diz respeito à adopção de tratamentos distintos para a caducidade e rescisão. Afirmou ainda o proponente que ia distinguir, claramente, as diferentes situações de caducidade e rescisão. Quanto ao aproveitamento fora do prazo, vai continuar a ser aplicado o regime de caducidade porque, na realidade, muitos contratos de concessão prevêem que a consequência do aproveitamento fora do prazo é a caducidade. Para outras situações aplica-se o regime de rescisão.

E em consequência disto, a alínea 1) acima mencionada passa a dispor sobre as situações de rescisão, é aditado o artigo autónomo seguinte para a fixação das situações concretas de rescisão da concessão e, em simultâneo, são introduzidas alterações na redacção desta alínea, que passa então a ter a seguinte versão final: "*A concessão gratuita caduca, quando o aproveitamento não se concretize em qualquer um dos prazos fixados no respectivo contrato de concessão ou previstos no*

n.º 2 do artigo 104.º, salvo por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.".

A Comissão manifestou o seu acordo em relação às alterações introduzidas.

Artigo 67.º (Rescisão) - artigo novo

De acordo com a análise efectuada em relação ao artigo anterior, na versão final procede-se a uma distinção entre as situações de caducidade e rescisão, classificando-se a situação em que pode haver lugar à rescisão da concessão, isto é, quando "A utilização do terreno se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos".

Por outro lado, tendo em conta a alteração do artigo 64.º, as situações violadoras deste artigo passaram a ser situações de rescisão da concessão, e a sua redacção final passou a ser a seguinte: "*A concessão pode ser rescindida pelo Chefe do Executivo, quando: 1) O concessionário, na sequência de mudança da sua situação jurídica, deixe de ter legitimidade para ser atribuída a concessão gratuita e essa situação jurídica se mantenha há mais de um ano; 2) Se verifique a alteração de finalidade da concessão; 3) Se verifique a modificação do aproveitamento do terreno sem autorização prévia; 4) A utilização do terreno se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos; 5) Se verifique a violação do disposto no n.º 2 do artigo 64.º; 6) Se verifique a violação das obrigações para as quais seja estabelecida tal sanção no contrato.*".

É mister salientar que, em relação à situação em que o concessionário, na sequência de mudança da sua situação jurídica, deixe de ter legitimidade para lhe ser atribuída a concessão gratuita, o proponente entende que não é oportuno declarar, de imediato, a rescisão da concessão, por isso, tornou expresso na referida alínea 1) que, se a referida situação jurídica se mantiver durante mais de um ano, pode o Chefe do Executivo rescindir a respectiva concessão.

Artigo 68.º (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 66.º da proposta de lei inicial.

Em comparação com a lei vigente, a presente secção sobre a Concessão de uso privativo inclui um novo conteúdo, que foi aditado com o objectivo de permitir à Administração dispor de mais um meio para tratar os terrenos do domínio público, a fim de neles poder instalar equipamentos e instalações de utilidade pública fixas e não desmontáveis, por exemplo, postos para venda de produtos petrolíferos e de apoio ao trânsito rodoviário, bem como instalações necessárias para garantir os serviços de telecomunicações e abastecimento de electricidade, gás natural e água. A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta opção legislativa.

Este artigo prevê que: *A concessão de uso privativo rege-se pelos preceitos especiais que lhe digam respeito, pelas cláusulas do respectivo contrato e, subsidiariamente, pelas disposições aplicáveis ao arrendamento com fins idênticos.*

É mister salientar que, na versão final, foi aditada a expressão "concessão" em vários artigos.

Artigo 69.º (Objecto)

Este artigo corresponde ao artigo 67.º da proposta de lei inicial.

A Comissão não teve nada a acrescentar em relação a este artigo, nem o mesmo sofreu quaisquer alterações.

Artigo 70.º (Conteúdo)

Este artigo corresponde ao artigo 68.º da proposta de lei inicial.

Na versão originária deste artigo existiam cinco números sobre a concessão de uso privativo. As questões levantadas pela Comissão limitaram-se, exclusivamente, ao disposto constante da alínea 2) do n.º 5: "*São proibidos: A alteração do aproveitamento ou da finalidade, salvo quando o Chefe do Executivo determine fundamentadamente essa alteração ou o plano urbanístico o exija.*". A Comissão entende que ao texto desta norma falta conteúdo concreto sobre os procedimentos necessários, isto é, o Chefe do Executivo pode proceder à referida alteração por sua própria iniciativa? Se bem que esteja previsto que, sempre que haja lugar àquela alteração, o Chefe do Executivo tem de a fundamentar, não estão explícitas as condições que lhe permitem fazê-la. Assim sendo, propõe-se a regulamentação expressa das condições e procedimentos para a tomada de decisão por parte do Chefe do Executivo no que respeita à alteração das concessões de uso privativo.

O proponente acolheu a opinião da Comissão e eliminou, na versão final, as disposições referentes à decisão de alteração do Chefe do Executivo, restringindo ainda o poder discricionário do mesmo. Por outro lado, atendendo à harmonização com a Lei do Planeamento Urbanístico, prevê-se que, em princípio, é proibida a alteração de finalidade nas concessões de uso privativo, salvo quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou da repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado.

Quanto às disposições da alínea 7) do n.º 2 do artigo 73.º da versão inicial, em que é declarada a caducidade se o terreno concedido for considerado necessário à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir, não se trata de uma situação de imputação de responsabilidades ao concessionário, só que a este não é dada qualquer garantia, situação que é injusta. Neste contexto, foi aditado o n.º 4 a este artigo na sua versão final, prevendo a respectiva indemnização e ainda uma ressalva: salvo disposição em contrário do contrato de concessão de serviços públicos, se houver. Este número passa, então, a ter, a seguinte redacção: "*No caso previsto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 75.º, o concessionário da concessão onerosa tem direito a ser indemnizado pelo valor real do direito referido no n.º 1, designadamente das obras e instalações fixas existentes no terreno concedido, na data da publicação no Boletim Oficial do despacho de declaração da rescisão da concessão referido no artigo 170.º, salvo disposição em contrário do contrato de concessão de serviços públicos, se houver.*".

Com vista à harmonização da relação entre este número e o n.º 3 deste artigo, foi aditado ao n.º 3 a expressão: "sem prejuízo do disposto no número seguinte".

Mais ainda, foi alterado e optimizado o inicial n.º 4, que passou a n.º 5 após ajustamento, com a seguinte redacção: "*O direito previsto no n.º 1 não pode ser onerado, designadamente hipotecado, nem pode ser transmitido entre vivos durante a concessão provisória.*".

Após este ajustamento, o inicial n.º 5 passou a n.º 6, e tanto o seu conteúdo como a sua redacção foram objecto de alterações, introduzidas com base na análise acima referida. A Comissão manifestou a sua concordância em relação ao conteúdo proposto.

Artigo 71.º (Obrigatoriedade de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 69.º da proposta de lei inicial.

Atendendo à mesma razão que presidiu ao artigo 54.º, a redacção deste artigo foi ajustada na versão final, isto é, acabou-se com a disposição referente ao regulamento administrativo: "*A concessão de uso privativo é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte.*".

Artigo 72.º (Dispensa de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 70.º da proposta de lei inicial.

Com vista à uniformização da forma de expressão, em articulação com o artigo 55.º da versão chinesa, a epígrafe passou de "公開招標的豁免" para "豁免公開招標".

Atendendo às alterações dos artigos 70.º e 146.º, foi alterado o conteúdo da alínea 2) do n.º 1 deste artigo.

Neste artigo faz-se uma elencagem exemplificativa, e prevê-se que: na renovação e na transmissão de situações resultantes de concessão anterior, o concurso público é dispensado, por exemplo, com vista a assegurar a prestação contínua de serviços públicos, o concurso público pode ser dispensado.

Artigo 73.º (Prazo)

Este artigo corresponde ao artigo 71.º da proposta de lei inicial.

Tendo em conta que a renovação da concessão de uso privativo carece de autorização do Chefe do Executivo, há então que regulamentar, expressamente, sobre os requisitos de tal autorização. Para este fim, foi aditado a este artigo o n.º 2, com a seguinte redacção: "*Se se comprovar pelos documentos que instruem o pedido de renovação da concessão que o concessionário continua a preencher os requisitos previstos para a concessão, o Chefe do Executivo pode autorizar a renovação da concessão.*".

Por outro lado, devido ao aditamento do número supra mencionado, o inicial n.º 2 passou a actual n.º 3, e devido ainda ao ajustamento introduzido neste articulado, a sua redacção acabou, também, por sofrer as devidas alterações. A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

Artigo 74.º (Taxa e caução)

Este artigo corresponde ao artigo 72.º da proposta de lei inicial.

Neste artigo, apenas se procedeu à separação do inicial n.º 1 em dois números, mantendo-se inalterado o seu conteúdo. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

Artigo 75.º (Caducidade e rescisão da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 73.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, o seu n.º 1 previa que o contrato pode ser revogado antes do seu termo por acordo de ambas as partes ou rescindido por despacho do Chefe do Executivo, a publicar em Boletim Oficial, com fundamento na inobservância, por parte do concessionário, de qualquer cláusula contratual. E quanto ao n.º 2, elencava as sete situações em que há lugar à caducidade da concessão.

Nos termos da alínea 2) do n.º 2, a não ser que, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo, a concessão caduca, quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado. Relativamente a esta norma, a Comissão suscitou a mesma questão levantada em relação ao artigo 65.º. Na opinião do proponente, esta ressalva deve ser mantida.

Em relação à inicial alínea 5) - "*Com a morte da pessoa singular que for sua titular, se o Chefe do Executivo verificar que não estão reunidas as condições para a sua transmissão*", entende a Comissão que a mesma não prevê as condições nem os critérios concretos para que o Chefe do Executivo possa verificar quais são os titulares que não reúnem, de facto, aquelas condições, entretanto, os direitos sucessórios devem ser salvaguardados. Na versão final, esta alínea foi eliminada, prevendo-se, então, no n.º 2 do artigo 146.º, o seguinte: "*Nas concessões previstas nas alíneas 2) e 3) do número anterior, a transmissão das situações resultantes da concessão definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo, salvo a transmissão por morte da concessão definitiva de uso privativo.*".

A alínea 7) do n.º 2 dispõe: se o terreno concedido for considerado necessário à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir. No entanto, nesta circunstância, o concessionário não é imputável, o que difere de outras situações previstas no mesmo número. A Comissão questionou: se todas estas situações implicam a declaração de caducidade, porque é que as consequências da caducidade são diferentes?

Após ponderação da opinião da Comissão, o proponente concordou com o facto de estas circunstâncias serem diferentes das outras acima referidas, e ainda com o facto de os concessionários deverem ser indemnizados. E a propósito disto, procedeu ao aditamento do n.º 4 neste artigo. Para mais pormenores, consultar a análise relativa ao artigo 70.º.

Mais ainda, atendendo às mesmas razões que presidiram aos artigos 66.º e 67.º, foram reajustadas as situações elencadas neste artigo, entre as quais, as situações referidas nas alíneas 2), 3), 4) e 6), classificadas em situações que implicam a caducidade da concessão; quanto às alíneas 1) e 7), foram classificadas em situações em que o Chefe do Executivo pode rescindir a concessão, sempre que alguém violar as disposições do n.º 5 ou n.º 6 do artigo 70.º, do artigo 146.º, e transmitir, sem autorização prévia, as situações resultantes da concessão, bem como, violar as demais obrigações para as quais seja estabelecida tal sanção no contrato.

Tendo em conta o ajustamento supra citado, a epígrafe deste artigo passou de "Extinção da concessão" para "Caducidade e rescisão da concessão". A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta redacção ajustada.

Artigos 76.º a 81.º (Ocupação por licença)

Estes artigos correspondem aos artigos 74.º a 79.º da proposta de lei inicial.

Nesta secção relativa à ocupação por licença mantém-se, basicamente, o conteúdo previsto na actual Lei de Terras, apenas foram efectuados ajustamentos de redacção em alguns dos artigos.

Segundo o artigo 29.º, podem ser ocupados a título precário terrenos do domínio público ou terrenos disponíveis necessários a fins específicos[121].

A característica da ocupação por licença é a sua natureza precária, por sua vez, a concessão de terrenos confere, ao concessionário, direitos sobre o uso de terrenos relativamente estáveis[122].

[121] Os artigos 18.º a 27.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004 (Regulamento Geral dos Espaços Públicos) definem algumas disposições concretas sobre a ocupação por licença.

Os artigos 76.° a 81.° da proposta de lei reflectem esta característica.

É de notar que, uma vez que o titular da licença tem apenas direito a ocupação precária, no caso de revogação por interesse público, antes do fim do prazo da ocupação, o titular da licença não tem direito a indemnização, apenas é reembolsado da importância da taxa correspondente ao tempo pelo qual ainda teria direito a ocupar o terreno.

Secção V - Troca de direitos sobre os terrenos

Relativamente à epígrafe desta secção, na lei vigente utiliza-se a epígrafe "Troca de terrenos", que a proposta de lei veio agora alterar para "Troca de direitos sobre os terrenos", a fim de sublinhar que o que está em causa é o direito e não a troca de terrenos. Afirmou um deputado que, atendendo à seguinte menção da Lei Básica: salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, não parece oportuno utilizar a expressão "Troca de terrenos", porque os terrenos já não podem ser objecto de troca. Por isso, é mais adequado utilizar a expressão "Troca de direitos sobre os terrenos" usada na proposta de lei, havendo, no entanto, que concretizar e especificar o conteúdo em causa. Quanto à resposta a esta opinião, consta da análise detalhada do artigo 84.°.

Por outro lado, com vista à uniformização da forma de expressão, a epígrafe na versão chinesa foi alterada de "土地權利的交換" para "土地的權利交換".

Artigo 82.° (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 82.° da proposta de lei inicial.

---

[122] Quanto às diferenças entre a ocupação por licença sobre o domínio público e a concessão de uso privativo, vide Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 10.ª Edição, Livraria Almedina, pág. 937 e seguintes.

Durante o debate na especialidade não foram introduzidas quaisquer alterações ao conteúdo deste artigo, apenas se ajustou o seu posicionamento por razões de natureza técnico-legislativa, isto é, passou de terceiro a primeiro artigo desta secção.

Artigo 83.º (Admissibilidade de troca)

Este artigo corresponde ao artigo 80.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial este artigo dispunha apenas de um número. A Comissão nada teve a acrescentar em relação ao seu conteúdo.

A proposta de lei permite que os titulares entidades privadas ou públicas apresentem, por sua própria iniciativa, a troca de direitos sobre terrenos, só que não prevê os princípios e as regras para essa troca. A Comissão entende que a proposta de lei deve prever as normas reguladoras desta matéria.

Por outro lado, entende ainda a Comissão que os pedidos de troca de terrenos pelo particular devem reunir determinados requisitos, especialmente, a fundamentação da troca. Propôs, então, o aditamento de um conteúdo mais concreto, por exemplo, que as trocas têm que ser fundamentadas no interesse público, etc.. E ao longo da apreciação desta matéria, mais entendeu que deve ser criado um mecanismo para publicitação de informações.

Segundo o proponente, a principal razão da não introdução do mecanismo de publicitação, no procedimento de troca dos direitos sobre terrenos, teve a ver com o facto de, na prática, a área da maioria dos terrenos envolvidos ser relativamente pequena, não sendo suficiente para o seu aproveitamento para fins normais.

Na versão final foi aditado o n.º 2, que prevê que apenas por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos, a RAEM pode, por iniciativa própria, proceder à troca.

Artigo 84.º (Modalidades)

Este artigo corresponde ao artigo 81.º da proposta de lei inicial.

Este artigo dispunha apenas de um número na versão inicial, e previa que os direitos sobre os terrenos disponíveis objecto de troca só podem ser concedidos em regime de arrendamento ou ocupação por licença, consoante o fim a que se destinem.

No entanto, a realidade é que existem ainda terrenos privados e terrenos concedidos por aforamento, portanto, a Comissão debateu a questão da troca de direitos sobre os terrenos e respectivas modalidades de troca em relação aos referidos dois tipos de terrenos.

Segundo o proponente, depois do retorno à Pátria, o Governo só pode recorrer ao arrendamento ou à ocupação por licença para proceder à troca da propriedade plena de terrenos privados ou do domínio útil de terrenos do Estado concedidos por aforamento, entre os particulares. Face a isto, a Comissão entende que tal disposição deve ser expressamente definida na proposta de lei.

Na versão final foi aditado a este artigo o n.º 2, que prevê expressamente que: as entidades privadas só podem requerer a troca da propriedade plena de terrenos privados, domínio útil de terrenos do Estado e direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado, de que são titulares, e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis.

Quanto àqueles três direitos acima referidos, há diferenças na troca, atendendo à natureza diferente de cada um? E quanto às questões sobre a propriedade plena de terrenos privados, o cálculo do valor do domínio útil de terrenos do Estado, sobre em que situação é que se mantém o pagamento da compensação em dinheiro, etc..

Segundo o proponente, a natureza dos terrenos não é importante, porque os direitos dos terrenos privados, terrenos concedidos quer por aforamento quer por arrendamento, são bastante semelhantes. Mais ainda, a natureza jurídica dos direitos à terra e o regime aplicável não reflectem o valor dos terrenos, o mais importante é a capacidade *aedificandi* e o valor que poderá trazer. Por conseguinte, a proposta de lei prevê uma fórmula uniformizada para o cálculo desses valores.

Em relação a isto, houve opiniões no sentido de que a solução proposta é injusta, e que não obedece ao princípio do "valor semelhante na troca", sublinhado no artigo 86.º. Se não estiverem em causa motivos excepcionais, será difícil, no futuro, conseguir proceder à troca. Segundo o proponente, a troca de direitos sobre terrenos tem que obedecer às intenções de ambas as partes e, ainda, cumprir a fórmula legalmente prevista para o cálculo dos valores.

Artigo 85.º (Prova de direito)

Este artigo corresponde ao artigo 83.º da proposta de lei inicial.

Quanto a este artigo, apenas foram introduzidas melhorias na sua redacção e na terminologia aplicada.

Artigo 86.º (Igualdade das prestações)

Este artigo corresponde ao artigo 84.º da proposta de lei inicial.

Relativamente a este artigo, segundo os esclarecimentos do proponente, tendo em conta as disposições da lei vigente, é relativamente simples e maior o poder discricionário dos dirigentes do Governo. A propósito desta questão, e para tornar as disposições legais mais concretas e quantificáveis, é necessário que este artigo preveja, expressamente, que o valor dos terrenos recebidos pelo Governo não pode ser inferior a metade do valor dos terrenos concedidos, e mais ainda, que o concessionário tem que pagar, a título de prémio, a importância correspondente à diferença dos valores dos dois terrenos em troca. O n.º 2 previa que só quando o interesse público o justifique é que pode haver lugar à troca de terrenos, por exemplo, abertura de vias públicas e construção de habitação pública. O n.º 3 prevê a forma de cálculo do valor do terreno recebido e do concedido.

O proponente sublinhou que o n.º 1 deste artigo se aplica às trocas apresentadas por iniciativa tanto do Governo como do particular, e o n.º 2 só às trocas apresentadas por iniciativa do Governo.

A Comissão salientou que este artigo não define os critérios substanciais necessários para apresentação dos pedidos de troca, nem visa que a troca terá de se fazer entre terrenos da mesma zona ou se, também, entre terrenos localizados noutras zonas. Será que isto significa que as trocas podem envolver terrenos localizados em qualquer zona? Tomando como referência a legislação da RAEHK, verifica-se que os requisitos são diferentes[123] consoante se trate de *In-situ Land Exchange* e *Non-in-situ Land Exchange*[124], Neste sentido, a Comissão pediu esclarecimentos ao proponente sobre a eventual existência de limitações nesta matéria.

O n.º 2 prevê que há lugar ao pagamento de prémio se o valor do terreno recebido pelo Governo for inferior ao valor do terreno concedido. Mas, a proposta de lei não prevê compensação para a situação em que é inferior o valor do terreno recebido pelo particular. A propósito disto, houve quem entendesse que, quando o valor do terreno recebido pelo particular é inferior ao do terreno que foi trocado, aquele deve ter direito a ser compensado. Houve ainda opiniões no sentido de que, embora o particular tenha de pagar um prémio, o actual valor deste encontra-se muito abaixo dos valores de mercado, e para além disso, o Governo não consegue proceder a uma revisão atempada do prémio, assim, isso só vai contribuir para que o mecanismo de compensação seja conceder terrenos a preço de saldo, ou mesmo a uma outra ressalva do princípio de que os terrenos têm de ser concedidos através de concurso público.

A Comissão entende ainda que deve ser esclarecido o sentido do "interesse público" constante do n.º 2, ou seja, é o que está definido nos artigos 36.º ou 54.º da versão inicial?

Segundo o proponente, a troca não se limita a terrenos duma mesma zona, e nos termos do n.º 3, o cálculo do valor do terreno tem por base o valor do prémio, e o regime de prémio tem por base

[123] No caso de o Governo proceder a *Non-in-situ Land Exchange* com o titular do terreno, de um modo geral exige-se a autorização do *Executive Council*, e só em circunstâncias muito especiais, por exemplo, quando existem suficientes fundamentos estratégicos ou quando o interesse público o justifique, ou seja, se atendendo à política de protecção e educação for necessário preservar uma edificação histórica, é que é permitida a *Non-in-situ Land Exchange*. Para a *In-situ Land Exchange* é necessário reunir os requisitos seguintes: quando o terreno do Governo não pode ser alienado ou desenvolvido independentemente; quando o terreno não esteja previsto para quaisquer fins; o promotor terá que pagar, de acordo com o valor do mercado, a totalidade da diferença do terreno, no sentido de garantir que a receita financeira do Governo não seja inferior à receita cobrada através da alienação independente.

[124] *In-situ Land Exchange*: uma determinada parte do terreno devolvido ao Governo terá que ficar sobreposto ao novo terreno concedido pelo Governo; *Non-in-situ Land Exchange*: o terreno devolvido não terá que ficar sobreposto ao novo terreno concedido.

a zona e não a rua onde se localiza o terreno, portanto, não existe nesta norma qualquer discriminação. E no que diz respeito ao "valor semelhante do terreno", há que proceder à comparação entre o valor actual e o valor potencial do terreno em causa.

No que respeita à troca de terrenos por iniciativa particular, para as situações em que o valor do direito sobre o terreno recebido for inferior ao do terreno trocado, a proposta de lei nada dispõe quanto a qualquer compensação. Isto porque a troca depende, essencialmente, das intenções de ambas as partes, não existe aqui uma troca forçada ou qualquer restrição aos direitos do particular; se a intenção não for a mesma para ambas as partes, será impossível haver lugar à troca de direitos sobre o terreno, e nesta situação, o Governo só pode recorrer à expropriação para adquirir o direito sobre o terreno privado.

Quanto ao "interesse público" previsto no n.º 2, este varia consoante a evolução dos tempos, não está limitado apenas ao que está previsto no artigo 36.º e no n.º 2 do artigo 54.º. A propósito disto, entendeu a Comissão que a respectiva redacção deve ser mais explícita, e sublinhou, ainda, que o conteúdo defendido pelo proponente deve ser reflectido no articulado.

A disposição referente à "necessidade do interesse público" constante da versão final do n.º 2 foi alterada, fazendo-se a remissão para o conceito de interesse público fixado pelo n.º 2 do artigo 83.º, isto é, apenas por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos.

Artigo 87.º (Regime jurídico)

Este artigo estabelece o regime jurídico para os terrenos concedidos por aforamento antes da entrada em vigor da lei referente a esta Proposta. De facto, com a entrada em vigor da presente lei, só é possível a concessão por arrendamento ou a ocupação por licença.[125]

As concessões por aforamento de pretérito são reguladas, sucessiva e subsidiariamente:

1. Pelas disposições da presente lei e diplomas complementares;

[125] Vide artigo 27.º da proposta de lei.

2. pelas cláusulas dos respectivos contratos e,

3. pelas normas civis aplicáveis.

Tal como na lei vigente, o n.º 2 deste artigo proíbe o subaforamento e a remição do foro.

Artigo 88.º (Preço do domínio útil e foro)

Este artigo estabelece a obrigatoriedade de pagamento do preço do domínio útil e do foro, devidamente actualizados e calculados segundo tabelas aprovadas por despacho do Chefe do Executivo, sempre que ocorra a revisão da concessão por aforamento.

O preço do domínio útil actualizado é pago de uma só vez, no prazo e no local indicados no contrato de concessão e, o foro, actualizado, é pago anualmente e de acordo com o fixado em despacho do Chefe do Executivo atrás referido.

Artigo 89.º (Cláusulas especiais)

A fim de acautelar os interesses da RAEM ou os direitos de terceiros, nos contratos de revisão das concessões por aforamento podem ser introduzidas cláusulas especiais, designadamente de fixação do prémio, de imposição de limites ao contrato-promessa de compra e venda de imóveis e de imposição de limites à qualificação dos transmissários das situações resultantes da concessão.

Artigo 90.º (Definição do objecto da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 88.º da proposta de lei inicial.

O n.º 1 deste artigo mantêm a mesma redacção do artigo 81º[126] (Definição do objecto da concessão) da Lei vigente e, o n.º 2 tem a redacção do artigo 82º[127] (Fases da demarcação) da mesma Lei. Este artigo não mereceu qualquer dúvida ou reparo por parte dos Senhores Deputados desta Comissão.

Artigo 91.º (Demarcação provisória)

Este artigo esclarece que a demarcação provisória é efectuada pela implantação de marcos normalizados nos alinhamentos dos lados do polígono que define o objecto da concessão, sendo esta operação realizada pelos Serviços de Cartografia e Cadastro.

Nos casos de dispensa do concurso público a demarcação provisória é realizada a pedido do requerente da concessão; nos casos em que o concurso público não for dispensado, a demarcação provisória é ordenada pelo Chefe do Executivo, nos termos do disposto no artigo 120.º da Proposta de Lei.

Artigo 92.º (Assistência à demarcação)

A versão inicial do n.º 1 deste artigo previa a obrigatoriedade de assistência à demarcação provisória, para além do requerente da concessão todas as pessoas que tivessem requerido a concessão dos terrenos vizinhos e todos os interessados na prova de direitos de propriedade ou de benfeitorias na respectiva zona. Os Senhores Deputados da Comissão suscitaram dúvidas sobre a aplicação na prática desta obrigatoriedade. Se, por um lado já é difícil conhecer, em momento anterior à data da realização da demarcação provisória, todos os titulares dos direitos que devam ser convocados para assistirem à operação da demarcação, por outro lado, a simples omissão de

[126] Artigo 81.º da Lei vigente: "O Objecto da concessão é definido no processo pela planta cadastral e materializado no terreno pela demarcação.".
[127] Artigo 82.º da Lei vigente: "A demarcação compreende duas fases: uma provisória e outra definitiva.".

convocação de um titular de um direito, ou a sua falta à diligência da demarcação, justificada ou não, poderia resultar na anulabilidade da demarcação. Tendo todo o processo de demarcação recomeçar novamente. Agravando o facto, caso a referida anulabilidade viesse a ser arguida em fase mais adiantada da concessão, o aumento exponencial do prejuízo para a Administração, caso já não fosse possível reiniciar o processo de demarcação provisória.

A questão foi solucionada pela eliminação da obrigatoriedade da assistência, adoptando-se o regime da Lei vigente, dispondo em versão final o n.º 1 deste artigo:

" Podem assistir à demarcação provisória o requerente da concessão de terreno, as pessoas que tenham requerido a concessão de terrenos contíguos e todos os interessados que sejam titulares de direitos de propriedade ou outros direitos reais de outros terrenos contíguos.".

O n. º 2 do artigo esclarece que as pessoas que podem assistir à demarcação provisória são convocadas através de notificação por escrito, com a antecedência mínima de sete dias.

Importante salientar que a Proposta de Lei eliminou o Incidente de reclamação da demarcação provisória, o qual se encontra previsto no artigo 88.º da Lei vigente. A razão para a eliminação do incidente de reclamação da demarcação provisória provém da publicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro. Atenta aplicação subsidiária[128] do Código de Procedimento Administrativo, a reclamação da demarcação provisória terá de seguir os termos previstos nos artigos 145.º a 152.º do referido diploma.[129]

---

[128] Vide artigo 219.º da Proposta de Lei.

[129] Código Procedimento Administrativo.
CAPÍTULO III- Reclamação e Recursos Administrativos
Secção II- Reclamação
Artigo 148.º (Princípio Geral)
1.Pode reclamar-se de qualquer acto administrativo, salvo disposição legal em contrário.
2.Não é possível reclamar de acto que decida de anterior reclamação ou recurso administrativo, salvo com fundamento em omissão de pronúncia.
Artigo 149.º (Prazo da reclamação)
1.A reclamação de deve ser apresentada no prazo de quinze dias a contar de:
a) Da publicação do acto no Boletim Oficial de Macau, quando a mesma seja obrigatória;
b) Da notificação do acto, quando esta se tenha efectuado, se a publicação não for obrigatória;
c) Da data em que o interessado tenha conhecimento do acto, nos restantes casos.
Artigo 150.º (Efeitos da reclamação)
1. A reclamação de acto de que não caiba recurso contencioso tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha o contrário ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.

Artigo 93.º (Direitos do demarcante)

Este artigo, que corresponde ao artigo 91.º da proposta inicial, apenas sofreu alterações na sua redacção, e estabelece, tal como na Lei vigente[130], que a demarcação provisória não concede ao demarcante qualquer direito sobre o terreno, mas impede nova demarcação que abranja total ou parcialmente a mesma área.

Artigo 94.º (Caducidade da demarcação)

Este artigo, correspondente ao artigo 91.º da Lei vigente[131], determina a caducidade da demarcação provisória logo que o procedimento de concessão termine por qualquer causa ou quando se realize a demarcação definitiva. A redacção deste normativo foi alterada, substituindo-se o termo "processo", constante da redacção inicial do preceito, pela expressão "procedimento da

---

2. A reclamação de cato de que caiba recurso contencioso não tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha o contrário ou quando o autor do acto, oficiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata causa prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário.

3. A suspensão da execução a pedido dos interessados deve ser requerida à entidade competente para decidir no prazo de cinco dias a contar da data em que o processo lhe for apresentado.

4. Na apreciação do pedido deve verificar-se se as provas revelam uma probabilidade séria de veracidade dos factos alegados pelos interessados, devendo decretar-se, em caso afirmativo, a suspensão da eficácia.

5. O disposto nos números anteriores não prejudica o pedido de suspensão de eficácia perante os tribunais administrativos, nos termos da legislação aplicável.

Artigo 151.º (Prazos de recurso)

1. A reclamação de actos insusceptíveis de recurso contencioso suspende o prazo de interposição do recurso hierárquico necessário.

2. A reclamação dos demais actos não suspende nem interrompe os prazo de recurso.

Artigo 152.º (Prazo para a decisão)

O prazo para o órgão competente apreciar e decidir a reclamação é de quinze dias.

[130] Vide artigo 98.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho

[131] Vide artigo 91.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

concessão", adoptada na versão final. Fica, assim, o artigo com maior rigor técnico-jurídico, beneficiando em clareza e segurança jurídica.

Artigo 95.º (Demarcação definitiva)

Este artigo, que corresponde ao artigo 93º da proposta inicial, esclarece que a demarcação definitiva consiste na marcação dos pontos de fronteira do terreno e na execução das operações relativas à demarcação que permitam a perfeita identificação e localização do terreno concedido no registo predial.

Artigo 96.º (Elementos a atender)

Naturalmente, a demarcação definitiva terá de se basear na demarcação provisória e nas subsequentes correcções resultantes do processo de concessão, tal como impõe este artigo.

Artigo 97.º (Momento de execução)

Este artigo, que corresponde ao artigo 95.º da proposta inicial, estipula que a demarcação definitiva só é realizada após a prova do aproveitamento do terreno e precede a conversão da concessão provisória em definitiva.

Artigo 98.º (Despesas de demarcação)

Este artigo, que corresponde ao artigo 96.º da proposta inicial, estabelece que, exceptuando as concessões gratuitas, os custos com a demarcação são suportados pelos interessados na concessão.

Artigo 99.º (Aceitação do plano urbanístico)

Este artigo corresponde ao artigo 97.º da proposta de lei inicial.

Foram introduzidas apenas pequenas alterações de redacção a este artigo na versão final. Como se encontra ainda em curso na Assembleia Legislativa a discussão da proposta de lei intitulada "Lei do Planeamento Urbanístico", é necessário uniformizar, na "Lei de Terras", os conceitos e a terminologia, daí a alteração da expressão "*plano ou programa*" para "*planeamento urbanístico*".

Com vista à respectiva coadunação com o artigo 7.º da Lei Básica, na versão chinesa alterou-se a expressão "*天然資源*" para "*自然資源*". Na versão portuguesa não foi necessário proceder a qualquer alteração.

O presente artigo e os artigos 100.º a 102.º estão relacionados com os deveres dos direitos patrimoniais. Já há muito que não se defende o conceito de direito patrimonial absoluto - o proprietário de património tem o direito de aplicar livremente o seu património, mas o seu direito é limitado perante os direitos fundamentais de terceiros, o proprietário de património deve aplicar o seu património de forma justa e em benefício do bem-estar social, e isto significa "dever social" ou "princípio da funcionalidade da sociedade" dos direitos patrimoniais. "*A obrigação da utilização socialmente justa não é apenas uma ordem para o comportamento concreto do proprietário, é também em primeira linha uma directiva para o legislador, para este tomar em consideração o interesse público na regulamentação do conteúdo da propriedade. Nisto reside a recusa de um ordenamento da propriedade, no qual o interesse individual tenha uma preferência incondicional perante o interesse geral*"[132]. Isto significa que o dever social do direito patrimonial é um critério

[132] E. Nawroth, Privateigentum als Problem der Raumordnungspolitik, p. 329.

importante e vinculativo a ter em conta pelo legislador aquando da definição do conteúdo e limitações do direito de património[133].

Os solos são recursos escassos e não renováveis, e têm como finalidade satisfazer necessidades indispensáveis da humanidade, pelo que, em comparação com outro tipo de património, assumem uma responsabilidade maior perante o dever social. À excepção dos meios ou condições semelhantes à expropriação, a lei pode limitar, racionalmente, o uso e o aproveitamento dos solos sem indemnizar.

Artigo 100.º (Terrenos contíguos)

Este artigo corresponde ao artigo 98.º da proposta de lei inicial.

Este artigo sofreu apenas uma pequena alteração do seu título na versão inicial em língua chinesa. O presente artigo estipula que: *o concessionário deve consentir, dentro dos limites da área da concessão, a execução dos actos que visem o apoio indispensável ao levantamento topográfico de terrenos contíguos ou a trabalhos de cartografia que abranjam a sua concessão.* É fácil compreender que o concessionário deve consentir tais actos, uma vez que isso afecta, minimamente, o aproveitamento do terreno, tratando-se, portanto, de uma pequena perda aceitável.

Artigo 101.º (Servidões)

Este artigo corresponde ao artigo 99.º da proposta de lei inicial.

De acordo com o estipulado no Código Civil, *as servidões não podem ser separadas dos prédios a que pertencem, activa ou passivamente*[134], as servidões implementadas continuam a ter

[133] 何彥陞，《土地利用關係與公共利益界定與論證 - 聚集於土地使用限制、都市更新與財產權保障》，台灣法學雜誌，Edição 224, página 152.
[134] Artigo 1436.º do Código Civil

validade após a concessão dos terrenos pertencentes a prédios servientes, e o concessionário tem o dever de conservar a referida servidão.

A proposta de lei eliminou a última expressão do artigo 101.º da lei vigente - "*e a dar passagem aos vizinhos para qualquer centro populacional ou vias de comunicação próximas, quando não se disponha de acesso mais fácil ou cómodo*", atendendo a que esta situação já está estipulada no Código Civil como servidões legais de passagem[135], e as que estão referidas aqui na lei devem ser conservadas no âmbito das servidões.

Artigo 102.º (Conservação de marcos)

Este artigo corresponde ao artigo 100.º da proposta de lei inicial.

Na versão final, a redacção deste artigo manteve-se igual à da versão inicial e à da lei vigente. O concessionário tem o dever de manter de forma bem visível o contorno do terreno concedido e conservar em bom estado os marcos perimetrais do terreno concedido e respectiva numeração, e ainda os marcos de triangulação ou nivelamento que porventura nele se encontrem.

Artigo 103.º (Dever de aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 101.º da proposta de lei inicial.

Na versão final, a redacção deste artigo manteve-se igual à da versão inicial e à da lei vigente.

Artigo 104.º (Procedimento de aproveitamento)

[135] Artigo 1441.º do Código Civil

Este artigo corresponde ao artigo 102.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, o n.º 1 do presente artigo estipulava que o procedimento de aproveitamento dos terrenos é o que estiver definido no respectivo contrato de concessão.

No entanto, registaram-se opiniões no sentido de que, nos pedidos de concessão de terrenos, há quer ter em conta que os projectos de construção são diferentes, por exemplo, quanto à dimensão da obra, complexidade e área de construção, entre outros factores, não sendo por isso adequado que na proposta de lei se proceda à uniformização do prazo de aproveitamento dos terrenos, sendo antes relativamente mais justo proceder à sua definição no respectivo contrato, consoante a situação em concreto.

Pelo exposto, na versão final aditou-se ao n.º 1 o seguinte: o "prazo de aproveitamento" dos terrenos concedidos é definido no respectivo contrato de concessão.

O n.º 2 estipula o prazo das cinco fases do processo, e nas situações em que o contrato de concessão for omisso, devem ser observados os prazos estipulados na lei. A contagem dos prazos, nomeadamente, na fase de apresentação de outros projectos de especialidade e na fase da apresentação do pedido de emissão da licença de obras, entre outras fases, é feita a partir da data da notificação da decisão do Governo em relação à respectiva fase anterior, no entanto, o período de apreciação do Governo não é contabilizado. À apreciação do projecto de construção, ao pedido da licença de obras e aos outros projectos de especialidade aplica-se o disposto no Decreto-lei n.º 79/85/M – Regulamento Geral da Construção Urbana[136].

[136] Vide Decreto-lei n.º 79/85/M (Regulamento Geral da Construção Urbana), artigo 36.º (Prazos de apreciação dos projectos)
1. São fixados os seguintes prazos, para que a D.S.S.O.P.T. se pronuncie:
a) Sobre processos referentes a projectos de obras de construção, os seguintes prazos:
- Anteprojecto de obra .....60 dias
- Projecto de obra:
- quando entregue globalmente .....60 dias
- quando entregue por fases .....30 dias
- Projectos de fundações e estruturas .....30 dias
- Projectos de instalações gerais e especiais ...30 dias
b) Quaisquer outras obras .....30 dias
c) Projectos de alteração .....30 dias
2. O director da D.S.S.O.P.T., em despacho fundamentado, que será notificado ao requerente, poderá prorrogar os prazos a que se refere o número anterior, antes de terem expirado, até ao seu dobro.

Aumentou-se o valor da multa, constante do n.º 3, para a inobservância de qualquer um dos prazos referidos no n.º 2 , isto é, por cada dia de atraso, a multa a pagar corresponde a 0,1% do valor do prémio. Contudo, nem todos os terrenos concedidos estão sujeitos ao pagamento de prémio, pelo que, na versão final, se estipulam, também, as situações dos terrenos concedidos por concurso público, para as quais, caso se verifiquem atrasos no aproveitamento, "*a multa a pagar corresponde a 0,1% do preço da adjudicação*", por cada dia de atraso. De acordo com o artigo 66.º da versão final, se na concessão gratuita de terrenos, que está isenta do pagamento de quaisquer despesas, se verificarem atrasos de aproveitamento que levem à caducidade da concessão, mas se o motivo não for imputável ao concessionário, esta não caduca se o Chefe do Executivo considerar a respectiva justificação bastante.

O n.º 4 estipula que a não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidade não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento. Em termos práticos, o cálculo para o prazo geral de aproveitamento do terreno inclui o tempo de apreciação do projecto pela Administração.

Segundo o sector da construção civil, as dificuldades com que os operadores se deparam têm a ver com o facto de ser frequente os serviços competentes não respeitarem o prazo estipulado pela lei para a autorização, situação que resulta em atrasos também frequentes no aproveitamento de terrenos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, este número tem como objectivo prevenir situações de má fé, como alterações constantes ao projecto de construção ou outros projectos de especialidade, com vista a atrasar o aproveitamento do terreno. Tendo em consideração as opiniões do sector, o proponente referiu que, caso o serviço competente não consiga autorizar o pedido dentro do prazo estipulado e isso levar à não finalização do aproveitamento do terreno pelo concessionado no prazo estipulado, o requerente pode, ao abrigo do n.º 5, requerer a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento, e caso o Chefe do Executivo considere a situação justificável, o requerimento é autorizado.

---

3. Os prazos fixados no n.º 1 contam-se a partir da data em que o processo esteja devidamente instruído, ou a partir da recepção do último dos pareceres referido no artigo 35.º, ou após o decurso do prazo mencionado no n.º 3 do mesmo artigo.

O n.º 5 da versão inicial estipulava que: "*a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por despacho do Chefe do Executivo, em caso de alteração anormal das circunstâncias em que as partes decidiram contratar*".

A Comissão entende que a expressão "*alteração anormal*" é muito abstracta, e que o conceito inerente carece de objectividade, portanto, não é benéfico para a aplicação da lei pela Administração.

Segundo os esclarecimentos do proponente, em relação a esta expressão "*alteração anormal*", pode ser tido em conta o artigo 431.º do Código Civil.

No entanto, a Comissão referiu que a utilização desta expressão, proveniente do referido artigo do Código Civil, acarreta algumas questões, uma vez que sempre existiu controvérsia em termos de doutrina e de jurisprudência quanto à sua aplicação, trata-se, pois, de um dos artigos que desperta mais incertezas e de mais difícil aplicação em termos objectivos, portanto, não parece adequado que tenha por base um artigo que não é muito claro. Mais, o referido artigo do Código Civil foi criado para a resolução do contrato. Dado que o cumprimento das cláusulas do contrato pode acarretar graves danos para o concessionário e que este também não consegue assumir este tipo de risco, o prolongamento do prazo de aproveitamento não tem grande sentido. Assim sendo, em caso de alteração anormal, deve avançar-se, de imediato, com a resolução do contrato e retomar o terreno em causa.

Por outro lado, o princípio da boa-fé não é um requisito para a alteração anormal. Só se considera alteração anormal quando esta é, em simultâneo, extraordinária, imprevisível e grave, o que vai causar desequilíbrio à relação contratual.

A "*alteração anormal*" não é um remédio santo para resolver os problemas, pois apenas se aplica a situações excepcionais. Assim, seria adequado definir alguns critérios concretos neste número, clarificando as situações a que a referida norma se aplica.

Na opinião de alguns deputados, não se podem aceitar estas circunstâncias de alteração anormal para a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, pois entendem que deve ser o Governo a declarar a caducidade bem como a retoma do terreno.

Segundo o proponente, é necessário regular esta matéria na proposta de lei, porque a gestão dos terrenos exige flexibilidade, e esta flexibilidade apenas tem como objectivo prevenir situações de injustiça para o concessionário. Nesta situação, a Administração deve ter algum grau de discricionariedade, e o Governo continua aberto à possibilidade de se efectuarem ajustamentos ao artigo.

Na versão final estipula-se que "*a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.*". Segundo os esclarecimentos do proponente, não é possível elencar exemplos de todas as situações, e o poder discricionário visa verificar se existe ou não dolo ou culpa do concessionário para o facto do aproveitamento não se concretizar no prazo fixado. Se a inobservância do prazo se dever a factores exteriores, a factores que não podem ser controlados, e por motivo não imputável e considerado justificativo, parece que exigir ao concessionário a assunção das consequências da devolução do terreno afecta o princípio da boa fé. Nesta situação, o Chefe do Executivo pode autorizar a suspensão ou a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno.

Artigo 105.º (Registo da decisão de aplicação de multa pelo atraso no aproveitamento do terreno) - artigo novo

Este artigo foi aditado. A Comissão entende que, após a aplicação de multa ao concessionado por atraso no aproveitamento do terreno, deve haver um mecanismo público para que terceiros possam tomar conhecimento do facto, com vista à garantia dos seus direitos.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão e procedeu ao aditamento da referida norma na versão final, estipulando que, no prazo de 15 dias após a decisão de aplicação de multa se tornar inimpugnável, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) deve comunicar o facto à Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, para efeitos de averbamento oficioso do mesmo no registo do respectivo terreno.

O n.º 2 estipula que a instituição de crédito que tenha concedido empréstimo por hipoteca ao concessionário do terreno pode requerer à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) a emissão de certidão da decisão de aplicação de multa, mesmo que essa decisão ainda seja susceptível de impugnação. Isto contribui para que a instituição de crédito possa exigir, atempadamente, ao concessionado, o reforço ou substituição da garantia, com vista a garantir o referido crédito.

Artigo 106.º (Conclusão do aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 103.º da proposta de lei inicial.

Este artigo não foi alvo de qualquer alteração na versão final.

O n.º 1 estipula que: o aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para edificação de construções urbanas só se considera concluído com o completo acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado e do cumprimento dos encargos especiais a que estiver sujeita a concessão. Quanto aos encargos especiais, são estipulados, em concreto, no contrato de concessão, por exemplo, a necessidade de desocupar e remover quaisquer construções provisórias, materiais e infra-estruturas existentes, ou a construção de instalações públicas, nomeadamente, escolas, jardins ou empreitadas de reordenamento viário.

O n.º 2 estipula que: o aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para fins rústicos só se considera concluído quando estiver preparada ou cultivada a totalidade da área concedida ou iniciada a exploração.

Artigo 107.º (Desistência)

Este artigo corresponde ao artigo 104.º da proposta de lei inicial.

Este artigo não foi alvo de qualquer alteração na versão final.

O presente artigo estipula que o requerente ao terreno de concessão ou o concessionado pode desistir do seu requerimento ou da concessão do terreno, mas perde os depósitos em saldo no processo e as benfeitorias introduzidas no terreno, revertendo uns e outras para a RAEM.

De acordo com o artigo 143.º, aplica-se o procedimento de desistência da concessão às disposições do procedimento comum de concessão. E no que se refere ao procedimento de desistência do requerimento de concessão do terreno, aplica-se o disposto do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo, podendo o desistente apresentar o respectivo requerimento de desistência do pedido, extinguindo-o.

Artigo 108.º (Redução da área da concessão de terrenos rústicos)

Este artigo corresponde ao artigo 105.º da proposta de lei inicial.

Só é permitido solicitar a redução da área da concessão no caso dos terrenos rústicos, assim, foi proposta a alteração do título do presente artigo, proposta esta que foi aceite pelo proponente.

Artigo 109.º (Reserva de direitos)

O artigo 7.º da Lei Básica consagra que os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado. Assim, a Comissão propôs a alteração da redacção do presente artigo, não se limitando os direitos aos recursos naturais, às minas, pedreiras e nascentes de águas reservados para o Estado. O proponente acolheu esta opinião.

A reserva de direitos dos recursos naturais não afecta o direito do concessionário a utilizar, de acordo com a lei ou com o estipulado no contrato e, de forma racional, os recursos naturais de solos.

Artigo 110.° (Organização do processo)

Este artigo corresponde ao artigo 107.° da proposta de lei inicial.

O presente artigo define, de forma explícita, as competências atribuídas à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) no âmbito da organização e instrução do processo de concessão e ocupação. Em comparação com a lei vigente, a técnica legislativa aqui aplicada pode corresponder, ainda melhor, à disposição da Lei n.° 13/2009 – "Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas".

Artigo 111.° (Formas de procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 108.° da proposta de lei inicial.

O n.° 3 do presente artigo foi alvo de aperfeiçoamento técnico na versão final.

Na versão inicial previa-se que: "*O procedimento especial aplica-se à concessão gratuita, à ocupação por licença e aos demais casos expressamente previstos na presente lei.*", mas devido à expressão "demais casos expressamente previstos na presente lei", não se definem nem se consegue detectar quais são os casos previstos de forma expressa pela presente lei. A referida expressão foi, então, eliminada, na versão final.

Artigo 112.°(Tramitação electrónica)

Este artigo corresponde ao artigo 109.° da proposta de lei inicial.

O presente artigo é novo e foi aditado com vista a definir que a tramitação electrónica do procedimento de concessão e ocupação é estipulada por Regulamento Administrativo. O presente artigo não sofreu qualquer alteração na sua versão final.

Artigo 113.º (Imposto de selo)

Este artigo corresponde ao artigo 110.º da proposta de lei inicial.

Foi eliminado o n.º 2 do artigo 115.º da lei vigente, relativo às situações excepcionais sobre a dispensa de pagamento do imposto de selo.

Artigo 114.º (Iniciativa do procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 112.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, este artigo incluía 3 números - o n.º 1 estipulava: o procedimento comum começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados; o n.º 2 estipulava: o procedimento por iniciativa da Administração segue, com as devidas adaptações, o procedimento a requerimento dos interessados; e o n.º 3 estipulava: o procedimento a requerimento dos interessados inclui diversas fases.

A Comissão referiu que, na maioria dos procedimentos a requerimento dos interessados não se consegue aplicar ao procedimento por iniciativa da Administração, caso, por exemplo, do período de início do procedimento referido no n.º 1 do artigo 113.º da versão inicial. Assim, propôs-se a clarificação da disposição relativa à inclusão das diversas fases do procedimento por iniciativa da Administração.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão e procedeu à divisão deste artigo em 3 artigos, passando o n.º 1 do artigo 112.º da versão inicial a artigo 114.º da versão final, estipulando que: "o

procedimento comum de concessão começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados". O proponente referiu que o procedimento por iniciativa da Administração acontece na concessão de terrenos por concurso público, enquanto o interessado pode requerer a isenção de concurso público na concessão de terrenos.

Os números 2 e 3 do artigo 112.º da versão inicial ficaram inseridos no artigo 115.º na versão final.

Artigo 115.º (Fases do procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 112.º da proposta de lei inicial.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão, passando o n.º 1 a referir, claramente, a inclusão das diversas fases do procedimento por iniciativa da Administração.

O n.º 2 estipula o procedimento por iniciativa do interessado, isto é, as várias fases do procedimento de concessão com isenção de concurso público.

De facto, o proponente procedeu a uma apresentação detalhada sobre esta questão, bem como entregou uma lista do novo procedimento de concessão de terrenos com isenção de concurso público[137].

O procedimento é iniciado por requerimento particular. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) recebe o pedido de concessão que depois segue para o Departamento de Gestão de Solos para abertura do respectivo processo; entretanto, depois de ouvidas as opiniões das entidades competentes, analisa se o requerimento reúne as condições necessárias para entrar na fase seguinte.

Nesta fase, pode haver indeferimento, por exemplo, o terreno requerido foi já concedido ou não é adequado para desenvolver o projecto pretendido. O facto de o requerimento não reunir condições pode dever-se a razões de natureza diferente. Se nesta fase a Direcção dos Serviços de

[137] Vide anexo XX.

Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) sugerir o indeferimento, entrega o processo ao Chefe do Executivo para tomada de decisão. Antes da tomada da última decisão, os requerentes são ouvidos por força do artigo 93.º e seguintes do "Código do Procedimento Administrativo". Se os requerentes não conseguirem ver essa decisão alterada, o Chefe do Executivo toma a decisão de indeferimento.

Se o requerimento reunir as condições necessárias para entrar na fase seguinte, por exemplo, o terreno está disponível e não existe registo predial, cabe, em primeiro lugar, ao Departamento de Planeamento Urbanístico emitir a planta de alinhamento oficial e, depois, à Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro emitir a planta cadastral.

Neste momento, o requerente pode elaborar o ante-projecto da obra, ou melhor, o projecto de arquitectura. Nesta fase, está então concebido o projecto de desenvolvimento preliminar, e estão definidas as respectivas utilidade e áreas de construção.

Depois, o Departamento de Urbanização aprecia o projecto, solicita os pareceres das entidades competentes consoante as necessidades de cada projecto, por exemplo, questões como a segurança contra incêndios, transportes, ambiente, cultura etc., para saber se o requerimento reúne as condições necessárias para ser aceite.

Se o projecto de arquitectura for viável e corresponder às disposições do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), o respectivo requerimento pode entrar na fase seguinte. Nesta fase, a Administração já sabe qual é a área de construção, fixa os respectivos prémios e elabora o projecto de contrato. O Departamento de Gestão de Solos apresenta superiormente as suas sugestões sobre a minuta de contrato e a viabilidade da dispensa de concurso público.

Se o requerimento não reunir as condições necessárias para essa dispensa mas for favorável ao desenvolvimento de terras da RAEM, aplica-se o previsto no artigo 117.º (concurso público) da versão inicial. Se o requerimento for bastante favorável ao desenvolvimento da RAEM e reunir as condições necessárias para a referida dispensa, a decisão será nesse sentido, ou seja, pela dispensa de concurso público. Segundo o n.º 3 do artigo 113.º na sua versão inicial, antes da entrega do requerimento à Comissão de Terras e da demarcação provisória, serão divulgados os dados do requerimento. Isto quer dizer que a publicitação segue o definido nas alíneas 4) e 5) do n.º 3 do artigo 112.º na sua versão inicial.

A dispensa de concurso público depende, essencialmente, das condições serem favoráveis à RAEM. Depois da decisão de dispensa de concurso público ser tomada e do terreno requerido estar demarcado, é que o requerimento chega à Comissão de Terras. Relativamente aos outros procedimentos aplicáveis segundo o Código do Procedimento Administrativo e o RGCU, a proposta de lei não lhes faz qualquer referência.

Depois da análise técnica do requerimento, a Comissão de Terras elabora um parecer para apresentar ao Secretário que, entretanto, se pronuncia sobre o mesmo. Finalmente, o parecer da Comissão de Terras, o parecer do Secretário e a minuta do contrato são entregues ao Chefe do Executivo. Se não houver vícios a nível técnico e político (artigo 118.º da proposta de lei) e as condições forem consideradas suficientes, o Chefe do Executivo ratifica os pareceres.

Depois da ratificação do Chefe do Executivo, o processo volta ao Gabinete do Secretário, à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), e à Comissão de Terras, sucessivamente. Por fim, a Comissão entrega a minuta ao requerente.

Após a aceitação da minuta do contrato de concessão, o requerente paga, antes da publicação do respectivo despacho, junto da Direcção dos Serviços de Finanças, uma parte ou a totalidade do prémio e, em simultâneo, tem de assegurar o pagamento duma caução.

O Departamento Jurídico prepara o projecto do despacho a ser publicado no Boletim Oficial, despacho este que, depois de ser revisto pelo Gabinete do Secretário e assinado pelo próprio, será entregue à Imprensa Oficial para efeitos de publicação, constituindo o título da concessão. O processo de concessão considera-se concluído após a publicação do referido despacho.

Do procedimento acima referido podemos verificar que o procedimento da concessão de terrenos com dispensa de concurso público pode ser dividido em duas fases principais. A primeira fase começa quando *"o Departamento de Gestão de Solos abre o processo de Pedido de Concessão"* e acaba quando *"o requerente se pronuncia sobre as condições"*, ou seja, uma fase de análise interna técnica e preliminar por parte dos referidos departamentos. A segunda fase começa com *"aceitando o requerente as condições contratuais, o DSODEP envia o processo à Comissão de Terras"* e termina com o Chefe do Executivo a homologar o parecer da Comissão de Terras. Esta fase consiste, essencialmente, em remeter o processo ao Chefe do Executivo para este tomar uma decisão, mas antes disso, há que ouvir a opinião da Comissão de Terras. Antes da segunda fase,

ou seja, antes da demarcação provisória, são publicados os referidos dados do requerimento, contudo, tal não pode acontecer antes de *"o DSODEP proceder ao cálculo do prémio, fixação das demais condições contratuais, e à elaboração de informação"*, uma vez que antes disso ainda não há informação sobre o prémio.

Pelo exposto, a Comissão propôs o seguinte, em relação aos novos procedimentos de concessão de terrenos com isenção de concurso público:

(1) Relativamente ao procedimento de isenção por concurso público, não existem, actualmente, grandes diferenças entre a presente proposta de lei e os antigos procedimentos, apenas foi aditado o procedimento da publicidade, o que deixa a Comissão preocupada, pois a proposta de lei não consegue resolver as lacunas existentes. Mais entende que, através da presente alteração à lei, se deve melhorar, de uma forma geral e em concreto, todas estas questões, com vista a dar resposta aos pedidos da sociedade.

(2) De acordo com o artigo 55.º da versão final, a Comissão entende que a dispensa, ou não, de concurso público de um projecto com o fundamento de que favorece, ou não, o interesse público e o desenvolvimento social da RAEM é uma decisão política e não técnica, pelo que não devem ser as entidades técnicas a tomar essa decisão. Nos actuais procedimentos, são vários os departamentos envolvidos em muitos dos trabalhos da fase preparatória, com vista à decisão preliminar sobre o processo de concessão do terreno, cabendo ao Chefe do Executivo a decisão final. Assim, parece que é difícil para o Chefe do Executivo ter condições suficientes para apreciar se existiram vícios ao longo de todo o processo, levando a que a sua decisão seja, de certo modo, tomada, com base na confiança.

Os trabalhos técnicos são necessários nas fases iniciais, mas com tanto volume de trabalho de apreciação técnica (por exemplo, apreciar se a finalidade do terreno se articula com o planeamento urbanístico), mesmo que estejam reunidas todas as condições, tal não significa que o projecto seja o mais adequado para Macau. Se no fim o Chefe do Executivo indeferir o pedido, todo o trabalho realizado até então é desperdiçado.

Pelo exposto, é necessário antecipar a etapa da decisão de dispensa de concurso público, que não deve ocorrer na fase final, altura em que muitos processos já estão concluídos. Isto é, logo no

início do procedimento, deve haver uma entidade competente responsável pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos.

(3) A Comissão pôs em causa o posicionamento do procedimento de "audição da Comissão de Terras", inserido no referido número deste artigo, pois gostaria de entender quais são o papel e funções da Comissão de Terras no procedimento da concessão de terrenos. Esta inserção no referido número deste artigo significa que não é necessário ouvir a opinião da Comissão de Terras nas situações quer de concurso público quer de dispensa de concurso público? Em caso afirmativo, quem é que vai definir a necessidade de isenção de concurso público antes de ouvir a opinião da Comissão de Terras? Segundo a Comissão, é necessário rever como é que a Comissão de Terras aplica as normas relativas às suas competências, definidas no Decreto-lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

Segundo os esclarecimentos do proponente, os procedimentos de análise e apreciação dos pedidos vão ser rigorosamente cumpridos. Os dirigentes responsáveis pelas políticas precisam que as entidades técnicas realizem, antecipadamente, a respectiva análise técnica e jurídica, caso contrário, não terão condições para tomar uma decisão, salvo se as condições forem manifestamente insuficientes para efectuar a concessão. O Governo é cauteloso nas várias fases do procedimento de concessão de terras, por exemplo, o Departamento de Planeamento Urbanístico, antes de emitir as plantas de alinhamento, assegura-se do nível técnico dos trabalhos e, em seguida, vai ouvir as opiniões das respectivas entidades, por exemplo, quanto aos pedidos de construção de lares de idosos, as opiniões do Instituto de Acção Social vão ser ouvidas, para que as entidades competentes analisem se o pedido está de acordo com as políticas definidas. Caso este não esteja de acordo, é possível que, com base nessa opinião, se sugira ao Chefe do Executivo o indeferimento do pedido em causa.

Por outro lado, segundo proponente, a Comissão de Terras é um órgão técnico destinado a emitir opiniões técnicas sobre o procedimento das concessões de terrenos, sendo portanto adequado o seu posicionamento no referido número, assim como são também adequadas as suas funções no actual procedimento. Mais, o proponente não tem qualquer intenção de proceder a uma revisão sobre a natureza e função da Comissão de Terras no actual processo legislativo.

Artigo 116.º (Concurso público) - artigo novo

Segundo a Comissão, a proposta de lei deve evidenciar o princípio do "concurso público" na concessão de terrenos, e deve ainda estipular as regras dos procedimentos gerais do concurso público. A Comissão solicitou uma versão alternativa para o procedimento de concurso público, da qual devem constar critérios importantes, nomeadamente, o anúncio, o programa, as formas do concurso público, os concorrentes, as propostas, a abertura das propostas, e a concessão, entre outros critérios.

O proponente concordou com a posição da Comissão em relação ao referido princípio do "concurso público", mas por uma questão de maior flexibilidade, e para que o procedimento de concurso público seja definido por Regulamento Administrativo, apenas procedeu ao aditamento do artigo 116.º, que regula, de uma forma resumida e genérica, as normas gerais do concurso público, nomeadamente, as formas do concurso público, os critérios para a definição do preço base, a fixação dos procedimentos do concurso público por regulamento administrativo, e o principal conteúdo a incluir no referido regulamento administrativo.

A Comissão aceitou as explicações do proponente, mas enfatizou que quando os regulamentos administrativos ou as diversas propostas de concurso público definem as qualificações dos concorrentes, devem adoptar condições genéricas, não se podendo reduzir o concurso público a um concurso com limitações[138].

Artigo 117.º (Apreciação do resultado da selecção de propostas) - artigo novo

[138] Segundo Mário Oliveira, in Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa - das fontes às garantias, página 536, uma das especificidades importantes do concurso público é não saber quem é o concorrente e não existirem limitações quanto ao seu número; e desde que as entidades concorrentes respeitem os requisitos genericamente determinados, a sua participação no concurso deve ser aceite. No caso de tais entidades concorrentes se resumirem a duas ou três, e só estas respeitarem os requisitos e preencherem o enunciado abstracto dos mesmos, estaríamos então, verdadeiramente, a transformar o concurso público num concurso limitado.

Este é um artigo aditado. O processo do concurso público é apreciado pelo Chefe do Executivo, bem como para efeitos de despacho liminar.

Artigo 118.º (Requerimento inicial)

Este artigo corresponde ao artigo 113.º da proposta de lei inicial.

O n.º 3 prende-se, essencialmente, com a divulgação do conteúdo dos pedidos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Neste contexto, faltam esclarecimentos sobre a intenção legislativa deste número, ou seja, serve apenas para a divulgação de informação junto do público? Ou, para além da divulgação, permite ainda a participação, ou seja, permite que o público manifeste as suas opiniões? Mais ainda, a proposta de lei não prevê se a população pode ou não apresentar reclamações, se a opinião pública pode ou não influenciar as decisões, e não prevê a forma de tratamento das opiniões nem o prazo para esse tratamento, etc.

Segundo o proponente, a divulgação das respectivas informações permite ficar a saber qual é a opinião do público em determinada altura, o que só beneficia o acompanhamento, à posteriori, da apreciação das concessões, bem como a avaliação global das mesmas, ou seja, o Governo deve ponderar essas opiniões antes da tomada de decisão. No entanto, divulgação de informações não é o mesmo que auscultação pública.

A proposta de lei estipulava, na sua versão inicial, que "*deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida*", contudo, a Comissão levantou dúvidas quanto às expressões "*durante o processo de apreciação*" e "*pelos meios adequados*". A Comissão entende que na legislação não devem ser usadas expressões ambíguas e que, por isso, a lei deve ser melhorada em termos técnicos, regulando em concreto em que fase do processo de apreciação e de que forma é que se procede à divulgação das informações do requerimento.

A Comissão propôs a antecipação do momento de divulgação das informações, e a publicitação, mais rápida possível, das informações disponíveis, a fim de se oferecerem condições à

sociedade para poder debater suficientemente as matérias em causa e manifestar as suas opiniões. No que se refere à divulgação das informações, a Comissão entende que, tendo em vista a necessidade de flexibilidade que algumas situações concretas exigem, podem definir-se alguns dos métodos principais de publicitação, em função de necessidades já identificadas, e o Chefe do Executivo pode, através de despacho, definir, tendo em conta necessidades concretas, o respectivo método de divulgação.

O proponente aceitou as opiniões da Comissão, e estipulou na versão final que: "*deve ser divulgado ao público, durante a fase de apreciação e até à conclusão do parecer da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) previsto no n.º 2 do artigo 122.º*" (n.º 3). Esta Direcção deve divulgar, através do seu sítio na internet, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida, podendo, face à necessidade do desenvolvimento da sociedade, ser fixadas outras formas de publicitação por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial (n.º 4).

Por outro lado, a Comissão defende que deve ser aumentado o conteúdo a divulgar, nomeadamente, "o fundamento para a dispensa do concurso público", e "as áreas brutas de construção", entre outros. O proponente aceitou as opiniões da Comissão e procedeu ao aditamento do conteúdo a divulgar.

Artigo 119.º (Instrução)

Este artigo corresponde ao artigo 114.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define quais são os documentos exigidos na apresentação do requerimento de concessão, assim como a exigência de elaboração de um plano de aproveitamento do terreno e respectivo estudo de viabilidade económico-financeira.

A Comissão levantou uma questão relativamente à utilização do termo "pode" apresentar o relatório de avaliação do impacto ambiental, por entender que a norma fica, assim, relativamente flexível, e pode levar a contestação do poder discricionário dos serviços públicos. Mais referiu que

a Lei n.° 2/91/M, Lei de Bases do Ambiente, de 11 de Março, estipula o dever de apresentação do relatório de avaliação do impacto ambiental, sugerindo, então, que esse relatório fosse incluído nos documentos a entregar aquando do pedido de concessão do terreno.

A Comissão referiu ainda que, actualmente, falta legislação no âmbito da protecção ambiental, avaliação do impacto ambiental e respectiva apreciação. Assim, em que critérios é que a Administração se vai basear para analisar a avaliação do impacto ambiental?

Segundo os esclarecimentos do proponente, o n.° 2 estipula que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) pode, tendo em conta as reais necessidades, solicitar ao requerente outros elementos necessários para apreciação do pedido. Esses elementos não foram elencados no articulado, no sentido de se permitir uma maior operacionalidade à norma em causa.

De facto, nem em todos os projectos é necessário um relatório de impacto ambiental, contudo, o Governo vai definir instruções sobre o regime de avaliação ambiental. No futuro, para ajudar os serviços responsáveis pela apreciação, o Governo vai definir, expressamente, por via legislativa, em que projectos de construção será obrigatória a apresentação de relatórios sobre a avaliação ambiental. Não é intenção política do proponente regular sobre esta matéria na proposta de Lei de Terras.

Relativamente ao relatório de avaliação do impacto ambiental, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental já elaborou "Instruções para elaboração do relatório de avaliação do impacto ambiental", das quais constam os "dados gerais do projecto", "dados sobre os procedimentos envolventes do projecto", "possíveis impactos para o ambiente" e "medidas de protecção ambiental adoptadas". Ou seja, quer as referidas instruções quer os diplomas referentes à protecção ambiental podem ser encontrados naquela Direcção. Quanto ao planeamento, quando em determinadas situações não existem normas, toma-se como referência as instruções elaboradas por outras regiões.

A Comissão ainda propôs que, na versão final do n.° 5 do artigo 119.°, se incluísse o relatório de avaliação de impacto ambiental nos pedidos de concessão dos grandes empreendimentos, contudo, tal proposta não foi acolhida pelo proponente.

Alguns deputados questionaram se os serviços de obras públicas dispõem de capacidade técnica e profissional suficiente para avaliar o estudo de viabilidade económico-financeira, que se inclui no procedimento do pedido de concessão.

Segundo o proponente, este dispõe de algum pessoal com conhecimentos técnicos e capaz de avaliar os relatórios de viabilidade, e caso necessite de apoio, pode sempre recorrer aos serviços de instituições universitárias ou aos órgãos de consultadoria.

Artigo 120.º (Caução) - artigo novo

A Comissão propôs a criação de um regime de caução nos pedidos de concessão de terrenos isentos de concurso público, com vista a prevenir abusos e desperdício de recursos da Administração.

O proponente acolheu a opinião da Comissão, e introduziu o regime de caução. Assim, o artigo 120.º estipula que quem requerer a concessão de um terreno com dispensa do concurso público deve prestar uma caução, salvo os pedidos de concessões gratuitas ou as situações previstas no n.º 1 e subalínea (4) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 55.º. Em caso de indeferimento do pedido ou de arquivamento do processo por motivo imputável ao requerente, a caução reverte a favor da RAEM. Se for aberto o concurso público nos termos da alínea 2) do n.º 2 do artigo 123.º, a caução referida no n.º 1 (do artigo 120.º) é restituída ao requerente. Em caso de deferimento do pedido, o montante da caução é deduzido do valor do prémio devido.

Artigo 121.º (Nomeação de mandatário ou representante legal)

Este artigo corresponde ao artigo 115.º da proposta de lei inicial.

Na versão final deste artigo houve lugar a uma pequena correcção de um vocábulo.

Artigo 122.º (Informações e pareceres)

Este artigo corresponde ao artigo 116.º da proposta de lei inicial.

A Comissão entende que a dispensa de concurso público é uma decisão política e não uma decisão administrativa, tratando-se, portanto, de matéria a ser participada e decidida pelas entidades competentes responsáveis pela execução das políticas. Assim, na versão final foi aditada a alínea 2) ao n.º 1 do presente artigo, estipulando, especialmente, que, nos pedidos de isenção de concurso público, as entidades competentes pela execução das políticas devem emitir pareceres pormenorizados e pronunciar-se, especificamente, sobre o pedido e a sua consonância com as políticas do Governo, e devem, ainda, fundamentar as suas razões.

Artigo 123.º (Despacho liminar)

Este artigo corresponde ao artigo 117.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei estipula que o Chefe do Executivo pode apreciar o processo para efeitos de despacho liminar. Não havendo motivo para indeferimento e quando não deva ser dispensado o concurso público, o Chefe do Executivo pode, usando do seu poder discricionário, decidir a demarcação provisória do terreno e a realização de concurso público.

Segundo os esclarecimentos do proponente, na apreciação do processo para efeitos de despacho liminar, a decisão do Chefe do Executivo pode assumir três formas: a primeira é a não autorização do pedido de concessão e respectivo arquivamento do processo; a segunda é exigir ao requerente que melhore o projecto; e a terceira é decidir pela demarcação do terreno e a realização de concurso público.

Na versão final foram aditados os n.os 3 e 4, estipulando que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) deve notificar o requerente da decisão referida no número anterior no prazo de 15 dias e o concurso público efectua-se nos termos dos artigos 116.º e 117.º.

Artigo 124.º (Decisão da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 118.º da proposta de lei inicial.

Existem algumas diferenças entre este artigo e a norma correspondente da lei vigente. Este artigo estipula que, independentemente da concessão ser dispensada de concurso público, deve ser ouvida a Comissão de Terras em relação ao respectivo processo antes do mesmo ser submetido à apreciação do Chefe do Executivo, ao qual cabe decidir sobre a concessão e as suas cláusulas e fixar, ainda o prazo durante o qual a concessão se considera dada a título provisório.

Quanto à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, surgiram algumas opiniões na Comissão defendendo tratar-se de uma questão política, assim como de uma decisão política, devendo então o Chefe do Executivo intervir, atempadamente e com a devida antecedência, no processo de autorização, não devendo o respectivo processo ser apreciado só após a emissão de parecer por parte dos vários serviços técnicos. Isto porque, caso o Chefe do Executivo decida rejeitar o pedido, só resultará em desperdício desnecessário de recursos da Administração. Defenderam ainda que, com vista a evitar que os respectivos serviços tenham de tratar, frequentemente, de pedidos infundamentados, os pedidos de dispensa de concurso público devem ser apreciados, em primeiro lugar, pelo Chefe do Executivo, nomeadamente, no que respeita à decisão de abertura, ou não, do respectivo processo.

Segundo os esclarecimentos do proponente, o presente artigo estipula que, antes de o processo ser submetido à apreciação do Chefe do Executivo, é estritamente necessário um parecer da Comissão de Terras, uma vez que o Chefe do Executivo necessita de algumas informações técnicas importantes para a sua apreciação. E caso a sua intervenção no processo aconteça com uma antecedência excessiva, não terá condições para a tomada de decisão, e seria difícil o evitar de alguma pressão sobre o pessoal técnico responsável pela emissão do parecer. Mais, a proposta de

lei refere que os requerentes da concessão de terrenos que estão dispensados de concurso público têm de pagar as respectivas despesas de preparo, procedimento este que pode, de alguma forma, garantir que os pedidos não sejam apresentados de forma abusiva. Assim, o proponente não acolheu a referida opinião da Comissão.

Esta explicação do proponente mereceu a concordância da Comissão.

Artigo 125.º (Notificação e aceitação)

Este artigo corresponde ao artigo 119.º da proposta de lei inicial.

Introduziram-se duas alterações ao n.º 1 do presente artigo, alterações essas que foram acolhidas. A primeira alteração diz respeito à expressão "*o licitante que houver oferecido o maior lanço*", constante da lei vigente, que passou a "*o concorrente preferido*", devido ao facto de os critérios para vencer o concurso público nem sempre terem a ver com o valor mais elevado apresentado pelo concorrente; e a segunda alteração diz respeito ao prazo para a declaração de aceitação da concessão, que deve ser feita no prazo indicado na notificação, atendendo às diferentes situações reais.

A Comissão manifestou o seu acordo em relação a este artigo.

Artigo 126.º (Prestação de caução)

Este artigo corresponde ao artigo 120.º da proposta de lei inicial.

Com vista a garantir o cumprimento dos deveres provenientes da concessão, é estritamente necessário que o concessionado pague a caução referida no presente artigo, independentemente de a concessão do terreno ter sido efectuada por concurso público ou com dispensa de concurso público.

Artigo 127.º (Título)

Este artigo corresponde ao artigo 121.º da proposta de lei inicial.

Este artigo foi apenas alvo de uma pequena alteração.

Artigo 128.º (Força probatória)

Este artigo corresponde ao artigo 122.º da proposta de lei inicial.

A versão final deste artigo é idêntica à da versão inicial e à da lei vigente.

Artigo 129.º (Reversão)

Este artigo corresponde ao artigo 123.º da proposta de lei inicial.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, a decisão da reversão de parcelas para o Estado continua a ser determinada por despacho do Chefe do Executivo, no entanto, foi aditada uma disposição que prevê que a reversão é titulada por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial.

Artigo 130.º (Prova de aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 124.º da proposta de lei inicial.

De acordo com o disposto no n.° 1, em relação aos terrenos urbanos ou de interesse urbano, o concessionário, depois de ter sido emitida a respectiva licença[139], deve provar a situação de aproveitamento do terreno mediante a apresentação daquela licença, devendo ainda ser lavrada a respectiva cota no processo.

Em relação aos terrenos rústicos, como não têm licença de utilização, o n.° 1 não se aplica às situações de falta de licença de utilização. Quanto ao n.° 3, apesar de em chinês se utilizar a expressão "comissão de vistoria", segundo o entendimento em português, trata-se apenas de uma "comissão de inspecção", portanto, estamos perante um problema de tradução do "Regulamento geral da construção urbana". Assim, embora nos terrenos rústicos possa não se encontrar qualquer edifício, continuam a estar sujeitos à fiscalização por parte da referida comissão.

Artigo 131.° (Concessão definitiva)

Este artigo corresponde ao artigo 125.° da proposta de lei inicial.

Na reunião de discussão e votação na especialidade, o proponente procedeu a uma apresentação sobre a intenção original do n.° 1 - após efectuada a prova de conclusão do aproveitamento do terreno, a concessão provisória passa a definitiva; e no que toca à prova sobre a conclusão do aproveitamento, é feita através da licença de utilização, nos termos do artigo 130.°.

---

[139] "Regulamento geral da construção urbana".

Subalínea i) do n.° 2 do artigo 2.° (Definições): "*Licença de utilização: documento comprovativo de que a obra foi executada de acordo com o projecto aprovado e de que se encontra em condições de ser utilizada*".

Artigo 50.° (Licença de utilização):

"*1. Efectuada a vistoria a que se referem os artigos 47.° e 48.°, será emitida a licença de utilização respectiva, após homologação do respectivo auto, devendo conter expressamente o fim a que se destina a construção.*

2. Quando uma construção seja destinada simultaneamente a fins diferentes, a licença de utilização deverá discriminar a parte ou fracções destinada a cada uma das referidas aplicações.

3. A licença referida nos números anteriores deverá reportar-se quanto ao fim da construção, a habitação, estabelecimentos comerciais, escritórios, indústria, indústria hoteleira e similar, e equipamentos colectivos, abrangendo-se nestes o social e outros destinados a uso do público.

4. A licença de utilização será emitida no prazo de 30 dias após a homologação do auto de vistoria.

5. A D.S.S.O.P.T. poderá autorizar que se façam vistorias parciais à medida que forem concluídas várias partes da obra, e que sejam concedidas as respectivas licenças de utilização, condicionada ao disposto nos números anteriores, desde que, de tal utilização não resultem riscos para os utentes.".

O artigo 2.° estabelece uma norma excepcional para o artigo 1.°: "*Quando o contrato faça depender a natureza definitiva da concessão do cumprimento de determinadas obrigações, não pode a conversão operar-se sem que aquelas tenham sido cumpridas ou se mostre garantido o seu cumprimento, o que tem de ser consignado na respectiva licença de utilização*". Esta norma é conjugada com as normas constantes da segunda parte do artigo 44.°, e do artigo 106.°.

Porém, através do entendimento em articulação com a segunda parte do artigo 44.°, com a alínea 7) do n.° 1 e a alínea 9) do n.° 2 do artigo 115.°, o presente artigo prevê que, antes da conversão da concessão provisória em definitiva, os terrenos necessitam, ainda, da respectiva demarcação definitiva.

Artigo 132.° (Revogação da licença de utilização) - artigo novo

—

Na discussão e votação na especialidade, a Comissão questionou várias vezes o proponente sobre a Renovação das concessões definitivas prevista no artigo 49.° da versão inicial da proposta de lei. O n.° 2 e o n.° 3 deste artigo definem que a renovação dos terrenos devolutos ou não utilizados depende da autorização prévia do Chefe do Executivo, no entanto, esta disposição não oferece garantias aos concessionários nem aos pequenos proprietários, por exemplo, não é possível verificar a partir de quando é que o edifício é considerado como: não existindo, em ruína, em estado de deterioração, ou sem exercício de qualquer actividade por prazo superior a 5 anos. Para além disso, esta incerteza quanto ao seu estado representa uma falta de garantia para os bancos, bem como para os terceiros que pretendam adquirir o edifício em causa.

Um deputado é também de opinião que a referida incerteza vai dificultar a aplicação da renovação automática referida no n.° 1 do artigo 49.°. Antes da renovação automática, o Conservador precisará, muito provavelmente, de exigir, para efeitos do respectivo registo, uma certidão emitida pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), para comprovar se o prédio se encontra, ou não, em avançado estado de deterioração ou se já foi deitado abaixo.

—

Face às razões expostas, a Comissão entende que isto carece de um acto antecipado da Administração, para determinar, expressamente, que determinado prédio está "devoluto" ou em "avançado estado de deterioração", mais ainda, essas informações têm que ser divulgadas, por exemplo, através do respectivo averbamento na Conservatória do Registo Predial, caso contrário, será impossível a população conseguir tomar conhecimento dessas situações.

Após consideradas as opiniões apresentadas pela Comissão, o proponente aditou o presente artigo à versão final, com vista a regular a revogação da licença de utilização.

O Regulamento Geral da Construção Urbana atribui ao director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes a competência de emissão da referida licença, e também, no seu n.º 1, a competência de revogação da mesma, mas só em duas situações previstas nas alíneas 1) e 2). E quanto ao "edifício construído em regime de propriedade única", referido no mesmo artigo, significa que o edifício não está registado em conformidade com o regime de propriedade horizontal.

O n.º 2 prevê que a decisão da revogação da licença de utilização deve ser averbada no respectivo registo predial, com vista ao aumento da transparência e das garantias para os bancos e terceiros.

O n.º 3 estipula expressamente que o recurso hierárquico para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas é facultativo e não obrigatório e, segundo o proponente, regra geral, o recurso facultativo não suspende os efeitos da decisão do director.

Por outro lado, o proponente complementou que, o interessado, antes da revogação da licença de utilização, tem direito a contestar, de acordo com as disposições previstas no Código de Processo Administrativo Contencioso (artigo 93.º e seguintes).

Artigos 133.º a 137.º

— Estes artigos correspondem aos artigos 127.º a 130.º da proposta de lei inicial.

Prevê-se procedimento especial para a emissão da licença de ocupação precária.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, a proposta de lei vem esclarecer que os requerimentos de ocupação precária são dirigidos ao Chefe de Executivo e apresentados na Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), aliás, a disposição aditada define que esta Direcção pode solicitar ao requerente outros elementos necessários para apreciação do pedido. Foi ainda aditada uma disposição sobre os principais conteúdos do relatório de análise aos requerimentos, elaborado pela referida Direcção, onde se incluem as condições a que a ocupação fica sujeita.

As referidas disposições não levantaram grandes problemas na discussão e votação na especialidade, foram unanimemente aceites pela Comissão, tendo apenas sido alvo de aperfeiçoamentos ao nível técnico e da redacção. Em relação às normas que não foram especialmente previstas nesta secção, aplicam-se, subsidiariamente, as disposições do procedimento comum, nos termos do artigo 133.°.

Artigos 138.° (Concessões gratuitas)

Este artigo corresponde ao artigo 131.° da proposta de lei inicial.

Foi eliminada do n.° 1 a disposição sobre os documentos anexados ao requerimento, previstos na lei vigente. E nos termos do artigo 133.°, à parte eliminada aplica-se, subsidiariamente, o procedimento comum.

Em relação aos procedimentos de concessão gratuita, o n.° 2 define que os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público. Os membros da Comissão levantaram dúvidas sobre esta matéria, nomeadamente, no que respeita à ausência da respectiva disposição no artigo 55.°.

Segundo os esclarecimentos do proponente, as referidas disposições são idênticas quer na lei antiga quer na nova, não havendo, portanto, necessidade de abertura de concurso público, que é

uma das características do procedimento da concessão gratuita que, porém, não é o mesmo que adjudicação directa. O pedido de concessão gratuita tem de respeitar "as situações nas quais pode haver lugar à dispensa de concurso público", consagradas no n.° 2 do artigo 55.°, e o requerente também tem de reunir os requisitos definidos para lhe poder ser atribuída a concessão gratuita definida no artigo 38.°. Além disso, pelo facto de a dispensa de concurso se aplicar à concessão gratuita, deve aplicar-se aqui também o disposto sobre a divulgação de elementos/dados.

A Comissão aceitou a explicação do proponente sobre a intenção original referida, mas manifestou a necessidade disso ser devidamente reflectido na proposta de lei.

Assim, o proponente definiu na versão final da proposta de lei que, embora nos procedimentos de concessão gratuita os terrenos sejam concedidos sem precedência de concurso público, deve *"o pedido preencher, consoante as situações, os requisitos previstos no n.° 2 do artigo 55.°, n.° 2 do artigo 62. ° ou n.° 2 do artigo 72.°.*".

Em relação às alterações introduzidas neste número, surgiram opiniões de nível técnico entendendo que, nos termos do artigo 38.°, por uma questão de sujeito, este artigo não se aplica às concessões de uso privativo, tendo especialmente em conta o artigo 69.°, que define que o objecto de concessão de uso privativo é a realização de "investimentos" em instalações fixas e indesmontáveis em terrenos do_domínio público. Mais ainda, parece não poder haver lugar a concessão gratuita para os exemplos enumerados, ou seja, para o "estabelecimento de postos de venda de combustíveis; estabelecimento de postos de serviços de auxílio de trânsito rodoviário; e estabelecimento das instalações necessárias para assegurar a prestação de serviços públicos de telecomunicações, electricidade, gás natural e água".

Embora a versão final tenha mantido esta citação, não restam quaisquer dúvidas de que o novo conteúdo aditado a este número contribui para a interpretação correcta do artigo. A Comissão concorda com este aditamento.

Artigo 139.° (Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 132.º da proposta de lei inicial.

Com vista a um maior rigor e uniformização, a epígrafe deste artigo foi alterada de "Alteração de finalidade e modificação de aproveitamento" para "Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno". Tanto a redacção deste artigo como a redacção de outros artigos foram alteradas em consonância com a alteração introduzida na epígrafe. Não se procede, aqui, a mais qualquer explanação sobre outros pormenores.

Quanto a este artigo, segundo os esclarecimentos do proponente, para se conseguir responder politicamente às solicitações da sociedade e das respectivas Comissões da Assembleia Legislativa, e garantir que o aproveitamento e o uso dos terrenos obedece ao objectivo de concessão inicialmente fixado, foram aditados novos n.^{os} 2 e 3, que têm a ver com a alteração de finalidade e modificação de aproveitamento; e quanto às medidas adoptadas em concreto, são as seguintes: 1) a alteração da finalidade e a modificação do aproveitamento estão sujeitas a autorização prévia do Chefe Executivo; 2) em princípio não é permitida a alteração da finalidade da concessão provisória. 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 do respectivo concurso público. Só em situações excepcionais é que é permitida a alteração da concessão provisória e da concessão com dispensa de concurso público e convertida em definitiva, isto é, só "quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico" e "quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM"; e 3) o Chefe do Executivo goza de poder discricionário absoluto.

A Comissão concorda com a opção legislativa do Governo, mas mesmo assim, apresentou algumas questões em relação ao conteúdo do artigo. Primeiro - no passado registaram-se vários problemas com a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento de terrenos, portanto, manifestou a sua preocupação em relação à eficácia dessas medidas, isto é, se vão conseguir, ou não, regulamentar, efectivamente, aqueles actos.

Segundo - a definição constante do n.º 2 prevê: "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM". Na versão inicial, o artigo 36.º e o n.º 2 do artigo 54.º da

proposta de lei previam, igualmente: "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM", fixando, assim, a respectiva definição. Mas a elencagem que é feita nestes artigos não é idêntica, pelo menos no último artigo, onde se prevê também a situação da alínea 4): Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração. Entretanto, existe também neste artigo a menção "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM". Assim sendo, há que esclarecer qual é a definição que deve ser seguida.

A propósito da explicação do proponente acerca das situações aplicáveis ao artigo 54.º da versão inicial, a Comissão salientou, ainda, que as situações previstas neste artigo são relativamente mais vagas, e que a alteração de finalidade e modificação de aproveitamento previsto no mesmo são aplicadas por referência àquele artigo (artigo 54.º), portanto, entende que existe ainda uma grande flexibilidade na alteração da finalidade e modificação de aproveitamento, e assim sendo, pode haver futuramente lugar a mais casos semelhantes ao do caso da Taipa Pequena, ocorrido no passado. Assim sendo, propõe a Comissão que, para além da concretização do interesse público previsto no artigo 54.º, se crie, durante o procedimento de apreciação por parte do Governo, um mecanismo de publicitação de elementos.

Terceiro - não resta qualquer dúvida de que a dispensa de concurso público tem de obedecer às situações previstas no artigo 54.º da versão inicial. Então, porque é que o n.º 3 deste artigo prevê, ainda, a necessidade de cumprimento do interesse público previsto no artigo 54.º, para se poder alterar a finalidade e modificar o aproveitamento?

Segundo o proponente, está também em curso o processo legislativo da Lei do Planeamento Urbanístico, portanto, no futuro, a finalidade dos terrenos deixará de ser regulamentada pela Lei de Terras, passando a sê-lo pelo Plano director e Planos de pormenor da Lei do Planeamento Urbanístico. E quanto à participação de personalidades sociais e da população em geral no processo de elaboração dos planos urbanísticos, vai ser permitida através do Conselho do planeamento urbanístico. Futuramente, a alteração da finalidade do terreno terá que obedecer aos ditos planos, e mais ainda, nos termos deste artigo, cabe ao Governo verificar se o pedido de alteração da finalidade colide, ou não, com o motivo que justificou a dispensa do concurso público. E mais ainda, quem, no futuro, alterar a finalidade sem a devida autorização, verá a respectiva concessão rescindida.

Quanto à definição de "interesse público", foram introduzidas alterações nos artigos 35.º e 55.º, no sentido duma maior concretização e uniformização do seu conteúdo.

E quanto à publicitação dos elementos referentes à alteração da finalidade e modificação do aproveitamento, a versão final foi alterada com base nas opiniões da Comissão, através do aditamento do respectivo conteúdo ao artigo 141.º.

Em relação ao n.º 3, o proponente afirmou que, se bem que os interesses públicos referidos na concessão inicial e na revisão da concessão se refiram, também, às situações previstas no artigo 54.º da versão inicial, no entanto, o motivo inicial que deu lugar à dispensa do concurso público é diferente do motivo posteriormente apresentado para autorização da alteração da finalidade e modificação do aproveitamento. O proponente sublinhou ainda que, se o motivo inicial for ainda válido, não vai considerar alterações apresentadas em nome de outro tipo de interesse público.

Por fim, tendo em conta a harmonização com a Lei do Planeamento Urbanístico, a expressão "mudança do plano urbanístico" foi alterada para "entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou da repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado".

A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

Artigo 140.º (Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico) – artigo novo

O presente artigo é novo e visa resolver questões sobre a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico.

Quando durante a concessão onerosa provisória ou o reaproveitamento de terreno concedido, onerosa e definitivamente, se verificar a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado que implique a impossibilidade de iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento do terreno concedido de acordo com o respectivo contrato de concessão, o concessionário pode, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor ou da repristinação do referido plano urbanístico, mas antes

de decorrido o prazo previsto nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166.º:Pedir a alteração de finalidade da concessão e/ou modificação do aproveitamento do terreno; formular, em conjunto com o transmissário, o pedido de transmissão das situações resultantes da concessão e da alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno, desde que a transmissão não seja proibida pela presente lei ou pelo respectivo contrato de concessão; ou pedir a desistência da concessão.

O Chefe do Executivo pode rescindir a concessão ou declarar a devolução do terreno concedido quando se verifique qualquer uma das seguintes situações: falta de apresentação, por parte do concessionário, do pedido indicado no número acima referido, findo o prazo nele previsto; indeferimento do pedido de alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno formulado pelo concessionário, por inobservância do plano urbanístico ou quaisquer motivos imputáveis ao concessionário; e arquivamento do processo quando por causa imputável ao concessionário o procedimento esteja parado por mais de seis meses após a formulação do pedido referido no número anterior.

Tratando-se de concessões gratuitas, no caso de se verificar a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado que implique a impossibilidade de iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento, o concessionário pode, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do referido plano urbanístico, mas antes de decorrido o prazo previsto no artigo 66.º: pedir a modificação do aproveitamento do terreno; ou pedir a desistência da concessão.

Pode ser rescindida a concessão ou declarada a devolução do terreno concedido pelo Chefe do Executivo quando se verifique qualquer uma das seguintes situações: falta de apresentação, por parte do concessionário, do pedido indicado no número anterior, findo o prazo nele previsto; indeferimento do pedido de modificação de aproveitamento do terreno formulado pelo concessionário, por inobservância do plano urbanístico ou quaisquer motivos imputáveis ao concessionário; e arquivamento do processo quando por causa imputável ao concessionário o procedimento esteja parado por mais de seis meses após a formulação do pedido referido no número anterior.

O presente artigo regula também as indemnizações sobre a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico. Relativamente às concessões provisórias, o direito resultante da concessão surge depois da sua publicação em Boletim Oficial, assim, só haverá lugar a indemnização quando se verificarem alterações do planeamento urbanístico depois da referida publicação. Relativamente às concessões definitivas, só terrenos concedidos, onerosa e definitivamente, e que se encontrem em fase de reaproveitamento, é que poderão ser afectados devido a alterações do planeamento urbanístico, assim sendo, só nesta circunstância é que os concessionários têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos. O reaproveitamento referido só terá lugar depois da publicação do contrato de revisão em Boletim Oficial, não se colocando qualquer problema de natureza indemnizatória antes dessa publicação. Relativamente às concessões gratuitas, não há lugar a indemnização.

No caso de as concessões se encontrarem nas situações previstas no artigo 66.º ou nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166.º, ou seja, nas situações de caducidade das concessões, a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado não é considerada justa causa de incumprimento, por parte do concessionário, do prazo do aproveitamento do terreno.

Relativamente a este artigo, a Comissão discutiu, essencialmente, sobre a harmonização entre a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico e a questão da indemnização, esclareceu várias dúvidas e, passo a passo, foi-se aperfeiçoando o novo artigo aditado. Por outro lado, o concessionário da concessão gratuita não tem direito a ser indemnizado quando o aproveitamento do seu terreno seja afectado devido à alteração do planeamento urbanístico. Relativamente a este problema, segundo uma opinião, trata-se de uma disposição que viola a protecção da propriedade privada consagrada na Lei Básica, pois embora as concessionárias da concessão gratuita sejam pessoas colectivas públicas, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, confissões religiosas legalmente reconhecidas e sejam entidades sem fins lucrativos, no aproveitamento dos terrenos é investido capital do concessionário. Assim, esta disposição pode resultar, na prática, em que alguns concessionários de concessões gratuitas e definitivas não possam ser indemnizados quando o aproveitamento do terreno em causa não pode ser iniciado ou o seu reaproveitamento não pode ser continuado devido à alteração do planeamento urbanístico. Espera-se que o Governo

esclareça se, na prática, todas as concessões gratuitas são financiadas por dinheiro público durante todo o processo de aproveitamento do terreno. Em caso negativo, a disposição de não haver direito a indemnização é injusta para os concessionários da concessão gratuita cujo aproveitamento do terreno em causa não tenha sido totalmente financiado pelo Governo.

Segundo a explicação do proponente, os concessionários não têm direito a ser indemnizados quando o aproveitamento de terrenos concedidos gratuitamente for afectado por motivo de alteração do planeamento urbanístico, isto porque as empresas de utilidade pública têm como objectivo o bem-estar dos residentes e nada pagaram ao Governo relativamente à concessão de terrenos. O planeamento urbanístico tem como base o interesse público, assim, o que está em causa é o uso do interesse público por parte dos concessionários para concretizar o interesse público que o planeamento urbanístico procura realizar. No que respeita aos terrenos concedidos gratuitamente e que estão a ser aproveitados ou reaproveitados, não há lucros cessantes, porque os concessionários em causa não têm fins lucrativos, ou seja, não obtêm lucros.

O n.º 6 deste artigo estipula determinadas situações em que o concessionário apenas tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos antes da apresentação do pedido referido no n.º 1. Um deputado manifestou as suas dúvidas e pediu esclarecimentos quanto à inexistência do direito à indemnização pelos danos sofridos depois da apresentação do pedido.

Segundo os esclarecimentos do proponente, tal deve-se a motivos imputáveis ao concessionário e não à alteração do planeamento urbanístico, e se o concessionário entender que o seu direito terá sido prejudicado, poderá recorrer a outros meios e solicitar uma indemnização, mediante a apresentação de provas.

Segundo o n.º 7 deste artigo, o prazo de prescrição do direito de indemnização e o valor desta são fixados pela lei que estabelece o regime jurídico do planeamento urbanístico, mas como muitos artigos da presente proposta de lei envolvem a indemnização, portanto, deve esta proposta de lei definir, de forma uniformizada, as questões indemnizatórias seguindo os mesmos critérios, assim, sugere-se a definição directa do respectivo conteúdo na presente proposta de lei, sem necessidade de se remeter para a disposição correspondente da Lei do Planeamento Urbanístico.

Segundo o proponente, para evitar critérios diferentes quando, ao mesmo tempo, se verificarem problemas com a indemnização envolvendo terrenos de propriedade privada e terrenos

concedidos por aforamento, na versão final mantém-se a forma inicial, ou seja, a aplicação da norma por remissão para a Lei do Planeamento Urbanístico.

A Comissão acolheu a opinião do proponente.

Artigo 141.º (Apreciação do pedido)

Este artigo corresponde ao artigo 133.º da proposta de lei inicial.

Este artigo estipula que o pedido de alteração ou de modificação é discricionariamente apreciado pelo Chefe do Executivo, tendo em consideração os motivos elencados. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

A principal alteração introduzida neste artigo teve por base a análise do art.º 139.º, ou seja, a fim de reforçar a transparência da concessão, prevêem-se as situações que estão sujeitas a publicação, e aditou-se o n.º 3, com a seguinte redacção : *"...deve ser divulgado ao público, no tempo e através dos meios indicados, respectivamente nos n.os 3 e 4 do artigo 118.º, o conteúdo essencial do respectivo pedido, designadamente o nome do requerente, a área do terreno concedido, sua localização e finalidades, as finalidades da concessão e/ou aproveitamento do terreno pretendidos, o valor do prémio adicional se houver, e a fundamentação do pedido de alteração de finalidades da concessão e/ou aproveitamento do terreno, nas situações previstas: No n.º 2 do artigo 139.º; e no n.º 3 do artigo 139.º, apenas no caso de o plano de aproveitamento anterior ser um projecto de grande empreendimento previsto no n.º 5 do artigo 119.º"*.

Os números 1 e 2 foram objecto de alteração da respectiva redacção.

Artigo 142.º (Autorização para emissão de licença de obras)

Este artigo corresponde ao artigo 134.º da proposta de lei inicial.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, este artigo é uma inovação, e determina que, no procedimento de revisão da concessão definitiva respeitante, meramente, à alteração da finalidade da concessão e/ou à modificação do aproveitamento do terreno concedido, é possível ser emitida, com fundamento no interesse público, a respectiva licença de obras, antes de ser tomada a decisão sobre a autorização da referida revisão, isto é, antes da publicação do respectivo contrato no Boletim Oficial, contando que estejam preenchidos todos os requisitos previstos neste artigo.

Este artigo permite que, na situação de não ter sido ainda concluído o procedimento de concessão, desde que as obras preencham os requisitos legais, seja emitida, a título excepcional, a respectiva licença de obras, a fim de permitir ao concessionário antecipá-las. No entanto, este artigo só se aplica às situações em que não estejam envolvidos projectos de grandes empreendimentos, e obriga os concessionários à declaração de desistência de eventuais direitos de indemnização.

A Comissão entende que, em princípio, não deve haver lugar à situação excepcional em causa. O mais importante é o Governo proceder a estudos para elevar a eficácia administrativa, com vista a que a licença de obras possa ser emitida o mais rápido possível. Assim sendo, não deve a autorização excepcional para a emissão de licença de obras ser absolutamente proibida? Há quem se preocupe com a possibilidade desta situação excepcional se transformar em frequente. Segundo uma opinião, desde que o concessionário concorde que não tem direito a qualquer indemnização, independentemente da dimensão do projecto em causa, pode ser atribuída a licença de obras referida neste artigo, pois nunca deve haver lugar a distinções em função da dimensão do projecto.

Segundo o proponente, embora a eficácia administrativa tenha vindo a ser elevada, ainda não é possível dar resposta às necessidades reais. E com vista a permitir que os operários iniciem atempadamente as suas tarefas, é possível a emissão, antecipada e excepcionalmente, da respectiva licença de obras. O proponente entende que é necessário criar este regime. E quanto à questão da distinção em função da dimensão do projecto, o proponente entende que, no caso de alteração da finalidade da concessão envolvendo projectos de grande dimensão, devem ser divulgados os respectivos dados, nos termos do disposto no artigo 141.º. Por isso, este regime não pode ser adoptado.

Por força do artigo 140.º, que foi entretanto aditado, relativo à alteração da finalidade da concessão e modificação do aproveitamento do terreno por exigências decorrentes da alteração do

planeamento urbanístico, quando essa alteração implicar a impossibilidade de aproveitar o terreno de acordo com o respectivo contrato de concessão, regra geral, o concessionário tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos. O presente artigo refere a situação de emissão da licença de obras após a aceitação da minuta do contrato de concessão pelo concessionário e antes da publicação do mesmo no Boletim Oficial. Em virtude do contrato de concessão ainda não ter entrado em vigor, o concessionário não tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos, nos termos do artigo 140.°. Por isso, na versão final foi aditada uma subalínea (3) à alínea 3) deste artigo, com o objectivo de evitar que o concessionário venha a ser indemnizado, nos termos da Lei do Planeamento Urbanístico, por ter recebido a licença de obras. Outros entendem que, quer seja emitida licença de obras quer não seja, o concessionário não vai ver o seu direito à indemnização afectado. Porém, parece que este preceito estipula a obtenção da licença de obras como requisito para a indemnização. A maior parte dos deputados da Comissão manifestam a sua concordância em relação a esta norma.

Artigo 143.° (Tramitação)

Este artigo corresponde ao artigo 136.° da proposta de lei inicial.

Segundo este artigo, ao procedimento de revisão da concessão por motivo de alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno concedido, transmissão, e subarrendamento, bem como ao procedimento de desistência da concessão - que foram aditados graças à discussão levada a cabo -, aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições do procedimento comum de concessão. Entretanto, devido às alterações do regime da concessão gratuita, foi eliminada a previsão sobre a conversão da concessão gratuita em onerosa.

Artigo 144.° (Factos determinantes)

Este artigo corresponde ao artigo 137.° da proposta de lei inicial.

Quanto à substituição da parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão, existem já disposições na actual Lei de Terras, porém, na sequência do desenvolvimento social, surgem algumas situações que levantam grande controvérsia, sendo então necessário introduzir ajustamentos no âmbito da lei, a fim de reforçar a fiscalização e de colmatar as lacunas. A proposta de lei define expressamente que as situações de transmissão superior a 50% do capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante e a situação da vulgarmente conhecida "grande procuração" recaem no âmbito da fiscalização sobre a transmissão de terrenos. Para além disso, estão previstas algumas situações em que a transmissão do terreno necessita de ser divulgada junto do público, nomeadamente, o conteúdo principal do pedido, a fim de se reforçar a devida transparência e de se aceitar a fiscalização por parte do público.

Este artigo define que a substituição da parte no procedimento ou a transmissão de situações resultantes da concessão podem operar-se por efeito de: 1) associação; 2) acto de substituição ou transmissão voluntária entre vivos, a título gratuito ou oneroso; 3) execução judicial; 4) sucessão por morte.

A fim de prevenir o surgimento de situações que não passam duma efectiva transmissão, a transmissão superior a 50% do capital social ou a 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 (vulgarmente conhecido por "grande procuração" – procuração in rem suam), considera-se que estas duas situações equivalem à substituição da parte no procedimento ou à transmissão de situações resultantes da concessão.

A Comissão concorda com esta opção, e entende que a inclusão destas duas situações no âmbito da supervisão consegue dar resposta às solicitações da sociedade em relação ao reforço da fiscalização da transmissão de situações resultantes da concessão.

Porém, a fim de colmatar as lacunas, a Comissão entende que o capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante devem também estar sujeitos a fiscalização, e referiu que a alínea 1) do n.° 2 deve definir, claramente, que a transmissão superior a 50% do seu capital social pode ser feita uma vez ou também várias vezes em acumulação.

O proponente aceitou esta sugestão da Comissão e introduziu as devidas alterações de redacção a esta alínea 1) do n.° 2.

Os n.os 3 e 4 são novos, foram aditados, e têm a ver com a alínea 1) do n.° 2. Quando se verifica transmissão superior a 10% do capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante, deve esta ser comunicada à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes no prazo de 30 dias a contar da sua ocorrência, nas seguintes situações: 1) Concessões provisórias; 2) Concessões definitivas, cuja transmissão de situações dela resultantes esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo.

O n.° 4 define que, em caso de inobservância do dever de comunicação, na primeira infracção é aplicada ao concessionário uma multa, e na segunda infracção a concessão é rescindida.

Artigo 145.° (Necessidade de autorização)

Este artigo corresponde ao artigo 138.° da proposta de lei inicial.

Este artigo é uma disposição genérica sobre a substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão.

A substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão dependem da autorização prévia do Chefe do Executivo, caso contrário, são nulas e sem qualquer efeito.

É dispensada a autorização para a transmissão de situações resultantes de concessão definitiva, salvo disposição em contrário da presente lei ou do respectivo contrato de concessão, tendo em conta a natureza da mesma.

No caso de reaproveitamento de terreno concedido a título definitivo, a transmissão de situações resultantes da concessão do terreno depende de prévia autorização do Chefe do Executivo.

Durante a discussão, a Comissão apontou, várias vezes, que devem estar claramente definidos na proposta de lei os critérios de autorização do Chefe do Executivo[140]. O proponente indicou que os critérios de autorização para a tomada de decisão estão previstas nos artigos 149.° e 154.° da versão final da proposta de lei.

Artigo 146.° (Proibição de substituição e limite à transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 139.° da proposta de lei inicial.

O n.° 1 deste artigo define três tipos de terrenos específicos em relação aos quais é proibida a substituição da parte no procedimento: 1) Na concessão gratuita de terreno; 2) Na concessão de terreno para exploração da actividade em regime de exclusividade; 3) Na concessão de uso privativo.

É proibida a transmissão das situações resultantes da concessão na concessão gratuita. A concessão de terreno para exploração de actividade em regime de exclusividade e a concessão de uso privativo, mesmo que sejam definitivas, dependem de prévia autorização do Chefe do Executivo, salvo a transmissão por morte, no caso da concessão definitiva de uso privativo.

Em relação à substituição da parte no procedimento e à transmissão destes três tipos de concessão, são introduzidas alguns limites especiais que têm a ver com a natureza da concessão. O artigo 38.° define disposições especiais sobre a qualidade do concessionário nas concessões gratuitas. O objectivo da concessão de terreno para exploração da actividade em regime de exclusividade é explorar serviços de exclusividade, e o objectivo da concessão de uso privativo é, por sua vez, o uso exclusivo perante o domínio público.

A transmissão das situações resultantes da concessão definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo, mas nos casos de transmissão por morte, tal autorização não é necessária,

[140] Consultar, também, a opinião apresentada pelo Deputado Leonel Alves em relação à Lei de Terras e a opinião da Associação dos Advogados de Macau - "Análise da Proposta de Lei de revisão da Lei de Terras, na versão apresentada pelo Gabinete do Chefe do Executivo à Assembleia Legislativa".

situação que é idêntica para a concessão de terrenos rústicos (alínea 2) do artigo 147.°) e para a concessão onerosa e definitiva de terrenos urbanos ou de interesse urbano (n.° 5 do artigo 157.°).

Artigo 147.° (Regime da concessão de terrenos rústicos)

Este artigo corresponde ao artigo 140.° da proposta de lei inicial.

A alínea 1) define que, na concessão de terrenos rústicos, é proibida a substituição da parte no procedimento por acto entre vivos. Por outras palavras, no caso de transmissão por morte, permite-se a substituição da parte no procedimento.

A alínea 2) pretende clarificar o que não está claro no n.° 2 da actual lei, ou seja, que a transmissão de situações decorrentes da concessão de terrenos rústicos provisória ou definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo.

Foi eliminada a alínea 3) na versão final e, ao mesmo tempo, define-se na parte final da alínea 2) que a transmissão por morte da concessão definitiva não necessita de autorização do Chefe do Executivo.

Artigo 148.° (Regime da ocupação)

Este artigo corresponde ao artigo 142.° da proposta de lei inicial.

É proibida a substituição do requerente no procedimento de ocupação por licença e as situações resultantes da licença de ocupação são intransmissíveis.

O n.° 3 é uma norma excepcional que tem em conta a realidade, ou seja, o titular de uma licença pode desistir dela a favor de terceiros, mas a aceitação destes é discricionariamente apreciada pelo Chefe do Executivo. No caso deste a aceitar, a situação do novo titular considera-se a originária, e este tem de cumprir os direitos e deveres do anterior titular.

Artigo 149.º (Autorização de substituição e de transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 143.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define as condições sobre a autorização de substituição e de transmissão, ou seja, a obrigatoriedade de pagar, sem falta, prémios, foros, rendas, taxas ou impostos respeitantes ao procedimento ou à concessão em causa, e quando haja indícios de que a substituição ou a transmissão são pedidas para fins especulativos, a substituição ou transmissão deixa, então, de ser permitida.

Alguns deputados entendem que é difícil definir critérios para aferir se existem, ou não, fins especulativos, uma vez que se atribui um poder discricionário demasiado grande ao Governo, e isso levanta-lhes uma preocupação: não ser possível conseguir colmatar as lacunas existentes. Sendo assim, foram solicitados esclarecimentos ao proponente sobre como se pode apreciar se o pedido envolve fins especulativos.

O proponente entende que a concessão de terrenos se destina a atingir o objectivo do aproveitamento efectivo dos nossos recursos de terras. Caso a intenção da concessão seja a obtenção de lucro através da transmissão, é natural que esta não deva ser autorizada. E para aferir se o pedido envolve fins especulativos, há que apreciar os factos tendo em consideração o caso em concreto, por exemplo, o momento do pedido da transmissão, a relação entre o concessionário e o transmissário, se o pedido inclui, ao mesmo tempo, a alteração de finalidade e a modificação do aproveitamento, etc..

O proponente referiu que ia ser introduzido no artigo 155.º o regime de prémios adicionais, a fim de restringir os fins especulativos na transmissão.

Artigo 150.º (Restrições à substituição e transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 144.° da proposta de lei inicial.

Este artigo mantém o conteúdo da actual lei, ou seja, no caso de substituição da parte no procedimento ou da transmissão de situações resultantes de concessão, os interessados ou os transmissários são condicionadas ao disposto na presente lei sobre os limites de áreas e à legitimidade para adquirir direitos sobre terrenos.

Não é difícil compreender que os casos de execução judicial ou de sucessão por morte não recaiam neste âmbito.

Artigos 151.° a 153.°

Estes artigos correspondem aos artigos 145.° a 147.° da proposta de lei inicial.

Estes três artigos têm a ver com a substituição entre vivos e a substituição por morte, assim, em comparação com o regime da lei vigente, não foram introduzidas grandes alterações, apenas houve lugar a melhorias ao nível da respectiva redacção.

No caso da substituição entre vivos, deve a mesma ser requerida por todos os interessados e o pedido é discricionariamente apreciado pelo Chefe do Executivo. No caso da substituição por morte, deve a mesma ser requerida por qualquer dos herdeiros, tendo o prazo para o efeito sido aumentado de 90 para 180 dias a contar da data da morte.

Segundo o artigo 153.°, a substituição da parte no procedimento só pode ser autorizada antes da publicação em Boletim Oficial do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que titula a concessão provisória, ou seja, depois de ter sido concedida a concessão provisória, já não há lugar à substituição da parte.

Artigo 154.° (Transmissão entre vivos)

Este artigo corresponde ao artigo 148.° da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, a transmissão das situações resultantes de concessão provisória devia ser requerida "pelo transmissário", mas na versão final passa a ser "pelo concessionário em conjunto com o transmissário", uma vez que a Comissão entende que também é necessário permitir a intervenção do transmissário no referido requerimento.

O n.° 3 é uma nova norma aditada, destinada à concretização do princípio da informação ao público, consagrado na alínea 4) do artigo 2.°. Este número define que o conteúdo essencial do pedido de transmissão na concessão provisória e na concessão definitiva, cuja transmissão de situações dela resultantes esteja sujeita à autorização prévia, deve ser divulgado junto do público, no tempo e através dos meios indicados, respectivamente, nos n.^{os} 3 e 4 do artigo 118.°.

Artigo 155.° (Decisão de autorização)

Este artigo corresponde ao artigo 149.° da proposta de lei inicial.

A Comissão entende que os terrenos são recursos públicos, que os prémios têm desde sempre estado afastados dos valores de mercado, e que os concessionários se aproveitam da transmissão de terrenos para a obtenção de lucros. Assim sendo, foi sugerida a introdução de um regime de prémio para a transmissão depois da concessão ou a sujeição da transmissão ao pagamento de imposto.

O proponente acolheu esta sugestão e foram aditados os n.^{os} 2 e 3 a este artigo, definindo que as duas seguintes situações estão sujeitas ao pagamento do prémio adicional: quando se trate de concessão provisória; ou nas situações previstas no n.° 4 do artigo 145.°, ou seja, no caso de reaproveitamento do terreno concedido a título definitivo e enquanto aquele não estiver concluído.

O proponente afirmou que esta nova norma aditada se destina a concretizar na lei o que está a acontecer na prática. No passado, também foi solicitado o pagamento de um prémio adicional para a transmissão da concessão.

O n.° 3 define a forma de cálculo do prémio adicional nas diversas situações. Quanto à fórmula concreta, consultar a redacção deste número e o quadro em anexo.

O n.° 4 define que se o saldo obtido é negativo não há lugar à restituição de qualquer quantia ao concessionário.

Artigo 156.º (Autorização genérica)

Este artigo corresponde ao artigo 150.° da proposta de lei inicial.

A autorização para a transmissão de situações resultantes da concessão por arrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano pode ser dada genericamente, no respectivo contrato, quando se verifiquem os seguintes requisitos: 1) Estar realizado o aproveitamento que permita a conversão, total ou parcial, da concessão provisória em definitiva; 2) Destinar-se a concessão à construção de edifícios que se componham de unidades independentes que possam pertencer a proprietários diversos em regime de propriedade horizontal.

No momento da elaboração da actual Lei de Terras, em 1980, foi aditado este artigo no sentido de dar resposta às solicitações do sector, uma vez que no regime de propriedade horizontal a transmissão envolve muitas pessoas, assim, a autorização genérica pode reduzir os trâmites administrativos complexos.

É de notar que só quando no contrato de concessão se reúnem as duas referidas condições é que há lugar à referida autorização genérica.

Foram introduzidas ligeiras alterações de redacção no n.º 1 da versão final em língua chinesa. Para além disso, foi eliminado o n.° 2 da versão inicial, uma vez que a quota-parte ideal do terreno que corresponda a cada uma das fracções autónomas já está indicada no registo predial e, na prática, já não se exige a respectiva especificação na licença de utilização.

Artigo 157.º (Transmissão por morte)

Dispõe o artigo que a transmissão por morte das situações de concessão onerosa e provisória deve ser requerida por qualquer herdeiro, no prazo de 180 dias a contar da data do óbito. O requerimento deve ser instruído com a certidão de óbito, documento comprovativo de que foi instaurado inventário judicial ou solicitada habilitação notarial e, havendo testamento, cópia autêntica deste.

O Chefe do Executivo pode indeferir o requerimento de transmissão com o fundamento de que os herdeiros não conseguem assegurar o cumprimento das obrigações previstas na concessão. Contudo, esta incapacidade por parte dos herdeiros deve ser apreciada de forma objectiva, por isso a Comissão sugeriu, e o Proponente acedeu, que a redacção do n.º 2 deste artigo, fosse objecto de benfeitoria aditando-se o termo "manifestamente", de forma a sublinhar que apenas a incapacidade dos herdeiros, devidamente comprovada, constitui fundamento para o indeferimento da transmissão.

A alínea 1), do n.º 4, deste artigo também foi objecto de alteração da sua redacção, por solicitação da Comissão, ficando claro, na versão final, que os herdeiros terão de realizar a partilha extrajudicial ou requerer a partilha judicial no prazo de um ano a contar da data do óbito do concessionário, a fim de evitarem a caducidade da concessão.

Nas concessões onerosas e definitivas, os herdeiros apenas estão obrigados a comunicarem o óbito do concessionário, no prazo de 180 dias, à DSF, sob pena de multa.

O disposto no n.º 6 deste artigo, o qual desobriga os herdeiros do proprietário de fracção autónoma de comunicar o respectivo óbito à DSF, parece surgir algo desenquadrado neste artigo, ou até mesmo nesta Proposta de lei, que tem como objecto a gestão do uso e aproveitamento dos terrenos do Estado, mas não a propriedade privada de fracções autónomas constituídas em propriedade horizontal.

Artigo 158.º (Substituição e transmissão em processo judicial)

A versão inicial deste artigo não introduz qualquer alteração ou inovação à Lei vigente. Em síntese, estabelece no seu n.º 1 a obrigatoriedade de não prolação de sentença judicial, antes da emissão do despacho de autorização de concessão, nos processos de que possa resultar a substituição ou a transmissão por morte, ou por actos entre vivos, de situações resultantes de concessão provisória. Embora esta seja uma situação anómala ao princípio da independência do sistema judicial, mas que já vem da legislação vigente[141].

À versão final do n.º 1 deste artigo foi aditado o seguinte: "*ou por acto entre vivos a transmissão de situações resultantes de concessão definitiva, cuja transmissão esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo.*".

Acrescenta o n. º 2 do artigo que aquela autorização deixa de produzir qualquer efeito caso a sentença julgue improcedente a relação jurídica, em litígio, da qual deveria resultar a referida substituição ou transmissão.

Artigo 159.º (Obrigação dos notários)

Só podem celebrar-se escrituras públicas que transmitam situações resultantes de concessão por arrendamento quando esta seja definitiva. Porém, nos casos em que a lei ou o contrato de concessão preveja a prévia autorização do Chefe do Executivo, a escritura pública só pode ser celebrada com a devida autorização.

As escrituras públicas devem fazer menção ao contrato de concessão, à aceitação de todo o clausulado por parte dos transmissários e, sempre que tal se verifique, a advertência da existência de reserva do direito de actualização de renda.[142]

Artigo 160.º (Divisão pelos herdeiros ou co-titulares)

[141] Vide artigo 157.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto.

[142] Vide n.º 2, do artigo 156.º da Proposta de lei.

Os herdeiros do concessionário podem pôr termo à comunhão hereditária por duas formas:

Pela divisão da concessão, se esta se puder fazer em substância, devendo ser requerida ao Chefe do Executivo que só emitirá despacho de não autorização quando as parcelas resultantes da divisão não forem adequadas à finalidade da concessão;

Pela partilha da concessão, por processo judicial de inventário, o qual seguirá as regras próprias do Código de Processo Civil[143], sem qualquer intervenção da Administração, com excepção dos casos previstos na lei.[144]

Artigo 161.º (Caducidade da autorização)

As autorizações para a transmissão por morte de situações resultantes de concessão provisória caducam um ano após a data da notificação do respectivo despacho, se não tiver sido proferida sentença ou realizada a escritura de habilitação de herdeiros.

Pode chocar aos interessados na autorização a caducidade no prazo de um ano sempre que não tenha sido proferida sentença no processo judicial, pois que este é um acto judicial incontornável, quer temporal quer em substância, por qualquer parte processual. De facto, as partes e os intervenientes processuais, em juízo, limitam-se a apresentar articulados e requerimentos, narrados factos, de interesse jurídico para a causa, entregar documentos e produzir prova dos factos alegados, formulando, eventualmente, as suas conclusões. A análise da prova produzida, a devida correspondência dos factos com o Direito de modo a obter determinado efeito, ou resultado, jurídico, é da competência do juiz, o qual apenas se encontra condicionado pelos prazos processuais. E convém não olvidar a possibilidade de recurso para o tribunal superior pela parte não conformada pela sentença proferida. Decididamente, as partes processuais, em juízo, não podem controlar o lapso temporal de um processo judicial, até ao seu resultado final- a sentença.

[143] Artigos 963.º e seguintes do Código Processo Civil
[144] Vide artigo 158.º da Proposta de Lei

Porém, a fim de evitar todos estes constrangimentos temporais, podem os interessados, dentro do referido prazo de um ano celebrar escritura pública de habilitação de herdeiros, impedindo, desse modo, a caducidade da autorização.

Artigo 162.º (Associação)

Este artigo mantém a redacção da Lei vigente[145], não introduzindo, pois, qualquer inovação ou alteração ao regime vigente.

Artigo 163.º (Título de transmissão)

O artigo estipula que a transmissão de situações resultantes de concessão:

- onerosa e provisória, por acto entre vivos;

- onerosa e definitiva, por acto entre vivos cuja transmissão está sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo e,

- onerosa e provisória, por transmissão por morte.

São tituladas por:

- despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas publicado no Boletim Oficial;

- sentença judicial e,

- escritura pública de habilitação notarial.

A sentença judicial e a escritura pública de habilitação notarial devem ser precedidas de autorização do Chefe do Executivo.

[145] Artigo 161.º da Lei n.º 6/80/M

Artigo 164.º (Indeferimento do pedido)

Este artigo impõe o indeferimento do pedido de concessão, com consequente arquivamento do respectivo processo, sempre que o concessionário não dê cumprimento às disposições da presente Proposta de lei e diplomas complementares cuja violação deva ter tal efeito ou não satisfaça, dentro dos prazos estabelecidos, as obrigações para cujo cumprimento seja notificado.

A Administração sanciona com o indeferimento do pedido de concessão a actuação do concessionário violadora das disposições legais da Proposta de lei, ou seus diplomas complementares, ou desrespeitadora das obrigações nos prazos estabelecidos ou que forem impostos.

Artigo 165.º (Arquivamento do processo)

Diferentemente do artigo anterior, o arquivamento do processo não resulta de uma do concessionário que a Administração julgue condenável e, por tal facto inexiste uma sanção – o indeferimento. O arquivamento do processo dá-se nas seguintes situações, as quais não merecem uma especial censura por parte da Administração, a saber:

a) Em caso de substituição da parte no procedimento não autorizada pelo Chefe do Executivo;

b) Em caso de desistência do pedido;

c) Quando por causa imputável ao interessado o procedimento esteja parado por mais de seis meses.

Artigo 166.º (caducidade das concessões)

Na versão original este artigo, reportava-se a todas as concessões de terrenos urbanos ou de interesse urbano. A Comissão entendeu ser demasiado amplo o âmbito de aplicação deste normativo, devendo restringir-se às concessões provisórias e às concessões definitivas em fase de reaproveitamento. Entendimento que mereceu o acolhimento do Proponente.

Atenta-se que a caducidade prevista neste artigo é a caducidade-sanção, provocada por uma actuação censurável do concessionário que a Administração penaliza; diferente, pois, da caducidade "*tout court*".

Assim, verifica-se a caducidade das concessões provisórias ou das concessões definitivas em fase de reaproveitamento:

a) Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omisso, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa;

b) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão.

O âmbito de aplicação do n.º 2 deste artigo, foi restringido às concessões provisórias de terrenos rústicos por comum acordo da Comissão e do Proponente. Assim, verifica-se a caducidade da concessão provisória de terreno rústico quando o aproveitamento não seja iniciado no prazo de seis meses após a concessão ou no prazo contratual e, quando o aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intervaladamente, por um período superior a 12 meses.

Artigo 167.º (Declaração de caducidade)

O artigo mantêm o mesmo regime da actual lei vigente, reafirmando que a caducidade das concessões, provisórias ou definitivas, é declarada por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 168.º (Efeitos da caducidade)

Regra geral, declarada a caducidade da concessão revertem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias incorporadas no terreno, não tendo o concessionário direito a indemnização ou qualquer compensação.

Todavia, no caso de caducidade de concessão por aforamento, apenas revertem para a RAEM tantos vigésimos do respectivo preço, do domínio útil, quantos os anos em que o terreno esteve na posse do concessionário sem aproveitamento, restituindo-se o remanescente do prémio.

A declaração e publicação da caducidade não prejudica a cobrança dos prémios vencidos, rendas ou foros em dívida e das eventuais multas ainda não pagas.

Artigo 169.º (Rescisão e devolução)

Este artigo foi objecto de diversas benfeitorias, comparativamente à sua versão inicial, durante os trabalhos de discussão na especialidade, introduzidas de comum acordo pela Comissão e pelo Proponente.

Assim, no n.º 1 do artigo, que elenca as causas de rescisão, para além das causas inicialmente previstas - falta de pagamento do prémio, alteração não autorizada da finalidade da concessão ou modificação do aproveitamento terreno, incumprimento da finalidade do terreno concedido, e a violação de obrigações contratuais sancionáveis com a rescisão - foram aditadas duas novas causas de rescisão:

- Subarrendamento proibido ou efectuado sem precedência de autorização e,

- Transmissão, sem autorização prévia, das situações resultantes da concessão.

Este aditamento não deve ser interpretado como criação de novos motivos geradores de rescisão contratual, pois que estas causas de rescisão já estavam previstas na Proposta de lei.[146] Pretendeu-se, apenas, e em modo de súmula, elencar de forma exaustiva, no normativo, todas as causas de rescisão contratual. Facilitando-se a melhor leitura e compreensão do diploma, que é bastante longo e complexo.

O n.º 2 do artigo também foi objecto de benfeitorias na sua redacção, dispondo que em caso de rescisão do contrato revertem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias incorporadas no terreno, não tendo o concessionário direito a indemnização ou compensação. Contudo o normativo prevê três excepções àquela regra, a saber:

- O concessionário da concessão onerosa, de uso privativo, tem direito a ser indemnizado pelo valor real, sempre que a rescisão contratual seja efectivada por interesse público e seja necessário afectar o terreno concedido à utilização pelo público ou a outras finalidades;[147]

- O concessionário tem direito a ser indemnizado, pelos danos sofridos, na rescisão contratual, por impossibilidade de aproveitamento do terreno ou de alteração de finalidade da concessão exigidas pela alteração do planeamento urbanístico.[148]

- Os herdeiros do concessionário, de concessão onerosa e provisória, têm direito a serem indemnizados pelo valor real das benfeitorias incorporadas no terreno concedido, nos casos de rescisão do contrato por indeferimento do pedido de transmissão.[149]

O n.º 3 do artigo também foi objecto de especial atenção por parte da Comissão e, por comum acordo com o Proponente, a redacção do normativo foi alterada no sentido de ficar expresso que a indemnização, em caso de rescisão contratual, pode "*ser paga ao concessionário uma indemnização fixada por despacho do Chefe do Executivo, tendo em conta o valor real dessas*

[146] Vide artigo 43.º da Proposta: " O subarrendamento depende de autorização prévia do Chefe do Executivo." E artigo 145.º, também da Proposta: "A substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão de terrenos urbanos e de interesse urbano dependem de prévia autorização do Chefe do Executivo."
[147] Artigo 70.º, n.º 4, e artigo 75.º , n.º 2, 2),Todos da Proposta de Lei
[148] Artigo 140.º, n.ºs 2 e 5, da Proposta de lei.
[149] Artigo 157.º, n.º 3, da Proposta de lei.

benfeitorias na data da publicação no Boletim Oficial do despacho de declaração de devolução do terreno, sem prejuízo do disposto no número seguinte.".

O n.º 4 do artigo confere um poder discricionário ao Chefe do Executivo, podendo este declarar ou não a devolução dos terrenos concedidos gratuitamente sempre que ocorram as situações previstas nos artigos 67.º e 140.º, n.º 4. A discricionariedade aqui prevista, possibilita o Chefe do Executivo actuar na melhor defesa do interesse público.

Finalmente, tal como na caducidade do contrato, o n.º 5 do artigo refere que a rescisão ou a devolução do terreno não prejudica a cobrança dos prémios vencidos, rendas, foros ou multas.

Artigo 170.º (Declaração da rescisão e da devolução)

Tal como na lei vigente, este normativo estabelece que a rescisão e a devolução são declaradas por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 171.º (Denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano)

Este artigo corresponde ao artigo 167.º da proposta inicial.

O artigo constitui uma novidade relativamente ao regime vigente, o qual não prevê a denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano. A introdução, agora, deste regime, resulta da necessidade de a Administração possuir um instrumento legal de recuperação ou resgate dos terrenos que no futuro próximo serão utilizados na realização do interesse público e no desenvolvimento sustentável da RAEM, evitando-se, por essa via, o recurso ao instituto da expropriação por utilidade pública.

Admite-se, pacificamente, que a denúncia do contrato da concessão por arrendamento, diferida para o termo do prazo inicial ou de qualquer uma das renovações, possa consubstanciar uma expropriação por utilidade pública "a prazo certo".

Pois que, se na expropriação o fundamento é a utilidade pública, na denúncia do contrato por arrendamento, prevista neste artigo, o fundamento é a necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM; necessidade esta que, até pela sua definição, não deixa de configurar, ou confundir-se, como utilidade pública.

Comparativamente à expropriação, a denúncia da concessão por arrendamento tem a virtude de o concessionário não se confrontar uma necessidade imediata por parte da Administração, mas diferida no tempo, comunicada com pelo menos 18 meses de antecedência.

A versão inicial do artigo previa o prazo de 12 meses de antecedência para a efectivação da notificação da denúncia do contrato de concessão por arrendamento. Todavia, alguns deputados da Comissão consideraram aquele prazo demasiado curto para o concessionário obter alternativas ao contrato que foi denunciado. Por comum acordo, a Comissão e o Proponente optaram pelo prazo de 18 meses, por entenderem tratar-se um prazo razoavelmente amplo para a defesa dos interesses do concessionário.

No tocante à indemnização, tal como na expropriação, a mesma deve corresponder ao valor real[150] das benfeitorias, da obra ou da construção incorporadas no terreno.

Artigo 172.º (Denúncia da concessão por arrendamento rústico)

[150] "A compensação deve preencher 3 condições:
a) A compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, isto é, a quantia a pagar para compensar o direito deve corresponder ao preço real da propriedade expropriada no momento da expropriação;
b) A moeda utilizada para efeitos de compensação deve ser livremente convertível e livremente permutável;
c) A compensação deve ser paga oportunamente e sem demora injustificada" IEONG WAN CHONG, "Anotações à Lei Básica da RAEM", Associação de Divulgação da lei Básica de Macau, pág. 194.
-Também a Lei Básica de Hong Kong acolhe, no artigo 105°, este mesmo princípio estabelecendo que a compensação por expropriação: "shall correspond to the real value of the property concerned at the time and shall be freely convertible and pay without undue delay", ALBERT H.Y.CHEN ,"Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong.

Este artigo estabelece que o Chefe do Executivo apenas por razões de necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM poderá denunciar o contrato de concessão por arrendamento de prédio rústico.

A notificação da denúncia, por escrito, é efectuada com a antecedência mínima de seis meses relativamente ao termo do prazo inicial do contrato ou de uma qualquer das renovações.

Salvo disposição em contrário prevista no contrato, declarada a denúncia, o concessionário tem direito a levantar todas as benfeitorias incorporadas no terreno se o puder fazer sem detrimento económico do mesmo e, a ser indemnizado pelo valor real dos direitos resultantes da concessão, designadamente das benfeitorias necessárias.

Artigo 173.º (Termo da concessão por arrendamento de terreno rústico)

Este artigo, sob a epígrafe: "Termo da concessão por arrendamento de terreno rústico" mantém o regime da lei vigente.[151] Isto é, sempre que o contrato de concessão não estabeleça a renovação do prazo do contrato, ou estabeleça a não renovação para além de um certo período de tempo, o termo do contrato apenas confere o direito ao concessionário de levantamento das benfeitorias que possa ser feito sem detrimento económico do terreno concedido. Todas as demais benfeitorias revertem a favor da RAEM.

Artigo 174.º (Declaração da denúncia) – artigo novo

Em termos formais, trata-se de um novo artigo mas, na verdade, o conteúdo do seu n.º 1 foi redigido com base no n.º 3 do artigo 165.º e no n.º 3 do artigo 167.º da versão inicial. A sua introdução tem por objectivo reforçar o grau de transparência dos actos administrativos na publicitação, efectuados pela Administração, que envolvem particulares e que podem ter

[151] Vide artigo 172.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

implicações directas nos direitos dos concessionários. Por conseguinte, tornou-se imperioso a publicação, no Boletim Oficial, dos despachos de declaração de denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano e terreno rústico.

O n.º 2 é uma norma nova que dispõe que, no prazo de 15 dias a contar da publicação do despacho referido no número anterior no Boletim Oficial, a DSSOPT deve comunicar o facto à CRP para efeitos de averbamento oficioso do mesmo no registo do respectivo terreno.

Artigo 175.º (Caducidade)

Pelas mesmas razões referidas no artigo anterior, foi também necessário proceder-se à introdução deste artigo na versão final da proposta, estabelecendo que as concessões por arrendamento, objecto da declaração de denúncia, caducam no termo das concessões, sendo que a caducidade é declarada por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 176.º (Benfeitorias)

Este artigo mantém o mesmo regime da lei vigente[152], estabelecendo que o disposto na presente Proposta sobre indemnização por benfeitorias e levantamento das mesmas respeita unicamente às que forem introduzidas no terreno concedido durante a vigência do contrato ou das suas renovações. Independentemente de o haverem sido pelo actual ou anterior proprietário.

Artigo 177.º (Indemnização)

[152] Vide Artigo 173.º, n.º 1, da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

O n.º 1 deste artigo corresponde ao n.º 2 do artigo 168.º da proposta inicial, tendo sofrido alterações na sua redacção e sido aditado um n.º 2.

O n.º 1 do artigo 177.º determina que para efeitos da fixação do valor da indemnização prevista no n.º 4 do artigo 70.º, n.º 3 do artigo 157.º, n.º 2 do artigo 171.º e na alínea 2) do n.º 2 do artigo 172.º se possa recorrer a um acordo entre a administração e os concessionários ou a decisão judicial. Não se quis prever a possibilidade de se fazer uso da arbitragem voluntária para a fixação do valor da indemnização, ainda que também nesse caso o recurso à arbitragem tivesse que estar assente no acordo das partes, isto é da aceitação da arbitragem, em cada caso, pela Administração e pelos interessados.[153]

O n.º 2 do artigo 177.º remete, com as necessárias adaptações, para o Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de agosto, e para os Títulos II e Capítulo III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. O Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, trata da indemnização por expropriação, o Título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, do conteúdo da indemnização, e o Capítulo I do título III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, da expropriação amigável. Aplicam-se aqui, com as devidas adaptações, as regras relativas à determinação do valor da indemnização devida nos termos da Regime das Expropriações por Utilidade Pública. Tal implica, entre outros aspectos, que se faça uso do regime da indemnização previsto no Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto,[154] que para efeitos da determinação da valor da indemnização se apliquem as regras técnicas previstas para a estimativa da valor do solo, de edifícios, de arrendamentos, de actividades comerciais ou industriais, entre outros aspectos que possam ser relevantes na avaliação do valor económico do terreno expropriado, conforme se encontra previsto no Título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, e que se deva dar preferência ao acordo

[153] A arbitragem voluntária no domínio do direito administrativo pode abranger matérias relativas a contratos administrativos ou à responsabilidade da Administração por actos de gestão pública, conforme resulta do artigo 39.º-A do Regime da Arbitragem, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/96/M, de 11 de Julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 19/98/M, de 11 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.
Em lugar paralelo, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, faz abundante uso da arbitragem para determinar o valor da indemnização compensatória devida aos particulares na falta de acordo das partes. Veja-se em especial os artigos 21.º a 48.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

[154] O que implica, por exemplo, que a expropriação por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos confere ao expropriado o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização. E que a justa indemnização visa ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, medida pelo valor do bem expropriado, tendo em consideração as circunstâncias e as condições de facto existentes à data da declaração de utilidade pública (artigo 18.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto).

na fixação da valor da indemnização, obedecendo-se ao procedimento previsto para a expropriação amigável que se encontra regulado no Capítulo I do Título III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

Artigo 178.º (Cessação da ocupação por licença)

Este artigo dispõe sobre a caducidade das licenças para ocupação a título precário. Estas licenças caducam, quando o aproveitamento não tiver sido iniciado no prazo fixado ou, quando o aproveitamento for suspenso, consecutiva ou intervaladamente, por período superior ao permitido na respectiva licença.

Artigo 179.º (Despejo)

O despejo do concessionário, ou do ocupante, é ordenado por despacho do Chefe do Executivo, quando se verifique a declaração da caducidade ou de rescisão das concessões por arrendamento, declaração de devolução nas concessões por aforamento e na revogação ou caducidade da licença.

Trata-se de um despejo administrativo - distinto, pois, do despejo cível o qual é aplicado exclusivamente aos contratos celebrados entre particulares e previsto nos artigos 929.º e seguintes do Código Civil - e processa-se, com as necessárias adaptações, nos termos do artigo 55.º do Decreto-lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto,[155] o qual estipula o seguinte:

"1. O director do DSSOPT poderá ordenar o despejo sumário das edificações utilizadas que não disponham de licença de utilização ou que se encontrem nas situações previstas nos n.os 2 e 4 do artigo 9.º, da Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro, bem como das construções cuja demolição, reparação ou beneficiação tenha sido determinada.

[155] Na redacção que lhe é dada pela Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro.

2. O despejo será efectuado administrativamente, no prazo de 45 dias a contar da notificação aos inquilinos, sublocatários ou demais ocupantes."

Artigo 180.° (Delimitação dos terrenos)

Este artigo corresponde ao artigo 171.° da proposta de lei inicial.

A legislação especial referida neste artigo é o Decreto-lei n.° 3/94/M, de 17 de Janeiro.

Embora a proposta de lei tenha eliminado os artigos previstos na lei vigente relativos ao "dever de colaboração de particulares" e à "impugnação" no âmbito do cadastro, o dever de colaboração de particulares já se encontra regulado pelos "Princípios gerais" do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, pelo seu artigo 9.°; e quanto à impugnação, já é consagrada tanto pela norma especial do Decreto-lei n.° 3/94/M, de 17 de Janeiro, como pelos regimes gerais do Código do Procedimento Administrativo e do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Artigo 181.° (Actos sujeitos a registo)

Este artigo corresponde ao artigo 172.° da proposta de lei inicial.

Relativamente ao registo, a intenção da proposta de lei é concentrar, nesta secção, as normas dispersas em diferentes artigos da lei vigente, passando este artigo a regulamentar as normas relativas ao registo previstas na lei vigente, isto é, os artigos 130.°, 135.°, 163.° e o artigo 181.° que vai ser revogado.

Em resposta às sugestões apresentadas pela Comissão no âmbito do procedimento da concessão de terrenos e da publicidade e transparência da situação jurídica dos terrenos, foram aditados três novos conteúdos ao n.° 1 deste artigo na sua versão final, ou seja, estão sujeitas a registo: a decisão da aplicação de multa pelo atraso no aproveitamento do terreno; a decisão da

revogação da licença de utilização; e a decisão da denúncia, caducidade e rescisão de concessão e da devolução dos terrenos concedidos por aforamento.

Segundo uma das sugestões da Comissão, é também necessário que seja sujeita a registo a decisão de prolongamento do prazo de aproveitamento de terrenos. No entanto, segundo os esclarecimentos do proponente, caso esta decisão de prolongamento do prazo global de aproveitamento ou de cada fase de aproveitamento passe a ser sujeita a registo, vai haver lugar a perturbações ao nível do funcionamento da Administração. Assim, a referida sugestão não mereceu acolhimento.

Para além disso, foi aditado à versão final o n.° 5, que determina as matérias de natureza processual.

Artigo 182.° (Registo das concessões)

Este artigo corresponde ao artigo 173.° da proposta de lei inicial.

Este artigo introduziu uma pequena alteração ao n.° 1 do mesmo disposto da lei vigente, isto é, já não prevê que do extracto das inscrições de concessão deve constar o foro.

Artigo 183.° (Comunicação oficiosa)

Este artigo corresponde ao artigo 174.° da proposta de lei inicial.

A proposta de lei nada tinha de substantivo a alterar em relação a este artigo, tendo-se unicamente procedido à inclusão, a nível técnico, do artigo 131.° da lei vigente na secção em causa, ajustando-se assim o artigo remitido.

Artigo 184.° (Demarcação)

Este artigo corresponde ao artigo 175.° da proposta de lei inicial.

Este artigo é retirado da alínea a) do n.° 1 do artigo 182.° da Lei de Terras vigente, e estipula, expressamente, que as demarcações, provisórias e definitivas são efectuadas pela DSCC.

Artigo 185.° (Vistoria e fiscalização)

Este artigo corresponde ao artigo 176.° da proposta de lei inicial.

A fiscalização de terrenos foi uma das principais questões discutidas no seio da Comissão, e na sequência disso, foi aditado o princípio de fiscalização ao artigo 2.°. Este artigo não só prevê, expressamente, que a vistoria e a fiscalização são competências da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, mas também salienta, na alínea 3) do n.° 1, que é necessário fiscalizar, periodicamente, a situação dos terrenos; e quanto ao n.° 2, define a situação excepcional para os terrenos da propriedade privada, atribuindo-lhes mais protecção.

Artigo 186.° (Dever de colaboração das entidades públicas)

Este artigo corresponde ao artigo 177.° da proposta de lei inicial.

Esta proposta de lei veio esclarecer quais são as entidades que se entende serem órgãos de execução, nos termos deste artigo.

Artigo 187.° (Autos de notícia)

Este artigo corresponde ao artigo 178.º da proposta de lei inicial.

Este artigo esclarece qual é a entidade à qual foi atribuída a respectiva competência, e estabelece os elementos que os autos de notícia devem conter.

Artigo 188.º (Notificação da penhora)

Este artigo corresponde ao artigo 179.º da proposta de lei inicial.

A Comissão questionou se era necessário notificar o Ministério Público da penhora em todas as situações. Assim, em resposta a esta dúvida, foi aditada na versão final a expressão "*salvo as concessões definitivas, cuja transmissão de situações dela resultantes não esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo*".

Artigo 189.º (Salvaguarda dos interesses públicos)

Este artigo corresponde ao artigo 180.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei não teve nada de substantivo a alterar em relação a este artigo, apenas houve lugar a melhorias de natureza técnica.

Os membros da Comissão questionaram porque é que o preço base na hasta pública podia ser fixado pelo Chefe do Executivo. Segundo os esclarecimentos do proponente, uma das hipóteses pode ser o Governo ter a intenção de devolver o terreno, e assim sendo, pode fixar um valor elevado para aquele preço base.

Artigo 190.º (Fraudes na demarcação)

Este artigo suscitou algumas questões à Comissão. A primeira questão colocada ao Proponente foi referente ao âmbito de aplicação do preceito: será que o artigo tem aplicação ao acto de demarcação dos terrenos previstos nos artigos 90.º e seguintes da proposta de lei?

A resposta dada pelo Proponente foi negativa. A demarcação dos terrenos nos termos do artigo 90.º e seguintes da Proposta de lei é realizada por funcionários públicos pelo que, qualquer infracção ou fraude por estes cometida, e no exercício das suas funções, será punida nos termos do Regime Disciplinar do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau - Decreto-lei n.º 87/98/M, de 21 de Dezembro. O artigo dispõe sobre os actos fraudulentos, praticados em data posterior à da realização da demarcação.

Outra questão suscitada foi a distinção do crime previsto neste artigo com o crime de "alteração de marco", previsto e punido pelo artigo 210.º do Código Penal, considerando a idêntica redacção de ambos os preceitos[156] e, com a mesma moldura penal: punibilidade com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias.

Em resposta a esta questão, o Proponente alega que a diferença reside na intenção de apropriação do terreno: no crime previsto no Código Penal a conduta do agente só é punível se este agir com intenção de se apropriar do terreno, enquanto que no crime previsto na Proposta de lei a punibilidade da conduta não exige aquela vontade.

Por outro lado, o crime previsto e púnico no Código Penal tem natureza de crime semi-público, pois que o procedimento criminal depende queixa; o crime previsto nesta proposta não depende de queixa e, consequentemente natureza de crime público.

Finalmente, questionado o Proponente sobre o âmbito de aplicação dos preceitos legais, ficou esclarecido que o crime previsto e punido no Código Penal refere-se às condutas praticadas em terrenos de propriedade particular plena e perfeita; o crime previsto na Proposta, reporta-se às condutas praticadas nos terrenos concessionados pela RAEM, e da propriedade do Estado.

---

[156] Artigo 210.º do Código Penal: "1.Quem, com intenção de apropriação, total ou parcial, de coisa imóvel alheia, para si ou para outra pessoa, arrancar ou alterar marco é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias. 2. O procedimento criminal depende de queixa. 3. É correspondentemente aplicável o disposto no artigo 201.º e na alínea a) do artigo 203º ".

Artigo 191.º (Levantamento e descaminho de coisa de valor)

Quem destruir, inutilizar ou impedir a respectiva entrega em definitivo ao poder público, de coisa de valor que lhe estavam confiadas, dando-lhes desse modo descaminho é punido nos termos deste artigo. É o facto de o agente ser o depositário dos bens que destruiu ou inutilizou que caracteriza este crime como de descaminho e o distingue do crime de dano.

Artigo 192.º (Danos)

Quem destruir, total ou parcialmente, danificar ou inutilizar coisas de valor da RAEM, que se encontrem em terreno concedido ou ocupado, é punido com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa. A pena de prisão é especialmente atenuada sempre que se verifique a restituição ou a reparação da coisa.

Artigo 193.º (Desobediência)

O desrespeito à ordem de desocupação, determinada pelo Chefe do Executivo nos termos da lei, é punida pelo crime de desobediência prevista no n.º 1, do artigo 312.º do Código Penal.[157]

Na versão final da proposta foi eliminado o n.º 2 deste artigo, que estabelecia uma presunção legal de dolo, com a seguinte redacção: "Para efeitos do disposto no número anterior, presume-se a

[157] Artigo 312.º do Código Penal:"1Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias. Se: a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.".

existência de dolo quando a ocupação ilegal seja feita sem precedência de consulta escrita sobre a situação do terreno à DSSOPT ou à CRP".

Ora, consabidamente, o dolo não pode ser presumido, tem de ser provado. E, a prova é apreciada segundo as regras da experiência e a livre convicção da entidade competente.[158]

Por outro lado, a presunção legal de dolo prevista no n.º 2 deste artigo, constituiria uma grave violação ao principio da presunção de inocência consagrado no artigo 29.º da Lei Básica .[159]

Artigo 194.º (Responsabilidade criminal das pessoas colectivas)

Este artigo não constava da versão inicial da Proposta e a sua inclusão na versão final resulta dos trabalhos realizados conjuntos entre a Comissão e o Proponente.

Prevê-se a responsabilidade criminal das pessoas colectivas, sempre os crimes previstos na Proposta sejam cometidos pelos seus órgãos sociais ou representantes ou por qualquer pessoa sob sua autoridade.

A expressão adoptada na lei "por uma pessoa sob autoridade" deve ser entendida como aquela pessoa física que age em nome e em representação da pessoa colectiva, no exercício das suas funções que lhe foram cometidas, e cujos efeitos se repercutem na esfera jurídica daquela. Por outras palavras, a pessoa colectiva é responsável pela actuação do seu trabalhador, que agiu em exercício de funções, sob a sua subordinação e segundo instruções recebidas.

Artigo 195.º (Efeitos da condenação)

[158] Vide artigo 114º do Código Processo Penal. Também o artigo 13º do Código Penal (Dolo).

[159] "Nenhum residente de Macau pode ser punido criminalmente senão em virtude de lei anterior que, no momento da correspondente conduta , declare expressamente criminosa e punível a sua acção.

Quando um residente de Macau for acusado da prática de crime, tem o direito de ser julgado no mais curto prazo possível pelo tribunal judicial, devendo presumir-se inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação pelo tribunal."

Às pessoas singulares e colectivas condenadas pela prática de qualquer crime previsto nesta Proposta de lei, não poderão, durante o período de cinco anos contados a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença, ser concedidos terrenos ou emitidas licenças para ocupação destes.

Artigo 196.º (Ocupação ilegal do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 186.º da proposta de lei inicial.

A versão inicial da proposta de lei apenas estipulava diferentes multas de valor fixo, consoante a área do terreno ocupado ilegalmente. A Comissão entende que o presente artigo, para além de ter em conta a área do terreno ocupado ilegalmente, deve ter ainda em conta outros factores para fundamentação da definição do valor da multa, nomeadamente, a culpa e o grau de infracção do ocupante. A Comissão propôs ainda diferentes amplitudes de penalização ou multas de valor diferente[160] para as infracções administrativas por ocupação ilegal de terrenos, caso contrário, pode estar a infringir-se o princípio da proporcionalidade.

A última versão da proposta de lei não aditou mais situações de culpa do infractor, nem outros factores para a definição do valor da multa em concreto. No entanto, após a alteração do presente artigo, introduziu-se o regime de multas de valor não fixo, com vista a que o Chefe do Executivo disponha de mais flexibilidade para a definição do valor das multas em consonância com a infracção em concreto.

Na versão inicial da proposta de lei, a redacção do n.º 2 deste artigo era idêntica à do n.º 2 do artigo 184.º. Depois de a Comissão ter manifestado a sua opinião sobre a eventual possibilidade de o princípio de inocência poder estar a ser violado por esta norma, o proponente eliminou o referido n.º 2 deste artigo.

---

[160] A não ser que a censurabilidade seja relativamente baixa ou as infracções administrativas causem leves prejuízos aos bens jurídicos protegidos, por regra, a legislação avulsa estabelece um regime de multas de valor variável e a culpa do infractor é tida claramente como um dos pressupostos de aplicação da sanção." Vide relatório de pesquisa "Algumas considerações sobre o procedimento acusatório e da aplicação de sanções contra as infracções administrativas", Comissariado contra a Corrupção da RAEM, 2005, pág. 16.

A Comissão aceitou o estipulado no presente artigo.

Artigo 197.º (Outras infracções administrativas)

Este artigo corresponde ao artigo 187.º da proposta de lei inicial.

Em comparação com a lei vigente, os artigos 197.º a 211.º são conteúdos novos introduzidos na proposta de lei. Para além da ocupação ilegal, os novos artigos prevêem, essencialmente, outras infracções administrativas, a responsabilidade das pessoas colectivas e os respectivos procedimentos sancionatórios.

O proponente, depois de ter acolhido a opinião da Comissão no que se refere à introdução do regime de multas de valor não fixo, e tendo em consideração as situações violadoras das disposições dos artigos 100.º a 102.º, procedeu à alteração do valor da multa, que passou do valor fixo de 50 000 patacas, na versão inicial, para uma multa de 10 000 a 50 000 patacas, na versão final da proposta de lei. Pelo exposto, com vista à aplicação da multa correspondente, aquando da definição do valor da multa deve o Chefe do Executivo ter em conta as várias situações em concreto.

A Comissão aceitou as alterações introduzidas ao presente artigo.

Artigo 198.º (Reincidência) - artigo novo

Atendendo à opinião da Comissão quanto à aplicação de um regime de multas de valor não fixo para as infracções administrativas, na versão final da proposta de lei foi aditado um artigo sobre a reincidência.

Quanto às infracções administrativas referentes aos actos de reincidência[161], se compararmos os artigos 69.º e 70.º do Código Penal com os n.os 1 e 2 do presente artigo, verifica-se que estão de acordo com os requisitos estipulados no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 52/99/M - *Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento* de 4 de Outubro.

A Comissão aceitou o estipulado no presente artigo.

Artigo 199.º (Responsabilidade das pessoas colectivas) e artigo 200.º (Responsabilidade pelo pagamento das multas)

Estes artigos correspondem aos artigos 188.º e 189.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei estipula a responsabilidade criminal das pessoas colectivas e ainda a responsabilidade pelas infracções administrativas das pessoas colectivas, das associações sem personalidade jurídica e das comissões especiais, com vista à contenção dos actos referentes às infracções administrativas.

De acordo com o estipulado no artigo 199.º, as pessoas colectivas, as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais respondem pela prática das infracções administrativas quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse colectivo. Mais, a responsabilidade das pessoas colectivas não exclui a responsabilidade dos agentes.

Quando a pessoa colectiva infringir a lei, pelo pagamento da multa respondem, solidariamente com aquela, os seus administradores ou os seus representantes responsáveis. Pelo contrário, se a multa for aplicada a uma associação sem personalidade jurídica ou a uma comissão especial, responde, estritamente em primeiro lugar, por ela, o seu património comum e, na sua falta ou insuficiência, o património de cada um dos associados ou membros em regime de solidariedade.

[161] N.º 2 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 52/99/M: "*Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.*".

Os referidos artigos mereceram o acordo da Comissão.

Artigo 201.º (Competência sancionatória)

Este artigo corresponde ao artigo 190.º da proposta de lei inicial.

A competência para a aplicação das sanções administrativas à presente lei é do Chefe do Executivo.

Artigo 202.º (Formas de notificação do procedimento sancionatório), artigo 203.º (Notificação directa), artigo 204.º (Notificação postal) e artigo 205.º (Outra forma de notificação)

Estes artigos correspondem aos artigos 191.º a 194.º da proposta de lei inicial.

A nota justificativa refere que a proposta de lei regula três formas de notificação do procedimento sancionatório, consoante as diferentes situações efectivas, que são, nomeadamente, a notificação directa, a notificação postal e outra forma de notificação.

Os referidos artigos mereceram a concordância da Comissão.

Artigo 206.º (Pagamento da multa e sua cobrança coerciva e artigo) e artigo 207.º (Destino das multas)

Estes artigos correspondem aos artigos 195.º e 196.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a estes artigos.

Artigo 208.º (Ordem de desocupação do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 197.º da proposta de lei inicial.

O n.º 3 estipula que, em caso de suspensão da execução da ordem de desocupação do terreno emitida pelo Chefe do Executivo, referida no n.º 1, considera-se que a suspensão resulta, imediatamente, em lesão grave para o interesse público, e neste caso, o interessado fica efectivamente afectado no seu direito à tutela jurisdicional efectiva[162], de acordo com o Código do Processo Administrativo Contencioso, porque o tribunal não consegue conceder a suspensão da eficácia dos actos administrativos, de acordo com o artigo 121.º do referido Código[163].

O deputado Tong Io Cheng, que não é membro da presente Comissão, referiu também, nas opiniões escritas relativas ao n.º 3 do presente artigo da versão de trabalho da proposta de Lei de Terras, do dia 3 de Julho de 2013, que "em qualquer Estado de Direito, é direito inerente aos juízes, a suspensão ou não de alguns actos administrativos ou ordens, pelo que tenho bastantes dúvidas se esta norma não contraria normas hierarquicamente mais elevadas.".

A Comissão atendeu à preocupação do referido deputado, e solicitou ao Governo que explicasse a intenção legislativa subjacente a este número.

Segundo os esclarecimentos do proponente, é frequente o interessado levantar, ao abrigo do Código do Processo Administrativo Contencioso, procedimento judicial para suspensão da eficácia dos actos administrativos aquando da aplicação da ordem de desocupação de terrenos por parte da Administração, o que leva à suspensão forçosa dos respectivos trabalhos de recuperação dos

---

[162] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 2.º - Princípio da tutela jurisdicional efectiva: "*A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um ou mais meios processuais destinados à sua tutela jurisdicional efectiva, bem como os procedimentos preventivos e conservatórios necessários para acautelar o efeito útil de tais meios.*"

[163] N.º 1 do artigo 121.º do Código do Processo Administrativo Contencioso: "*1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos: a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;* ***b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto;*** *e c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.*"

terrenos; e quanto ao Chefe do Executivo, tem que fundamentar aquela suspensão por escrito e no prazo de 3 dias[164], caso contrário, não se pode dar início à sua aplicação ou esta é considerada como execução indevida[165]. De facto, a Lei n.º 3/2010 – *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento* dispõe de uma norma semelhante a esta[166]. Pelo exposto, foi aditado ao presente artigo o n.º 3, com vista ao combate eficaz das situações de ocupação ilegal de terrenos.

Na verdade, a *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento* dispõe de um artigo semelhante, contudo, apenas regula duas medidas provisórias, pelo que a afectação ao direito do interessado é relativamente limitado; porém, existem algumas diferenças em comparação com a aplicação da ordem de desocupação de terrenos, prevista no disposto da presente proposta de lei. A Comissão compreende as dificuldades efectivas da Administração na recuperação de terrenos, assim como entende que a ocupação ilegal dos terrenos lesa o interesse público[167]. Atendendo ao exposto, a Comissão concordou com as explicações do proponente e com as disposições do presente artigo.

Artigo 209.º (Notificação no procedimento de desocupação) - artigo novo

[164] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 126.º - *Suspensão provisória*: "*1. Recebida a citação ou notificação, o órgão administrativo não pode iniciar ou prosseguir a execução, devendo impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução; 2. Excepto na hipótese prevista no n.º 2 do artigo 121.º, não é aplicável o disposto no número anterior quando o órgão administrativo reconheça, fundamentadamente e por escrito, no prazo de 3 dias, grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução; 3. O reconhecimento previsto no número anterior é imediatamente comunicado ao tribunal.*"

[165] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 127.º, n.º 1 - *Execução indevida*: "*1. Considera-se indevida a execução que se inicie ou prossiga sem que tenha sido fundamentada e comunicada nos termos dos números 2 e 3 do artigo anterior ou quando o tribunal julgue improcedentes as razões em que se fundamenta.*".

[166] N.º 1 do artigo 9.º da *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento*: "*1. Caso se verifiquem, após a investigação realizada no prédio ou fracção autónoma, fortes indícios de que o mesmo é utilizado para a prestação ilegal de alojamento, considerando-se que, no caso de não se tomarem medidas, tal poderá resultar em lesão grave ou dificilmente reparável ao interesse público, pode o director da DST ordenar, consoante o caso, a adopção de qualquer uma ou todas as seguintes medidas provisórias: 1) Aposição de selo na porta do prédio ou fracção autónoma com a cominação de que a quebra do mesmo é punida nos termos do artigo 320.º do Código Penal; 2) Suspensão do abastecimento de água e de electricidade ao prédio ou fracção autónoma, incorrendo na pena do crime de desobediência qualificada aquele que, sem autorização do director da DST, restabelecer o abastecimento de água e de electricidade suspenso ou fornecer ao prédio ou fracção autónoma água e electricidade.*".

[167] A sentença do Tribunal de Segunda Instância refere: "Qualquer iniciativa de alteração ilegal à fisionomia de terrenos do Estado, independentemente do seu grau, irá lesar o interesse público. Mais, ninguém poderá garantir a 100% que o recorrente à justiça não irá aproveitar o tempo da acção pendente para continuar a alterar, ilegalmente, a fisionomia do terreno com extrema celeridade, mesmo que não haja lugar a qualquer acção por parte do recorrente num determinado período de tempo ou até uns dias antes da aplicação efectiva da recuperação por parte dos órgãos da Administração." Vide Processo n.º 190/2010/A.

Se bem que a notificação sobre o procedimento de desocupação não esteja expressamente prevista na lei, aplica-se, de forma subsidiária, o Código do Procedimento Administrativo.

Artigo 210.º (Destino dos bens existentes no terreno objecto de desocupação) e artigo 211.º (Despesas com a desocupação)

Estes artigos correspondem aos artigos 198.º e 199.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a estas normas. Trata-se de uma questão que está agora estipulada na lei, mas que se refere aos trabalhos da Administração.

No entanto, é necessário enfatizar as situações previstas no n.º 4 do artigo 210.º - no prazo de 30 dias depois da apresentação do pedido de reclamação, o requerente não levante os documentos ou bens ou não consiga fazer prova de que possui a legitimidade para dispor deles; e quando não existe outro requerente, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, ao abrigo do n.º 3 do mesmo artigo, pode tratar dos respectivos documentos ou móveis no prazo de 60 dias após a publicação da notificação, ao abrigo da lei.

Artigo 212.º (Aplicação da presente lei a situações já iniciadas)

Este artigo corresponde ao artigo 200.º da proposta de lei inicial.

Este artigo regula as situações iniciadas antes da entrada em vigor da presente lei. Estipula ainda que a presente lei se aplica às referidas situações e que estas estão subordinadas às normas transitórias seguintes:

Artigo 213.º (Nos procedimentos de ocupação e concessão ainda não concluídos)

Este artigo corresponde ao artigo 201.º da proposta de lei inicial.

O título deste artigo sofreu alterações, nomeadamente, o aditamento da expressão "ainda não concluídos"; e na redacção chinesa do n.º 1 houve também lugar às respectivas alterações, passando então de "在以准照佔用的程序及尚未完成的批給程序中" para "對尚未完成以准照佔用的程序及批給程序", com vista a realçar a ideia de "ainda não concluídos". O restante artigo manteve-se sem qualquer alteração.

Artigo 214.º (Nas ocupações por licença)

Este artigo corresponde ao artigo 202.º da proposta de lei inicial.

Segundo este artigo, a presente lei aplica-se às ocupações por licença autorizadas antes da sua entrada em vigor, sem haver necessidade de substituição do título e sem prejuízo das condições previstas nas respectivas licenças.

Artigo 215.º (Nas concessões provisórias)

Este artigo corresponde ao artigo 203.º da proposta de lei inicial.

Na versão final foi eliminada a alínea 1), por se entender ser desnecessária. Quanto às restantes alíneas, foram alvo dos devidos ajustamentos.

Há quem considere que é mister esclarecer o disposto da alínea 3), por exemplo, a solução legal para o caso do aproveitamento de terreno que não tenha sido realizado sem ser por culpa do concessionário. Segundo o proponente, desde que se prove que a expiração do prazo fixado para o

aproveitamento não é imputável ao concessionário, pode o mesmo ser prorrogado. E, neste caso, já não é mister aplicar o artigo 104.º, n.º 3, e o artigo 166.º.

Por outro lado, como o termo "imediatamente" não é um termo jurídico rigoroso, foi retirado da alínea 2), cuja redacção foi rectificada.

Artigo 216.º (Concessões definitivas por arrendamento do pretérito)

Este artigo corresponde ao artigo 204.º da proposta de lei inicial.

Este artigo prevê as concessões definitivas por arrendamento efectuadas no passado, e previa, na sua versão inicial, que: os actuais concessionários das concessões definitivas por arrendamento e por subarrendamento devem declarar, no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da presente lei, se desejam que as respectivas concessões continuem a reger-se pela legislação anterior até ao termo do prazo dos contratos de concessão ou das suas renovações, ou se pretendem optar pela aplicação da presente lei; no caso de não ser apresentada qualquer declaração nos termos do número anterior, considera-se que os concessionários optam pela aplicação da presente lei; e, na renovação dos contratos de arrendamento celebrados anteriormente à entrada em vigor da presente lei, a renda deve ser actualizada em conformidade com as tabelas vigentes no momento da renovação.

Quanto à execução do n.º 1, de acordo com as respectivas disposições do Código Civil, se o edifício construído no terreno se incluir no regime de propriedade horizontal, a opção pela legislação anterior exige uma declaração conjunta dos condóminos. E quanto à pergunta se vão ser muitos os casos de opção pela lei antiga, o Governo afirmou que vai respeitar a decisão dos proprietários, porque se a nova lei for aplicada durante a vigência do contrato de concessão definitiva por arrendamento, há lugar à revisão do contrato, e assim sendo, a opção dos proprietários terá de ser respeitada.

Quanto ao prazo para a apresentação da declaração, houve opiniões no sentido do prazo de seis meses poder ser insuficiente, por isso, na versão final, este prazo de 6 meses foi alterado para um ano.

Atendendo à existência de normas específicas, nesta proposta de lei, para as concessões gratuitas do pretérito, e com vista à eliminação das dúvidas acerca da aplicação da lei, foi aditada uma norma de ressalva ao n.º 1.

Mais ainda, no caso da concessão definitiva por arrendamento, como o edifício se inclui no regime de propriedade horizontal, exige-se uma decisão conjunta de todos os condóminos. No entanto, nos termos do regime de propriedade horizontal previsto no Código Civil, para diferentes matérias exigem-se diferentes percentagens no que respeita à participação dos condóminos, portanto, a pretensão do proponente foi prever uma declaração efectuada pela totalidade dos condóminos. Algumas opiniões classificaram esta norma de aplicação quase impossível, assim, a mesma passou a assumir, na versão final, a seguinte redacção: "a declaração referida no número anterior deve ser feita em conjunto pelos condóminos do edifício que representem mais de dois terços do valor total do condomínio.".

Atendendo às alterações introduzidas ao artigo 49.º e, de acordo com a análise efectuada, a sua operacionalidade será difícil. Portanto, na versão final deste artigo foi aditado mais um número, prevendo a não aplicação da revogação da licença de utilização prevista no disposto na alínea 1) do n.º 2 do artigo 49.º e no respectivo artigo 132.º, às concessões onerosas por arrendamento que tenham sido convertidas em definitivas antes da entrada em vigor da presente lei.

Para além disso, mesmo que tenha sido celebrado contrato de subconcessão entre o concessionário e o subconcessionário, o contrato de concessão não se extingue, continuando o concessionário a responder perante o Governo. Neste contexto, foi eliminada quer da epígrafe quer do corpo do artigo a expressão "subconcessão".

Por último, um deputado levantou a questão sobre o titular da concessão gratuita poder ou não, nos termos do artigo 216.º, declarar, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei, o desejo de que as respectivas concessões continuem a reger-se pela legislação anterior. Através das alterações introduzidas, acabou por ser feita uma exclusão na versão final do n.º 1 do artigo 216.º.

Artigo 217.º (Concessões gratuitas do pretérito) - artigo novo

A propósito da eliminação do regime de conversão da concessão gratuita em onerosa, depois da entrada em vigor da nova lei, a transmissão da concessão é proibida, mesmo através da vulgarmente designada "grande procuração". Por isso, a norma transitória constante deste artigo tem de contemplar, também, as situações particulares que possam, eventualmente, existir, na realidade.

No debate sobre a opção legislativa inicial subjacente à criação deste artigo, discutiu-se sobre o titular da concessão ter de apresentar, no prazo de seis meses, o pedido para a conversão da concessão gratuita em onerosa, e ter de transmitir as situações resultantes da concessão, portanto, duas excepções que têm que ser efectuadas no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da lei, uma vez que, entretanto, o referido pedido só pode ser formulado, conjunta ou separadamente, por uma vez. E se o prazo for ultrapassado, não se permite nem a conversão nem a transmissão. Mais ainda, quanto às concessões convertidas em onerosas, não se pode alterar a finalidade inicialmente fixada nem o regime a que estão sujeitas as construções existentes no terreno.

No entendimento da Comissão, o prazo de seis meses é demasiado curto. Assim, após a discussão levada a cabo, o mesmo acabou por ser alterado para um ano, na versão final.

A concessão gratuita, uma vez convertida em onerosa, passa de imediato a ser regulada pelo regime de concessão onerosa, podendo então, de acordo com a lei, haver lugar à sua transmissão. Por conseguinte, não faz sentido manter a exigência relativa ao pedido de transmissão, isto é, este só poder ser formulado uma vez e no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da lei. Foi então eliminada, na versão final, a disposição sobre a "transmissão das situações resultantes da concessão".

A finalidade das concessões convertidas em onerosas não pode ser alterada, regra esta que mereceu o consentimento unânime da Comissão. No entanto, esta entende ainda que falta clareza no que diz respeito à "proibição da alteração do regime a que estão sujeitas as construções

existentes no terreno". Segundo o proponente, toca, em concreto, no regime de registo predial das edificações construídas nos terrenos, e assim sendo, propôs que se tornasse a norma mais concreta, prevendo que: "nem pode ser alterado o regime de propriedade única das construções eventualmente existentes no terreno para o regime de propriedade horizontal.". Em relação a esta matéria, algumas opiniões defendem que não se deve nem há necessidade de fixar esta restrição, caso contrário, cria-se uma situação de injustiça em relação aos registos efectuados antes da existência do regime de propriedade horizontal.

O proponente acolheu esta opinião e eliminou o conteúdo em causa, e para além disso, sublinhou ainda que, nos termos do número anterior, a finalidade das concessões convertidas em onerosas não pode ser alterada, salvo por motivo de alterações decorrentes do plano urbanístico. Quanto a poder haver lugar à alteração do regime a que as construções estão sujeitas, é algo que depende das condições das construções em si.

—

Artigo 218.º (Hipotecas e outros negócios jurídicos anteriormente constituídos) - artigo novo

Segundo o disposto no n.º 7 do artigo 42.º, aditado na versão final, a hipoteca constituída em violação do presente artigo é nula. Para este efeito, aquele artigo regula a hipoteca anteriormente constituída, e o seu n.º 1 determina que *"Às hipotecas legalmente constituídas antes da entrada em vigor da presente lei, não se aplica o disposto no n.º 7 do artigo 42.º"*.

O n.º 2 deste artigo estipula a norma transitória para os negócios jurídicos referidos nas alíneas 1) ou 2) do n.º 2 do artigo 144.º e legalmente constituídos, determinando que *"Aos negócios jurídicos referidos nas alíneas 1) ou 2) do n.º 2 do artigo 144.º e legalmente constituídos antes da entrada em vigor da presente lei não se aplica o disposto nesse número"*.. A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

—

Artigo 219.º (Procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados) - artigo novo

Para consagrar a aplicação da presente lei aos procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados, foi aditado este artigo, segundo o qual aos procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados antes da entrada em vigor da presente lei não se aplica o disposto nos artigos 202.º a 206.º e no artigo 209.º.

Artigo 220.º (Legislação subsidiária)

Este artigo corresponde ao artigo 206.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo, mas depois da discussão levada a cabo, entendeu que é ainda aplicável o Código do Registo Predial, por isso, na versão final, foram efectuados aditamentos ao conteúdo e alterações à redacção.

Artigo 221.º (Diplomas complementares)

Este artigo corresponde ao artigo 207.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define que, até à entrada em vigor dos diplomas complementares referidos na presente lei, mantém-se em vigor a legislação que regula as respectivas matérias.

Com efeito, no actual regime jurídico de Macau, a legislação que regula a matéria das terras envolve muitos aspectos, por exemplo, legislação que introduz alterações à Lei de terras vigente; o método de determinação do montante do prémio de concessão; a composição e as competências da Comissão de Terras; as modalidades de pagamento da renda anual devida pela concessão, por

arrendamento, de terrenos urbanos ou de interesse urbano; as medidas transitórias de desagravamento introduzidas ao regime sancionatório para os casos de não cumprimento atempado das obrigações de prémio estipuladas nos contratos de concessão; o cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões; as disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano; a tabela de rendas dos terrenos vagos do Território; bem como o Regulamento da adjudicação por concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau.

Os instrumentos[168] que estipulam os referidos regimes incluem não só leis e decretos-lei, mas também regulamentos administrativos, portarias e despachos, entre outros. Na verdade, se em causa estiverem leis em sentido formal, não é nunca possível a sua alteração ou revogação por via de regulamento administrativo ou outro acto normativo inferior. Se em causa estiverem decretos-lei, então, é necessário chamar à colação o regime estatuído pelo artigo 8.º da Lei n.º 13/2009, apurando-se a natureza jurídica, particularmente o conteúdo material do Decreto-lei em questão, com vista a apurar se, efectivamente, é admissível ou não a sua alteração ou revogação por regulamento administrativo.

Relativamente aos "Diplomas complementares", são mencionados neste artigo e também em muitos outros. Em algumas situações, por exemplo, no caso do artigo n.º 42.º, os "Diplomas complementares" referidos devem ser um acto legislativo, mas noutras situações é possível que

---

[168] 1. Lei de Terras - legislação que introduz alterações à Lei de Terras, Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho: Lei n.º 5/81/M, de 27 de Junho, Lei n.º 2/82/M, de 6 de Fevereiro, Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto, Decreto-lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho, Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, Lei n.º 13/91/M, de 18 de Novembro, e Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho.

2. Método de determinação do montante do prémio de concessão: Regulamento Administrativo n.º 16/2004, e Despacho do Chefe do Executivo n.º 267/2007.

3. Composição e competências da Comissão de Terras: Decreto-lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

4. Modalidades de pagamento da renda anual devida pela concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos ou de interesse urbano: Portaria n.º 164/98/M, 13 de Julho.

5. Medidas transitórias de desagravamento ao regime sancionatório para os casos de não cumprimento atempado das obrigações de prémio estipuladas nos contratos de concessão: Decreto-lei n.º 71/95/M, de 26 de Dezembro.

6. Cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões: Portaria n.º 219/93/M, de 2 de Agosto.

7. Disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano: Decreto-lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 26/96/M, de 27 Maio.

8. Tabela de rendas dos terrenos vagos do Território: Portaria n.º 50/81/M, de 21 de Março, alterada pela Portaria n.º 87/81/M, de 20 de Junho.

9. Regulamento da adjudicação, em concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau: Diploma Legislativo n.º 22/73, alterado pelo Decreto-lei n.º 52/91/M, de 15 de Outubro.

surjam dúvidas, como por exemplo no caso dos artigos 45.° e 96.°. Se o proponente elaborar diplomas complementares por via de regulamentos administrativos complementares contraria não só a Lei Básica como a Lei n.° 13/2009, que estabelece o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.

Para além disso, a proposta de lei introduziu alterações relativamente significativas à Lei de Terras vigente, havendo possibilidade de alguns artigos da lei actual contrariarem a nova Lei de Terras. Em consequência disto, há que ver se a legislação ou os artigos que devem ser tacitamente revogados pela presente proposta de lei vão ser mantidos, ou não. Trata-se de uma questão que merece discussão.

Segundo os esclarecimentos do proponente, existem muitos regimes relacionados com a Lei de Terras, por isso, é impossível proceder, em simultâneo, à alteração e revisão de todos eles, sendo portanto necessário que a legislação que regula os respectivos regimes continue a vigorar. No entanto, o Governo prometeu que vai proceder à revisão de cada um dos regimes em causa o mais rápido possível, e no cumprimento rigoroso da Lei Básica e da Lei n.° 13/2009. A Comissão aceitou os esclarecimentos do Governo.

Artigo 222.° (Revogação)

Este artigo corresponde ao artigo 208.° da proposta de lei inicial.

Relativamente à alínea 1) deste artigo, a Comissão manifestou que não deve ser apenas revogada a Lei n.° 6/80/M (alvo de várias alterações), devem ser revogadas, em simultâneo, todas as leis que introduziram alterações àquela lei; e a presente proposta de lei deve regular os regimes ainda aplicáveis mas previstos nos diplomas que vão ser revogados.

A alínea 3) deste artigo estipula que "é revogado o n.° 2 do artigo 15.° do Decreto-lei n.° 43/97/M, de 20 de Outubro"; e o n.° 2 do art.° 15.° estipula que "a expropriação do direito resultante de concessão por arrendamento e do domínio útil constituído por aforamento de terrenos vagos do Território rege-se pelas normas especiais constantes da Lei de Terras.". Isto quer dizer que a matéria em causa deve ser regulada pela Lei de Terras, no entanto, esta matéria não se encontra

regida nem na proposta de lei, nem no referido decreto-lei, assim como também não foi alterado o referido regime de expropriação. Nestas circunstâncias, esta revogação tão simples, tal como se pode ver na alínea 3), leva a que a referida expropriação deixe de ter qualquer fundamento.

Segundo os esclarecimentos do proponente, como não é conveniente proceder à revogação de alguns diplomas complementares da Lei de Terras, a alínea 1) não os revogou. Mas salientou que, embora não haja uma revogação expressa, segundo o princípio geral do Direito, as leis novas revogam tacitamente as leis antigas em caso de contradição relativamente a um mesmo assunto.

Para evitar que haja lugar a uma remissão inadequada, a alínea 3) revoga o n.º 2 do art.º 15.º do Decreto-lei n.º 43/97/M.

Segundo uma opinião, a alínea 1) deste artigo revoga a lei vigente, mas o n.º 1 do art.º 217.º prevê que "as matérias respeitantes à conversão de concessões gratuitas em onerosas poderem continuar a reger-se pela legislação anterior.". Sugere-se, então, que se pondere sobre o aditamento da expressão "sem prejuízo do disposto no n.º 1 do art.º 217.º". Tomando como referência experiências legislativas anteriores, não foram acolhidas sugestões da mesma natureza nem na versão final do Regime Geral do Apoio Judiciário nem na Lei da Habitação Económica.

Art.º 223.º (Entrada em vigor)

Este artigo corresponde ao artigo 209.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial não havia uma data para a entrada em vigor da presente lei, mas a versão final estipula que esta entra em vigor no dia 1 de Março de 2014.

A Comissão apresentou algumas opiniões sobre este artigo, entendendo que a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico devem entrar em vigor ao mesmo tempo, e que, no caso da Lei de Terras, há uma *vacatio legis* de mais de meio ano, que não parece adequada, porque a presente alteração a esta lei visa preencher lacunas entretanto surgidas, aumentar a transparência do processo de concessão de terrenos e reforçar a fiscalização sobre o aproveitamento de terrenos, portanto, a Lei de Terras deve entrar em vigor e ser posta em execução o mais cedo possível, no sentido de

prevenir situações do tipo "correria para apanhar o último combóio". Assim, entendeu-se como suficiente uma *vacatio legis* de três meses.

Por outro lado, a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico não significa a publicação do plano urbanístico, por isso, não tem grande sentido a imposição da entrada em vigor das duas leis em simultâneo, sugere-se sim que se estipule uma *vacatio legis* autónoma para determinados artigos cuja eficácia dependa da Lei do Planeamento Urbanístico.

Segundo os esclarecimentos do proponente, futuramente, a finalidade dos terrenos estará sujeita ao plano urbanístico. Por outro lado, as duas propostas de lei foram elaboradas em conjunto e em simultâneo, e o proponente nunca considerou a entrada em vigor de normas das duas leis em fases diferentes, mas atendendo às limitações de tempo para a sua apreciação, não há condições para se poder proceder à sua reapreciação. A Comissão aceitou as explicações do proponente.

É de acrescentar que é eliminado o art.º 205.º das disposições finais e transitórias do Capítulo XV da versão inicial.

Ao longo da discussão, a Comissão manifestou que um regulamento administrativo não pode, de modo algum, alterar uma lei, situação que é expressamente proibida pela Lei Básica, Lei n.º 13/2009 e pela jurisprudência do Tribunal de Última Instância (TUI). O regulamento administrativo não pode alterar o conteúdo previsto na lei, no sentido de atribuir competências concretas, portanto, sugere-se a eliminação deste artigo, caso contrário, estamos perante uma violação grave à Lei Básica e à Lei n.º 13/2009.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a estrutura dos serviços de obras públicas vai ser, futuramente, alvo de reforma, e com a existência deste artigo, não haverá necessidade de, nessa altura, proceder a alterações à lei, daí a estipulação do artigo 205.º (delegação legislativa), para que o regulamento administrativo possa permitir proceder às necessárias alterações.

Este artigo foi já eliminado da versão final, mas segundo as explicações do proponente, tal não se fica a dever ao facto de haver lugar a qualquer violação da Lei n.º 13/2009, mas sim ao facto de ser insignificante proceder à definição do referido conteúdo apenas na Lei de Terras.

Por último, cumpre ainda referir que, para além da análise efectuada, por razões de natureza técnico-legislativa melhorou-se a redacção de vários artigos, quer na versão portuguesa, quer na versão chinesa, cuja explicação dispensa apresentações no presente parecer.

91. E assim se dá por concluída a longa análise na especialidade desta imensa, complexa e mui relevante Lei de Terras de Macau, que se exprime ao longo de mais de duas centenas de artigos.

Recorda-se que esta análise na especialidade se entrelaça, as mais das vezes, com as palavras escritas no âmbito da generalidade e também de contextualização. Formam estes vários capítulos um conjunto interligado e funcionalizado à análise, estudo e divulgação desta trave mestra futura do Direito de Macau.

Em verdade, pretende-se, com este longo e amiúde técnico parecer, esclarecer, informar e divulgar esta futura lei absolutamente estruturante do ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau. Isto é, pretende-se contribuir para um melhor conhecimento e uma melhor aplicação da lei.

Uma boa cooperação e respeito mútuo entre o proponente e a Comissão foram essenciais para que se cumprisse este desiderato em tão limitado tempo. De contrário, tal não seria possível e não haveria, para já, uma nova Lei de Terras.

Como essencial foi o grande e dedicado esforço da nossa assessoria e dos nossos serviços de tradução. Sem o sacrifício deles seria impossível analisar-se tão profundamente a proposta de lei e, sobretudo, aprovar-se em tempo, nas duas línguas oficiais, a lei e, naturalmente, elaborar-se e assinar-se o Parecer.

O império do tempo – e a circunstância agravante de se haverem concentrado em simultaneidade o envio de todas as versões finais das várias propostas de lei em apreciação na Assembleia Legislativa – ditam no entanto um alerta: a Comissão confia no trabalho encetado, quer politicamente, quer tecnicamente, por parte da AL e do Executivo, mas não pode humanamente garantir que não haja ou não subsista qualquer eventual problema técnico. Todos os que foram sendo detectados, em colaboração com o Executivo, foram objecto de atenção e procura de solução. Pode, todavia, neste mar de normas, alguma coisa ter porventura escapado. Espera-se que não

tenham subsistido problemas mas não se pode plenamente garantir tal resultado. Se tal porventura ocorrer, esta instituição estará, como sempre, disponível para o seu esforço.

V

CONCLUSÕES

92. Apreciada e analisada a presente Proposta de Lei, a Comissão:

1 – É de parecer que a Proposta de Lei intitulada «Lei de terras» reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

2 – Mais sugere que, na reunião plenária o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, aos 6 de Agosto de 2013.

A Comissão,

關翠杏

Kwan Tsui Hang

(Presidente)

Ung Choi Kun

(Secretário)

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kwan

Au Kam San

Sio Chi Wai

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

Ho Ion Sang

Chan Melinda Mei Yi

Anexos

1. Deputado Leonel Alves, «Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras»

2. Deputado Vong Hing Fai, «Breve estudo sobre o regime de renovação relativo às concessões onerosas e definitivas por arrendamento dos terrenos urbanos» (Em Chinês)

3. Deputado Tong Io Cheng, «Opiniões escritas sobre a Proposta de Lei de Terras (versão de 03/07/2013) » (Em Chinês)

4. Paulo Cardinal, «ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA PROPOSTA DE LEI DE REVISÃO DA «LEI DE TERRAS» - História, Enquadramento, Direito Comparado, Jurisprudência, Dogmática Dos Direitos Reais e Lei Básica»

5. Associação dos Advogados de Macau, «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»

6. Associação de Construtores Civis e Empresas de Fomento Predial de Macau, «Opiniões sobre a consulta ao sector da construção civil sobre a Lei de Terras» (Em Chinês)

7. Associação de Bancos de Macau, «Opiniões sobre a revisão da Lei de Terras» (Em Chinês)

8. Un Iok Sio, «Opiniões sobre a Proposta de Lei intitulada "Lei de Terras » (Em Chinês)

9. Procedimento de Concessão de Terrenos com Dispensa de Concurso Público e Procedimento de Revisão da Concessão Definitiva (Submetido pelo Governo)

10. A forma de cálculo do prémio adicional relativo à transmissão das situações resultantes de concessão (Esclarecimento sobre a disposição do artigo no.155 da proposta de Lei de Terras submetido pelo Governo)

LEONEL ALBERTO ALVES
Advogado e Notário Privado
Avenida da Praia Grande, Nº 517, Edifício Comercial Nam Tung, 20º Andar, Macau
Tel: (853) 28378579, 28556853 Fax: (853) 28305197
e-mail: lac82@macau.ctm.net

歐安利
大律師
政府認可公證員
澳門南灣大馬路517號
南通商業大廈20樓

Macau, 1 de Março de 2013

Exma. Senhora
Presidente da 1ª Comissão Permanente
da Assembleia Legislativa

Junto envio a V.Exa. algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta sobre a Lei de Terras.

Com os melhores cumprimentos.

Leonel Alberto Alves
Deputado

Artigo 1°

1. Todas as leis da RAEM são estabelecidas nos termos da Lei Básica. A referência expressa no artigo 1° terá algum significado? Na afirmativa, qual é?

2. O Governo Central autorizou o Governo da RAEM a gerir, usar e desenvolver os terrenos que são da propriedade do Estado Chinês.

3. Há, assim, uma responsabilidade da RAEM de, como mandatário do Estado Chinês, (i) gerir, (ii) usar e (iii) desenvolver tais terrenos.

4. Ao particular não lhe assiste o direito imediato de usar e desenvolver, mas sim por via de um acto de gestão do Governo (atribuir uma concessão) passará ele a ter direitos e obrigações perante o concedente, para além da aquisição do direito resultante da concessão ((i) direito de construir, (ii) transformar a obra, (iii) manter a obra, (iv) com o estatuto de proprietário da construção erigida).

5. Mais apropriado parece ser dizer-se que "a presente lei estabelece, ..., o regime jurídico da gestão e da constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito real de uso e desenvolvimento e propriedade das construções erigidas nos terrenos do Estado na Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, assim como normas relativas a terrenos de propriedade privada".

Artigo 2°

6. Os princípios formulados são apenas propósitos políticos ou vínculos jurídicos de cumprimento obrigatório para o Governo?

7. Se se tratarem de vínculos jurídicos, significará que qualquer cidadão poderá invocar em Tribunal a sua

omissão para justificar o pedido de anulação da concessão do terreno?

8. Se forem apenas propósitos filosófico-políticos, o artigo poderá ser dispensado, até porque, certamente, haverá outros princípios da mesma natureza que surgirão em épocas e períodos de vigência da nova Lei de Terras.

9. De qualquer modo, parece-me que, ao nível da gestão dos solos, deverá especificar-se que o Governo tem o dever de fiscalizar o cumprimento atempado das obrigações contratuais e assumidas pelo concessionário ou subconcessionário.

10. Uma das grandes omissões detectadas ao longo da vigência da Lei de 1980 é o laxismo do Governo na fiscalização dos contratos de concessão de terrenos e a falta de monitorização do grau de andamento das obras.

11. Por outro lado, o princípio da igualdade de acesso aos terrenos será de cumprimentos muito difícil, o que constituirá motivo para severas críticas ao Governo.

12. O que se lhe exige é o Governo assumir uma posição de imparcialidade na fiscalização dos contratos de concessão e nas decisões administrativas tomadas no percurso administrativo que antecede o deferimento da concessão, quer por concurso público, quer por adjudicação directa.

13. Julga que é igualmente importante dar-se o exemplo de equilíbrio das soluções político-jurídicas no atinente ao equilíbrio dos direitos e interesses do Governo e do concessionário.

14. Neste sentido, a propriedade da construção, incluindo a emergente da propriedade privada, deve ser devidamente salvaguardada, tendo em conta o comando contido

no artigo 6° da Lei Básica ("O direito à propriedade privada é protegido por lei na RAEM") e no artigo 103° ("A RAEM protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal").

15. Prevendo a Proposta de Lei normas relativas à expropriação, com mera alegação de "Interesse Público", poder-se-á o privado ser prejudicado e abusado, pelo que se exige, dentro da letra e espírito da Lei Básica, mencionar-se de forma clara e sem receios que na gestão dos solos do Estado ter-se-á em conta que a propriedade da construção e os direitos reais de uso e desenvolvimento são protegidos.

Artigo 3°

16. A Lei Básica (artigo 7°) menciona expressamente que os terrenos privados são só aquele que tenham sido reconhecidos (pela Administração Portuguesa) como propriedade privada, antes de 20/12/1999.

17. Ou seja, depois de 20/12/1999 não poderá haver mais reconhecimentos de propriedade privada (incluindo as resultantes de aforamento de terrenos públicos),

18. Mas pode haver casos de terrenos particulares não registados como tal na Conservatória do Registo Predial, mas nas Finanças. Como serão tratados?

19. Na hipótese de se considerar inconstitucional haver reconhecimentos de terrenos privados depois de 19/12/1999, não será razoável e justo que tal situação permitirá justificar a concessão por arrendamento, sobretudo naqueles casos em que existe construção erigida?

Artigo 6°

Terrenos de propriedade privada

20. Sendo uma Lei de Terras que tem por finalidade regular a gestão, uso e desenvolvimento de terrenos da propriedade do Estado, fará sentido manter a referência a terrenos de propriedade privada?

21. Sentido já faria se se tratasse de regular matéria relativa à "propriedade sobre a construção erigida" em terrenos do Estado, a qual se integrará no regime jurídico de propriedade privada.

22. Esta regulação tem maior relevância do que a mera definição tautológica de "subordinação de propriedade privada ao regime da propriedade privada".

23. Importantíssimo é saber o motivo por que o Governo quer extinguir a possibilidade de aquisição originária, por usucapião, do domínio útil dos terrenos sujeitos a aforamento público, sobretudo nos casos em que existe construção edificada sobre o terreno em causa.

24. A Lei Nova deve, aliás, clarificar que as fracções autónomas, ou construções, erigidas em terrenos concedidos por arrendamento pode ser objecto de aquisição originária por usucapião, uma vez que elas, tal como as do aforamento, constituem bens privados susceptíveis de posse por particulares e, em consequência, de usucapião nos termos gerais da lei civil.

25. Por imperativos constitucionais, não se mostra viável ou facilmente defensível a constituição do aforamento público para os casos das pequenas casas de construção, nas vilas da Taipa e Coloane, que, por razões históricas, foram autorizadas a construir, mas os respectivos interessados não possuem o respectivo título de aquisição.

26. A Administração Portuguesa acolheu os fundamentos apresentados pela população e acolheu a solução político-jurídica de facultar uma via para os interessados passarem a obter um título de propriedade.

27. Esta solução era a concessão do respectivo terreno em regime de aforamento.

28. Caso se mostre socialmente necessário dará 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 lhes atribuir uma concessão, por arrendamento, visando apenas manter a construção aí existente, ou nela introduzir melhoramentos, sem alteração da área bruta de construção.

Artigo 8°

Terreno Disponível

29. Percebe-se a ideia de que, depois de 20/12/1999, não haverá mais reconhecimentos de terrenos em regime de propriedade particular.

30. Mas a Lei Básica não diz que o "reconhecimento" se compra unicamente pelo registo desse terreno no Registo Predial.

31. Pode dar-se o caso de ter registado nas Finanças ou noutro organismo público idóneo.

32. Deve-se, assim, eliminar a referência a "nos termos da lei relativa ao registo predial".

33. Sugere-se em alternativa:

> "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" - vide artigo 7° da actual Lei de Terras.

Artigo 8°, n° 2

34. O plano urbanístico aí referido se não tiver sido aprovado, significará que não haverá afectação ou concessão.

35. Mas se existir uma Planta de Alinhamento aprovada pela DSSOPT, tais afectação ou concessão poderão operar-se?

Artigo 10°

36. A alínea a) não será mais económico dizer-se "Dispor deles nos termos da lei"?

37. As reservas quando abrangem terrenos de propriedade privada podem ser feitas por Regulamento Administrativo Independente ou de Execução?

38. Haverá aqui um caso em que o particular vê os seus direitos severamente restringidos.

39. Dever-se-á optar-se pela expropriação, antes de se proceder à constituição da reserva.

Artigo 21°

40. A Lei de Expropriação foi aprovada em 1992, tendo por base a legislação portuguesa, que, por sua vez, foi alterada por diversas vezes.

41. Quando será feita a proposta de alteração da Lei de Expropriação?

42. Aquela lei prevê que o Governo deve apresentar uma proposta de preço, mas não regulamenta como ela é feita, quais as entidades idóneas que devem ser encarregues para elaborar o relatório de avaliação.

43. A Lei de Expropriação não reflecte na íntegra a letra e o espírito da Lei Básica (artigo 103°). A Lei deve pormenorizar os conceitos constitucionais tais como "valor

real da propriedade", "no momento", "a compensação deve ser paga sem demora".

44. O valor real de propriedade deve abranger não só o valor actual das benfeitorias, assim como todos os prejuízos sofridos e os lucros cessantes (artigo 558° do Código Civil).

45. Não havendo acordo, recorrer-se-á a arbitragem.

46. Ao contrário de Portugal, a arbitragem nunca funcionou bem ou de forma célere. Simplesmente, não temos árbitros ou profissionais vocacionados para arbitra conflitos ou divergências, de harmonia com os princípios de equidade e razoabilidade.

47. Havendo decisão arbitral, a parte não conformada poderá, então, recorrer ao Tribunal para apreciar as provas sobre o valor do objecto expropriado e outros danos.

48. Tudo isto é complicado e moroso, e também dispendioso para o particular-exproprietário.

49. Sugerem-se soluções alternativas.

50. O Governo deve apresentar, pelo menos, 2 relatórios de avaliação feitos por entidades idóneas e independentes e o Governo fixará depois o preço a oferecer.

51. Actualmente, o preço é elaborado por funcionários não especializados, que, por vezes, contrariam até significativamente os valores propostos por avaliadores independentes contratados pelo próprio Governo.

52. O Governo deve mover todas as diligências parta facilitar o acordo, tendo por base critérios de justiça, razoabilidade e equidade.

53. O Tribunal também deve decidir de acordo com estes princípios.

Artigo 34°, n° 1

54. Embora já venha da lei vigente, parece que se deve reflectir um pouco sobre a expressão "filhos incapazes".

55. O conceito de incapacidade abrange além da menoridade (menor de 18 anos), os que são interditos ou inabilitados (que sofrem de anomalia psíquica, surdez, mudez ou cegueira que se mostrem incapazes de governar as suas pessoas e bens).

56. Pode dar-se o caso de os pais serem empresários e terem concessões de terreno e ter de gerir os bens dos seus filhos maiores, mas declarados interditos ou inabilitados.

57. Por que razão os pais terão de computar nos seus limites de áreas concedíveis com os bens dos seus filhos, adquiridos de forma autónoma?

Artigo 34°, n° 2

58. Inova-se aqui com a inclusão de "sociedades anónimas" (além das inexistentes sociedades em comandita).

59. Estas sociedade podem emitir unicamente títulos ao portador (isto é, não se sabe da identidade do seu titular).

60. Sugere-se que as concessionárias que sejam sociedades anónimas devem emitir apenas títulos nominativos ou ao portador registadas.

61. Nada, porém, é dito quanto a sociedades subsidiárias, isto é, as que são dominadas pelas chamadas "Holding Companies".

62. Também nada é dito sobre as situações em que supervenientemente o sócio venha a deter mais de cinquenta por cento do capital social.

Artigo 36°, n° 1

63. Alterou-se 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".

64. O conceito "desenvolvimento social" não será limitativo? Abrangerá o desenvolvimento económico?

65. A Administração prossegue sempre o "interesse público", conceito indeterminado, mas de difícil substituição.

66. Considero, por isso, positivo o legislador fornecer alguns exemplos de concretização do conceito.

Artigo 36°, 2, 3)

67. O conceito "políticas do governo" é também um conceito genérico e abstracto.

68. Creio que, o esforço exemplificativo do legislador, deverá ser mais detalhado possível ou, ao menos, sectorizar as áreas dessas políticas: v.g. políticas económicas do Governo.

Artigo 37°, n° 2

69. O que são sociedades de "capitais públicos", dúvida que se suscita pela ausência do regime jurídico de "Empresas Públicas".

Artigo 39°

70. Uma reflexão sobre o conceito "Pessoas colectivas de utilidade pública".

71. E "Actividades assistenciais ou de ensino".

Artigo 40°, 12)

72. A Lei Básica (artigo 103°) diz que "a RAEM protege, em conformidade com a lei, a sucessão por herança da propriedade".

73. A lei actual diz que a transmissão através de sucessão por morte "pode ser denegada com fundamento de que os herdeiros não oferecem garantias para o cumprimento das condições da concessão" - artigo 156°, n° 2.

74. Hoje em dia, são raros os casos de concessão ex-novo de terrenos feitos a pessoas singulares.

75. Não se compreende como pode a lei ordinária não proteger a propriedade privada em caso de sucessão *mortis causa*.

76. Por outro lado, não existe sucessão por morte, a título gratuito ou oneroso.

Capítulo VII

Secção I

77. O título deveria ser "Concessão por arrendamento e subarrendamento", tendo em conta com o que se pretende regular na subsecção I.

Artigo 43°, n° 1

78. Esta norma é muito importante porque define o que é o "direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento".

79. O direito resultante da concessão, que por arrendamento, quer por subarrendamento, "abrange os poderes de construção, transformação ou (e) manutenção da obra".

80. Trata-se de um direito real? Afigura-se que sim, caso contrário não se compreende como se aceita que ele pode ser objecto de hipoteca, (direito real de garantia).

81. O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento é um direito não totalmente equiparável com outros direitos mais tipificados no Código Civil (direito de propriedade, usufruto, uso e habitação, direito de superfície).

82. Tem algumas semelhanças com o direito de superfície (artigo 1417°: "O direito de superfície consiste na faculdade de construir ou manter, ..., uma obra em terreno alheio".

83. A construção (v.g.: As fracções autónomas do prédio urbano construído) "permanece na propriedade" do concessionário ou subconcessionário, o que significa que, nos termos do artigo 1229° do Código Civil, têm estes últimos o "gozo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição", obre aquela construção.

Artigo 43°, n° 2

84. Em alguns casos de extinção da concessão (por arrendamento **e subarrendamento**), o concessionário (e/ou subconcessionário) devem ter **direito a indemnização,** que não podem ser apenas limitados ao regime de benfeitorias.

85. Vide os casos de extinção por expropriação ou denúncia unilateral.

86. O artigo 208° do Código Civil diz que se consideram benfeitorias "todas as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa".

87. Pode haver lucros cessantes.

88. Diz o artigo 558° do Código Civil que a indemnização abrange não só o prejuízo causado, como **os benefícios** que o lesado deixou de obter em consequência da lesão".

89. Esta norma deve, portanto, ser mais clara:

a) abrange casos de concessão e subconcessão e regular os efeitos entre o concessionário e o subconcessionário na percepção da indemnização.

b) abrange os danos causados e os lucros cessantes.

Artigo 48°, n° 4, 2)

90. Convém definir o que são "sociedades de capitais públicos".

91. Serão sociedades inteiramente ou maioritariamente com capitais públicos?

Artigo 48°, n° 4, 3)

92. É cópia integral da actual lei (artigo 50°, n° 2, alínea b)).

93. Esta norma visa dar aos bancos que financiam o aproveitamento dos terrenos concedidos uma segurança para a recuperação dos seus fundos entregues ao concessionário (ou subconcessionários).

94. Esta norma nunca foi aplicada, por razões de impraticabilidade e de falta de regulamentação.

95. Por exemplo, o banco financiou o pagamento do prémio da concessão e parte substancial da obra, mas o concessionário-mutuário suspende a obra de construção por qualquer motivo e incumpre o contrato de concessão.

96. Como poderá o Governo autorizar a subconcessão quando a própria concessão está em crise, em situação de incumprimento?

97. Com o subarrendamento, quais são as relações jurídicas entre o concessionário e o subconcessionário? Quem será o proprietário da obra? Quem paga a renda ao concedente? O que o subconcessionário deverá pagar ao concessionário como contrapartida? Extinta a concessão, subsistirá a subconcessão? Poderá o subconcessionário vender a construção a terceiro, sem necessidade de autorização do concessionário? O direito resultante da concessão poderá ser penhorado?

98. Conclusão: as instituições de crédito não têm nenhuma protecção jurídica com este normativo que lhe permite obter a subconcessão.

99. Por outro lado, salienta-se a diferença de redacção. Diz-se na proposta de lei "O subarrendamento só **pode ser** permitido", enquanto que na lei vigente está "O subarrendamento só **é** permitido".

100. O Governo passa a ter o poder discricionário de não autorizar o subarrendamento? Porquê? Quais os critérios-base para o Chefe do Executivo não autorizar?

Artigo 43°, n° 7

101. Diz-se que os direitos (plural) referidos no artigo 43°, n° 1, podem ser objecto de hipoteca.

102. Ou seja, são hipotecáveis não só a construção, como ainda os "poderes de construção e transformação da obra".

103. Por outras palavras, a hipoteca quando constituída na fase em que a concessão é provisória, incide sobre os referidos poderes ou direitos para construir e transformar. Ou seja, o direito à construção.

104. Quando a concessão provisória caducar, quais os mecanismos de protecção da subsistência da hipoteca, devidamente constituída e registada?

105. Estando em fase de execução hipotecária, poderá o Governo impedir a venda judicial?

106. A lei actual e a proposta de lei não dão nenhuma garantia aos bancos, credores hipotecários.

107. Existem alguns casos em que o Governo emite cartas de conforto aos bancos, assegurando-lhes que lhes permitirá salvar a concessão quando o concessionário entre

em incumprimento nos termos do contrato de concessão, e que não haverá impedimento para a realização da venda judicial.

108. Os banco quando concedem crédito contra a constituição de hipoteca incidente sobre o direito resultante da concessão provisória, exigem uma procuração (outrora era irrevogável, mas agora, por causa do imposto do selo, passou a ser revogável) para representar o concessionário no incumprimento das suas obrigações emergentes do contrato de concessão do terreno (v.g. concluir a obra de construção).

109. Também existiram casos em que o Govedrno autorizou a transmissão do direito resultante de concessão provisória a favor de terceiro, indicado pelo Banco, a fim deste concluir a obra (note-se que o banco, nos termos da legislação que regula as instituições de crédito, não pode exercer ou praticar actos que não sejam inseridos na sua actividade bancária).

110. Todavia, o Governo detém o poder discricionário de declarar a caducidade ou a rescisão do contrato de concessão ou, simplesmente, não autorizar a venda judicial.

111. Convém na nova legislação haver normas que dêem consistência jurídica à hipoteca constituída sobre o direito resultante da concessão provisória.

112. Por exemplo, não pode o Governo impedir a venda judicial do direito em execução hipotecária.

113. O banco pode, por si ou interposta pessoa, substituir o concessionário no cumprimento das obrigações da concessão, autorizando, no exercício de poderes vinculados, a transmissão da concessão provisória.

114. As declarações de caducidade/rescisão só poderão ser feitas após advertência para o cumprimento das

obrigações do concessionário, concedendo-lhe prazo adicional (prorrogação do prazo de aproveitamento) para concluir a obra.

115. Deve a declaração de caducidade/rescisão ser precedida de aplicação de multas, com conhecimento para o banco, servindo este de espécie de alerta ("sinal amarelo") este tomar as medidas remediar as do incumprimento do concessionário.

116. Deve-se instituir o regime de infracção obrigatória da constituição da hipoteca e sua finalidade ao Governo (DSSOPT).

117. O direito resultante da concessão provisória não é penhorável, com excepção em caso de exercício de direitos hipotecários, ou de retenção.

Artigo 47°, nos. 1 e 2

(Prazo)

118. No Continente chinês e em Hong Kong, os prazos de concessão são bastante superiores a 25 anos, para garantir a estabilidade e segurança dos investimentos.

119. Propõe-se, como alternativa, que as renovações sejam por igual período (25 anos).

120. A lei actual que fixou o limite máximo de 10 anos para cada período de renovação deveu-se a factores conjunturais ditadas pela transição de Macau antes de 1999.

Artigo 48°, n° 1

(Renovação de concessões provisórias)

121. Mantém-se o princípio de as concessões provisórias não poderem ser renovadas.

122. Afigura-se importante ter presente a especial conjuntura actual de Macau, ditada pela eventual concessão de novos prazos para o aproveitamento ou conclusão de

aproveitamento de concessões provisórias, designadamente por haver decisões judiciais que venham a dar razão aos concessionários que viram as suas concessões declaradas rescindidas ou caducadas.

123. Nos processos de apreciação/decisão dos chamados "Terrenos abandonados", a Administração precisa de longo prazo para analisar cada um dos casos, assim a pendência de 2/3 anos ou mais nos circuitos administrativos constitui prejuízo irreparável para os concessionários que, de acordo com a lei, devam ter os seus direitos protegidos.

124. A proposta de lei não prevês "válvula de escape" para estas situações extraordinárias, e não pode o Tribunal fixar ou determinar soluções equitativas para a resolução destes casos.

125. O Chefe do Executivo deve ter poderes para renovar as concessões provisórias pelo período indispensável para a conclusão da obra de aproveitamento e conversão da mesma em concessão definitiva.

Artigo 48°, n° 2

126. No caso aí referido (anexação de um terreno sujeito a concessão provisória a um terreno já concedido a título definitivo) a renovação dá-se por razões de justiça, uma vez que essa concessão é dada por prazo curto (menos de 25 anos).

127. Assim, não deve haver poder discricionário do Governo na não autorização da renovação.

128. E quais são os critérios-base para o indeferimento para além do genérico e abstracto "interesse público"?

Artigo 49°, n° 1

(Renovação de concessões definitivas)

129. Propõe-se que a renovação automática é pelo igual período da concessão inicial (25 anos), por razões de estabilidade e segurança.

130. A Lei não pormenoriza como é concretizada esta renovação automática (v.g. averbamento oficioso à inscrição do arrendamento e quais os casos em que o averbamento não será feito?).

Artigo 49°, n° 2

(Terreno devoluto ou não utilizado)

131. Temos situações em Macau de prédios, em terrenos concedidos por arrendamento, já demolidos mas sem projecto de reaproveitamento, ou já declarados em estado de ruína ou em avançado grau de deterioração.

132. A proposta só se refere a "renovação da concessão", esquecendo-se da "renovação da subconcessão".

133. Por outro lado, pretende-se abranger os casos de prédios industriais, sem qualquer actividade há mais de 5 anos, podendo neste caso o Governo não renovar a concessão.

134. Quais as consequências da não renovação? A concessão é declarada caducada e, nos termos do artigo 162° da Proposta, as benfeitorias são revertidas para a RAEM. Isto é, o proprietário da fracção autónoma de um prédio industrial perde a sua propriedade (e a hipoteca do banco perde também a sua validade).

135. Não deverão ser indemnizados, sob pena de locupletamento injustificado da RAEM?

Artigo 49°, n° 2, 2)

(Reaproveitamento)

136. Não se percebe a razão da lei quando dá poderes ao Chefe do Executivo para retirar uma concessão onerosa e

definitiva da regra geral de renovação automática, quando o terreno se encontre em situação de reaproveitamento.

137. Quais são os critérios-base para o indeferimento da renovação da concessão onerosa e definitiva?

138. O prédio existente, mas que se pretende o reaproveitamento, é da propriedade privada do concessionário.

Artigo 49°, n° 3

139. Não deverá a definição do conceito "devoluto ou não utilizado" ser restritivo, eliminando-se a expressão "designadamente"?

140. Quais são outros casos subsumíveis para além dos exemplificados nas alíneas 1 e 2?

Artigo 49°, 4

141. Quais os critérios-base para o Chefe do Executivo não renovar as concessões gratuitas?

Artigo 50°

(Requerimento de renovação)

142. Deve-se prever a hipótese do pedido ser apresentado pelo subconcessionário.

143. Dois anos antes do termo inicial da concessão (ou 1 ano antes do termo do prazo renovado), devem os condóminos do prédio degradado apresentar na DSSOPT o plano de aproveitamento.

144. É preciso que previamente haja uma declaração, notificada aos proprietários da construção, de que esta esteja em estado de ruína ou que se encontre em avançado grau de deterioração, tornando-se inabitável.

145. E se os condóminos não chegarem a consenso?

146. E se os condóminos não tiverem dinheiro para o reaproveitamento?

147. Poderá os condóminos vender a terceiro para este efectuar o reaproveitamento? Quais as garantias de que o Governo irá conceder a renovação automática?

148. Terão direito a indemnização pela não renovação da concessão, por interesse público? Quais os critérios para fixar o montante a indemnizar?

149. Se o Governo achar inapropriado o andamento da obra de reaproveitamento do terreno, por exemplo não iniciou sequer a obra, continuando em bom estado e usado o prédio existente, a concessão definitiva não pode ser renovada?

Artigo 50°, n° 4

150. A caducidade é automática (*ex-lege*)?

151. Não deve constar do registo a declaração de estado de ruína ou de elevado grau de degradação?

Artigo 52°

(Contribuição especial)

152. Qual a *ratio legis*?

153. O diploma complementar é a Lei, Regulamento Administrativo, Ordem Executiva ou despacho normativo?

154. Trata-se de um imposto? Um prémio pela renovação? Qual a necessidade do Governo em cobrar tal contribuição?

Artigo 53°

(Obrigatoriedade de concurso público)

155. A lei deve fixar as modalidades admissíveis de concurso, se não pode dar-se o caso de haver concursos limitados ou por escolha de candidatos.

Artigo 54°, n° 2, 1) e 1) (3)

(Dispensa de concurso público)

156. Em vez de "desenvolvimento social" sugeria "desenvolvimento económico e social".

157. Deve ser "Empreendimentos que se articularem com as políticas económicas da RAEM".

158. A construção de habitação própria para funcionários públicos será em que regime (cooperativa)?

159. Como se enquadrarão os contratos de desenvolvimento para a habitação?

Artigo 62°, n° 2

(Regime jurídico das concessões gratuitas)

160. Quais são os critérios-base para o Chefe do Executivo não autorizar a constituição de hipoteca?

161. Autorizada a constituição de hipoteca, significará que a transmissão judicial do direito resultante de concessão gratuita poderá ser feita sem restrições? Havendo restrições, não deverá a lei enunciá-las?

Capítulo IV

162. O título não deveria ser "Direitos e deveres dos concessionários e subconcessionários"?

Artigo 97°

(Aceitação do plano ou programa)

163. O plano que vier a ser aprovado depois do contrato de concessão também é vinculativo? Se houver redução significativa de áreas de construção poderá ser exigida indemnização?

Artigo 102°, n° 3

(Procedimento de aproveitamento) ou (versão actual "Processo de aproveitamento")

164. O que se passa depois do 150° dia?

Artigo 113°, n° 3

165. Quando se sabe que há dispensa de concurso público?

166. Quando deve ser divulgada ao público a dispensa?

167. A dispensa é requerida logo no início do processo?

168. Ou a Administração toma esta iniciativa? Quais os requisitos para tomar esta iniciativa?

169. Sugere-se que conste dessa divulgação:

- O investimento a realizar
- As razões da dispensa proposta ou solicitada
- A área de construção.

Artigo 138°, nos. 3 e 4

(Necessidade de autorização)

170. Deve referir-se à concessão **onerosa** e definitiva.

171. No reaproveitamento de concessão definitiva, quais os critérios para o Chefe do Executivo não autorizar a transmissão?

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

Artigo 148°

(Transmissão entre vivos)

173. Porque se dispensa a intervenção do transmitente no requerimento em que se solicite a transmissão de concessão provisória?

174. 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.

175. Para melhor salvaguarda dos direitos do credor hipotecário, a transmissão deverá ser nestes casos sempre autorizada.

Artigo 151°

(Transmissão por morte)

176. Se houver hipoteca pelo concessionário antes do seu óbito, a concessão poderá caducar?

177. E se o Chefe do Executivo entender que os herdeiros não oferecem condições de idoneidade?

178. Qual o processo para a determinação do montante a indemnizar aos herdeiros (n° 3)?

179. Se não houver partilha dentro de um ano, a concessão caduca e não haverá direito a indemnização. Como ficará o banco protegido?

180. Qual a *ratio legis* do n° 5? Qual o interesse para a Administração actualizar os seus dados sobre a identidade dos herdeiros nas concessões definitivas?

Artigo 152°

(Transmissão em processo judicial)

181. Qual a necessidade de autorização em caso de sucessão *mortis causa* ou em execução hipotecária?

Artigo 160°

(Caducidade das concessões)

182. Não se sabe se, decorrido o prazo de 150 dias (multa agravada), se as concessões caducam automaticamente ou, para este efeito, carecem de um acto do Chefe do Executivo?

183. Deve exigir-se, em primeiro lugar, a aplicação das multas e o averbamento na inscrição predial desta medida.

184. A falta de partilha, na sucessão por morte, também provoca a caducidade, não obstante ser a cabeça-de-casal quem deve assumir a obrigação de dar continuidade ao cumprimento do dever de aproveitamento do terreno.

185. Quais os direitos do credor hipotecário depois da declaração de caducidade?

Artigo 163°

(Rescisão e devolução)

186. Qual a protecção dos direitos hipotecários (nota-se que tudo será revertido para a RAEM)?

Artigo 167°

(Denúncia do arrendamento)

187. São casos em que o Governo pode, unilateralmente, terminar a concessão definitiva, impedindo a sua renovação automática, bastando para o efeito invocar o "interesse público".

188. Trata-se de uma situação equivalente a expropriação.

189. Qual o critério para a determinação do montante a indemnizar?

190. Que mecanismos de oposição pode o concessionário ter antes da declaração de denúncia?

Artigo 168°

(Benfeitorias e indemnização)

191. Não deverá o Governo apresentar, em primeiro lugar, a proposta de indemnização baseada em avaliações idóneas e independentes?

ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA PROPOSTA DE LEI DE REVISÃO DA «LEI DE TERRAS»

- História, Enquadramento, Direito Comparado, Jurisprudência, Dogmática Dos Direitos Reais e Lei Básica -

O presente texto surge, e é delineado e densificado, com um propósito bem identificado: um mero instrumento auxiliar da análise da proposta de lei e posterior elaboração do Parecer da Comissão competente relativo à revisão da Lei de Terras. Não se trata, pois, de um estudo acabado e académico. Por outro lado, as opiniões aqui expressas são de natureza técnico-jurídica e não vinculam a Comissão nem são reflexo da sua opinião.

I

BREVE MEMÓRIA HISTÓRICA DOS DIPLOMAS ANTECEDENTES E CONTEXTUAIS DA LEI DE TERRAS

Importa agora apresentar uma breve memória histórica dos diplomas antecedentes da Lei de Terras com vista à sua melhor compreensão e contextualização, exercício este que, sublinhe-se, em vastas matérias, também se estende à proposta de lei em apreço, mantendo pois utilidade hermenêutica.

Como foi já devidamente referido «*Tal como foi justamente realçado pelo legislador da «Lei de Terras» (Lei n.º 6/80/M), a elaboração desta Lei tem como paradigma o Diploma Legislativo n.º 1679, de 1965, bem como alguns regimes concretos de outros dois diplomas legislativos, designadamente, o Decreto n.º 43893 e a Lei n.º 6/73 de Portugal.*»[1]. Estes diplomas eram já, por sua

[1] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011. Ademais, prossegue o mesmo autor, salientando o relevo de tal exercício, «*As características de um diploma legal têm sempre a ver com o ambiente em*

vez, tributários de uma longa camada de outros diplomas legislativos destinados à regulação das terras nas colónias/províncias ultramarinas, não sendo muito rara a verificação de constância durante séculos de algumas importantes soluções e qual ainda hoje, no essencial, perduram.

Como também já se afirmou, «*A legislação especial de Macau, no domínio das terras, foi, porém, profundamente influenciada pelos sucessivos diplomas, que regularam o regime de terras do ultramar. Tal resulta, com meridiana clareza, do confronto dos vários textos em causa e é mesmo expressamente reconhecido no preâmbulo de alguns deles - cf., p.ex., o no.6 do preâmbulo do Diploma Legislativo no. 679,de 21-8-1965, onde se refere:*

"O Presente diploma foi elaborado com base nos ensinamentos técnicos e doutrinários colhidos do Decreto no. 43.894, de 6 de Setembro de 1961, que aprovou o Regulamento de Ocupação e Concessão dos Terrenos nas Províncias de Angola, Moçambique e Guiné".

Daí que a resenha de legislação e a análise a efectuar não possam deixar de ter em consideração esses diplomas legais.»[2].

Destarte, entre os séculos XVI e XIX, surgiram progressivamente diplomas normativos regulando os assuntos relativos às terras *coloniais*.[3]

Num primeiro período desta breve história, «*foi dominante um direito comum das coisas formado pela convergência, que é plausível admitir, da legislação civil portuguesa (desde as antigas Ordenações portuguesas) e do direito tradicional chinês, nomeadamente, o aplicado pelas jurisdições mandarínicas de Macau*»[4]; e, num segundo período, «*ao lado deste direito comum, surge o direito especial regulador do estatuto dos terrenos do domínio privado do Estado nos territórios*

---

que está inserido. Sendo assim, é indispensável, para uma interpretação de fundo de um diploma legal, uma investigação sobre a conjuntura social que determinou a sua elaboração. No caso concreto da «Lei de Terras» de Macau, não obstante a íntima relação que a sua elaboração tem com a política e as orientações legislativas adoptadas por Portugal para as suas colónias, durante centenas de anos, acerca desta matéria pouco foi produzido na literatura jurídica ou nas investigações teóricas.».

[2] *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.

[3] Veja-se, para aspectos da questão da história da regulamentação sobre terras *coloniais* de Portugal, ANTÓNIO VALADAS PRETO, *O Regime de Terras do Estado em Moçambique*, n° Especial da Revista Jurídica de Macau, 1997. E ainda, parcelarmente, ADRIANO MOREIRA, *A propriedade no Ultramar*, Lisboa, 1956, *Parecer da Câmara Corporativa sobre o Projecto da Proposta de Lei de Terras do Ultramar*, n° Especial da Revista Jurídica de Macau, 1997, EUGÉNIA RODRIGUES, *Prazos da Coroa de Moçambique*. E, expressamente quanto a Macau, TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, páginas 89 e seguintes.

[4] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado.*

ultramarinos constituído por legislação promulgada, quer pelos órgãos metropolitanos, definindo o regime da terra comum a todos os territórios, quer pelos órgãos legislativos locais».[5]

Durante os séculos XVII e XVIII, a atenção de Portugal esteve concentrada no Brasil. Apenas no século XIX é que foi então prestada maior atenção a África e aos restantes domínios portugueses. Por isso, apenas nessa altura começaram a surgir medidas gerais normativas para todo o Ultramar sendo que a primeira medida desse terá sido a que consta do Alvará de 18 de Setembro de 1811.[6] Ora, este diploma cometeu à Coroa a titularidade dos terrenos vagos no Ultramar[7]. «*Admitia, porém, que os mesmos fossem «divididos» ou «emprazados», numa solução que, em termos actualistas, permitiria uma aproximação ao domínio privado disponível.*»[8]

A Lei de 21 de Agosto de 1856, *Regula a Concessão de terrenos baldios, pertencentes ao Estado, nas províncias ultramarinas*, aprovada pelo Conselho Ultramarino de Portugal, criou o primeiro diploma legal sistematizado para regular o fenómeno de ocupação das chamadas terras ultramarinas incultas. Aqui se estabelecem as condições e os meios através dos quais as pessoas podiam adquirir terras incultas, as competências de concessão do governador, as obrigações do concessionário, a medição e a demarcação dos terrenos, as modalidades e o regime dos direitos do concessionário e os meios de prova.[9]

Este momento legislativo já foi considerado «*Um esquema de fôlego foi o resultante da Lei de 21 de Agosto de 1856.*[10]». Este diploma regulava a «alheação» dos terrenos baldios do Ultramar pertencentes ao Estado, salvo determinadas restrições — artigo 1.º e seu § único. A alienação poderia ser por compra e venda — portanto, em propriedade — ou por emprazamento — artigo 5.º. O beneficiário deveria proceder ao aproveitamento dos terrenos, sob pena de multa e, decorrido certo prazo, de aforamento a terceiros — artigo 7.º. As regras de «alheação» eram fixadas nos artigos 23.º e seguintes e 29.º e seguintes. A lei compreendia ainda importantes disposições diversas — artigos

---

[5] Idem. E onde se acrescenta: «*O resultado, em Macau, foi a formação dos dois estatutos básicos distintos em que se encontram os seus terrenos e que enquadram as formas actuais de direitos reais sobre eles constituídos.*».

[6] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 420. Veja-se também, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado.*

[7] Saliente-se que esta solução dos alvores do Séc. XIX, de cometer à Coroa a titularidade dos terrenos vagos no Ultramar apresenta evidentes traços de similitude com o regime instituído pela Lei Básica, no seu artigo 7.º.

[8] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 420.

[9] Cfr. TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa,* ANTÓNIO VALADAS PRETO, *O Regime de Terras do Estado em Moçambique.*

[10] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 421.

40.º e seguintes — e significativas disposições transitórias — artigos 56.º e seguintes. Entre estas, cabe consignar o artigo 56.º, § 3.º:

«Os possuidores de sesmarias ou de prazos que não apresentarem títulos nenhuns serão, não obstante, mantidos na sua posse, que lhes será confirmada pelo competente título, que se lhes deverá passar pelo teor das antigas cartas, se os terrenos estiverem tratados e benfeitorizados; ou no caso contrário, tornando-a perfeita e legal por meio de compra ou de aforamento, na conformidade das disposições desta lei; restringindo-se a respectiva área aos limites pelo mesmo fixados, e revertendo ao domínio do Estado os terrenos que excederem esses limites.».[11]

O Código Civil de 1867, aprovado por Carta de Lei de 1 de Julho de 1867, tornado extensivo ao Ultramar, incluindo Macau, pelo Decreto de 18 de Novembro de 1869, vulgo Código de Seabra. A aplicação e conjugação das normas deste Código, marcado por uma visão liberal, com a supra referida Lei de 21 de Agosto de 1856 foi bastante problemática e dubitativa.[12]

O Decreto de 8 de Novembro de 1869, elaborado porquanto foi inevitável o surgimento de conflitos sobre a aplicabilidade do Código de Seabra e a legislação de terras das colónias, pelo que se elaborou este diploma avulso para regular a situação de aquisição e alienação do direito de propriedade pretendendo clarificar que, no Ultramar, o registo do direito de propriedade continuava a ser obrigatório.[13]

---

[11] Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 421. Note-se que, neste caso, se surpreende um regime distinto do constante do diploma de 1811, porquanto aqui se abre a porta da titularidade de direitos reais sobre a terra que se possua, se os terrenos estiverem tratados e benfeitorizados, mesmo na ausência de título, e não se apropriam, por lei, todas essas terras para o Estado, salvo os terrenos que excederem determinados limites. Solução equilibrada entre os interesses público e privados.

[12] Como afirma TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa, «O choque que a referida lei sofreu com a promulgação do «Código de Seabra» deve-se ao facto de o regime de propriedade das terras coloniais, consagrado na primeira, ter sido concebido segundo um modelo de raiz feudal e absolutista, em que se misturam os conceitos de território e de direito de propriedade.»*, e *«O «Código de Seabra», por sua vez, tendo sido influenciado pelo «Código Civil» francês, que está repleto de pensamento individualista, recuperando a natureza absoluta do direito de propriedade, reforçando ao mesmo tempo o princípio da autonomia da vontade. Portanto, é evidente a impossibilidade de coexistência das duas leis, tão díspares quanto à ideologia subjacente.».*

[13] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

A Carta de Lei intitulada «*A Concessão das Terras das Províncias Ultramarinas*», de 9 de Maio de 1901, publicada no B.O. n.º 27, sendo esta lei a que «*teve maior influência na modelação subsequente do direito de terras próprio de Macau.*».[14]

Aqui se estabeleceu, logo no artigo 1.º, pela primeira vez o princípio[15] que nas províncias ultramarinas, «*são do domínio privado do Estado, no ultramar, todos os terrenos que, em 11 de Maio de 1901, não constituam propriedade particular adquirida nos termos da legislação portuguesa*»,[16] Ora, esta disciplina jurídica e solução *ope leggis* de atribuição *apropriativa* de titulação de terras ao Estado que não estejam em propriedade privada segundo os termos legais é reflectida como que num espelho no artigo 7.º da Lei Básica.

Esse diploma legal, artigo 52.º, declarava imprescritível o domínio directo justamente num capítulo — o I do título II — em que tratava do aforamento nas concessões relativas às províncias de Angola, Moçambique, Guiné e distrito autónomo de Timor. «*Justamente por via desta proibição, é de concluir que à aquisição, por usucapião, de propriedade antes pertencente ao Estado, haveria que aplicar o Código Civil. Dois argumentos devem ser ponderados:*

— se a lei quisesse uma imprescritibilidade geral, teria tido toda a facilidade em dizê-lo;

— não há qualquer analogia de situações: o domínio directo do Estado está particularmente desprotegido, já que a posse efectiva do local compete ao enfiteuta, que ninguém incomodará; no caso da posse em termos de propriedade, o Estado tem mais facilidade em reagir.».[17]

Uma mudança imposta pela referida lei a merecer referência importante foi exactamente a criação para o caso da Índia da "concessão por arrendamento"[18] para substituir a "ocupação provisória". No entanto, noutras colónias mantinha-se o regime de aforamento ou enfiteuse.[19]

---

[14] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado.*

[15] Como bem assinala JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado.*

[16] «*Veja-se que, em 1901 foi implementada uma política de terras que proclamou constituir propriedade do Estado toda a terra que não fosse propriedade privada, solução engenhosa para passar para o controlo colonial as melhores áreas ainda nas mãos das populações locais*», CARLOS MANUEL SERRA, *Estado, pluralismo jurídico e recursos naturais*, página 29.

[17] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 422.

[18] De novo começamos a encontrar raízes da legislação actualmente vigente em Macau.

A referida Carta de Lei de 1901 foi complementada por vários diplomas[20] visando a regulamentação de uma série de procedimentos administrativos para a concessão de terras e a criação de um sistema de cadastro, para além da criação da Comissão para os Assuntos de Terras, a qual supervisionava se a utilização das terras pelo concessionário era feita conforme aos fins previstos, o cumprimento integral das cláusulas do contrato, e o convívio pacífico com os indígenas. A mesma Comissão determinava ainda as condições para a isenção de concursos públicos ou para a afectação das terras.[21]

Em 11 de Março de 1908 a Direcção das Obras Públicas e Estabelecimentos Públicos promulgou o «*Regulamento Geral Provisório para a Concessão de Terrenos na Província de Macau*», o qual publicado no Suplemento n.º 14, do Boletim Oficial de Macau de 8 de Abril de 1908[22].

Cumpre registar que este diploma admitia, no aforamento para cultura, a remição do foro, ao contrário do que sucedia no aforamento para construção — artigo 18.º.

A Portaria n.º 303, de 16 de Dezembro de 1914 versava sobre os terrenos das Ilhas de Taipa e Coloane, declarando do Estado os terrenos que não constituíssem propriedade particular adquirida nos termos da legislação portuguesa — artigo 1.º.

Merece referência, neste contexto de evocação histórica do pano geral de fundo da legislação de terras ultramarinas, o Decreto n.º 5347-C, de 31 de Maio de 1919. Logo o artigo 1.º vem atribuir à Província de Angola a titularidade dos terrenos vagos e, note-se, não ao Estado, isto é a titularidade do direito de propriedade recaía sobre a província *per se* e não sobre o Estado. O artigo 62.º conserva

---

[19] Mas sem remissão de foro em algumas colónias – o que, novamente, nos transporta para soluções actuais da Lei de Terras de Macau. Sobre aquela proibição veja-se, por exemplo, em Timor, FERNANDO AUGUSTO DE FIGUEIREDO, *Timor Na Viragem Do Século XIX Para O Século XX: Tipo De Colonização E Seus Agentes*, 2011, página 5. Cfr., no entanto, a «*Carta de Lei de 1901, no seu artigo 47.º, 3.º, admitia a remição do foro, adquirindo o enfiteuta o domínio directo.*», ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 423.

[20] Por exemplo, o Regulamento aprovado pelo Decreto de 2 de Setembro de 1901, o Decreto de 9 de Julho de 1909,que fixa um regime provisório aplicável a Moçambique e que foi mandado aplicar a Angola por Decreto de 12 de Novembro de 1911. Refira-se, depois, o Decreto n.º 1145, de 28 de Novembro de 1914, que alterou regras das concessões.

[21] Vide, TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

[22] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

a imprescritibilidade do domínio directo, vindo o artigo 135.º a alargá-la aos terrenos arrendados — artigo 135.º e, «*Parece pressuposta a prescritibilidade no tocante aos demais direitos e, designadamente, no tocante à propriedade: não faria, de facto, sentido vir o legislador afadigar-se em tomo duma enumeração crescente, quando pretendesse, pura e simplesmente, declarar imprescritíveis os terrenos vagos.*»[23].

A primeira legislação de terras de Macau relativamente completa é o Diploma Legislativo Provincial n.º 18, intitulado «*Regulamento de Concessão das Terras na Província de Macau*», de 19 de Maio de 1928.[24]

O artigo 1.º estabelecia que «*Todos os terrenos da província, pertencentes ao Estado, podem por este ser cedidos, por aforamento, arrendamento ou ocupação*». As arrematações seriam sempre feitas em hasta pública, perante a Comissão de Terras (artigo 4.º). Em todas as concessões ficavam reservados para o Estado os direitos às minas, pedreiras e nascentes de águas minerais e potáveis[25], como mandava o artigo 6.º.

O Estado, nos termos do artigo 8.º, reservava-se o direito de expropriar qualquer terreno concedido no todo ou em parte, quando dele carecesse para melhoramentos de utilidade pública, isentando então o concessionário do foro correspondente à área expropriada e indemnizando-o dos prejuízos resultantes da expropriação.

Era permitida a troca de terrenos entre o estado e os particulares mas apenas quando houvesse vantagem para o Estado e os terrenos fossem necessários para a execução de um plano, nos termos do artigo 9.º.

O artigo 13.º deste diploma legal criava a Comissão de Terras e estabelecia a sua composição. Cabia à Comissão, junto da qual corriam os processos de concessão de terrenos, informar sobre diversos e importantes assuntos, formular tabelas do valor dos foros e rendas, etc..

Nos artigos 17.º e seguintes regulava-se a concessão por aforamento, afirmando-se que os terrenos do Estado, com excepção dos conquistados ao mar, podiam ser aforados por iniciativa do Governo ou a requerimento de qualquer pretendente, podendo as propostas ser redigidas em

---

[23] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 423.

[24] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

[25] Sublinhe-se o paralelismo com a disposição do artigo 7.º da Lei Básica, na sua formulação «*recursos naturais*».

português ou chinês. Havia uma relação dos terrenos que poderiam ser aforados por iniciativa do Governo. Os aforamentos poderiam ser concedidos a pessoas singulares ou a pessoas colectivas, de nacionalidade portuguesa ou de outra nacionalidade, as pessoas estrangeiras precisavam de apresentar uma declaração de renúncia expressa a qualquer outro foro, e sujeitando-se às leis vigentes e tribunais competentes portugueses[26], sob pena de caducidade imediata e sem direito a qualquer indemnização. Quando os terrenos fossem destinados a construção era estabelecido um prazo para início das obras e só excepcionalmente, por motivos justificados e pareceres favoráveis, nomeadamente da Comissão de Terras, poderia o Governador prorrogar o prazo pelo tempo julgado indispensável. Previam-se multas no valor de dois anos de foro, podendo, posteriormente, ser considerada nula e de nenhum efeito a concessão em determinadas circunstâncias.

O artigo 42.º impunha que não é permitida a remissão do foro dos terrenos concedidos ao abrigo deste diploma. Permitia-se a transmissão das concessões dos terrenos, inclusive por via de partilhas. O transmissário ficava integralmente com os direitos e obrigações do transmitente.

Os artigos 49.º e seguintes ocupavam-se da concessão por arrendamento, em regra, por via de hasta pública. A renda era fixada pela Comissão de Terras, atendendo a determinados factores legais. Após ser concedido o terreno só então se lavrava o contrato, isto é, adquiria-se formalmente por acto administrativo - despacho do Governador – e não *ex vi* o contrato.

A falta de observância de algumas disposições dava lugar à aplicação de multa correspondente a um ano de renda podendo, depois, ser anulado o arrendamento, se a violação persistisse, e com reversão para o Estado quer do depósito feito, quer das benfeitorias que tenham sido feitas.[27]

Um aspecto a ser notado é o regime que consta do artigo 59.º. «*O arrendamento não dá direito a qualquer título de posse*». Isto é, aqui se configurava este direito resultante da concessão por arrendamento como um direito não real[28]. Daqui arrancaram as muitas e complexas dúvidas sobre a natureza deste direito[29], e que, ainda hoje, não obstante clarificações legais – especialmente na Lei de Terras de 1980 e, particularmente, no Decreto-lei n.º 51/83/M, e bem assim no articulado da proposta de lei – dúvidas essas que ainda parecem subsistir aqui e ali nalguns espíritos. Permitia-

[26] Recorde-se regra muito semelhante no artigo 37.º, n.º 3 da proposta de lei em apreciação.
[27] Porquanto havia responsabilidade do concessionário. Veja-se regime similar no artigo 168.º da proposta de lei, precisamente no mesmo espírito de culpabilidade assente no concessionário no não cumprimento de prazos.
[28] VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, páginas 89 e 90, refere que o aforamento foi a forma inicial de proceder à concessão de terrenos do domínio privado do Território, passando, com este diploma, a admitir-se que as concessões fossem também tituladas sob a forma de arrendamento que era, por natureza, um direito temporário.
[29] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.

se também a transmissão dos arrendamentos, mas aqui, contrariamente quanto aos aforamentos, mediante novo contrato e com condições impostas pelo Governo. A sublocação era permitida mas apenas após o aproveitamento do terreno e mediante despacho do Governador, ouvida a Comissão de Terras.

O arrendatário, quando terminado o prazo do arrendamento ou quando compelido a abandonar o terreno antes do termo do contrato por interesse do Governo, tinha direito a uma indemnização[30]. Para a fixação desta indemnização atendia-se aos trabalhos efectuados e benfeitorias feitas e ao tempo que ainda faltava para o termo do prazo que tinha sido concedido, nos termos do artigo 63.° O valor era fixado por despacho do Governador e, caso o concessionário não concordasse a fixação da indemnização era então feita pelo tribunal, «*nos termos das leis sobre expropriações*»[31].

Nos artigos 65.° e seguintes cuidava-se da licença de ocupação temporária e provisória de terrenos do estado quando estes sejam destinados a depósitos de materiais ou outros fins idênticos. Expressamente se estabelecia que estas ocupações de terrenos, em caso algum direito à sua posse ou constituem elemento dela para que possa ser alegada em juízo ou fora dele, podendo ainda as licenças ser cassadas em qualquer tempo desde que os titulares dêem ao terreno fim diferente daquele para que foi requerido ou o estado dele necessite, conforme dita o artigo 68.°. Em determinadas situações o ocupante obrigado a abandonar o terreno tinha direito a ser reembolsado da importância da renda correspondente ao tempo que ainda tinha direito a ocupar o terreno.

Finalmente, nas disposições transitórias previa-se a aplicação, nos casos omissos, da regulamentação da referida Carta de Lei de 9 de Maio de 1901 e dispunha-se que «*As disposições e vantagens consignadas neste diploma legislativo serão aplicáveis (...) aos actuais arrendatários e ocupantes de terrenos que assim o requeiram...*»[32].

O Diploma Legislativo n.° 651, de 3 de Fevereiro de 1940, intitulado «*Regulamento Para a Concessão de Terrenos na Colónia de Macau*», surgiu como uma inovação no regime de terras, não tendo introduzido, no entanto, grandes modificações a este respeito.[33]

---

[30] De novo, se pode fazer apelo a alguns preceitos da proposta de lei em apreciação, quanto a estas soluções.
[31] Uma vez mais também aqui podemos surpreender muitas similitudes com soluções da proposta de lei, nomeadamente nos artigos 177.° e, por via deste, 70.°, 151.°, 171.° e 172.°.
[32] Artigo 74.°.
[33] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

De qualquer modo, aí se dispunha, no artigo 1.º, que os terrenos da colónia, pertencentes ao Estado podem ser concedidos por aforamento, arrendamento ou ocupação provisória. Mantinha-se a hasta pública, podendo haver algumas excepções nomeadamente para quem já tivesse a posse do terreno e pessoas colectivas sem fins lucrativos, continuava a reserva para o Estado dos direitos às minas, pedreiras, saibreiras e nascentes de águas. Mantinha-se a Comissão de Terras, com idênticas competências.

O aforamento mantinha, em muitas parcelas, regime parecido, nomeadamente a questão da renúncia expressa a qualquer outro foro[34], incluindo a exclusão de indemnização para quem a violasse. Mas, permitia-se, parcialmente, a remissão do foro, nos termos dos artigos 82.º e 83.º, o qual, para além de mais desenvolvido, veio permitir a remição dos foros e a transmissão das concessões[35].

No regime do arrendamento desaparecia a regra de que «*O arrendamento não dá direito a qualquer título de posse*». O arrendatário, quando terminado o prazo do arrendamento ou quando compelido a abandonar o terreno antes do termo do contrato desde que não fosse por falta de cumprimento das suas obrigações, tinha direito a uma indemnização. Para a fixação desta indemnização atendia-se ao valos das construções levantadas no terreno, aos trabalhos efectuados na preparação do terreno e ao tempo que ainda faltava para o termo do prazo que tinha sido concedido, nos termos do artigo 72.º O valor era fixado por despacho do Governador e, caso o concessionário não concordasse a fixação da indemnização era então feita pelo tribunal, nos termos das leis sobre expropriações[36].

Cuidava-se da ocupação temporária, alargando o âmbito, nomeadamente para a criação de animais. Criava-se ainda um capítulo respeitante à troca de terrenos.

O *Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas* foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 43894, de 16 de Setembro de 1961. Este diploma começava por definir o domínio público do Estado, no Ultramar — artigo 1.º — o qual era, note-se, distinto dos terrenos vagos, os quais eram pertença de cada província ultramarina — artigo 2.º.

---

[34] Recorde-se, de novo, regra muito semelhante no artigo 37.º, n.º 3 da proposta de lei em apreciação.
[35] Conforme sublinha ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 429.
[36] Uma vez mais também aqui podemos surpreender muitas similitudes com soluções da proposta de lei, nomeadamente nos artigos 177.º e, por via deste, 70.º, 151.º, 171.º e 172.º.

«Houve muita polémica em relação à sua aplicabilidade em Macau, sendo que o Decreto do Estado n.º 43893,[37] *de 6 de Setembro de 1961, intitulado «Regulamento da Ocupação e Concessão de Terra nas Províncias Ultramarinas», estipulou claramente que o referido diploma legislativo não era aplicável em Macau. No mesmo ano, foi publicado em 11 de Fevereiro, no Boletim Oficial de Macau, uma lei interpretativa do mencionado diploma, o Decreto do Estado n.º 47486, de 6 de Janeiro de 1967.»*[38]. Ou, como se afirmou, *«O Decreto n.º 43894, de 6 de Setembro de 1961, não teve aplicação em Macau: destinou-se, apenas, a Angola, Moçambique e Guiné.».*[39]

O Regulamento, com o n.º 1679, de 21 de Agosto de 1965, publicado no Boletim Oficial n.º 34 e intitulado *«Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos do Estado»*, introduziu mudanças relativamente grandes no regime do Diploma Legislativo de 1940, afirmando-se no preâmbulo que "*A criação do presente Diploma tem como base as técnicas e construções teóricas reunidas no Decreto do Estado n.º43893, de 6 de Setembro de 1961.*".

A estrutura deste diploma assemelha-se já em significativa medida à estrutura da Lei de Terras vigente e, por consequência, à da futura lei.

A concessão por aforamento visava a construção de prédios urbanos ao passo que a concessão por arrendamento aparecia para os terrenos destinados a fins agrícolas e agro-pecuários. Isto porquanto se terá considerado inadequado a concessão por arrendamento para fins de construção e posterior constituição de propriedade horizontal. De qualquer modo, permitia-se ainda a conversão do arrendamento em aforamento em determinadas situações. Previa-se a figura das concessões gratuitas. Estabelecia-se uma tramitação procedimental comum, consagravam-se processos especiais, previa-se a substituição no processo, regulava-se a Comissão de Terras, entre várias outras matérias.

Refira-se que se mantinha, neste diploma, a hipótese de remição do domínio útil.

E sublinhe-se que, por força nomeadamente, da Lei Orgânica do Ultramar, Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1954, desaparece a referência a terrenos pertencentes ao Estado, porquanto, o n.º II da Base LIII da referida Lei Orgânica *«constituem património da província ultramarina os terrenos*

---

[37] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

[38] *«O Decreto n.º 47486, de 6 de Janeiro de 1967, por seu turno, a ser interpretativo do Decreto n.º 43894, de 6 de Setembro de 1961, não teria, também, aplicação em Macau: faltaria a lei a interpretar.»*, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 429.

[39] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 429. Este diploma não terá entrado em vigor em Macau mas terá sido referencial, veja-se *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.

vagos ou que não hajam entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público, ...», isto é, aqueles terrenos eram *desafectados* da propriedade do Estado (central) e *transmitidos* para cada uma das províncias ultramarinas respectivas[40]. Aqui se incluindo Macau, como mais adiante se verá a propósito desta e de outra legislação de cariz constitucional.

Tal significava que apenas se mantendo na propriedade do estado os bens do domínio público, sujeitos embora ao exercício de poderes sobre estes bens, por parte das autoridades governativas provinciais. De novo, neste concreto aspecto, semelhanças evidentes com o artigo 7.º da Lei Básica: titularidade de propriedade na esfera do Estado, *exercício de poderes* pela província.

Em 13 de Agosto de 1973, Portugal promulgou a Lei n.º 6/73, intitulada «*Lei das Terras do Ultramar*»[41], a qual nunca foi aplicada em Macau, tendo exercido, porém, influência directa na legislação sobre terras posteriormente efectuada no Território[42].

Segundo a base XI deste diploma consideram-se sujeitos ao regime da propriedade privada os terrenos sobre os quais tenha sido constituído definitivamente um direito de propriedade ou outro direito real.

A Base XXXIII previa a entrada em vigor da Lei com o Decreto que a viesse regulamentar. Tal Decreto, porém, nunca surgiu. «*O Império Ultramarino português estava, aliás, na sua fase terminal.*»[43].

Importa agora, por curiosidade histórica, referenciar os diplomas de *natureza constitucional* que afirmavam a titularidade dos bens imobiliários e das terras das províncias ultramarinas em geral e de Macau em particular[44]. Para além desta reconstrução histórica informativa importa sublinhar que,

---

[40] Sobre esta questão, ADRIANO MOREIRA, *A propriedade no Ultramar*, Lisboa, 1956, páginas 13 e 14.

[41] Sobre esta lei veja-se, *Parecer da Câmara Corporativa sobre o projecto de proposta de lei de terras do Ultramar, terrenos vagos e usucapião*, Revista Jurídica de Macau, 1997. Refira-se que «*Na elaboração da Lei que acabámos de mencionar foi consultada a Câmara Corporativa, que então era responsável pelo respectivo assunto, chegando esta a elaborar um parecer detalhado, depois de analisar profundamente o projecto da referida Lei. É de salientar a participação nos trabalhos de elaboração do parecer de um famoso advogado de Macau daquela altura, o Dr. Carlos Assumpção.*», TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

[42] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa.*

[43] ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 426.

[44] Estes diplomas legais podem ser encontrados em JORGE NORONHA E SILVEIRA, *Subsídios para a história do direito constitucional de Macau*, 1991.

em vários desses diplomas, são patentes algumas soluções aparentadas ao estatuído no artigo 7.º da Lei Básica, nomeadamente quanto à ficção legal de propriedade de todas as terras de Macau/Estado que não sejam de outrem[45].

Assim, e sem pretensão de exaurir a seriação:

- O Decreto n.º 3520, de 5 de Novembro de 1917, Carta Orgânica da Província de Macau, estabelecia no seu artigo 6.º que «*Consideram-se propriedade da Província de Macau, dentro do seu território, os bens mobiliários e imobiliários do Estado e todos os demais que não sejam, legalmente, propriedade doutra pessoa colectiva ou singular.*».

- O Decreto n.º 12421, de 2 Outubro de 1926, que aprova as Bases Orgânicas da Administração Colonial, na sua Base XXI, estabelece «*são considerados propriedade das colónias ... os bens mobiliários e imobiliários que não sejam propriedade de outrem ...*».

-O Decreto n.º 18570, de 8 de Junho de 1930, que aprova o Acto Colonial, para além de conter várias normas restritivas de concessões de terrenos, artigos 9.º e seguintes, estabelece no seu artigo 154.º que «*São propriedade de cada colónia: 1. Os bens, mobiliários e imobiliários, que dentro dos limites do seu território não sejam propriedade privada;*».

- A Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953, Lei Orgânica do Ultramar Português, já anteriormente referida, vem expressamente referir os terrenos (e não apenas bens imobiliários) como parte integrante do património da cada província.

Assim o n.º II da Base LIII «*Constituem património da província ultramarina os terrenos vagos ou que não hajam entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público, ...*». E, também com interesse para a compaginação com o artigo 7.º da Lei Básica, diz o n.º I, da mesma Base, «*A lei regula os poderes que sobre os bens do domínio público do Estado são exercidos pelos governos das províncias ultramarinas...*».[46]

- A Lei n.º 5/72, de 23 de Junho de 1972, que promulga as Bases sobre a revisão da Lei Orgânica do Ultramar, identicamente estabelece, agora na Base LV, n.º 1, que «*A lei regula os poderes que sobre os bens do domínio público do Estado são exercidos pelos governos das*

[45] A grande diferença residirá na titulação de propriedade por Macau e não pelo Estado.
[46] Sobre estas questões, por exemplo, ADRIANO MOREIRA, *A propriedade no Ultramar*, Lisboa, 1956, páginas 13 e 14.

províncias ultramarinas...», e no n.º 2, também identicamente, «*Constituem património da província ultramarina os terrenos vagos ou que não hajam entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público, ...*».

Assim se dá por concluído este breve roteiro histórico, relevante e elucidativo de muitas questões e dúvidas e definidor da raiz de algumas das soluções ainda hoje vigentes e mesmo a vigorar no futuro, como se foi dando notícia.

Agora, e em jeito de mera síntese, reproduz-se a seguinte listagem apresentada no citado Parecer do Ministério Público, a qual, naturalmente, abrange ainda mais diplomas do que aqueles que anteriormente se seleccionaram para dar uma breve caracterização ou sublinhar determinados aspectos inovadores ou de maior relevo:

«*Legislação específica de Macau:*

a. Portaria n.º 180, de 15-X- 904 (Instruções Provisórias para a concessão de terrenos na província de Macau - B.0.42, 29-9-1904;

b. Portaria n.º 40, 3-4- 908 (Regulamento Geral Provisório para a Concessão de Terrenos na província de Macau, B.O. 14,8-4-1908);

c. Portaria n.º 170, 22-X- 908 (Regulamento Geral para a Concessão de terrenos em Macau- B.O. no. 43);

d. Portaria no. 218, de 23-X-1911 (B.O. no. 43);

e. Portaria no. 139, 8-8-1912 (B.O. no. 32);

f. Portaria no. 303, 1 -12-1914 (Situação jurídica dos terrenos das Ilhas da Taipa e Coloane -B.O. no. 51;

g. Portaria no. 24l, 18-8-1921 (B.O. no. 33);

h. Diploma Legislativo no. 5, 15-3-1923 (B.O. no. ll);

i. Diploma Legislativo no. 38, 31-7-1923 (B.O. no.5, 4-8-1923, e no. 14-Suplemento).

j. Diploma Legislativo no. 56, 6-11-1923 (B.O. no. 19);

l. Diploma Legislativo no. 15, 29-4-1925 (B.O. no. 18);

m. Diploma Legislativo no. 18, 19-5-1928 (Regulamento para a Concessão de Terrenos na Província de Macau -B.O. no. 20)

n. Diploma Legislativo no. 497, 8-8-1936 (Secção de Agrimensura e Cadastro Predial - B.O. no. 32);

o. Diploma Legislativo no. 516, 9-1-1937 (troca de terrenos entre o Estado e os particulares- B.O. no. 2);

p. Diploma Legislativo no. 651, 3-2-1940 (Regulamento para a concessão de terrenos na colónia de Macau - B.O. no. 5) ;

q. Diploma Legislativo no. 761, 17-4-1942 (concessão de terrenos para fins agrícolas- B.O. no. 8 -supl.);

r. Diploma Legislativo no. 1679, 21-8-1965 (Regulamento da ocupação e concessão de terrenos do Estado - B.O. no. 34);

s. Diploma Legislativo no. 1740, de 24-6-1967 (alterações ao D. Legisl. no. 1679);

t. Diploma Legislativo no. 1860, de 20-11-71 (alterações ao Dipl. Legisl. no. 1679);

u. Diploma Legislativo no. 22/73 de 19-5 (Regulamento para a Adjudicação, em concurso público, de terrenos vagos do Estado- B.O. no. 20);

v. Lei no. 6/73, de 13-8 (Lei de Terras do Ultramar, in B.O. no. 38, de 22-9, a qual não chegou a entrar em vigor por não ter sido publicado o decreto regulamentar a que alude a sua Base XXXIII);

x. Lei no. 6/80/M, de 5/7 (Lei de Terras), com as alterações constantes das Leis no. 5/81/M, de 27/6, 8/83/M, de 13/8, e 78/84/M, de 21/7.

Legislação da República que foi tornada extensiva a Macau:

a. Carta de Lei de 21-8-1856 (Regula a Concessão de terrenos baldios, pertencentes ao Estado, nas províncias ultramarinas).

b. Carta de Lei de 1 de Julho de 1867 (torna extensivo às províncias ultramarinas o Código Civil de 1867- cf., designada- mente, os artigos lo., 2o. e 5o. daquela lei);

c. Carta de Lei de 9 de Maio de 1901 (regula as concessões de terrenos nas províncias ultramarinas - B.O. no. 27);

d. Decreto de 2-9-1901 (Aprovou as instruções provisórias para a concessão de Servidões e de terrenos por aforamento no ultramar - B.O. no. 45 e respectivas rectificações nos B.O. nos. 49, 50 e no. 4 de 1902);

e. Decreto de 30/X/1902 (B.O. no. 52);

f. Decreto de 26/11/1903 (B.O. no. 4);

g. Decreto de 6/8/1904 (B.O. no. 47);

h. Portaria no. 18751, 29-9-1961 (tornou extensivo ao Ultramar, na parte aplicável, o Código de Registo Predial de 1959- B.O. no. 44)

i. Portaria no. 19.305, 30-7-1962 (tornou extensivo ao Ultramar o C.P.Civil de 1961-B.o. no. 40);

j. Portaria no. 23.090, 26-12-67 (Revoga e substitui a Portaria no. 19305- B.O. no. 52-4o. Supl);

l. Decreto 47.486, 6-1-1967 (sobre a aplicabilidade do regime do artigo 48o. do Decreto no. 43.894, de 6-9-1961, a todos os terrenos do património das províncias ultramarinas ou das autarquias locais na posse de titulares que não possuam títulos de propriedade ou de concessão e que os não tenham adquirido por acto de concessão de Estado, província ou autarquia local- B.J. no. 6, de 11/2/1967).»[47].

II

A LEI DE TERRAS VIGENTE E DEMAIS LEGISLAÇÃO RELEVANTE

A Lei de Terras vigente foi aprovada pela Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho[48].

---

[47] *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.
[48] Resultante de uma proposta de lei.

Esta lei foi ulteriormente objecto de várias alterações ao longo das suas décadas de vigência:

- Lei n.º 5/81/M, de 27 de Junho - Dá nova redacção ao artigo 198.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras)[49].

- Lei n.º 2/82/M, de 6 de Fevereiro - Altera os artigos 197.º e 198.º da Lei de Terras[50].

- Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto - Dá nova redacção aos artigos 41.º, 51.º, 52.º, 118.º, 124.º, 133.º a 135.º, 143.º, 151.º, 153.º a 158.º, 160.º, 162.º, 195.º e 198.º da Lei de Terras[51].

- Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 29.º, 30.º, 43.º, 56.º, 57.º, 68.º, 107.º, 117.º, 169.º, 170.º, 179.º e 197.º da Lei Terras. — Revoga o n.º 2 do artigo 155.º e o n.º 3 do artigo 158.º da Lei de Terras.

- Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 48.º, 54.º, 55.º, 59.º, 61.º, 124.º, 125.º, 126.º, 127.º, 128.º, 129.º, 130.º, 131.º, 133.º, 134.º, 135.º, 162.º, 165.º e 179.º da Lei de Terras[52].

- Lei n.º 13/91/M, de 18 de Novembro - Dá nova redacção aos artigos 39.º, 41.º, 56.º e 119.º da Lei de Terras. — Revoga a alínea d) do artigo 40.º da mesma lei.

- Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho - Dá nova redacção aos artigos 5.º, 8.º, 29.º, 55.º, 77.º, 106.º, 117.º, 118.º, 119.º, 125.º, 127.º, 131.º, 132.º, 133.º, 135.º, 147.º, 163.º, 179.º, 180.º e 181.º da Lei de Terras[53].

E, porque intimamente relacionados com relevantes aspectos da Lei de Terras, importa ainda assinalar os seguintes diplomas legais:

- **Decreto-Lei n.º 51/83/M**, de 26 de Dezembro[54] - Estabelece disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse

[49] Resultante de um projecto de lei apresentado pelos Deputados Delfino Ribeiro e Joaquim Ferreira Martins.
[50] Processo legislativo impulsionado por um projecto de lei.
[51] Iniciativa de lei do Governador
[52] Impulso legislativo dos Deputados Leonel Alves e Philip Xavier, projecto de lei n.º 6/IV, apresentado aos 5 de Junho de 1989.
[53] Iniciativa de lei por parte de 6 Deputados e, no decurso do procedimento legislativo, com propostas formais de alteração dos Deputados Leonel Alves, António Correia e Félix Pontes.
[54] O qual, como melhor se verá adiante, é um marco na história legislativa dos direitos fundiários em Macau e representou particularmente uma clarificação legal da natureza de direito real do direito resultante da concessão por

urbano.[55] Aqui se esclarecendo no artigo 1.º que «*O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano abrange poderes de construção ou transformação, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas se mantêm na propriedade do concessionário ou subconcessionário até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento ou enquanto este não for rescindido; expirado o prazo ou operada a rescisão aplica-se o regime de benfeitorias consignado na Lei de Terras.*» e, «*A propriedade das construções referidas no número anterior pode ser transmitida, designadamente no regime da propriedade horizontal, observados os condicionalismos da Lei de Terras sobre a transmissão de situações resultantes da concessão ou subconcessão.*». E ainda «*Podem ser objecto de hipoteca os direitos referidos no artigo anterior.*»[56].

A extraordinária relevância e papel clarificativo desta lei podem ser constatados pela seguinte prosa: «*A necessidade da publicação deste diploma foi sentida no decorrer dos trabalhos de reestruturação do serviço do registo predial, levada a cabo a partir de Outubro de 1983. Só com muita dificuldade se poderia encontrar no instituto do arrendamento, utilizado como instrumento para a concessão de terrenos para construção, fundamento para a prática que vinha sendo seguida de hipotecar o direito resultante da concessão e da venda dos edifícios construídos, designadamente em propriedade horizontal. É que o direito de terras de Macau (incluindo a actual Lei de Terras, já então vigente) nunca especializou o direito de arrendamento de terrenos para construção, por forma a afastar o regime de benfeitorias que, no seio do arrendamento, se aplica às obras efectuadas pelo arrendatário, constituindo, por isso, objecto de direitos de crédito, e não de um direito real, a favor do arrendatário (...). Definir que essas obras são objecto de um direito de propriedade do arrendatário concessionário foi o que fez o Dec.-Lei n.º 51/83/M, eliminando as dúvidas que se*

---

arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano. Cfr., por exemplo, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*, páginas 23 e 24, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, 1997, página 100, VICENTE MONTEIRO, *A lei de terras e o registo predial*, Revista Jurídica de Macau, Volume V, N.º 2, 1999, páginas 79 e 80, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011. E, a DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, no texto intitulado *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80, salienta o papel de clarificação da natureza real do direito resultante da concessão por arrendamento.

[55] Sublinhe-se que o teor geral deste diploma se acha, e bem, absorvido pela proposta de lei de terras em apreciação, sendo, por isso, objecto de revogação pela futura lei de terras.

[56] Artigo 2.º.

suscitavam sobre a possibilidade legal da transmissão da propriedade das construções e da constituição de hipoteca sobre o direito resultante da concessão por arrendamento.».[57]

- **Decreto-Lei n.º 26/96/M**, de 27 de Maio - Altera o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro (Concessões por arrendamento e subarrendamento). Aí se explica que «*Com a publicação do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, clarificou-se o conteúdo do direito concedido por arrendamento previsto na Lei de Terras - Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho - em matéria de poderes dispositivos e de oneração hipotecária sobre as obras autorizadas e solucionaram-se dúvidas sobre a validade da constituição da propriedade horizontal por decisão administrativa. Para a boa execução da lei, torna-se necessário alargar o regime, fixado no referido diploma ao subarrendamento previsto no n.º 2 do artigo 50.º da Lei de Terras.*».

- Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro - Define a composição e as competências da **Comissão de Terras**[58]. Aqui se estabelecem, por exemplo, as importantes competências substanciais, técnicas, consultivas, constitutivas e ablativas da Comissão de Terras:

«*Compete à Comissão de Terras, designadamente:*

a) Emitir parecer sobre os processos de concessão de terrenos, independentemente das entidades, públicas ou privadas, a que se destinem e do regime jurídico em que se encontrem;

b) Emitir parecer sobre o cumprimento das obrigações legais e contratuais dos concessionários no aproveitamento dos terrenos concedidos, propondo a aplicação de multas e demais sanções legal ou contratualmente previstas;

---

[57] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*. Cf. ainda, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, «*Com efeito, o arrendamento tem natureza meramente obrigacional, não sendo como tal apto para a transmissão de direitos de propriedade sobre bens imóveis, facto que colocava em causa os direitos entretanto adquiridos, não sendo possível a criação de direitos reais fora dos casos previstos na lei por força do princípio do numerus clausus. Daí que fosse necessária a publicação de um diploma legal no qual se reconhecesse que as obras feitas pelo concessionário não eram simples benfeitorias mas verdadeiros direitos de propriedade em moldes idênticos ao da propriedade superficiária.*». Já o *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões, de 14 de Junho de 1991, a páginas 18, sufragava tal entendimento, também o *Parecer n.º 4/94*, da Comissão de Administração e Finanças Públicas, de 20 de Maio de 1994, DAL, n.º 19, II Série, página 889. Veja-se ainda a síntese explicativa de FERNANDO ALVES CORREIA, «*a concessão por arrendamento de terrenos do Estado aproxima-se do direito de superfície de duração temporária.*», *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[58] O qual revogou, especialmente, o Diploma Legislativo n.º 1679 - *Aprova e põe em vigor o Regulamento da ocupação e concessão de terrenos do Estado na província de Macau.*

c) Emitir parecer sobre processos de expropriação por utilidade pública dos terrenos concedidos;

d) Outorgar, renovar, rescindir e revogar licenças de ocupação precária de terrenos;

e) Promover e assistir aos concursos públicos e resolver os seus incidentes.».[59]

E estabelece-se que «*A Comissão de Terras é um órgão de consulta do Governador em matéria de concessão de terrenos e funciona junto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT).*»[60].

Este diploma legislativo estabelece ainda de *per se*, naturalmente, a composição da Comissão de Terras, no seu artigo 4.º.

Como ainda, e para além de uma plêiade de diplomas normativos *secundários e antiquados*[61], alguns diplomas que vieram introduzir mediatamente reconfigurações de regime ou manutenção de situações de pretérito:

- Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto - **Aprova o Código Civil**, e este diploma preambular de aprovação do Código Civil dedica um preceito especial relativo à enfiteuse e aplicação do seu regime às concessões por aforamento[62].

- Lei n.º 1/1999 - Aprova a **Lei de Reunificação**[63]. Aqui se estabelece, por exemplo, que as normas legais relativas ao direito de propriedade sobre terrenos são interpretadas nos termos do

---

[59] Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.
[60] Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.
[61] Por exemplo, Despacho n.º 203/83 - Respeitante a concessões gratuitas de terrenos vagos do Território; Despacho n.º 10/GM/88 - Sobre regras complementares relativas à concessão de terrenos; Portaria n.º 219/93/M - Regulamenta o cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões, prevista no n.º 4 do artigo 55.º da Lei de Terras; Portaria n.º 230/93/M - Regulamenta o método de determinação do montante do prémio de concessão, previsto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Terras. E ainda, o Diploma Legislativo n.º 22/73, Aprova e põe em vigor o Regulamento da adjudicação, em concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau.
[62] Recorde-se que, nos termos do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, com a entrada em vigor do novo Código Civil deixa de vigorar em Macau o Código Civil português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, e tornado extensivo a Macau pela Portaria n.º 22 869, de 4 de Setembro de 1967, bem como as disposições legais que o modificaram. Ressalvam-se, porém:
«*b) As disposições relativas à enfiteuse, que subsistem como normas subsidiariamente aplicáveis à concessão de terrenos por aforamento, de harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho;*».
[63] Onde se estabelece, por exemplo, que não são adoptados como lei, os artigos da Lei de Terras relativos à venda de terrenos e ao direito à obtenção de licença especial para ocupação ou utilização por pessoas colectivas portuguesas de direito público com capacidade de gozo do direito de propriedade sobre imóveis, Lei da Reunificação, n.º 1/1999, Anexo III, publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 1, I Série, de 20 de Dezembro de 1999.

artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau[64]. O património pertencente ao território de Macau antes de 20 de Dezembro de 1999, incluindo a propriedade sobre móveis e imóveis e outros direitos reais, bem como acções, quotas, obrigações ou outros interesses no capital de sociedades e outras pessoas colectivas, e direitos de crédito ou quaisquer outras prestações com valor económico, é transferido para a Região Administrativa Especial de Macau.[65]

- Lei n.º 13/2009 - **Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.** Aqui se estabelece, nomeadamente, a reserva de lei no regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente e regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública, ao prescrever que a normação jurídica daqueloutras matérias é feita por leis.[66]

E, é mister não olvidar, um significativo número de diplomas legais que registam relações importantes de vizinhança e influência e/ou subsidiariedade ou complementaridade com a Lei de Terras, como por exemplo:

- O **Código Civil**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, o qual em muitas matérias é aplicável à temática do direito das terras, desde logo no que toca à estruturação dos princípios gerais dos direitos reais, à regulação do direito de propriedade privada, ao regime jurídico da propriedade horizontal, na disciplina da hipoteca, nas fontes das obrigações e da responsabilidade, nomeadamente indemnizatória, na definição de bens do domínio público. A extensão das matérias reguladas neste Código mestre que incidem sobre aspectos da lei de terras é de tal monta que não permite que aqui faça um desenvolvimento maior.

- O **Código do Registo Predial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46/99/M, de 20 de Setembro[67], no qual se estabelece, desde logo e entre outros factos importantes para o direito fundiário de Macau, que estão sujeitos a registo a concessão de terrenos do domínio privado do Território e do uso

[64] Artigo 4.º, n.º 1º, alínea 4).
[65] Artigo 11.º, n.º1.
[66] Artigo 6.º, alíneas 16) e 18).
[67] O qual revogou o Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 611, de 28 de Março de 1967, publicado no 4.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 52, de 30 de Dezembro de 1967, e tornado extensivo a Macau pela Portaria n.º 23 088, de 26 de Dezembro de 1967, publicada no mesmo Boletim Oficial. Sobre o Código do Registo Predial vigente, veja-se, VICENTE MONTEIRO, *O Novo Código do Registo Predial de Macau -Suas Principais Linhas de Força*, e onde se refere, em nota histórica, que o registo predial é um dos mais antigos serviços públicos de Macau, montando os primeiros diplomas sobre a matéria aos anos sessenta do século XIX.

privativo do domínio público hídrico e as suas transmissões ou alterações[68]. Ou ainda, no registo de factos relativos a direitos emergentes da concessão de terras, o trato sucessivo inicia-se pelo registo de concessão em nome do concessionário, com dispensa da inscrição prévia dos bens em nome do Território[69]. Na estatuição de requisitos especiais na concessão por arrendamento: a sua natureza, finalidade e aproveitamento, renda anual e prazo da concessão; tratando-se de subarrendamento, é ainda mencionado o valor deste e na de concessão por aforamento: a sua natureza, finalidade e aproveitamento, e o foro anual e o preço do domínio útil.[70] Ou estatuindo que os direitos resultantes de concessão, subsequentes ao registo desta, são inscritos como se os prédios concessionados fossem adquiridos em propriedade plena.[71] Regras de averbamentos especiais quando as sucessivas transmissões já registadas ou a insuficiência de elementos da inscrição de concessão prejudicarem a clareza do registo de revisão da concessão, este deve efectuar-se por inscrição, com menção dos respectivos titulares e de determinados elementos fazendo-se ainda referência ao número de inscrição inicial da concessão[72] e a revisão das concessões, determinada por alteração do seu objecto, finalidade ou modificação do seu aproveitamento, bem como as suas renovações e a conversão das concessões provisórias em definitivas, das gratuitas em onerosas e das concessões por arrendamento em concessões por aforamento[73].

De outra banda, recorde-se que a futura Lei de Terras faz várias referências explícitas ao Registo Predial, nomeadamente à Conservatória e à identificação de factos sujeitos a esse registo.

- A legislação sobre **expropriações por utilidade pública**, isto é, a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto - *Estabelece normas quanto ao regime das expropriações por utilidade pública* – e o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro - *Desenvolve o regime jurídico das expropriações por utilidade pública*. Aqui se estabelece que a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou em morte, nos termos da lei e os bens imóveis e direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública, mediante o pagamento contemporâneo de

---

[68] Artigo 2.º, n.º1, alínea d). Como também estabelece como factos sujeitos a registo, por exemplo, os factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão; o acto constitutivo da propriedade horizontal e, bem assim, as respectivas modificações; a hipoteca, a sua cessão ou modificação, a cessão do grau de prioridade do respectivo registo e a consignação de rendimentos.

[69] Artigo 10.º, n.º 4.
[70] Artigo 90.º, n.1, alíneas o) e p), respectivamente.
[71] Artigo 93.º, n.º 4.
[72] Artigo 96.º, n.º 3.
[73] Artigo 96.º, n.º 1, alíneas m) e n), respectivamente.

uma justa indemnização.[74] Ou ainda que com o resgate das concessões de obras públicas e de serviços públicos, podem ser expropriados os bens e direitos a eles relativos que, sendo propriedade do concessionário, devam continuar afectas à exploração.[75] No que respeita ao direito à indemnização estabelece-se que a expropriação por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos confere ao expropriado o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização, que a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, medida pelo valor do bem expropriado, tendo em consideração as circunstâncias e as condições de facto existentes à data da declaração de utilidade pública e que para determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais valia que resultar da própria declaração de utilidade pública da expropriação para todos os prédios da zona em que se situe o prédio expropriado[76], sendo ainda estabelecido que o montante da indemnização calcula-se com referência à data da declaração de utilidade pública, sendo actualizada aquando da decisão final do processo, de acordo com a evolução do índice de preços no consumidor, com exclusão da habitação.[77] Ou ainda, a expropriação do direito resultante de concessão por arrendamento e do domínio útil constituído por aforamento de terrenos vagos do Território rege-se pelas normas especiais constantes da Lei de Terras, sendo que nos casos de expropriação de bens em regime de enfiteuse não compreendidos no número anterior, o valor da indemnização é repartido para o domínio directo, o resultante da multiplicação do foro anual por 10, actualizado à data da declaração de utilidade pública; e para o domínio útil, a diferença resultante do valor atribuído à propriedade plena deduzido o valor atribuído ao domínio directo nos termos da alínea anterior.[78]

- **Domínio público hídrico**, aprovado pela Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho[79]. Recorde-se que esta lei não foi adoptada como legislação da RAEM; todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, as questões nela reguladas são tratadas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica da RAEM, tendo por referência as práticas anteriores[80]. De qualquer modo, ali se estabelece –

---

[74] Artigo 1.º, da Lei n.º 12/92/M.
[75] Artigo 9.º da Lei n.º 12/92/M epigrafado *Expropriação de bens e direitos relativos a concessões.*
[76] Artigo 18.º, da Lei n.º 12/92/M.
[77] Artigo 20.º, da Lei n.º 12/92/M.
[78] Artigo 15.º, do Decreto-Lei n.º 43/97/M.
[79] Sobre esta relevante e algo «obscura» matéria têm sido produzidos alguns estudos recentes o que poderá, de alguma forma, auxiliar os estudos de preparação de uma futura lei do domínio público hídrico e sua utilização por particulares. ALEXANDRA LEITÃO, *A utilização do domínio público hídrico por particulares*, Lisboa, 2012, SANDRA CRISTINA GUERREIRO, *A Natureza Jurídica Do Direito De Utilização Privativa Do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo*, Lisboa, 2012, MANUEL CARMO BARGADO, *O reconhecimento da propriedade privada sobre terrenos do domínio público hídrico*, Lisboa, 2013.
[80] Artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 1/1999, Lei de Reunificação e Anexo II, n.º 1.

até produção de nova legislação – que pertencem ao domínio público hídrico do Território os leitos e margens das águas navegáveis ou flutuáveis confinantes com o Território, as praias e os cais, pontes-cais, rampas de alagem e crenagem e planos ou carreiras de construção e reparação.[81] E que são objecto de propriedade privada, sujeitas a servidões administrativas, as parcelas dos leitos e margens de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis que sejam reconhecidas como privadas nos termos do número seguinte, o qual dispõe que a propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis deve ser provada, por título legítimo, em como tais terrenos eram objecto de propriedade privada antes de 1 de Julho de 1870, sendo que na falta de documentos susceptíveis de comprovar a propriedade dos terrenos nos termos do número anterior, presumir-se-ão particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais se prove que, naquela data, estavam na posse em nome próprio de particulares. Por outro lado, quando se mostre que os documentos anteriores a 1 de Julho de 1870 se tornaram ilegíveis ou foram destruídos por incêndio ou facto semelhante ocorrido na conservatória ou no registo competente, presumir-se-ão particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais se prove que antes daquela data eram objecto de propriedade ou posse privadas[82]. Como também se regula a constituição de propriedade pública, gozando Macau do direito de preferência e os terrenos adquiridos de harmonia com esta disposição ficam integrados no domínio público hídrico.[83] Estabelece-se que os terrenos pertencentes ao domínio público hídrico podem ser objecto de uso privativo nas modalidades de concessão por arrendamento ou de uso ou ocupação a título precário. São objecto de concessão por arrendamento os usos privativos que exijam a realização de investimentos em instalações fixas e indesmontáveis e sejam considerados de utilidade pública, e são objecto de licença todos os restantes usos privativos[84].

- Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, o qual *regula a elaboração, conservação e manutenção do* ***cadastro geométrico dos terrenos*** *do Território*.[85] Podendo ler-se no seu preâmbulo a seguinte auto-suficiente afirmação: «*Em Macau, em face da exiguidade da terra e do papel fortemente interventor que a Administração não pode deixar de assumir na sua gestão,*

---

[81] Artigo 1.º da Lei n.º 6/86/M.
[82] Artigo 5.º da Lei n.º 6/86/M.
[83] Artigo 8.º da Lei n.º 6/86/M.
[84] Artigo 12.º, da Lei n.º 6/86/M.
[85] A relevância desta lei sai bem patente nas seguintes palavras emprestadas: «*A existência do sistema cadastral é o pressuposto fundamental para a gestão normativa das terras, inclusivamente de transmissões e de gozo do direito a terras, estando, por isso, o sistema cadastral incluído na Lei das Terras em alguns países. No caso de Macau, a «Lei de Cadastro» (ou seja, o Decreto-Lei n.º 3/94/M) é um diploma avulso independente da Lei de Terras.*», TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

designadamente na prossecução da política de concessões, essa importância resulta necessariamente acrescida.». Este diploma instrumental estabelece, designadamente, os elementos necessários das plantas, a sua publicidade, o processo de demarcação, o valor jurídico das plantas definitivas.

E bem assim, vários outros em determinadas e precisas matérias, como é o caso do **Código do Procedimento Administrativo**, no que respeita a regras procedimentais *e.g.* prazos, e ao regime geral dos contratos administrativos, entre outros.

Também a **Declaração Conjunta** do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau se revela, naturalmente, importante na temática do direito das terras em Macau e suas concessões. Com efeito, para além de garantir o direito fundamental de propriedade privada, aí se estabelece que a Região Administrativa Especial de Macau reconhecerá e protegerá, em conformidade com alei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes. As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau serão tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.[86]

E, como não podia deixar de ser, e com especial importância e supremacia hierárquica, a **Lei Básica** de Macau estabelece importantes princípios vectores neste domínio e com necessária e devida reflexão na futura Lei de Terras que agora se analisa enquanto proposta de lei.

Sem prejuízo de ulterior análise, por comodidade de referência e por antecipação, transcrevem-se de seguida alguns dos preceitos mais imediatamente relevantes da constituição *lato sensu* da RAEM:

---

[86] XIV, do Anexo I. Sublinhando a importância deste tratado internacional na temática do direito das terras, logo após a sua entrada em vigor, por exemplo, o *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões e o *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.

*«**Artigo 6.º***

O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau.».

*«**Artigo 7.º***

Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau 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 Região Administrativa Especial de Macau.».

*«**Artigo 11.º***

De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, os sistemas e políticas aplicados na Região Administrativa Especial de Macau, incluindo os sistemas social e económico, o sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes, os sistemas executivo, legislativo e judicial, bem como as políticas com eles relacionadas, baseiam-se nas disposições desta Lei. Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei.».

*«**Artigo 103.º***

A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal.

Esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada.

O direito à propriedade de empresas e os investimentos provenientes de fora da Região são protegidos por lei.».

«***Artigo 120.º***

A Região Administrativa Especial de Macau reconhece e protege, em conformidade com a lei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes.

As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau são tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.».

Vários preceitos mais da Lei Básica se poderiam aqui chamar à colação e que, embora de uma forma mediata ou indirecta, também ajudam a configurar o direito de terras da RAEM.[87]

Volvendo à actual **Lei de Terras**[88] vale a pena aqui rememorar, pela elucidação de várias importantes questões, as palavras do Preâmbulo da Lei de Terras:

«*1. A reduzida extensão territorial e a alta densidade demográfica, a quase inexistência de explorações agrárias, a finalidade essencialmente urbana do aproveitamento dos terrenos disponíveis e dos que se projecta conquistar ao mar, a construção na vertical e a saturação das áreas da parte velha da cidade, a proliferação de barracas e outras construções provisórias implantadas em terrenos vagos, a circunstância de não serem poucos nem pequenos os espaços do território insular relativamente aos quais se invoca a propriedade ou posse, com base em meros documentos particulares (as chamadas escrituras de papel de seda ou «sá-chi-kai»), são alguns dos particularismos de Macau que, além de imprimirem fisionomia própria e especial importância ao problema das terras, têm ditado, neste domínio, e ao longo dos anos, tratamento jurídico especial.*

---

[87] Por exemplo, e sem pretensão de exaurir, os artigos 4.º, 5.º, 36.º, 40.º, 71.º, n.º 1, 104.º, 106.º, 114.º, 118.º, 119.º, 128.º, 145.º.

[88] O articulado da proposta de lei foi elaborado por uma comissão composta por Carlos Paes d' Assumpção, Manuel Ferreira Bastos, Diamantino Ferreira, Alberto Rosa Nunes, José Maria Parreira e Philip Xavier, conforme informação constante do ofício n.º 902, do Governador Melo Egídio, no qual se remetia a aludida proposta à Assembleia Legislativa, datado de 26 de Julho de 1979.

Assim, a Lei n.º 2 001, de 16 de Maio de 1944, afastou expressamente, no artigo 17.º, a sua aplicação a este território. Idêntica orientação perfilhou o Regulamento de 1961 (artigo 2.º do Decreto n.º 43 894, de 6 de Setembro de 1961). A Lei n.º 6/73, de 13 de Agosto, condensou num único preceito as ressalvas impostas pela especificidade de Macau.».

E prossegue o preâmbulo, «*2. A ocupação e concessão de terrenos vagos do Território têm o seu assento legal no Diploma Legislativo n.º 1 679, de 21 de Agosto de 1965, sendo as situações criadas anteriormente à sua vigência contempladas no Regulamento aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651, de 3 de Fevereiro de 1940, e demais legislação avulsa entretanto publicada.*

Apesar do avanço que então representou na legislação sobre terras, o Diploma Legislativo n.º 1 679 viria a revelar-se, volvidos alguns anos sobre a sua entrada em vigor, menos adequado à concretização de empreendimentos de significativa dimensão económica e à resolução de outros problemas provocados pelo notável incremento registado na construção urbana.

Daí o aparecimento de várias leis complementares, entre elas, por merecer especial referência, o Diploma Legislativo n.º 1 860, de 20 de Novembro de 1971, o qual readmite o arrendamento como forma de disposição de terrenos destinados à edificação de prédios urbanos, a fim de incentivar a iniciativa privada, aliviando os concessionários de pesados encargos inerentes à utilização dos terrenos, como o são os que se prendem com obras de aterro, saneamento e urbanização e com a remoção de construções provisórias.

Para adiante, em prosa fina e precisa que se prolonga para o articulado legal, se afirmar: «3. *A lei ora aprovada procura regular a matéria em apreço de forma a corresponder aos interesses de Macau.*

Assim, e aludindo apenas a algumas das suas disposições:

— Excluem-se do regime geral de uso e ocupação os terrenos que devam ser total ou parcialmente afectados a reservas para fins especiais;

— Admite-se a venda de pequenas parcelas de terreno insuficientes para construção regular, desde que confinem com terreno pertencente ao adquirente em regime de propriedade perfeita e não possam aproveitar a outro proprietário ou concessionário confinante;

— Equipara-se o arrendamento ao aforamento como forma de disposição de terrenos urbanos e de interesse urbano;

— Estabelecem-se limites máximos às áreas de terrenos que uma pessoa, singular ou colectiva, pode ter em concessão, sem prejuízo das excepções ditadas pelos interesses do Território;

— Fixam-se os casos em que a renda dos terrenos concedidos pode ser actualizada e descreve-se o processo de reclamação e recurso à arbitragem por parte dos arrendatários;

— Determina-se a precedência de hasta pública na concessão de terrenos e prevêem-se casos em que ela deve ou pode ser dispensada;

— Permite-se, como faculdade da Administração, a conversão total ou parcial do arrendamento em aforamento;

— Autoriza-se o subarrendamento que contribua para a celeridade do aproveitamento dos terrenos concedidos;

— Prevêem-se normas relativas à demarcação provisória e definitiva dos terrenos;

— Definem-se os deveres e direitos dos concessionários;

— Procura-se garantir o aproveitamento dos terrenos concedidos, subtraindo-os a manobras especulativas que usualmente se encobrem sob o disfarce de pedidos de alteração de finalidade;

— Simplifica-se o processo de ocupação e concessão e disciplinam-se a substituição de parte no processo e a transmissão de situações decorrentes da concessão;

— Tenta-se superar os inconvenientes de inscrições provisórias na Conservatória dos Registos e respectiva caducidade, condicionando a realização de escrituras públicas que envolvam a transmissão de situações decorrentes da concessão à autorização genérica convencionada nos contratos ou à apresentação de cópia autêntica dos despachos que autorizem a transmissão;

— Inserem-se normas respeitantes à caducidade das concessões provisórias, à rescisão dos arrendamentos e ao destino das benfeitorias eventualmente incorporadas nos terrenos;

— Acautelam-se as situações criadas ou já iniciadas anteriormente à vigência desta lei;

— Renovam-se as inscrições provisórias caducadas, na esperança de que as muitas irregularidades existentes se sanem no decurso do prazo de um ano agora fixado;

— Relega-se para momento ulterior, e precedendo proposta de lei do Governador, a definição do regime jurídico dos terrenos que foram objecto de transacções tituladas por escrituras de papel de seda («sá-chi-kai»).».

Para então se *rematar* do seguinte modo: «*4. Desta lei e da sua fiel execução se espera que a disposição e a utilização de terrenos vagos concorram para o crescimento económico, o progresso social e a melhoria das condições de vida da população do Território.*».

Desnecessário se torna sublinhar de novo o enorme relevo e o impacto social, económico e jurídico que esta já vetusta lei vem desempenhando em Macau. Como também dispensa mais palavras a evocação da profunda complexidade técnica deste diploma. Poderia fazer algum sentido uma descrição panorâmica da lei vigente mas, se por um lado, o tempo escasseia, por outro lado, o preâmbulo acabado de transcrever quase na sua íntegra e, bem assim, os dados e problemas carreados para o parecer por recurso à Nota Justificativa e aos diversos Relatórios das duas Comissões desta Assembleia Legislativa permitem já uma razoável suficiência de conhecimento.

Por conseguinte, salvo o recurso a palavras de empréstimo de ilustre jurista, não se irá proceder a essa caracterização sistemática e geral da lei vigente[89].

---

[89] Também na doutrina se podem colher relevantes dados sobre parcelas do regime jurídico vigente. Por exemplo, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, n.º 21, 2006, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, VICENTE MONTEIRO, *A lei de terras e o registo predial*, Revista Jurídica de Macau, Volume V, N.º 2, 1999, TONG IO CHENG, *Os Direitos Patrimoniais na Lei Básica de Macau – Análise dos Regimes sobre a Protecção do Direito de propriedade, a sua Origem e Legitimidade*, Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau, 2008, TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, NAZARÉ PORTELA, *A caducidade no contrato de concessão de terras*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, DUARTE SANTOS, *Tópicos para uma reforma do regime jurídico das terras em Macau*, in Contribuições Jurídicas sobre a União de Facto e Direitos sobre a Terra em Macau e Moçambique, 2011, CHAN KUONG SENG, *A Propriedade e as Terras no contexto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Boletim da Faculdade de Direito, n.º 7. 1999, JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO, *Terrenos Vagos e Usucapião*, Revista Jurídica de Macau, 1997, CLÁUDIO MONTEIRO, *Regime jurídico dos solos e da construção urbana em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, ANTUNES VARELA, *A aquisição de imóveis por usucapião no território de Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, ANTUNES VARELA, *O domínio público e o domínio privado sobre as terras e as águas do território de Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, JORGE CASTELO BRANCO, *Domínio privado, domínio público e usucapião de terrenos vagos do território de Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009.
Para além, claro, da vasta e rica jurisprudência que foi sendo produzida desde os idos da década de 80, quer por tribunais de Macau, quer por tribunais de Portugal até 1999. Veja-se, a propósito, a edição especial da Revista Jurídica de Macau intitulado *A Questão das Terras na Jurisprudência de Macau*, 2003, e a selecção de referências jurisprudenciais apresentadas por TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*.

Em breve resumo caracterizador da Lei de Terras afirma Tong Io Cheng[90], «*Tal como se afirma no preâmbulo, as várias questões principais, consideradas pelo legislador na elaboração da «Lei de Terras», na década de 80 do século passado, são as seguintes: a) as circunstâncias específicas de Macau, tais como a reduzida extensão territorial e a alta densidade demográfica, a quase inexistência de explorações agrárias, a finalidade essencialmente urbana do aproveitamento dos terrenos disponíveis e dos que se projecta conquistar ao mar, a construção de edifícios altos, a saturação das áreas da parte velha da cidade, a proliferação de barracas e outras construções provisórias implantadas em terrenos vagos, a circunstância de não serem poucos nem pequenos os espaços do território insular relativamente aos quais se invoca a propriedade ou posse, com base em meros documentos particulares (as chamadas escrituras de papel de seda ou «sá-chi-kai»), etc.; b) as respectivas leis não podem satisfazer as necessidade da sociedade de Macau, sendo que o Diploma Legislativo n.° 1679 viria a revelar-se, volvidos alguns anos sobre a sua entrada em vigor, menos adequado à concretização de empreendimentos de significativa dimensão económica e à resolução de outros problemas provocados pelo notável incremento registado na construção urbana.*

Perante esta situação, o legislador tomou então as seguintes medidas, para fazer frente aos problemas existentes: excluem-se do regime geral de uso e ocupação os terrenos que devam ser total ou parcialmente afectados a reservas para fins especiais; admite-se a venda de pequenas parcelas de terreno insuficientes para construção regular, desde que confinem com terreno pertencente ao adquirente em regime de propriedade perfeita e não possam aproveitar a outro proprietário ou concessionário confinante; equipara-se o arrendamento ao aforamento como forma de disposição de terrenos urbanos e de interesse urbano; estabelecem-se limites máximos para as áreas dos terrenos que uma pessoa, singular ou colectiva, pode possuir em regime de concessão, sem prejuízo das excepções ditadas pelos interesses do Território; fixam-se os casos em que a renda dos terrenos concessionados pode ser actualizada e descreve-se o processo de reclamação e recurso à arbitragem por parte dos arrendatários; determina-se a precedência de hasta pública na concessão de terrenos e prevêem-se casos em que ela deve ou pode ser dispensada; permite-se, como faculdade da Administração, a conversão total ou parcial do arrendamento em aforamento; autoriza-se o subarrendamento que contribua para a aceleração do aproveitamento dos terrenos concedidos; prevêem-se normas relativas à demarcação provisória e definitiva dos terrenos; definem-se os deveres e direitos dos concessionários; procura-se garantir o aproveitamento dos terrenos concedidos, subtraindo-os a manobras especulativas que usualmente se encobrem sob o disfarce de pedidos de alteração de finalidade; simplifica-se o processo de ocupação e concessão e disciplinam-

[90] *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

se a substituição de parte no processo e a transmissão de situações decorrentes da concessão; tenta-se superar os inconvenientes de inscrições provisórias na Conservatória do Registo Predial e a respectiva caducidade, condicionando à autorização genérica convencionada nos contratos ou à apresentação de cópia autêntica dos despachos que autorizem a transmissão a realização de escrituras públicas que envolvam a transmissão de situações decorrentes da concessão; inserem-se normas respeitantes à caducidade das concessões provisórias, à rescisão dos arrendamentos e ao destino das benfeitorias eventualmente incorporadas nos terrenos; acautelam-se as situações criadas ou já iniciadas anteriormente à vigência desta lei; renovam-se as inscrições provisórias caducadas, na esperança de que as muitas irregularidades existentes se sanem no decurso do prazo de um ano agora fixado; relega-se para momento ulterior, e precedendo proposta de lei do Governador, a definição do regime jurídico dos terrenos que foram objecto de transmissões tituladas por escrituras de papel de seda (sá-chi-kai).».

E, mais adiante, condensa o mesmo académico, «*Em termos de estrutura, a referida Lei contém 203 artigos, os quais são divididos nos seguintes catorze capítulos: I Capítulo, «Domínio público, propriedade privada e património de Macau»; II Capítulo, «Reservas»; III Capítulo, «Povoações»; IV Capítulo, «Classificações e condições de ocupação dos terrenos vagos»; V Capítulo, «Disposição, venda, concessão e ocupação dos terrenos vagos»; VI Capítulo, «Demarcação»; VII Capítulo; VIII Capítulo, «Direitos e deveres dos concessionários»; IX Capítulo, «Processo de concessão e de ocupação»; X Capítulo, «Substituição no processo e transmissão de situações resultantes da concessão»; XI Capítulo, «Termo do processo e da concessão»; XII Capítulo, «Cadastro, registo predial e órgãos de execução»; XIII Capítulo, «Sanções»; XIV Capítulo, «Disposições finais e transitórias».*[91]

No mesmo texto apresentado a Jornadas em boa hora realizadas por esta Assembleia Legislativa[92], sintetiza-se o teor das alterações que foram sendo introduzidas ao longo das décadas de vigência da Lei de Terras:

---

[91] Recorde-se, a propósito, ainda o enquadramento constitucional então vigente nesta matéria do direito das terras. Assim, o artigo 55.º do Estatuto Orgânico de Macau estabelecia: «*Constituem património do território de Macau os terrenos vagos ou que não hajam entrado definitivamente no regime da propriedade privada ou de domínio público e outras coisas móveis e imóveis que não pertençam a outrem, dentro dos limites do seu território, e ainda as que adquirir ou lhe pertençam legalmente fora do mesmo território, nomeadamente as participações em lucros e outras espécies de rendimentos que lhe sejam destinados.*».

[92] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

«Durante os dois anos após a entrada em vigor da «Lei de Terras», foram introduzidas na mesma Lei, pela Lei n.° 5/81/M e pela Lei n.° 2/82/M, pequenas alterações técnicas acerca da questão de inscrição registal no caso de arrendamento, tendo as maiores modificações sido feitas nos anos de 1983 e 1984, com vinte e tal mudanças na Lei n.° 8/83/M. Contudo, todas estas modificações não chegaram a afectar os aspectos estruturais e básicos, destinando-se meramente à simplificação dos "processos burocráticos que envolvam a transmissão de situações decorrentes da concessão definitiva de arrendamento". Uma alteração maior foi introduzida no Decreto-Lei n.° 78/84/M, em que as limitações colocadas à venda das terras foram reduzidas e a fiscalização das terras concedidas foi reforçada. A partir daí a Lei de Terras não sofreu alterações até ao ano 1991, ano em que o legislador lhe introduziu duas modificações, sendo a primeira através da Lei n.° 8/91/M, e a segunda através da Lei n.° 13/91/M, ambas de natureza técnica e destinadas a proporcionar uma maior flexibilidade na concessão.

Passados três anos após a última revisão à Lei de Terras, para resolver o problema relativo ao direito sobre os terrenos vagos, os quais estavam em crescimento constante, efectuaram-se grandes modificações na referida Lei, através da Lei n.° 2/94/M, que alterou o artigo 5.° de uma maneira criativa, representando esta alteração a parte mais importante deste acto de revisão. O novo artigo 5.° veio resolver o problema de muitas pessoas que ocupavam bens imóveis por tempo prolongado mas sem título legítimo, recorrendo-se à teoria da distinção entre o "domínio directo" (dominium directum) e "domínio útil" (dominium utile), confirmando a possibilidade de aquisição do direito de utilização dos bens imóveis, no âmbito da propriedade privada em Macau.».

Para concluir que, *«Assim, com base na Lei n.° 6/80/M e com as sete modificações posteriores (as quais são: a Lei n.° 5/81/M; a Lei n.° 2/82/M; a Lei n.° 8/83/M; o Decreto-Lei n.° 78/84/M; a Lei n.° 8/91/M, a Lei n.° 13/91/M; e a Lei n.° 2/94/M), formou-se a moldura fundamental da vigente Lei de Terras de Macau.».*[93]

Far-se-á pois agora não uma panorâmica da lei de terras vigente, a qual foi sintetizada nos pontos anteriores mas, outrossim, uma breve identificação e passagem pelos diversos Pareceres das comissões da Assembleia Legislativa que, ao longo dos tempos – aprovação da lei e suas revisões – foram sendo produzidos.

Destarte, temos designadamente:

---

[93] TONG IO CHENG, *Idem*. Veja-se ainda, com uma síntese das principais alterações introduzidas e seus propósitos, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, páginas 93 e seguintes.

- O **Parecer da Comissão da Administração Pública e das Autarquias Locais**, de 6 de Novembro de 1979, no qual, depois de uma breve descrição de diplomas anteriores assinala a entrada em vigor do estatuto Orgânico de Macau daí tendo resultado a autonomia do território de Macau e a asserção de que a disposição de terrenos do território de Macau «*é do seu exclusivo interesse*» e, por outro lado, nos termos desse mesmo estatuto autonómico, à Assembleia Legislativa era cometida «*competência exclusiva no tocante à definição do regime das concessões da autoridade superior do Território.*», conforme se afirma no citado Parecer. De seguida elencavam-se algumas das questões mais pertinentes como a classificação dos terrenos sublinhando-se que nessa classificação «*os terrenos tradicionalmente denominados de 'terrenos vagos' ou 'terrenos do Estado', ainda não aproveitados, mas passíveis de concessão, são inscritos no domínio privado do Território*». Recordava-se que a «*imprescritibilidade dos chamados terrenos do Estado já figurava na Carta de Lei de 9 de Maio de 1901*», pelo que este não era um princípio inovador. Abordavam-se ainda brevemente alguns outros temas como a classificação de terrenos urbanos e de interesse urbano, as espécies de disposição, o limite de áreas, a legitimidade para adquirir concessões gratuitas, a competência para dispor dos terrenos, o pagamento a prestações do preço do domínio útil, a actualização da renda, a adjudicação em hasta pública, aqui se pontuando que deveria ficar expresso que não haveria obrigatoriedade de confirmação da adjudicação provisória feita em hasta pública, convertendo esta em definitiva, quando se julgar que essa conversão é lesiva dos interesses do Território, e finalmente, a conversão em aforamento.

- O **Parecer n.º 8/81, da Comissão da Administração Pública e das Autarquias Locais**, de 19 de Junho de 1981, e no qual se explica que as alterações são devidas a «*que os processos burocráticos nos serviços públicos intervenientes na transmissão de terrenos são normalmente morosos.*».

- O **Parecer n.º 1/82, da Comissão da Administração Pública e das Autarquias Locais**, de 4 de Janeiro de 1982. Aqui se adiantam, nomeadamente, as razões para as alterações de prazos, isto é, sua dilatação, no artigo 198.º.

- O **Parecer n.º 5/83, da Comissão da Administração Pública e das Autarquias Locais**, de 22 de Junho de 1983. O parecer salienta que a proposta então em causa apenas apontava para uma modificação pontual de algumas das disposições da lei, incidindo sobretudo no reforço e harmonização de algumas das disposições da Lei de Terras; simplificação da forma por que se opera a transmissão de situações decorrentes das concessões, resolução do problema do registo provisório da transmissão de imóveis edificados em terrenos concessionados ou das suas correspondentes fracções autónomas. Sublinhava-se, todavia, que aparte alguns ajustamentos de pormenor de pouca relevância «*o objectivo fundamental que procura atingir é impor restrições – ou controlar, se se preferir – as transmissões, por via testamentária, de terrenos do Estado. (...) com a alegação de que a sucessão testamentária 'permite a criação de situações fraudulentas, sendo justo, portanto, que se crie o mecanismo preventivo destinado a salvaguardar o interesse público'*». Mas adiante se afirmava que se «*desconhecem casos concretos que possam dar azo às situações fraudulentas que se pretende evitar*» e, por outro lado, se alertava para a possibilidade de haver «*sérias implicações com a Lei Civil.*».

- O **Parecer n.º 1/91, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões**, de 14 de Junho de 1991. Este constitui o primeiro parecer da Assembleia Legislativa que apresenta já um nível de desenvolvimento e detalhe técnicos de assinalar. Debruça-se sobre um projecto de lei de Junho de 1989. Uma das questões mais significativas tratadas no parecer reporta-se ao prémio. Mas também se dedicam palavras no Parecer à fixação do prazo e definição do carácter automático da renovação dos contratos de concessão por arrendamento, entrando pela primeira vez em palco as imposições da Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau, normas relativas a uma nova definição do título de concessão, substituindo-se a escritura pública «*por uma formalidade mais leve*», alterações relativas aos factos sujeitos a registo predial, normas de alteração do processamento administrativo, a necessidade do cumprimento efectivo da lei na parte referente à concessão de terrenos, «*fazendo com que a regra geral estabelecida na lei – a hasta pública – seja a regra e não a excepção*».

Quanto à questão do prémio afirma-se no Parecer que «*A clarificação, por via legal, das formas de determinação do valor do prémio (...) é, (...), da maior vantagem e necessidade, e de elementar obediência ao princípio da legalidade.*».

Sublinhe-se finalmente uma outra matéria deveras importante abordada neste rico parecer. De facto, depois de identificar um conjunto de problemas de difícil resolução prática – propriedade horizontal – afirma-se enfaticamente que «*toda esta questão resulta, em última análise, da circunstância de nunca se ter adoptado para este tipo de concessões em regime baseado no direito de superfície, ou de não se ter aplicado directamente esta figura ao conteúdo da relação jurídica contratual de concessão. No regime da lei existe, pois, uma situação contraditória, qual seja a de, com base num contrato temporário, se permitir a constituição de relações de propriedade perfeita sobre o edifício, ou suas partes autónomas...*».

- O **Parecer n.º 2/94, da Comissão de Administração e Finanças Públicas**, de 25 de Março de 1994. Este parecer, tal como um outro posterior, debruça-se sobre um projecto de lei que visava regulamentar num primeiro plano o alcance normativo do disposto nos artigos 5.º e 8.º da Lei de Terras, afirmando-se ter o processo de apreciação sido «*difícil e demorado*». A questão principal em causa era deveras complexa e melindrosa pretendendo-se «proteger os interesses dos particulares e igualmente os do Território» no âmbito da possibilidade de usucapião do domínio útil e a sua posse fazer presumir a propriedade desse domínio útil. Presunção essa que vinha «*limitar o âmbito de aplicação do artigo 5.º*». Face à diversidade de opiniões e indecisões, políticas e jurisprudenciais, e ao esgrimir argumentativo esta mesma comissão necessitou de elabora mais um parecer.

- O **Parecer n.º 4/94, da Comissão de Administração e Finanças Públicas**, de 20 de Maio de 1994.

Em causa está o mesmo projecto de lei objecto do parecer antecedente porquanto o Plenário deliberou reenviar à Comissão o aludido projecto para a sua reapreciação com o Executivo.

Aqui se explicita que «*Separaram-se claramente, em preceitos autónomos, as situações em que pode ser adquirido, por usucapião, o domínio útil de prédios urbanos:*

- aqueles em que pré-existe um contrato de aforamento

- e as em que tal contrato não existe mas que se ficciona (legalmente) ser a posse do prédio título bastante para tal aquisição». Procedendo-se depois à dilucidação dos vários passos de concretização dessa aquisição.

Realce-se ainda uma questão de grande relevo que é expressamente tratada pelo Parecer: a da natureza de direito real do direito resultante das concessões por arrendamento, na esteira e aprofundamento do Parecer n.º 1/91, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões, já aqui citado. Pode ler-se então neste parecer de 1994 da CAFP que a proposta subscrita pelos Deputados proponentes visaria esclarecer a natureza dos direitos dos particulares sobre as construções resultantes de um contrato de concessão por arrendamento, considerando, no entanto, que o problema se acharia resolvido pelo Decreto-Lei n.º 51/83/M, dado que este diploma estabelecia que as construções são propriedade do concessionário. Adiante se mencionando a transmissibilidade da propriedade e a «*eventual aquisição por usucapião pelos particulares do domínio sobre os terrenos do domínio privado do Território, dados em concessão por arrendamento, justificou-se tal possibilidade pela natureza de direito real que terá este tipo de concessão, de conteúdo semelhante ao direito de superfície regulado no Código Civil.*».

Concluído este breve percurso pela parecerística dos anos 80 e 90 do século passado das comissões da Assembleia Legislativa, fácil se torna concluir pela sua utilidade, como também rapidamente se enxerga que há questões várias que são, afinal, recorrentes, ao longo destas décadas. E são-no porquanto assumem uma grande complexidade técnica e/ou uma vertente política, social e económica de grande impacto. Esta rememoração é, desde logo por estas razões, adequada e elucidativa. Para além de poder servir de instrumento precioso para uma melhor ilustração de algumas questões da proposta de lei em apreciação e consolidar o direito à informação e à investigação em tão relevante tópico.

III

RESENHA JURISPRUDENCIAL

Para uma mais completa compreensão e informação de vários tópicos subjacentes à Lei de Terras e, bem assim, à proposta de lei em apreciação, é de utilidade trazer ao Parecer uma resenha jurisprudencial.

Opta-se, nesta resenha, por apenas reproduzir os sumários dos vários acórdãos com mais relevo para as várias matérias em questão.

Note-se que a jurisprudência dos tribunais da RAEM foi fazendo uma interpretação e aplicação quer de normas da Lei de Terras quer, sobremaneira, de disposições da Lei Básica, particularmente do seu artigo 7.º que vieram concretizar e moldar decisivamente o regime jurídico das terras. Esta jurisprudência não tem estado isenta de dúvidas e de dissensos, naturais, afinal de contas, o que não obsta, claro, à sua elevada importância para melhor se entender a dinâmica da aplicação prática da Lei de Terras e da Lei Básica nestes aspectos.

Acórdãos do TUI

- Data do Acórdão: 2008/1/16

Assunto: - *Enfiteuse. - Domínio útil. - Título de aquisição. - Registo. - Propriedade privada. - Lei Básica. - Composse. - Art. 5.º, n.º 4 da Lei de Terras. - Art. 2.º da Lei n.º 2/94/M.*

Sumário: «*I – O artigo 7.º da Lei Básica não obsta a que o domínio útil de terreno concedido por aforamento pelo Território de Macau a particulares, por escritura pública e registado na Conservatória do Registo Predial, possa ser adquirido por usucapião, ainda que o titular do domínio directo seja actualmente a Região Administrativa Especial de Macau. II – É possível a contitularidade na posse de um bem móvel ou imóvel. III – O disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho) e no art. 2.º da Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho, não se aplica aos prédios em que existe título formal de aquisição e registo deste.*

- Data do Acórdão: 2001/6/13

Assunto: - *Recurso para o Tribunal de Última Instância. - Força probatória material dos documentos autênticos. - Incidente de falsidade. - Contrato-promessa. - Erro sobre o objecto do negócio. - Erro determinado por dolo. - Contrato definitivo.*

Sumário: «*...V– A força probatória plena de escritura pública vai até onde alcançam as percepções do notário (que os autores declararam comprar o domínio directo dos prédios e que o 1.º réu declarou vender o mesmo domínio directo). VI – Mas a força probatória do documento autêntico não abrange os factos segundo os quais os autores quiseram efectivamente comprar o domínio directo, nem que o 1.º réu quis efectivamente vender o domínio directo dos prédios. VII – O documento autêntico faz prova plena em relação à materialidade das afirmações atestadas; mas não quanto à sinceridade, à veracidade ou à validade das declarações emitidas pelas partes. ... X – Se na escritura*

pública de compra e venda, os compradores, ao declararem comprar o referido domínio directo, pensaram estar a comprar o direito de propriedade dos prédios, em virtude de terem sido enganados pelo vendedor, pelos promitentes vendedores e pelo advogado que interveio na preparação do negócio, que os convenceram disso; se os compradores não sabiam o que era o domínio directo ou a enfiteuse e pensaram que tal termo se reportava ao direito de propriedade dos imóveis; se não sabiam que o domínio directo apenas confere ao seu titular o direito de receber o foro, que consiste em quantias irrisórias e que podia ser extinto, com a remição do foro; se os mesmos compradores não sabiam que o valor do direito que adquiriram, e pelo qual pagaram HK$6.500.000,00, valia apenas MOP$7.000, que foi o preço recebido na acção posterior em que o titular do domínio útil remiu o foro; se nem sabiam que a titularidade do domínio directo não lhes permitia demolir os prédios e edificar novas construções, que era o que pretendiam, então produziu-se um vício na formação da vontade, consistente em erro determinado por dolo, que conduz à anulação do negócio. ...».

- Número : 32/2005. Data do Acórdão: 2006/7/5

Assunto: - *A transição do sistema jurídico e processos judiciais pré-existentes em Macau - A pertença de propriedade ou domínio útil de terrenos na Região*

Sumário: «- *O sistema jurídico, incluindo o sistema judicial, anteriormente vigente em Macau, transitou para a RAEM de modo selectivo, em obediência ao princípio de transição condicional, tendo por critério a conformidade com a Lei Básica. - O que ocorre não é uma sucessão de leis em situação normal, mas antes uma mudança de princípios de todo o ordenamento jurídico. Assim, no novo ordenamento jurídico da Região, não se pode aplicar uma lei previamente vigente contrária aos seus princípios, segundo os critérios da sucessão comum de leis. - A transição do sistema judicial previamente existente em Macau observou igualmente o princípio de transição condicional (art.º 10.º da Lei de Reunificação). Para se manter o sistema judicial previamente existente, incluindo os diversos procedimentos judiciais e actos processuais, tem de estar em conformidade com a Lei Básica, a Lei de Reunificação e outros diplomas legais aplicáveis, em particular a Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999). - Por causa da transição condicional dos sistemas jurídico e judicial pré-existentes em Macau, não se pode apreciar os processos judiciais pendentes aquando da criação da Região segundo os princípios que regem a sucessão normal das leis. Antes pelo contrário, tais processos devem ser julgados com o pressuposto de não contrariar a Lei Básica. - Está consagrado no art.º 7.º da Lei Básica o princípio de que a propriedade e a gestão dos solos e recursos naturais no âmbito da RAEM cabem, respectivamente, ao Estado e ao Governo da Região, e admite, ao mesmo tempo, os direitos de propriedade privada de terrenos reconhecidos legalmente antes do estabelecimento da Região. - Não é possível constituir nova propriedade privada de terrenos depois da criação da Região. - Se a acção de reconhecimento do direito de propriedade sobre terrenos fosse proposta por interessados apenas depois do estabelecimento da Região, os seus pedidos estariam manifestamente em desconformidade com o art.º 7.º da Lei Básica, por força do qual todos os terrenos não reconhecidos como de propriedade privada até ao estabelecimento da Região passam, a partir deste, a integrar na propriedade do Estado. - Mesmo que a acção tenha sido instaurada antes do estabelecimento da Região, os referidos pedidos também não podem proceder se não houver sentença transitada até ao momento do estabelecimento da Região, pois os pedidos de interessados violam a disposição do art.º 7.º da Lei Básica. - Os tribunais não podem*

proferir sentença de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre os terrenos, em desobediência ao disposto no art.º 7.º da Lei Básica, após o estabelecimento da Região, ou seja, a partir da entrada em vigor da Lei Básica. - Do mesmo modo, na concessão por aforamento e na enfiteuse, o domínio útil, embora não seja uma propriedade plena, torna-se, de facto, uma forma de possuir terrenos da Região por particulares, atendendo às suas características e ao conteúdo do direito, como se fosse a repartição do direito de propriedade entre o particular e o Estado, em violação do princípio de que a propriedade de terrenos cabe ao Estado consagrado no art.º 7.º da Lei Básica. - O domínio útil só constitui a excepção prevista no art.º 7.º da Lei Básica quando for reconhecido legalmente antes do estabelecimento da Região, e assim continua a integrar na esfera de particulares após a sua criação.».

- Número : 54/2007. Data do Acórdão: 2007/12/13

Assunto: - *Acto notarial nulo e anulável. - Regulamento para a concessão de terrenos na colónia de Macau, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651. - Concessão por arrendamento. - Concessão provisória. - Prova do aproveitamento do terreno.*

Sumário: «... *II – Já no Regulamento para a concessão de terrenos na colónia de Macau, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651, publicado no Boletim Oficial de 5 de Fevereiro de 1940, a concessão por arrendamento era inicialmente provisória e só se tornava definitiva, após prova do aproveitamento do terreno. III – Se um prédio está descrito na Conservatória do Registo Predial como prédio rústico o notário não tem que exigir a participação para inscrição na matriz, nos termos do art. 78.º do Código do Notariado.*».

- Número : 17/2010. Data do Acórdão: 2010/5/20

Assunto: - *Artigo 7.º da Lei Básica. - Posse. - Registo da posse. - Usucapião. - Lei de Terras. - Assentos de 18 de Outubro de 1995 (Processo n.º 295) e de 23 de Abril de 1997 (Processo n.º 614), do Tribunal Superior de Justiça. - Jurisprudência obrigatória.*

Sumário: «*I – O artigo 7.º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de prédios na posse de particulares se, à data do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, ainda não tinha decorrido o prazo de usucapião, ainda que a posse estivesse registada antes daquela data. II - Os Assentos de 18 de Outubro de 1995 (Processo n.º 295): "Nas acções de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terrenos, intentada contra o Território de Macau, incumbe ao autor provar a existência de título formal de aquisição" e de 23 de Abril de 1997 (Processo n.º 614) :"Nas acções de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terrenos, ainda que neles tenham sido constituídos prédios urbanos, incumbe ao autor provar a existência de título formal de aquisição", ambos do Tribunal Superior de Justiça, continuam a constituir jurisprudência obrigatória para os tribunais da RAEM, nos termos do artigo 2.º, n.º 6, alínea b) do Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Outubro.*».

- Número : 71/2010. Data do Acórdão: 2011/2/16

Assunto:- *Terras. - Artigo 7.º da Lei Básica. - Direito de propriedade de terreno.*

Sumário: «*De acordo com o artigo 7.º da Lei Básica o direito de propriedade de terreno, não reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, não pode ser adquirido por usucapião.*».

- Número: 12/2012. Data do Acórdão: 2012/5/30

Assunto:- *Direito de propriedade de terreno - Artigo 7 º da Lei Básica da RAEM - Nulidade do acórdão recorrido*

Sumário: «*1. O artº 7º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de imóvel não reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. 2. Não é possível constituir nova propriedade privada de terrenos depois da criação da Região, sob pena de violar a disposição do artº 7º da Lei Básica. 3. Face à factualidade apurada nos autos, é de concluir pela sem razão da pretensão formulada pelo recorrente, uma vez que não foi reconhecida, até ao estabelecimento da RAEM, a propriedade sobre o terreno em causa a favor de qualquer particular, a disposição legal contida no artº 7º da Lei Básica impede agora tal reconhecimento, segundo a qual o terreno se enquadra na propriedade do Estado. ...*».

- Número : 2/2013. Data do Acórdão: 2013/2/6

Assunto:- *Terras. - Artigo 7.º da Lei Básica. - Direito de propriedade de terreno. - Papéis de seda ou Sá Chi Kai. - Construção. - Estado.*

Sumário: «*I - De acordo com o artigo 7.º da Lei Básica o direito de propriedade de terreno, não reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), não pode ser adquirido por usucapião. II - Os papéis de seda ou Sái Chi Kai não são título válido para aquisição de propriedade de imóvel. III - Não é possível o reconhecimento do direito de propriedade de construção em terreno do Estado, desde que este não tivesse sido reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da RAEM.*».

- Número : 34/2008. Data do Acórdão: 2008/10/22

Assunto:- *Terrenos – Usucapião - Artigos 7.º e 128.º da Lei Básica - Igreja Católica - Artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 31207.*

Sumário: «*I - O artigo 7.º da Lei Básica impede o reconhecimento do direito de propriedade de prédios possuídos em nome próprio por congregações religiosas católicas - entretanto integradas na Diocese de Macau – com fundamento no artigo 56.º do Estatuto Missionário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31207, de 5 de Abril de 1941, publicado no Boletim Oficial de Macau, de 28 de Junho de 1952, se a acção judicial - tendente a demonstrar aquela posse à data da publicação, em Macau, daquele Estatuto e a pedir o*

reconhecimento do referido direito - foi intentada após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. II - O artigo 128.º da Lei Básica, ao reconhecer o direito das organizações religiosas a adquirirem, usarem, disporem e herdarem património, bem como ao proteger os seus direitos e interesses patrimoniais anteriores, não está em conflito com o artigo 7.º da mesma Lei.».

Acórdãos do TSI

- Número : 513/2009. Data do Acórdão: 2010/4/22

Assunto:- *Associação de Piedade e beneficência; representantes - Guarda, conservação e manutenção do Templo F - Posse e detenção; restituição e manutenção da posse - Terreno e implantação do Templo*

Sumário: « ... *2. A posse é a retenção ou fruição do direito de propriedade, dos direitos reais que implicam retenção ou fruição e dos direitos pessoais que recaem sobre as coisas e se exercem no interesse do seu titular. 3. Se estão expressos factos relativos a comportamentos que em nada respeitam a uma actuação em nome da Autora por banda dos RR., concretizados nas actuações de força que desmentem a concepção de se estar perante uma mera detenção ou posse em nome de outrem (artigo 1177.º do Código Civil), tais como a expulsão dos Bonzos do Templo F; o encerramento do Templo (local de culto) durante o período do Ano Novo Chinês a quaisquer visitantes, nomeadamente com a contratação de "guarda-costas" que impediam o livre acesso dos associados da Autora aos locais que a esta pertencem; e, finalmente, a livre disposição que, em particular, o 1.º Réu faz do dinheiro proveniente dos donativos e das rendas dos imóveis da Associação, com que se locupleta (como ficou expresso na petição inicial), não se enxerga onde não esteja alegada a posse legítima da A. sobre o Templo e onde se possa ver que alegou tão somente uma mera detenção. 4. Os pretensos actos de posse por banda do R. é que são abusivos e demonstrativos que de que se apossou ilegitimamente da coisa - aqui -, o Templo. ...».*

- Número : 256/2002. Data do Acórdão: 2003/6/19

Assunto:- *Revisão de sentença - Dos efeitos da doação e do registo; - Sucessão na titularidade do direito de propriedade; - Fundamentos para a revisão.*

Sumário: «1- *O conhecimento superveniente de que o autor numa acção de reivindicação não era o proprietário do prédio reivindicado constitui fundamento bastante para se proceder à revisão da sentença. 2- A oponibilidade de um direito não registado só se coloca em relação a terceiro que dispute um direito da mesma natureza. 3- Não faz sentido a argumentação de que, por o registo da doação não se ter efectuado, só o ex-proprietário pode exercer os direitos inerentes à respectiva coisa. 4- Em sede do direito registral, mesmo quando a publicidade é constitutiva do acto, isto é, mesmo quando o acto não produz nenhum dos efeitos típicos, enquanto tal se não publicita, ela (essa publicidade) raramente deixa de ser tão somente um requisito de eficácia inter partes que disputam entre si o mesmo direito. 5- No respeito pela regra de que a constituição ou transferência*

de direitos reais se opera por mero efeito do contrato (princípio da consensualidade), mantida no novo Código Civil de Macau, são acolhidos no novo Código de Registo Predial os princípios gerais próprios de um sistema de registo de eficácia declarativa, sendo agora introduzido um novo e importante princípio – o da legitimação de direitos (artigo 9º) – que contribuirá para o reforço e valorização da fé pública registral. 6- Terceiros para efeitos de registo predial, mesmo no conceito mais amplo, são todos os que, tendo obtido registo de um direito sobre determinado prédio, podem ver esse direito ser arredado por qualquer facto jurídico anterior não registado ou registado posteriormente. ...»

- Número: 149/2003. Data do Acórdão: 2004/5/27

Assunto: – *indeferimento liminar da petição – ilegitimidade passiva – art.º 394.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Civil de Macau – art.º 394.º, n.º 1, alínea d), parte final, do Código de Processo Civil de Macau – causa de pedir nas acções reais – art.º 417.º, n.º 4, do Código de Processo Civil de Macau – usucapião do direito de propriedade de imóveis – posse do direito de propriedade como causa de pedir – aquisição originária de direitos – aquisição derivada de direitos – nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*

Sumário: « ... *3. À luz do n.º 4 do art.º 417.º do mesmo Código de Processo Civil, é considerada como causa de pedir nas acções reais o facto jurídico de que deriva o direito real. 4. Assim sendo, a causa de pedir na acção de usucapião do direito de propriedade sobre imóveis é precisamente a posse desse mesmo direito real, pelo que essa acção é intentada apenas contra os titulares do direito de propriedade em mira. 5. A usucapião é uma forma de aquisição originária de direitos que, como tal, afasta necessária e logicamente, a aplicação da regra de "nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet", congenitamente própria do funcionamento da aquisição derivada de direitos.»*

- Número : 50/2004. Data do Acórdão: 2004/7/1

Assunto: - *Acção de restituição de posse - Caducidade da acção possessória*

Sumário: «*1. Posse é a fruição de um direito sobre a coisa, exercida no próprio interesse, caracterizada como o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real. 2. O direito do possuidor de recorrer à acção de restituição de posse caduca, se não intentar a acção no ano subsequente ao facto do esbulho ou ao conhecimento dele quando houver sido praticado às ocultas. 3. A razão de ser do estabelecimento da caducidade da acção possessória reside no facto de se presumir que se o esbulhado não pede dentro de um ano a entrega do objecto é porque reconhece direito ao esbulhador ou desiste das suas pretensões sobre a coisa, para além de que a apreciação do esbulho é difícil desde que se faça muito tempo depois de o mesmo ocorrer. 4. Se um possuidor esbulhado perder a posse sobre a coisa deixa de poder recorrer à acção de restituição, que tem por fundamento exactamente tal posse, decorrido um ano e um dia, presumindo a lei que, decorrido tal prazo, o mesmo possuidor desistiu da sua pretensão ou reconheceu a posse de outrem.»*

- Número : 292/2004. Data do Acórdão: 2005/3/17

Assunto:- *Posse e usucapião - Elementos da posse - Animus e sua presunção - Posse derivada da traditio na sequência de contrato promessa - Inversão da posse - Oposição entre os fundamentos e decisão; irrelevância dos factos não provados*

Sumário: «*1. A posse é integrada por dois elementos: - o corpus, que consiste no domínio de facto sobre a coisa, e o animus, que é a intenção de exercer sobre a coisa, como seu titular, o direito real correspondente àquele domínio de facto. 2. O corpus traduz-se no exercício de poderes de facto que supõe uma vontade de domínio, de poder jurídico-real. O animus mais não é que essa intenção jurídico-real. Admite-se até que a intenção de domínio não tenha de explicitar-se e muito menos por palavras: o que importa é que se deduza do próprio modo de actuação ou de utilização da coisa. 3. Podem adquirir por usucapião, se a presunção de posse não for ilidida, os que exercem o poder de facto sobre uma coisa. 4. A tradição da coisa, por via do contrato-promessa de compra e venda, para o promitente-comprador, confere a este o acesso à tutela possessória, desde que aquela tradição seja seguida da prática, por aquele, de actos próprios de quem age em nome próprio. 5. Não vindo o animus comprovado há que o presumir a partir dos actos praticados. E se, não obstante, os donos da coisa se opõem à posse de outrem, mas vão consentindo nessa posse ao longo dos anos, apesar das declarações que publicamente proclamam, e não tomam medidas que obstam a que aquela posse se consolide, nesse caso, terão que arrostar com as consequências da sua inércia. ...*»

- Número: 235/2005. Data do Acórdão: 2006/1/19

Assunto:- *Ineficácia da venda judicial de bem de terceiro, não executado, a que erradamente se procedeu.*

Sumário: «*1. A venda judicial de bem de terceiro, não executado, a que erradamente se procedeu, por confusão da romanização entre os nomes do executado e do terceiro, prevalece sobre a propriedade reivindicada pelo A. 2. O proprietário, ou o titular de outro direito real de gozo sobre o bem penhorado, que não tenha lançado mão dos embargos de terceiro, tem ao seu alcance o meio da acção declarativa comum para fazer valer o seu direito, conforme os casos, contra o adquirente ou contra o exequente. 3. Não se trata aqui já da causa de anulabilidade e, por isso, se deve antes falar, como faz a lei, de ineficácia, visto que a venda cessa os seus efeitos como mera consequência da procedência da acção intentada pelo verdadeiro dono. Este não tem que pedir anulação alguma do acto da venda, que é para ele res inter alios, limitando-se a reivindicar o que é seu, como em qualquer outro caso em que a coisa sua se encontre em poder de terceiro por aquisição a non domino.*»

- Número : 379/2009. Data do Acórdão: 2009/7/23

Assunto:- *Restituição provisória de posse; oposição - Posse e esbulho violento; melhor posse; posse de ano e dia - Tempestividade da providência - Aquisição da posse; presunção derivada da posse - conflito de posses - Registo; presunção derivada do registo*

- Prioridade entre a posse e o registo - Terceiro adquirente de boa-fé; inoponibilidade da nulidade a terceiro adquirente de boa-fé

Sumário: « ... *2. Sendo a posse o instituto que se traduz no poder de fruição sobre uma coisa e se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou outro direito real - artigo 1175° do CC-, resulta claro que os requerentes tinham a posse que alegam, pois exerciam os poderes de facto sobre o imóvel em causa convictos de que são seus proprietários, mostrando-se de uma forma clara na factualidade transcrita a expressão do corpus e do animus que a devem integrar, enquanto puseram um portão num dado estaleiro, ali colocaram um cadeado, mantendo-o fechado, foram os interlocutores em autorizações dadas ao Instituto Cultural, eram reconhecidos pela vizinhança como donos do prédio. 3. Há esbulho violento quando se pratica um acto ou actos pelos quais se priva alguém, total ou parcialmente do uso de uma coisa, podendo ser praticado com ou sem violência, contra as pessoas ou as coisas. 4. Não estando provando qualquer uma das formas de aquisição da posse por parte dos requeridos, resta concluir que o único acto que se encontra provado nos autos que faz com que os requeridos adquiriram a posse, é o esbulho invocado pelos requerentes. Ora, tal acto de início da posse só após um ano faz extinguir a posse dos requerentes, pelo que, até lá, há um mero conflito de posses, cedendo a dos requeridos perante a dos requerentes que é "melhor posse", nos termos do disposto no art. 1203°, n° 2 do C.C. 5. Se os requeridos adquiriram um bem imóvel de terceiro e este detinha o domínio útil registado sobre a coisa, em princípio, presume-se o direito e a posse a favor do titular - art. 7° do CRP e 1501° do CC do CC pré-vigente, ex vi art. 3°, 2, b) do Dec.- Lei Prembular n.° 39/99/M, de 3/Agosto. E se se comprova que os requeridos adquiriram tal direito, não afectado por eventual nulidade do negócio e/ou registo do transmitente, a sua posse radicaria aí. Só que essa presunção deve ceder pela comprovada posse e eventual direito originário de quem prove efectiva posse sobre o prédio. 6. No art. 284° do C. Civil prevê-se uma inoponibilidade da nulidade ou anulação a terceiro de boa-fé (aquele que desconhecia, sem culpa, o vício do negócio nulo ou anulável - n.° 4 do art. 184° do CC), adquirente da coisa a título oneroso, se ele registou primeiro do que o registo da acção de nulidade ou anulação e esta foi intentada dentro de um ano posterior à conclusão do negócio inválido. 7. Se se depara com um conflito de presunções, a decorrente da titularidade do registo, a favor dos recorrentes, esbulhantes, e a decorrente da posse, a favor dos recorridos, esbulhados, tal como resulta do art. 1193° do CC, a posse destes tem de prevalecer porque anterior ao registo daqueles. 8. O contrato de compra e venda não cria o domínio, apenas o transmite, não sendo de invocar como facto integrativo da posse.»*

- Número : 662/2009. Data do Acórdão: 2010/5/27

Assunto:- *Concessão por arrendamento de um terreno (A) - Domínio Público Hídrico - Posse e detenção - Direito de superfície - Aplicação de leis revogadas após o estabelecimento da RAEM - Falta de fundamentação da sentença - Privação do uso da coisa; indemnização - Honorários; condenação no pagamento pela contra parte*

Sumário: «*1. Os terrenos pertencentes ao domínio público hídrico podem ser objecto de uso privativo nas modalidades de concessão por arrendamento ou de uso ou ocupação a título precário. 2. As pontes cais integram-se no domínio público hídrico e não são susceptíveis de sobre elas se constituir um qualquer direito real. 3. Se todos os actos materiais praticados pela Ré, ao longo dos anos e na dominalidade da ponte-cais n° XXX,*

foram praticados completamente em consonância, e, aliás, dentro dos limites da licença de ocupação, não se pode deixar de concluir que a Ré, enquanto ocupando o terreno, não é mais do que um detentor, que detém todo o prédio, ora a ponte-cais n.º XXX, apenas em nome do então Território e da R.A.E.M. (art. 1177º do C. Civil). 4. Mesmo que a Ré tivesse a posse correspondente ao direito de superfície, certo é que este se toma insusceptível de ser adquirido por via de usucapião, depois da entrada em vigor da Lei Básica. 5. Após o estabelecimento da R.A.E.M, a Lei 6/86/M, de 26 de Julho), Lei do Domínio Público Hídrico não foi adoptada como lei da R.A.E.M. por contrariar a Lei Básica, nos termos do art. 3º, n.º 3 da Lei n.º l 1/1999 e do seu anexo II. Todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, pode a R.A.E.M. tratar as questões neles reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores. 6. Mas mesmo que se trate de bens do domínio privado da RAEM, tais terrenos podem legalmente ser objecto duma concessão, nos termos genéricos da Lei de Terras. ... 8. Se uma dada questão de indemnização não foi suscitada pelas partes, nem se trata de uma matéria de que o tribunal possa conhecer ex oficio, uma vez que o tribunal a quo a apreciou, a sentença final padece de nulidade face ao disposto no art. 571º, n.º 1, al. d) do CPC. ... 10. Deve ser ressarcido pelas Rés o dano resultante da sua ocupação ilegítima e recusa da entrega da coisa, tendo impedido o aproveitamento do projecto à concessionária conforma planeado. 11. Em princípio as despesas com o advogado não constituem um dano emergente da acção geradora da responsabilidade civil da parte contrária, assumindo uma natureza própria e específica, tratada autonomamente pelo legislador em diferentes sedes. 12. Se a lei e o próprio contrato atribuem competência exclusiva ao Chefe do Executivo sobre o poder de declaração de caducidade da concessão, o Tribunal não pode conhecer dela, nem pode declará-la, por isto equivaler a usurpação do poder que compete ao Chefe do Executivo».

- Número : 116/2009. Data do Acórdão: 2010/7/8

Assunto:– *erro na identificação do réu – falta de citação – representação pelo Ministério Público – art.o 142.o do Código de Processo Civil – extinção da enfiteuse – falta de pagamento do foro durante vinte anos – art.o 1513.o, alínea d), do Código Civil de 1966 – presunção derivada do registo predial – custas – exercício do direito potestativo – resistência infundada do réu – art.o 376.o, n.o 1, do Código de Processo Civil – art.o 377.o, n.o 2, do Código de Processo Civil – art.o 2.o, n.o 1, alínea f), do Regime das Custas nos Tribunais.*

Sumário: «... *2. Estando provada nos autos a existência do registo do domínio directo e do domínio útil do prédio em questão simultaneamente a favor de indivíduos particulares, não precisa realmente a Autora, em cujo nome se encontra actualmente registada a aquisição do domínio útil do prédio, de provar, por documentos, a existência da enfiteuse do prédio, visto que tem, para já, a seu favor a presunção legal, derivada do registo, da existência do domínio directo e do domínio útil desse prédio igualmente a favor de pessoas particulares, e, por outro lado, não havendo nenhuma referência, no registo predial em causa, a qualquer limitação temporal desses dois domínios, é de considerar efectivamente presumida a existência de enfiteuse, perpétua por natureza, no dito prédio, por força da noção legal feita sobretudo no art.o 1491.o, n.o 1, e no art.o 1492.o, ambos do texto então vigente em Macau do Código Civil Português de 1966, ex vi do art.o 25.o, n.o 2, do Decreto-Lei n.o 39/99/M, de 3 de Agosto, aprovador do actual Código Civil de Macau. 3. Outrossim, estando já provada nos autos a falta de pagamento do foro durante*

vinte anos, é de declarar, sem mais, a extinção das inscrições ainda vigentes, no registo predial, relativas ao domínio directo do prédio sob a égide da alínea d) do art.o 1513.o do texto então vigente em Macau do Código Civil de 1966. 4. Na verdade, a falta de pagamento do foro não dá lugar, neste caso, à simples exoneração de um vínculo, mas também à aquisição de um direito real – o domínio directo. De modo que a extinção da enfiteuse, prevista na referida alínea d) do então art.o 1513.o, não significa apenas a extinção da obrigação do foro, mas a aquisição, pelo enfiteuta, do domínio directo, aquisição que, aliás, não tem na sua base uma posse desse domínio directo e não é, portanto, um caso de usucapião, como não é também um caso de prescrição. 5. Embora a Autora se tenha proposto a exercer um mero poder legal ou direito potestivo em seu proveito exclusivo, as custas do processo não devem ficar a seu cargo, porquanto os Réus ofereceram resistência, finalmente infundada, à acção, o que faria, em princípio, tributar as custas por conta dos Réus, à luz da regra geral do art.o 376.o, n.o 1, primeira parte, do Código de Processo Civil, em detrimento, pois, do art.o 377.o, n.o 2, parte inicial, deste Código. Entretanto, devendo ser considerados como equiparados a incapazes e enquanto se encontrando representados pelo Ministério Público, os Réus ficam isentos das custas, à luz do art.o 2.o, n.o 1, alínea f), do vigente Regime das Custas nos Tribunais.».

- Número : 209/2010. Data do Acórdão: 2011/11/24

Assunto:- *Desocupação de terreno - Tutela possessória*

Sumário: «*Se o administrado não possui qualquer justo e legítimo título em que funde direito real ou mantenha posse que possa opor à Administração, que pretende reaver o terreno que se mostra ocupado, terreno esse que se comprova não ter entrado definitivamente no domínio da propriedade privada à data do estabelecimento da RAEM, por força do estabelecido no artigo 7° da Lei Básica, o recurso em que se pede a anulação do acto que ordenou a desocupação está votado ao fracasso.*»

- Número : 695/2010. Data do Acórdão: 2011/12/15

Assunto:- *Posse - Aquisição por usucapião - Art° 7° da Lei Básica*

Sumário: «*- A posse é o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade (ou de outro direito real), nos termos do artigo 1175.° do Código Civil. - Mas a posse do direito de propriedade não é o direito de propriedade. - Daí que não é possível reconhecer a titularidade do direito de propriedade, com a prova da mera posse. - Não foi feita prova de o terreno em causa ter a natureza de propriedade privada, ou o seu domínio útil ter integrado naquele regime, o mesmo não é passível de aquisição por usucapião face ao disposto do art° 7° da Lei Básica da RAEM.*».

- Número : 625/2011. Data do Acórdão: 2012/2/16

Assunto:- *Terras; regime dos terrenos na RAEM - Jurisprudência do TUI sobre os direitos de terrenos após o estabelecimento da RAEM - Usucapião; requisitos; no C. de Seabra; CC66 e CC99 - Invocação; sua necessidade; constituição ipso jure e mediante invocação - Domínio útil; posse - Reconhecimento do direito real; quando se verifica - Artigo 7° da Lei Básica*

Sumário: «*1. Quanto ao domínio útil, antes do estabelecimento da RAEM, era possível a particular adquirir o domínio útil do terreno por usucapião ao abrigo do n° 4 do artigo da Lei de Terras e o art. 2.° da Lei n.° 2/94/M. No entanto, após a vigência da Lei Básica, esse meio tornou-se impossível dado que viola o princípio de que a propriedade de terrenos cabe ao Estado consagrado no art. 7° da Lei Básica. 2. Pelo contrário, se o direito da propriedade ou o domínio útil do terreno já foi reconhecido a favor de particulares antes do estabelecimento da RAEM, um particular pode adquirir a propriedade ou o domínio útil do terreno por meio de usucapião e é protegido pela Lei Básica. 3. Nos termos primitivos do artigo 8° da LT não era permitida a aquisição por usucapião dos terrenos do domínio público ou do domínio privado da RAEM. 4. Anteriormente, nos casos em que existiam prédios urbanos sem título de aquisição ou sem o indício de concessão por aforamento, que é a prova do pagamento do foro, dá-se valor à posse por particular, por mais de vinte anos, mas só para ter o efeito legal de usucapião do domínio útil. 5. A proibição da constituição de novas enfiteuses introduzida pelo DL n.° 39/99/M refere-se tão-somente aos bens do domínio privado dos particulares, sendo que relativamente aos bens do domínio privado da RAEM, a LT continua a permitir a regulação - note-se que se diz regulação e não constituição - das pretéritas concessões por enfiteuse ou aforamento. 6. Ao abrigo da LT, foi reconhecido no passado o direito dos particulares possuidores pedirem a declaração de ter sobre tais prédios a titularidade do domínio útil, quando se tratasse de prédios urbanos, mesmo quando essa posse fosse exercida sem título de aquisição ou registo, ou sem prova do pagamento do foro, desde que a duração da sua posse fosse superior a trinta anos no domínio do Código de Seabra e vinte anos no âmbito do CC de 66. 7. Os solos e recursos naturais são propriedade do Estado, competindo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau a responsabilidade pela gestão, uso, desenvolvimento, arrendamento ou concessão das terras do Estado. As pessoas singulares ou colectivas só podem, na qualidade de arrendatárias ou concessionárias das terras do Estado, ter direitos ao uso ou desenvolvimento das mesmas, o que reforça a ideia da manutenção da titularidade dos terrenos nas mãos do Estado, salvo os terrenos já considerados como da propriedade privada antes de 20 de Dezembro de 1999. 8. Quando se invoca o direito de propriedade ou de outro direito real numa acção em que se invoca a aquisição originária - meio mais fidedigno de comprovar a propriedade -, a existência do direito depende da prova da sua aquisição por usucapião, o que só através da acção se definirá, mas tal não se pode confundir com a natureza constitutiva da acção que só em casos limitadíssimos se verifica, sendo nesses casos a sentença a fazer nascer o direito. 9. A aquisição por usucapião é originária, o que significa que o direito se funda apenas na posse e não deriva de qualquer direito na titularidade de outrem, sendo tal posse a medida do direito prescrito, quantum possessum tantum praescriptum. 10. No âmbito do CC66, bem como no de 99 - não já assim n C. de Seabra, em que a usucapião operava ipso jure - mesmo que exista uma posse reconhecida até judicialmente - como é o caso -, embora exista o decurso do tempo indispensável, se não ocorre uma invocação (de natureza substantiva, o que difere da invocação adjectiva do direito que se pretende ver reconhecido), anterior à Lei Básica, de modo a ter-se o direito por reconhecido, não é possível declarar que o direito real, seja de propriedade stricto sensu, seja de domínio útil, se mostra reconhecido.*»

Número: 170/2012. Data do acórdão: 2012/10/11

Assunto: -Terras -Domínio útil -Usucapião

«*I- De acordo como art. 7º da Lei Básica, após o estabelecimento da RAEM, todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, exceptuando aqueles que se integraram ou tenham potencialidade jurídica de se virem a integrar na propriedade privada dos cidadãos. II- Se a alguém, através de escritura pública, foi concessionado determinado terreno para o seu aproveitamento construtivo em propriedade horizontal, a propriedade das fracções construídas pelo concessionário pode ser adquirida por usucapião depois do estabelecimento da RAEM por quem celebrou os contratos de promessa de compra e venda das fracções autónomas construídas, sem que alguma tivesse celebrado o contrato definitivo de compra e venda por morte do promitente vendedor, desde que demonstre os respectivos requisitos aquisitivos.*».

- Número: 422/2006. Data do Acórdão: 2007/2/15

Assunto:– *art.° 7.° da Lei Básica – Lei n.° 6/80/M, de 5 de Julho – art.° 5.°, n.° 3, da Lei de Terras – art.° 5.°, n.° 4, da Lei de Terras – terrenos vagos urbanos – domínio útil – concessão por aforamento – enfiteuse – cobrança do foro – prova – negócios formais – escritura pública – art.° 1520.° do Código Civil de 1966 – usucapião*

Sumário: «*1. Em matéria fiscal, vigora, na prática, em prol dos interesses da Fazenda Pública, o brocardo "paga-se primeiro, e discute-se depois", pelo que o acto de cobrança de determinadas quantias como devidas pelo "foro do terreno" não significou necessariamente que a pessoa pagadora fosse verdadeira devedora do foro resultante de um também verdadeiro aforamento do prédio em questão, pois tudo dependia da existência, ou não, do instrumento contratual da falada concessão por aforamento. 2. O Código Civil de 1966 exigia, nos seus conjugados art.°s 875.° e 939.° (e também 1497.°), a celebração de escritura pública para a válida constituição contratual do aforamento ou enfiteuse (com noção definida no art.° 1491.°) como negócio real quoad effectum e oneroso, pelo que em prol e por força dos valores subjacentes à exigência obrigatória da forma em negócios formais, a não comprovação da existência da escritura pública do aforamento (ao tempo do ano 1970 em que já vigorava esse Código em Macau) dos dois prédios (terrenos) dos autos, implica necessariamente a não comprovação da existência do alegado aforamento dos mesmos, não se vislumbrando, pois, qualquer hipótese de admissão de outro meio de prova que não seja a própria escritura pública (cfr. O que resulta, a contrario sensu, da primeira parte do art.° 1520.° do mesmo Código). 3. Não se provando in casu a alegada já concessão por aforamento dos ditos prédios, nunca é possível aplicar a norma do n.° 3 do art.° 5.° da Lei de Terras (em virtude da inverificação da hipótese fáctica de "concessão por aforamento" pressuposta pelo legislador nesta norma), nem tão-pouco a norma do n.° 4 do mesmo art.° 5.° (por a presunção aí estabelecida já se encontrar concretamente ilidida pela prova negativa do aforamento) 4. Devido à prova negativa da alegada concessão por aforamento e à comprovada omissão dos mesmos dois terrenos no registo predial, os dois terrenos urbanos em questão devem ser reputados, à luz do conceito plasmado no n.° 1 do art.° 7.° da Lei de Terras, como "terrenos vagos" a integrar o domínio privado do então Território de Macau, uma vez que, in casu, não se pode considerar que os mesmos já tenham entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público, nem que os mesmos já tenham sido afectados, a título*

definitivo, a qualquer finalidade pública (hipótese fáctica em que já não seja admissível o instituto de concessão por aforamento – vide, designadamente, os art.°s 9.°, alínea b), 10.°, 11.°, n.° 1, 13.°, 14.° e 28.°, n.° 1, alínea b), da Lei de Terras) ou privada (hipótese fáctica, precisamente não considerada provada no caso, em que eles já tenham sido objecto de concessão por aforamento a favor de pessoa particular, nos termos conjugados dos art.°s 25.°, n.° 1, alínea a), 29.°, n.° 1, alínea b), e 30.°, n.° 2, da Lei de Terras). 5. Aliás, tirando os terrenos já legalmente reconhecidos como pertencentes ao regime de propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os quais naturalmente continuam a ser usucapíveis nos termos gerais previstos na lei civil substantiva, só o domínio útil dos "terrenos vagos urbanos" dentro dos terrenos do domínio privado do então Território de Macau (I.e., terrenos do domínio privado do então Território de Macau que não tenham chegado a ser afectados a título definitivo a qualquer finalidade pública ou privada) é que pôde ser objecto de usucapião declarada até antes do Dia 20 de Dezembro de 1999 (vide o n.° 1 do art.° 5.° da Lei de Terras, conjugado com a primeira parte do art.° 7.° da Lei Básica, por um lado, e, por outro, e em confronto com estes preceitos, as disposições conjugadas dos art.°s 6.°, n.° 1, 7.°, 8.°, 5.°, n.° 3 ou n.° 4, 25.°, n.° 1, alínea a), e 30.°, n.° 2, da Lei de Terras, e da dita primeira parte do art.° 7.° da Lei Básica).»

- Número: 245/2004. Data do Acórdão: 2005/7/14

Assunto: - *Representação da autora - Terrenos do Estado - Terrenos vagos - Propriedade privada - Domínio útil – Usucapião - Reconhecimento legal - Lei Básica - Lei de Terras - Litigante de má fé*

Sumário: «*1. A partir da entrada em vigor da Lei Básica que prevê, no artigo 7°, que todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, com excepção dos que integram o domínio privado pertencente aos particulares, deixa de ser possível a aquisição por usucapião do domínio útil a que se refere o artigo 5°, n.° 4 da Lei de Terras ou a sua constituição por qualquer outra forma. 2. O estabelecimento da RAEM é um acontecimento que conduza uma alteração substancial do Regime constitucional através da aprovação da Lei Básica, nenhuma lei ou outro acto normativo da RAEM pode contrariar a Lei Básica e que, em princípio, as leis previamente vigentes em Macau que contrariem a Lei Básica não podem ser mantidas na RAEM. 3. Ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei. Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais. 4. Na situação em que a autora propôs a acção pedindo a declaração do seu direito de propriedade, ou, subsidiariamente, a declaração de titular do domínio útil sobre o aludido prédio, antes da entrada em vigor da Lei Básica, não se pode simplesmente empregar a regra de aplicação da lei no tempo ou sucessão das leis para a devida adaptação das lei aplicáveis, ou seja, não terá outra solução senão a aplicação imediata da Lei Básica. 5. A Transição do sistema judicial previamente existente em Macau observa igualmente o princípio de transição condicional. Para se manter, o sistema judicial previamente existente, incluindo os diversos procedimentos judiciais e actos processuais, tem de estar em conformidade com a Lei Básica. 6. Neste contexto, é possível que esta transição, raramente vista, de ordenamento jurídico prejudique a certeza e a segurança de certas situações jurídicas,*

mas isto é inevitável na mudança do estatuto político de Macau. 7. A disposição do artigo 5º nº 2 da Lei de Terras afigura-se ser uma disposição manifestamente contrária à Lei Básica, que não pode ser mais invocada para a sua aplicação. 8. Os terrenos de Macau, para poderem ser abrangidos na ressalva da 1ª parte do artigo 7º da Lei Básica, terão que ver o seu reconhecimento com sendo de propriedade privada efectuado e concluído até antes do dia 20 de Dezembro de 1999. 9. Por outro lado, se se atender à redacção do mesmo preceito na versão chinesa da Lei Básica, não é difícil chegarmos à conclusão de que, o que se pretende dizer no artigo 7º será o seguinte: "Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que já tenham sido reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento. Da Região Administrativa Especial de Macau", tal como se anotou supra. 10. A Lei Básica prevê o titularidade do Estado sobre todos os Terrenos na RAEM que não tinham sido legalmente reconhecidos como propriedade provada antes da data do Estabelecimento da RAEM, reconhecimento legal este que não só prende com o reconhecimento, em conformidade com a lei vigente na altura, como também deve entender um reconhecimento via formal legal. ...»

Número : 323/2005. Data do Acórdão: 2006/2/23

Assunto:- *Artigo 7º da Lei Básica - Lei de Terras - Propriedade dos terrenos - Usucapião do domínio útil*

Sumário: «*1. No novo quadro constitucional operado a partir da entrada em vigor da Lei Básica que prevê, no artigo 7º, que todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, com excepção dos que já anteriormente integravam o domínio privado pertencente aos particulares, deixa de ser possível a aquisição por usucapião da propriedade ou do domínio útil a que se refere o artigo 5º, n.º 4 da Lei de Terras ou a sua constituição por qualquer outra forma. 2. A usucapião não conduz ipso jure à aquisição do direito em causa, pois que tem de ser invocada judicial ou extrajudicialmente, o que vale dizer que tem de ocorrer uma interpelação de terceiros, a chamada invocação perante outrem, por força do artigo 296º do C. Civil.*»

- Número : 18/2007. Data do Acórdão: 2007/5/3

Assunto:– *art.º 7.º da Lei Básica – Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho – Lei de Terras – terrenos de propriedade privada – terreno do Estado – terreno rústico – concessão por aforamento – domínio útil – usucapião – terreno vago urbano*

Sumário: «*1. A partir do comprovado aforamento do terreno rústico dos autos a favor de uma pessoa particular, não se pode concluir que o mesmo terreno já tenha entrado no regime dos terrenos de propriedade privada. 2. Isto porque o dito aforamento concedido pelo então Território de Macau a favor de uma pessoa particular apenas implica a afectação definitiva do mesmo terreno a uma finalidade privada, e nunca a passagem do terreno para o regime de propriedade privada. 3. Não se pode, pois, confundir o domínio útil de um terreno do regime de propriedade privada, com o domínio útil de um terreno do Estado. 4. Tirando os terrenos já legalmente reconhecidos como pertencentes ao regime de propriedade privada antes do estabelecimento da Região*

Administrativa Especial de Macau, os quais naturalmente continuam a ser usucapíveis nos termos gerais previstos na lei civil substantiva, só o domínio útil dos "terrenos vagos urbanos" dentro dos terrenos do domínio *privado do então Território de Macau é que pôde ser objecto de usucapião judicialmente e apenas judicialmente declarada até antes do Dia 20 de Dezembro de 1999 – vide o n.º 1 do art.º 5.º da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), conjugado com a primeira parte do art.º 7.º da Lei Básica, por um lado, e, por outro, e em confronto com estes preceitos, as disposições conjugadas dos art.ºs 6.º, n.º 1, 7.º, 8.º, 5.º, n.º 3 ou n.º 4, 25.º, n.º 1, alínea a), e 30.º, n.º 2, da Lei de Terras, e da dita primeira parte do art.º 7.º da Lei Básica. 5. Entende-se por "terrenos vagos" os terrenos do domínio privado do então Território de Macau que não tenham chegado a ser afectados a título definitivo a qualquer finalidade pública ou privada.».*

- Número : 90/2007. Data do Acórdão: 2007/5/10

Assunto:– *livro de foro – concessão por aforamento – terrenos do Estado – terrenos de propriedade privada – domínio útil – terrenos vagos urbanos – usucapião – art.º 7.º da Lei Básica – Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho – Lei de Terras*

Sumário: «*1. Como em matéria fiscal, vigora, na prática, em prol dos interesses da Fazenda Pública, o brocardo "paga-se primeiro, e discute-se depois", o facto de o nome de uma pessoa particular ter sido registado no livro de foro das Finanças, não significa necessariamente que tenha existido um autêntico aforamento de algum terreno por parte do então Governo de Macau a favor daquela pessoa. 2. Qualquer acto de aforamento de terreno concedido pelo então Governo de Macau a favor de uma pessoa particular, só poderia representar a afectação definitiva do terreno em questão a uma finalidade privada, e nunca a passagem do próprio terreno, antes do Dia 20 de Dezembro de 1999, para o regime de propriedade privada, visto que não se pode confundir o domínio útil de um terreno do Estado com o domínio útil de um terreno do regime de propriedade privada. 3. Tirando os terrenos já legalmente reconhecidos como pertencentes ao regime de propriedade privada antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os quais naturalmente continuam a ser usucapíveis nos termos gerais previstos na lei civil substantiva, só o domínio útil dos "terrenos vagos urbanos" dentro dos terrenos do domínio privado do então Território de Macau é que pôde ser objecto de usucapião judicialmente e apenas judicialmente declarada até antes do Dia 20 de Dezembro de 1999 – vide o n.º 1 do art.º 5.º da Lei de Terras (Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho), conjugado com a primeira parte do art.º 7.º da Lei Básica, por um lado, e, por outro, e em confronto com estes preceitos, as disposições conjugadas dos art.ºs 6.º, n.º 1, 7.º, 8.º, 5.º, n.º 3 ou n.º 4, 25.º, n.º 1, alínea a), e 30.º, n.º 2, da Lei de Terras, e da dita primeira parte do art.º 7.º da Lei Básica. 4. Entende-se por "terrenos vagos" os terrenos do domínio privado do então Território de Macau que não tenham chegado a ser afectados a título definitivo a qualquer finalidade pública ou privada.»*

- Número: 307/2009. Data do Acórdão: 2009/7/28

Assunto: - *arresto - confissão de dívida - art.º 347.º do Código Civil - art.º 352.º do Código Civil - art.º 351.º, n.º 2 , do Código Civil – mútuo - negócio real quanto à constituição - nulidade de sentença - omissão de pronúncia - art.º 630.º, n.º 1, do Código*

de Processo Civil - concessão por arrendamento - terreno rústico - aproveitamento do terreno - concessão provisória - concessão definitiva - art.º 49.º da Lei de Terras - art.º 60.º da Lei de Terras - art.º 103.º da Lei de Terras - transmissão de situações resultantes da concessão provisória – subarrendamento - o art.º 41.º, alínea 1), da Lei de Terras - art.º 63.º da Lei de Terras

Sumário: «...*4. A concessão por arrendamento do terreno rústico nunca se converte em definitiva, se não houver prova, pelo menos, do seu aproveitamento (cfr. O art.º 49.º (este, ex vi do art.º 60.º) e o art.º 103.º, todos da vigente Lei de Terras). 5. A transmissão de situações resultantes da concessão provisória do terreno por actos entre vivos carece da autorização do Chefe do Executivo (cfr. O art.º 41.º, alínea 1), da Lei de Terras). 6. Não é permitido o subarrendamento de terreno rústico (art.º 63.º da Lei de Terras).*»

- Número: 37/2009. Data do Acórdão: 2010/12/16

Assunto: - *Usucapião - Artigo 7º da Lei Básica - Propriedade privada - Mera posse*

Sumário: 1. «*No novo quadro constitucional operado a partir da entrada em vigor da Lei Básica que prevê, no artigo 7º, que todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, com excepção dos que já anteriormente integravam o domínio privado pertencente aos particulares, deixa de ser possível a aquisição por usucapião da propriedade ou do domínio útil a que se refere o artigo 5º, n.º 4 da Lei de Terras ou a sua constituição por qualquer outra forma. 2. Sobre o prédio em causa está inscrito a mera posse a favor de um particular nunca poderia conduzir a entender que o mesmo prédio está legal e definitivamente reconhecido como propriedade privada, podendo, portanto, ser objecto da usucapião.*»

- Número : 631/2007. Data do Acórdão: 2011/5/12

Assunto:– *art.o 626.o, n.o 1, do Código de Processo Civil – art.o 621.o, n.o 2, do Código de Processo Civil – decisão sumária do relator – Lei de Terras – Lei n.o 6/80/M – art.o 5.o, n.o 3, da Lei de Terras – art.o 5.o, n.o 4, da Lei de Terras – art.o 2.o da Lei n.o 2/94/M – prédio urbano – domínio útil a favor de particular – usucapião – escritura pública de aforamento – ampliação oficiosa da matéria de facto*

Sumário: «...*2. Tendo a autora formulado na sua petição inicial o pedido de usucapião do domínio útil do prédio urbano dos autos com invocação expressa e exclusiva da norma do n.o 3 do art.o 5.o da Lei de Terras, aprovada pela Lei n.o 6/80/M, de 5 de Julho, é inadequado ao tribunal a quo julgar esse pedido com base materialmente no art.o 2.o da Lei n.o 2/94/M, de 4 de Julho, posto que esse artigo está a referir-se tão-só aos "prédios urbanos a que se refere o n.o 4 do artigo 5.o da Lei n.o 6/80/M, na redacção dada" pela própria Lei n.o 2/94/M, e já não ao n.o 3 do art.o 5.o da própria Lei n.o 6/80/M. 3. Entretanto, para o provimento do tal pedido da autora, há que investigar primeiro, a nível de factos, e apenas através do exame do teor da escritura pública de concessão por aforamento, se o domínio útil do prédio urbano dos autos já foi concedido antes do Dia 20 de Dezembro de 1999 a algum ente particular, pois só assim sendo é que o domínio útil do prédio em questão poderia ser adquirido pela autora por usucapião nos termos da lei civil, sob a égide do n.o 3 do art.o 5.o da Lei de Terras. 4. In casu, só está*

provado no tribunal a quo que o domínio directo do prédio urbano dos autos se encontra inscrito no registo predial a favor da Região Administrativa Especial de Macau, e que o imóvel em questão se encontra inscrito na matriz predial em nome de uma pessoa particular chamada A. 5. Mas, com isso, já não se sabe, porém, e até agora, a favor de quem é que foi concedido o correspondente domínio útil, dúvida essa que nem se encontra afastada pela restante matéria de facto então quesitada e respondida pelo tribunal a quo, sendo certo que a já comprovada inscrição do imóvel em questão na matriz predial a favor daquele indivíduo não tem a virtude de provar cabalmente a já concessão do domínio útil do referido prédio urbano a favor desse indivíduo. 6. Desta feita, é mesmo de ampliar oficiosamente a matéria de facto então julgada pelo tribunal a quo, através do aditamento de mais um quesito formulado nos seguintes termos: "O domínio útil do prédio dos autos foi concedido a A ou a algum interessado particular antes do 20 de Dezembro de 1999?". 7. Cabe, pois, ao tribunal a quo, em novo julgamento a fazer no âmbito do processo civil subjacente, responder a esse quesito novo, depois de examinado, que venha a ser em audiência contraditória, o teor da certidão da escritura pública de constituição de aforamento do prédio dos autos, a apresentar pela autora no cumprimento do seu ónus de prova, e depois decidir juridicamente de novo do pedido da autora, com base na resposta a dar ao dito quesito novo e em toda a matéria de facto já dada por provada e nomeadamente descrita no texto da sentença ora recorrida.»

- Número: 344/2009. Data do Acórdão: 2011/7/21

Assunto: Audiência de interessados Lei de Terras

Sumário: «*I- O art. 57°, n°1, al. b), da Lei de Terras permite a não realização de concurso público na concessão de terreno para construção de habitação por cooperativas de habitação, mas a dispensa efectiva por parte da entidade competente traduz o exercício de uma actividade discricionária. II- No exercício da actividade discricionária, a formalidade essencial de audiência de interessados prevista no art. 93° do CPA, tendo havido instrução procedimental, impõe-se como modo de cumprir o contraditório e, assim, permitir que o interessado participe e influencie a decisão. III- A preterição dessa formalidade apenas se degrada em não essencial – por isso não invalidante - nos casos previstos nos arts. 96° e 97° do CPA e ainda nos casos da actividade vinculada em que, em juízo de prognose, se conclua que a decisão tomada sempre seria a única possível e inevitável.*»

- Número : 731/2009. Data do Acórdão: 2011/10/27

Assunto:- *Notificação; sua regularidade - Falta de fundamentação; - Audiência do interessado; consequências da sua falta; - Violação de lei; erro nos pressupostos de facto e de direito em que se baseou o acto recorrido; - Nulidade do acto; - Crime; alcance do cometimento de um crime no procedimento administrativo do acto declarado nulo - Acto absolutamente vinculado e dispensabilidade da audiência*

Sumário: «*Se os recorrentes negociaram com o Governo uma permuta de terrenos, permuta que foi aprovada e decidida em seu benefício, não pode eles ser surpreendidos, sem previamente ser ouvidos, com uma declaração de nulidade desse acto, na sequência*

da homologação de um parecer da Comissão de Terras, apenas publicada no BO, não obstante ter sido cometido um crime durante o procedimento que conduziu àquela permuta, nos termos do qual um membro do governo foi condenado por decisão transitada por corrupção passiva, decisão essa que não lhes é oponível e na certeza de que os interessado ainda não se mostram definitivamente julgados e condenados por tais factos.»

- Número : 970/2010. Data do Acórdão: 2011/11/24

Assunto:- *Ocupação do terreno - Papel de seda/Sá Chi Kai - Artº 7º da Lei Básica - Usucapião do terreno sem titularidade registada*

Sumário: «*- Nunca surgiu a regulamentação jurídica dos terrenos de "Sá Chi Kai". - Entretanto, o legislador, através da Lei nº 2/94/M, de 4 Julho, aditou o nº 4 para o artº 5º da Lei de Terras, estabelecendo que "não havendo título de aquisição ou registo deste, ou prova do pagamento de foro, relativo a prédio urbano, a sua posse por particular, há mais de vinte anos, faz presumir o seu aforamento pelo Território e que o respectivo domínio útil é adquirível por usucapião nos termos da lei civil." - Com isto, evidencia a intenção legislativa no sentido de que os terrenos sem titularidade registada pertencem ao então Território de Macau, sem prejuízo da possibilidade da aquisição do domínio útil dos mesmos por usucapião. - Ou seja, afastou, duma forma implícita ou indirecta, a propriedade privada dos terrenos com base no papel de seda. - Mais tarde, com a entrada em vigor da Lei Básica da RAEM, a usucapião do domínio útil dos terrenos sem titularidade registada deixou de ser legalmente permitida face ao disposto do artº 7º do citado diploma legal, nos termos do qual "Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau".*»

- Número : 296/2011. Data do Acórdão: 2012/7/19

Assunto:-*Art. 7º da Lei Básica -Ocupação de terrenos -Papel de seda*

Sumário: «*I- Depois do estabelecimento da RAEM, face ao disposto no artigo 7º da Lei Básica, não é possível constituir novas situações de propriedade privada que até aí não estivessem reconhecidas como tal. II- Os papéis de seda, ou "Sá Chi Kai", não são títulos válidos para adquirir a propriedade privada se o terreno não tiver sido registado (art. 5º, nº4, das Lei de Terras, alterado pela Lei nº 2/94/M, de 4/07) e se não tiver sido reconhecido como propriedade privada antes do estabelecimento da RAEM (art. 7º da Lei Básica)*».

- Número : 717/2009. Data do Acórdão: 2011/7/7

Assunto:- *Licença de ocupação temporária do terreno*

Sumário: *«- O legislador, quer na vigência do Diploma Legislativo nº 651 (artº 76º, § único), quer do Diploma Legislativo nº 1679 (artº 102º), quer da Lei nº 6/80/M (artº 144º, nº 2), tem proibido, de forma clara e expressa, a transmissão das situações resultantes da licença de ocupação temporária. - A licença de ocupação temporária apenas permite a utilização provisória do terreno, só podendo fazer-se construções ou instalações de carácter precário (artº 73º do Diploma Legislativo nº 651, artºs 18º, nº 1 e 19º, nº 1 do Diploma Legislativo 1679, bem como artºs 69º e 73º, nº 1, da Lei nº 6/80/M). - Pode ser rescindida antes do seu termo normal por acto unilateral da entidade concedente e o ocupante não tem direito de levantar as benfeitorias introduzidas no terreno nem de ser indemnizado por elas, qualquer que seja o motivo do termo da ocupação, a não ser o reembolso da importância da taxa correspondente ao termo por que ainda teria direito a ocupar o terreno (artºs 74º e 75º da Lei nº 6/80/M, artºs 14º e 20º do Diploma Legislativo nº 1679 e artº 77º do Diploma Legislativo nº 651).»*

- Número : 740/2010. Data do Acórdão: 2011/11/17

Assunto:- *Ocupação do terreno - Usucapião do terreno sem titularidade registada*

Sumário: *«- Quer no âmbito do Diploma Legislativo nº 651, de 03/02/1940, quer do Diploma Legislativo nº 1679, de 21/08/1963, quer da Lei nº 6/80/M, de 05/07/1980, a ocupação do terreno é sempre documentada por licença. - A usucapião do domínio útil dos terrenos sem titularidade registada já não é legalmente permitida face ao disposto do artº 7º da Lei Básica da RAEM, a não ser que o domínio útil do mesmo tenha transitado para o regime da propriedade privada antes da entrada em vigor do citado diploma legal.»*

- Número : 464/2011. Data do Acórdão: 2012/4/26

Assunto:- *Notificação - Ocupação do terreno - Usucapião do terreno sem titularidade registada*

Sumário: *« ... - Quer no âmbito do Diploma Legislativo nº 651, de 03/02/1940, quer do Diploma Legislativo nº 1679, de 21/08/1963, quer da Lei nº 6/80/M, de 05/07/1980, a ocupação do terreno é sempre documentada por licença. - A usucapião do domínio útil dos terrenos sem titularidade registada já não é legalmente permitida face ao disposto do artº 7º da Lei Básica da RAEM, a não ser que o domínio útil do mesmo tenha sido transitado para o regime da propriedade privada antes da entrada em vigor do citado diploma legal.»*

Número : 11/2010. Data do Acórdão: 2010/4/22

Assunto:- *Restituição provisória da posse – Esbulho – Violência - Providência cautelar comum*

Sumário: *«1. O esbulho a considerar na providência cautelar de restituição provisória de posse, é apenas aquele que resulta de violências ou ameaças contas as pessoas que defendem a posse, consistindo-se na privação do exercício da retenção ou*

fruição do objecto possuído, ou da impossibilidade de o continuar a possuir, em toda a sua amplitude os seus direitos de possuidor. 2. A violência exercida apenas contra as coisas não justifica o procedimento cautelar previsto pelos artigo 338º) e ss. do Cód. Proc. Civil, de restituição provisória de posse, é necessário demonstrar ter havido violência sobre as pessoas. 3. Se o proprietário do prédio nunca fosse possuidor, não podia dizer que a posse se encontra esbulhada por outrém, para efeito da providência cautelar da restituição provisória da posse. 4. Quando os requeridos nunca exerceram como se fossem possuidores, mesmo após a aquisição por recorrente do terreno, não poderia ter acto de esbulho. 5. Sem terem verificados os requisitos para a restituição provisória da posse, pode o requerente recorrer à providência cautelar comum nos termos do artigo 326º ex vi o artigo 340º do Código de Processo Civil. 6. São pressupostos da providência cautela comum o "periculum in mora", caracterizado pela iminência de grave prejuízo causado pela demora da decisão definitiva e que ponha em risco o direito a acautelar, o "fumus boni júris", ou a aparência da realidade do direito invocado, a conhecer através de um exame e instrução indiciários (a "summaria cognitio").»

Número : 438/2007. Data do Acórdão: 2011/4/14

Assunto:- *Aquisição por usucapião*

Sumário: *«- Sem o registo da titularidade do prédio, a simples existência do registo da hipoteca não pode implicar necessariamente a existência de um direito de propriedade validamente constituído. - Não foi feita prova de o terreno em causa ter a natureza de propriedade privada, ou o seu domínio útil ter integrado naquele regime, o mesmo não é passível de aquisição por usucapião face ao disposto do artº 7º da Lei Básica da RAEM.»*

- Número: 898/2009. Data do Acórdão: 2011/5/19

Assunto:– *empreendimento imobiliário – incumprimento do contrato de joint-venture – resolução do contrato – prejuízo decorrente do incumprimento contratual – prémio de nova concessão de terreno não aproveitado – contrato sinalagmático – correspectividade*

Sumário: *«1. Não pode representar um "crédito de natureza contratual" que a Companhia ora recorrente alegadamente detenha sobre a Companhia ora recorrida no âmbito do contrato de joint-venture outrora celebrado entre ambas as partes para construir um empreendimento imobiliário num terreno de que a recorrente era concessionária, o valor pecuniário que esta teve que pagar e pagou a título de prémio no procedimento administrativo relativo ao seu requerimento de nova concessão para a parcela do terreno então ainda não aproveitada. 2. É que embora tal contrato de joint-venture tenha sido posteriormente declarado resolvido por decisão judicial com fundamento no incumprimento do mesmo pela ora recorrida, este incumprimento não tem a pretendida virtude de fazer com que a recorrente tenha passado a ter um "prejuízo" no valor pecuniário equivalente ao dito prémio, por conta daquela anterior relação contratual de joint-venture, e, como tal, tenha passado a ter um crédito pecuniário de natureza contratual sobre a recorrida. 3. Isto porque sendo esse contrato de joint-venture de natureza jurídica eminentemente bilateral, o "prejuízo" alegadamente sofrido pela*

recorrente por causa do pagamento do dito prémio, se fosse realmente decorrente desse contrato sinalagmático, teria que implicar algum reflexo correspectivo positivo na esfera jurídica da recorrida, correspectividade essa que não pode existir in casu, uma vez que resolvido que foi o contrato, e sendo a recorrente o requerente da referida nova concessão, os lucros resultantes do aproveitamento do terreno concessionado irão reverter por inteiro para a recorrente, constituindo uma vantagem patrimonial que só na sua esfera jurídica irá ser sentida.»

Número :170/2012. Data do Acórdão: 2012/10/11

Assunto: - *Terras -Domínio útil -Usucapião*

Sumário: «I- *De acordo como art. 7º da Lei Básica, após o estabelecimento da RAEM, todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, exceptuando aqueles que se integraram ou tenham potencialidade jurídica de se virem a integrar na propriedade privada dos cidadãos. II- Se a alguém, através de escritura pública, foi concessionado determinado terreno para o seu aproveitamento construtivo em propriedade horizontal, a propriedade das fracções construídas pelo concessionário pode ser adquirida por usucapião depois do estabelecimento da RAEM por quem celebrou os contratos de promessa de compra e venda das fracções autónomas construídas, sem que alguma tivesse celebrado o contrato definitivo de compra e venda por morte do promitente vendedor, desde que demonstre os respectivos requisitos aquisitivos. III- A tanto não obsta a circunstância de a propriedade horizontal não estar registada, nem o facto de a concessão ainda não ter sido renovada.»*

Outra Jurisprudência

É preciso recordar que, anteriormente, vasta e diversificada jurisprudência de tribunais superiores do Território de Macau e bem assim de Portugal, se debruçaram sobre várias e importantes problemáticas do âmbito da Lei de Terras[94]. Vários desses arestos ainda hoje são citados por jurisprudência dos tribunais da RAEM.

Uma das questões mais debatidas e, claramente, a que mais ocupou quantitativamente o então TSJ de Macau foi a da usucapião de propriedade privada e/ou do domínio útil, incluindo o ónus probatório, face ao Território. Com isto, o tipo de concessão que objectivamente mais estava em lide era a concessão por aforamento.

Pela sua natureza e implicações, inventarie-se o Assento de 18 de Outubro de 1995 (Processo n.º 295): "*Nas acções de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terrenos,*

[94] Veja-se, por exemplo, Revista Jurídica de Macau - A Questão das Terras na Jurisprudência de Macau.

intentada contra o Território de Macau, incumbe ao autor provar a existência de título formal de aquisição" e o Assento de 23 de Abril de 1997 (Processo n.º 614) :"*Nas acções de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terrenos, ainda que neles tenham sido constituídos prédios urbanos, incumbe ao autor provar a existência de título formal de aquisição*", ambos do Tribunal Superior de Justiça, os quais, refira-se, continuam a constituir jurisprudência obrigatória para os tribunais da RAEM.

Os tribunais portugueses, por força das normas competenciais então vigentes que se debruçaram sobre os assuntos da Lei de Terras, foram o Tribunal da Relação de Lisboa, O Supremo Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Administrativo e, em sua sede especial, o Tribunal Constitucional.

Também aqui sobrelevava a questão da usucapião acima referida e, consequentemente, a concessão por aforamento.

Todavia, na jurisprudência de tribunais portugueses encontramos também alguns arestos importantes relativos à concessão por arrendamento, nomeadamente quanto à dilucidação da sua natureza. Posto que, na futura lei de terras, continuará a existir esta forma de concessão, valerá a pena recordar alguns desses acórdãos.

Assim, o Acórdão nº 0043096 de Supremo Tribunal Administrativo, 21 de Maio de 1992, onde se firma a seguinte doutrina: «*O direito do concessionário por arrendamento de terrenos vagos em Macau tem natureza real e não obrigacional que revela particulares afinidades com o direito de superfície administrativa na modalidade do direito em superfície edificada de duração temporária.*».

Por mero exemplo, de similar jurisprudência, identifique-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, n.º 0043096, de 05/21/1992, «*O direito do concessionário por arrendamento de terrenos vagos em Macau tem natureza real e não obrigacional que revela particulares afinidades com o direito de superfície administrativa na modalidade do direito em superfície edificada de duração temporária.*», sumário. E, no texto do acórdão se explicita, «*Sabido que a construção doutrinária tem de partir das soluções legais, podemos concluir, sem margem para dúvidas, em face dos preceitos precedentemente discriminados, que o direito do concessionário não é um direito*

meramente obrigacional, sendo, isso sim, um verdadeiro direito real. Nem todos os direitos reais, acentua-se, se encontram regulados no Código Civil (cfr. art. 1306). O direito do concessionário é, precisamente, um direito real disciplinado em lei especial, ou seja, na Lei de Terras e diplomas complementares. (...) Dentre os poderes atribuídos ao concessionário, avultam os de "construção ou transformação do terreno", conforme já vimos, para os fins consignados no título constitutivo da concessão. Ora, na medida em que as suas possibilidades de gozo não passam pela cooperação do Território de Macau, o concessionário tem uma ligação directa e imediata com o terreno objecto da concessão, podendo exigir de terceiros "uma atitude de respeito" pela sua utilização.Com efeito, ao invés do sustentado pelo Apelante, a "concessão por arrendamento" não está sujeita ao regime do "contrato de arrendamento" definido no Código Civil (e, hoje, também, no R.A.U.). Daí que o concessionário não seja um mero arrendatário.».

Um outro exemplo mais: «*I - O direito do concessionário por arrendamento de terrenos vagos em Macau não é um direito meramente obrigacional, sujeito às normas do arrendamento, mas um verdadeiro direito real; II - Face ao regime contido na Lei de Terras de Macau (art. 8) não é possível adquirir por usucapião o direito de propriedade sobre o prédio implantado em terreno do domínio privado do território de Macau, implantação feita na base do direito de superfície;*». Acórdão n.º 0064982 do Tribunal da Relação de Lisboa, de 02/25/1993.[95]

IV

DIREITO COMPARADO

Importa agora avançar com um breve exercício panorâmico de direito comparado, o qual se revela, normalmente, um precioso elemento auxiliar interpretativo e de ponderação de soluções a adoptar aquando de revisões da disciplina legal de dada matéria.

[95] Em sentido diferente, «*Não sem bastante hesitação*», como se lê na decisão, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 084736, de 22 de Fevereiro de 1994.

E, conforme pré-avisa OLIVEIRA ASCENSÃO, «*A estrutura dos direitos sobre a terra, com a dialéctica do público e do privado, é um problema básico em todas as civilizações.*»[96].

Os dados até agora coligidos já permitem uma identificação de uma certa matriz da Lei de Terras vigente[97] e, por consequência, da futura legislação: os regimes jurídicos nascidos das leis de terras do período colonial português. Com efeito, ainda hoje, as similitudes com a nossa Lei de Terras por parte das leis de terras de Angola, Moçambique ou Guiné Bissau são bem patentes. Assim, será prestada uma especial atenção a estes ordenamentos jurídicos. Acresce ainda a circunstância de aí, por regra, não se admitir a propriedade privada da terra ou tão-somente de a admitir excepcionalmente, imperando o princípio de que as terras vão continuar a ser atribuídas preferencialmente por meio de concessão. Como, de resto, como se consabe, ocorre na RAEM.

Por outro lado, e com toda a naturalidade, será também dada atenção aos regimes vigentes na China Continental, e dos quais se poderão retirar úteis ensinamentos.

Com efeito, «*Se é vero que o contributo do direito comparado, na justa e adequada medida, é uma ferramenta de grande importância para a compreensão de dada solução jurídica vigente e, naturalmente, ainda mais relevante na ponderação e concretização de nova legislação, também deverá o seu utilizador saber, no imenso oceano de ordens jurídicas que proliferam no Globo, graduar e depois escolher as ordens jurídicas que por determinadas razões, se impõem porque de mais utilidade e adequação. Algumas dessas razões são óbvias e imediatas: antecedentes históricos em geral, comunhão de matriz jurídica em especial, pertença a uma mesma família jurídica, pertença passada a uma mesma ordenação jurídica de escalão superior, identidade de princípio super-estruturantes da matéria em apreciação, identidade de problemas e de objectivos, proximidade geopolítica e sociocultural.*»[98].

E de seguida se concretiza, «*Ora, no caso dos direitos fundiários de Macau de que nos ocupamos afigura-se cristalina a seguinte composição de pólos de estudo de direito comparado segundo os princípios acima enunciados:*

---

[96] *Direitos De Utilização Da Terra.*

[97] «*O regime jurídico de Macau é de matriz portuguesa.*», afirma-se no *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008. Veja-se ainda, por exemplo, CLÁUDIO MONTEIRO, *Regime jurídico dos solos e da construção urbana em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, página 346 e seguintes.

[98] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.

- O estudo do regime fundiário na RPC, porquanto não apenas é o Estado soberano, detendo propriedade sobre solos da RAEM – ainda que configurado em nudem jus – como também detém uma enorme proximidade geopolítica e aposta, como princípio super-estruturante na propriedade pública da terra. Por virtude da suma política «um País, Dois Sistemas», o seu estudo é mesmo de direito comparado, no sentido de confronto entre ordens jurídicas distintas.

- O estudo do regime fundiário daquelas ordens jurídicas que, não obstante a sua distância geográfica e social, possuem, no entanto, e com grande vigor, antecedentes históricos gerais comuns, partilham a mesma matriz jurídica de onde então irradiaram para ordens jurídicas independentes, pertencem à família romano-germânica, outrora achavam-se abrigados sob o mesmo ordenamento constitucional do colonizador metropolitano, comungando, muitas vezes, da mesma legislação geral de enquadramento do regime das terras, apresentam, no essencial, uma identidade no princípio, mais ou menos condensado e concretizado nomeadamente com as Constituições da independência, da propriedade pública da terra, deparam-se com uma certa identidade de problemas, tais como o uso e aproveitamento da terras por parte dos particulares, pretendem a atribuição de direitos firmes sobre as terras sem, no entanto, abrir mão do direito de propriedade, optando, nomeadamente, por contratos administrativos de concessão com esse fim. Estas são, como se flui com naturalidade e descomplexadamente, as ordens jurídicas dos Estados de língua oficial portuguesa que compuseram o Ultramar Português, do século XIX em diante: Angola, Moçambique, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Timor-Leste. Aliás, uma leitura prima facie de algumas dessas leis imediatamente nos convoca para a nossa Lei de Terras de Macau, na sua estrutura, nos seus princípios, em várias das suas soluções.»[99].

Estas assunções ilustram, pois, a relevância deste nosso percurso pelos caminhos do direito comparado em geral, e, em especial, pelo estudo dos regimes da Pátria e dos países de língua oficial portuguesa.

Mas não apenas aqueles ordenamentos jurídicos serão abordados. Com efeito, a legislação de Hong Kong, não obstante se inserir nos domínios da *Common Law* (onde muitas abordagens técnicas são profundamente distintas, nomeadamente ao nível dos direitos reais), também será passada em revista.

---

[99] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.

E, pela sua contextualização geográfica, serão referenciados alguns ordenamentos jurídicos asiáticos, em particular quanto a algumas questões mais primaciais.

Serão ainda dispensadas algumas palavras aos ordenamentos jurídicos de Portugal e de Espanha, não obstante aí se admitir plenamente a propriedade privada sobre a terra, porquanto também são previstos mecanismos de utilização e desenvolvimento de terras públicas por parte de entidades privadas.

Ao jeito de introdução comparatista, caberá sumariar o seguinte, em palavras emprestadas sobre um quadro comparativo das formas de exploração da terra:

«*A dialéctica da titularidade e do gozo é universal. Toda a terra apropriada, por definição, é de alguém. Em última análise, tem de estar atribuída a um sujeito, no Estado contemporâneo. Há-de haver algum direito que subsista, mesmo que todas as outras faculdades relativas àquela terra, sejam direitos reais de gozo sejam formas de aproveitamento mais precárias, desapareçam. Quem fica nessas condições? Há três respostas possíveis:*

1) o Estado ou outras entidades públicas,

2) ou particulares,

3) ou ainda comunidades...»[100].

Avancemos então para este percurso de direito comparado, iniciando-o pela China.

Interior da China

Como esclarece SUN XIANZHONG[101], a legislação sobre *Direito das Coisas*, da China, de 2008, «*estabelece o direito* (concessionado) *como direito de superfície no Código Civil e torna-se um direito real típico e sujeito às regras normais de direito real*».

---

[100] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos De Utilização Da Terra.*

[101] Em, *O estudo comparado dos regime jurídicos dos solos em China continental e RAEM*, em Tong Io Cheng (ed.), As Tendências de Reforma de Lei de Terras, 34-35.

Aliás, como informa ALBERT CHEN, «*the three main types of "yongyi wuquan" (Nutzungsrechte in German) provided for in the LP are to varying degrees private property rights, and "collective ownership" in respect of rural land also contains elements of private property*».[102]

Note-se pois que, neste particular e central aspecto da natureza real do direito resultante da concessão, a legislação do primeiro sistema se acha mais avançada e clarificada do que na RAEM.

Mas, refira-se, no âmbito do direito chinês, na *Regulations for the Implementation of the Land Administration Law of the People's Republic of China*, há a coexistência do direito real de uso – com características de direito de superfície - e o arrendamento[103].

O artigo 29.º daquelas *Regulations* estabelece que os modos de utilização de terras do Estado, nomeadamente, 1) a transferência do direito de uso (direito real) de terra propriedade do Estado e, 2) o arrendamento. Permite-se a transferência do direito em certas condições e a sua hipoteca devendo estes actos ser registados.

No âmbito do regime de concessão de terrenos, o respectivo direito de uso é concedido, através de hasta pública, concurso público ou acordo mútuo. Os terrenos destinados às finalidades comercial, turística, de entretenimento e de habitação luxuosa, desde que estejam de acordo com as condições estabelecidas, só podem ser concedidos através de hasta pública ou concurso público; os que não estão de acordo com as condições estabelecidas podem ser concedidos por acordo mútuo, sendo elaborado anualmente um plano geral de aproveitamento dos terrenos, limitando a área dos terrenos a conceder anualmente. [104]

Refira-se que para os terrenos sobre os quais são erguidas construções e são utilizados por períodos prolongados, são dados de arrendamento por longo prazo:

«*i. 70 anos para terrenos com finalidade habitacional;*

ii. 50 anos para terrenos com finalidade industrial;

iii. 50 anos para terrenos com finalidade educacional, científica, cultural, de saúde e desportiva;

---

[102] Que nos explica que a legislação é baseada nos sistema alemão e refere-se ao direito real de uso, *The Law of Property and the Evolving System of Property Rights in China*, 2010.
[103] Veja-se, por exemplo, *Several Opinions on Regulating Lease of State-owned Land*, Ministry of Land and Resources, 1999.
[104] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008.

iv. 40 anos para terrenos com finalidade comercial, turística e de entretenimento;

v. 50 anos para terrenos com finalidades múltiplas ou outras.»[105].

Já na lei do Direito das Coisas, prescreve-se, por exemplo, no artigo 149.º que «*Terminado o prazo do direito de uso do terreno destinado ao fim habitacional, é renovado automaticamente. Terminado o prazo do direito de uso do terreno que não se destina ao fim habitacional, a respectiva renovação efectuar-se-á de acordo com a lei.*».

Quanto à transmissão do direito de utilização do terreno, os direitos e obrigações constantes do contrato de alienação do direito de utilização do terreno e documento de registo são também transmitidos sendo que quando o direito de utilização do terreno for adquirido pelo utilizador do terreno através da forma de transmissão, o prazo de utilização é o remanescente obtido depois da subtracção do prazo constante do contrato de alienação do direito de utilização e do período que o utilizador original tenha completado. As formas de transmissão do direito de utilização do terreno compreendem, entre outras, a venda, troca e doação. Quando o direito de utilização do terreno for adquirido por forma de alienação, se o transmitente, no caso de transmissão de imobiliário, não tiver investido para desenvolvimento ou aproveitamento, em conformidade com o prazo e condições constantes do contrato de alienação do direito de utilização do terreno, o mesmo direito não poderá ser transmitido.[106]

Quanto às questões de método de determinação do montante do prémio ou similares, a avaliação da alienação do direito de utilização do terreno é feita pela entidade competente e o preço de alienação do direito de utilização do terreno é determinado com base no resultado da avaliação devidamente homologado, e em conjugação com as seguintes formas de alienação:

«*i. Alienação do terreno por acordo: O preço de alienação do terreno é determinado com base no resultado da avaliação devidamente homologado. Regra geral, é igual ao preço da avaliação do terreno. Pode também ser mais elevado do que esse preço da avaliação, mediante negociações com a entidade utente, mas não pode ser inferior ao preço avaliado;*

[105] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, página 20.
[106] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, página 32.

ii. Alienação do terreno por concurso público: O preço de alienação do terreno é determinado de acordo com o resultado da avaliação do preço do terreno devidamente homologado e o planeamento bem como o preço constante da melhor proposta escolhida de entre as propostas apresentadas;

iii. Alienação do terreno por arrematação em hasta pública: Cabe aos serviços competentes da administração de solos determinar o preço-base da hasta pública, de acordo com o resultado da avaliação do preço do terreno devidamente homologado e o planeamento, e depois da aprovação, por parte do Governo, do projecto elaborado pelos serviços competentes. O direito de utilização do terreno será atribuído a quem oferecer o melhor preço. Este preço será considerado preço de alienação do terreno.».[107]

No que respeita ao procedimento de concessão, assinala-se que o regime de alienação de terrenos no interior da China consiste principalmente em hasta pública e concurso público. Note-se que o processo compreende a divulgação das informações sobre abertura do processo, apresentação da proposta de preço pelos concorrentes, confirmação dos preços apresentados, o fim do período da colocação em hasta pública, licitação em hasta pública, assinatura do "*termo de confirmação da transacção*", assinatura do contrato de alienação, divulgação do resultado de alienação e arquivamento.

Relativamente aos mecanismos de fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão, aponte-se que, terminado o prazo de utilização do terreno a título oneroso, se o utente do terreno precisar de continuar a utilizá-lo, deverá requerer a renovação até um ano antes do termo do prazo de utilização junto dos serviços competentes; a não apresentação do requerimento ou o indeferimento do pedido, implica a recuperação do terreno pelo Governo, a título gratuito, depois do termo do respectivo prazo de utilização. Por outro lado, se o utente do terreno, depois de adquirir o direito de utilização, nos termos da lei, sem concordância do Governo Popular que aprovou a utilização do terreno, não iniciar as obras para desenvolver o terreno para construção mesmo fora do prazo estipulado, uma vez detectada a situação, deverá pagar uma "*taxa de inactividade do terreno*".[108]

---

[107] Idem, páginas 36 e 37.
[108] Idem, página 46.

Hong Kong

Conforme se referiu anteriormente Hong Kong insere-se na família da *Common Law* pelo que várias das suas soluções não são facilmente comparáveis com as de Macau. Não obstante, por razões evidentes, continua a justificar-se a sua breve menção aqui.

Esta Região irmã de Macau está igualmente a enfrentar o problema da escassez de solos, a alta densidade populacional e a economia com desenvolvimento sustentável. A RAEHK tem um conjunto completo de legislação que rege o planeamento e controlo da finalidade dos terrenos, com vista a aproveitá-los de forma eficiente e optimizada. Além disso, para assegurar o crescimento económico a longo prazo, foi elaborada uma nova e simplificada classificação do aproveitamento dos terrenos com vista a aumentar a flexibilidade da estimativa sobre a sua futura procura, em articulação com as características das actividades económicas modernas[109].

Os terrenos são concedidos por arrendamento, através de hasta pública, concurso público e acordo. Regra geral, os terrenos do Estado são concedidos por hasta pública, depois de obtida a lista de terrenos disponíveis para concessão por requerimento. Os interessados em adquirir o direito de concessão do respectivo terreno, incluindo os promotores imobiliários, podem requerer a concessão de terrenos inscritos na lista. Deferido o requerimento, se o preço proposto corresponder a 80% do valor de mercado, estimado pelo Governo, é levado a cabo o processo de hasta pública. Caso o preço oferecido esteja aquém da base de licitação, o Governo terá direito de retomar o terreno e a caução paga pelo requerente inicial será perdida a favor do Governo[110].

Actualmente, o prazo das novas locações de terreno *(land leases),* regra geral, é de 50 anos; terminado o direito do uso de terreno, as locações de terreno, dum modo geral, podem ser renovadas por cinquenta anos sem taxa adicional. Note-se que se o concessionário pretender alterar a finalidade do terreno, desde que o seu pedido não viole o planeamento urbano, o Governo permite a alteração da respectiva cláusula constante do contrato, no entanto, para o efeito, carece de pedido prévio e do

[109] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, página 5.
[110] Idem, páginas 11 e 12.

pagamento do prémio do terreno depois do deferimento do referido pedido. E, nos termos da cláusula contratual típica, o concessionário não pode, a qualquer título (incluindo a forma de procuração), celebrar um contrato de alienação total ou parcial do terreno ou construção edificada sobre o mesmo terreno, antes de cumprir integralmente o contrato de concessão do terreno. Na concessão através de hasta pública de terrenos, o preço do terreno é fixado em função do seu valor na altura da hasta pública e avaliado pelos auditores do grupo de avaliação dos preços do *"Lands Administration Office"* do *"Lands Department"*, conforme os casos pontuais de alterações contratuais, situação do mercado e o valor do mercado. Adiante-se que, nos termos do regime de concessão de terrenos, a concessão através de hasta pública e concurso público são as formas mais adoptadas em Hong Kong, por forma a corresponder aos requisitos de alta transparência e justiça. Sublinhe-se que o concessionário tem que proceder ao aproveitamento do terreno no prazo de três anos a contar da sua concessão, sob pena de assistir ao Governo o direito de recuperar a respectiva concessão.[111]

Taiwan

Os terrenos em Taiwan podem ser objecto da propriedade privada. Os terrenos da propriedade nacional estão regulados no *Land Act*[112] e no *National Property Act*[113], podendo esses terrenos ser classificados como de uso público ou de uso não público. Quanto aos terrenos de uso não público, o *National Property Act* estabelece que o Governo pode arrendar e alienar nos limites da lei (nomeadamente os artigos 42 e 49), ao passo que os terrenos públicos podem ser destinados ao uso público ou uso particular. Regra geral, neste último caso, os terrenos são concedidos por arrendamento, através de concurso público ou da constituição do direito de superfície, ou seja, um direito real tipificado no artigo 832.º do Código Civil.

A maioria dos contratos de concessão de terreno por arrendamento são de 30 a 50 anos, no entanto, existem casos pontuais que podem prolongar-se até aos 70 anos. De acordo com os contratos de concessão por arrendamento, os concessionários podem ter direito à renovação do contrato. A lei prescreve que os terrenos públicos que não se destinam ao uso público, depois do arrendamento, se o arrendatário do terreno pretender modificar a finalidade acordada, o contrato de arrendamento poderá

[111] Idem, *passim*.
[112] http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0060001
[113] http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=G0370001

ser extinto e recuperado o terreno e o arrendatário de terreno público que não se destine a uso público deve utilizá-lo, conforme o acordo celebrado, sem que possa subarrendá-lo a terceiros.[114]

O arrendamento dos bens imóveis da propriedade pública que não se destinem a uso público não implica o pagamento de montante semelhante ao prémio, mas o arrendatário deve pagar uma renda anual, em conformidade com o decreto em vigor, cujo montante corresponde a uma taxa de juro anual fixada em 5% do preço do terreno. Já na constituição do direito real de superfície do terreno da propriedade pública, por concurso público, o preço-base do direito que se cobra é 50% do valor de mercado do terreno e é calculado conforme o preço que venha a ser obtido efectivamente. No entanto, se o terreno não for adjudicado nesse concurso público, poderá ser, uma única vez, aberto um novo concurso público com uma redução de 10% do preço-base original. Os terrenos públicos que não se destinam a uso público são, regra geral, arrendados aos adjudicatários por meio de concurso público ou mediante constituição do direito de superfície do terreno.[115]

Japão

Os terrenos no Japão estão em princípio todos sujeitos ao Direito Privado e podem, desde logo por isso, ser objecto do direito real de propriedade privada, do direito real de superfície e do direito obrigacional de arrendamento.

Em 2006, cerca de 25%, em termos da área, dos terrenos pertencem à propriedade do Estado.[116] Sobre esses terrenos da propriedade estadual, há uma lei de gestão e disposição chamado *National Property Act* (Act No. 73 of 1948). E segundo o artigo 3.º desta lei, a propriedade nacional pode ser classificados em administrativa ou em simples. É administrativa a propriedade que se serve para uso do Governo, do público, da casa real ou dos empresários públicos. O resto é de propriedade simples. Enquanto administrativos, os terrenos em princípio não podem ser objecto de venda, troca,

---

[114] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, *passim*.

[115] *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, *passim*.

[116] CHEN WEN LONG/ZHUANG CUI YUN, *Introdução ao Sistema de Gestão sobre os Terrenos do Estado no Japão*, http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jspx?sysId=C09501045 .

nem arrendamento (artigos 18 e 19 do *National Property Act*). Já quanto aos terrenos de propriedade simples, o Estado pode, nos limites da lei, vender, alienar, trocar, arrendar, constituir um *trust* ou outros direitos privados (artigos 20 a 31 da mesma lei). O uso do direito real de superfície pelo Estado Japonês é admissível embora excepcional.[117]O arrendamento sobre terreno e a construção em cima erigida são registáveis e oponíveis a terceiros com o registo (Cfr. Artigo 605 do Código Civil e Artigo 10 do *Act on Land and Building Leases*). E em certas condições a transmissão dos direitos e o subarrendamento podem ser feitos sem o consenso do proprietário do terreno (Artigo 19 do *Act on Land and Building Leases*), o que apontará, nestes casos, para um direito de natureza real.

Tailândia

A Tailândia reconhece, em determinadas situações, a propriedade privada e reconhece ainda um direito de posse sobre terras. Sendo que se considera propriedade do Estado qualquer terra que não seja objecto de propriedade privada, nos termos do *Land Code Act*. Por outro lado, os titulares daquele direito de posse e ocupação tiveram de fazer prova desse direito e de real uso e aproveitamento da terra. O Estado poderá, em certas circunstâncias, fazer o reapossamento das terras. O departamento de terras (e, em alguns casos, outras entidades), emitem um determinado certificado constitutivo de titulação de terras. Há uma variedade grande que vai da estatuição de propriedade a meras licenças de ocupação altamente limitativas, passando por títulos que permitem os direitos de uso, posse, e mesmo, transferência desses direitos. O *Chanote* ou *Nor Sor 4 Jor* é o único título conferidor de propriedade neste contexto. O *Sor Kor 1* permite o direito de posse e ocupação da terra e pode, em certas circunstâncias, ser transmitido, pode ainda ser adquirido por sucessão *mortis causa,* e não terá limite temporal. Será, pois, um direito real superficiário não temporário. O *Nor Sor 3* permite apenas a mera detenção mas sem direito de posse.

Portugal

[117] CHEN WEN LONG E ZHUANG CUI YUN, *Idem*.

Em Portugal há pleno reconhecimento do direito de propriedade privada, incluindo sobre a terra; por conseguinte, é muito reduzida a importância doa formas de utilização e concessão da terra pública por particulares. Mas, de qualquer modo, este mecanismo existe e está regido legalmente.

Assinale-se a *Lei dos Solos*, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro e o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o *Regime Jurídico dos bens imóveis do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.*

A Lei dos Solos, destinou-se a substituir o Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, na parte em que se definem os princípios e normas fundamentais sobre a política de solos, e concentra e sistematiza dispositivos dispersos por leis avulsa, tendo havido a preocupação de dotar a Administração de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitida a rápida solução do problema habitacional. No artigo 5.º estabelece-se que nos terrenos já pertencentes à Administração ou que por ela venham a ser adquiridos, desde que destinados a determinados fins, sempre que a realização dos correspondentes empreendimentos não venha a ser efectuada pela Administração, só poderá ser cedido o direito à utilização mediante a constituição do direito de superfície. Salvo se as transmissões forem feitas a pessoas colectivas de direito público ou a empresas públicas. Poderá ainda ser autorizada a cedência dos terrenos, em propriedade plena, a entidades de direito privado.

O prazo do direito de superfície é determinado em função da natureza mas é, pelo menos, de cinquenta anos. O terreno destinado à construção de prédios para uso próprio tem um prazo de, pelo menos, setenta anos, renováveis por idênticos períodos, salvo casos em que a renovação é expressamente interdita. Na constituição do direito de superfície, serão sempre fixados prazos para o início e a conclusão das construções a erigir e serão adoptadas as providencias que se mostrem adequadas para evitar especulação na alienação do direito. O direito de superfície pode ser cedido contra o pagamento de uma quantia determinada ou de prestações periódicas. Os superficiários terão direito a indemnização pela extinção do direito de superfície, quando assim for convencionado no título de constituição, nos termos dos artigos 20.º e seguintes.

O Decreto-Lei 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o *Regime Jurídico dos bens imóveis do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais*, afirma que podem ser constituídos

direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, designadamente por não serem necessários à prossecução de fins de interesse público e não ser conveniente a sua alienação. Na constituição do direito de superfície devem ser fixados: o prazo do direito de superfície; a quantia devida pelo superficiário e os termos do pagamento; o início e a conclusão de eventuais construções a erigir nos imóveis (artigo 67º). A designação do superficiário é realizada através dos procedimentos de hasta pública, de negociação, com publicação prévia de anúncio, ou de ajuste directo (artigo 69º).O prazo estabelecido no acto de constituição não pode ser prorrogado, salvo convenção em contrário (artigo 70º). A transmissão do direito de superfície fica sujeita a autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças (artigo 71º). E, o superficiário tem direito a indemnização pela extinção do direito de superfície quando e nos termos convencionados no título de constituição (artigo 72º).

Espanha

Em Espanha permite-se a propriedade privada plena sobre os solos mas também de permite, nas terras públicas, a aquisição do direito de superfície sobre terrenos públicos a título oneroso ou gratuito. A Lei de Solos prescreve que no título constitutivo do direito de superfície deve constar que o prazo de duração deste direito não pode ultrapassar noventa anos e, quando haja lugar à constituição do direito de superfície a título oneroso, o pagamento do montante devido pode ser feito em dinheiro, incluindo o pagamento único ou em prestações em numerário ou em espécie. Além disso, a lei estipula que a avaliação do valor do terreno deve ser feita em função da actual finalidade do terreno, e não a finalidade e condições previstas para o futuro, com vista a evitar a classificação e posse de terrenos de forma especulativa.[118]

Os Estados que mantêm matriz jurídica idêntica à de Macau

Breve panorâmica

[118] Cfr., *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, *passim*.

Conforme se referiu anteriormente, a matriz do direito das terras de Macau é a portuguesa[119], *rectius*, a do *direito ultramarino*[120] posteriormente vazado na actual lei de terras, como aliás, resulta dos trabalhos preparatórios desta lei de terras vigente e do seu Preâmbulo. Ou seja, a legislação específica de Macau no domínio do *direito das terras* acha-se profundamente influenciada pelos sucessivos diplomas que regularam o regime de terras no Ultramar. [121] Como afirma TONG IO CHENG, no caso concreto da «Lei de Terras» de Macau, há uma íntima relação que a sua elaboração tem com a política e as orientações legislativas adoptadas por Portugal para as suas colónias, durante centenas de anos.[122]

A relevância do estudo do direito comparado nestas matérias foi já anteriormente devidamente sublinhada.

Nos vários países africanos de língua oficial portuguesa as constituições consagram este direito de propriedade privada[123].

Sendo ponto assente nestas ordens jurídicas o reconhecimento geral da propriedade privada é também verdadeiro que «*Onde nascem as diferenças é no objecto possível do direito de propriedade privada. Também aqui a técnica não é totalmente coincidente, mas no essencial todos os Estados determinam objectos insusceptíveis de titularidade privada (veja-se o n.º 2 do art. 202.º que considera fora do comércio, logo insusceptíveis de apropriação individual, as coisas que se integram no domínio público). As Constituições reservam um conjunto de bens para o domínio público do Estado, que podem depois ser ou não ampliados pela lei ordinária e em termos também eles mais ou menos amplos. O caso mais marcante é porventura o angolano: a lei das terras de Angola determina na al. j) do n.º 1 do seu art. 29.º que se integram no domínio público do Estado "outras coisas afectadas, por lei ou por acto administrativo". O ponto central de distanciamento num modelo que, na letra, é muito parecido, reside na admissibilidade ou não de constituição de*

---

[119] Por exemplo, *Textos para Consulta das Proposta de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares*, 2008, página 5, e TONG IO CHENG, *Os Direitos Patrimoniais na Lei Básica de Macau – Análise dos Regimes sobre a Protecção do Direito de propriedade, a sua Origem e Legitimidade*, Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau, 2008, CLÁUDIO MONTEIRO, *Regime jurídico dos solos e da construção urbana em Macau*, Revista Jurídica de Macau, 1997, páginas 346 e seguintes.

[120] Como se afirmou «*Apesar de algum avanço na matéria fundiária em Portugal e no Brasil, Angola, Guiné Bissau e Moçambique têm algo de comum e a experiência de cada um servirá de suporte para o outro. Timor-Leste poderá evitar muitos erros na matéria fundiária se tiver em conta as lições do passado destes países*»., BRAIMA BIAI, *Guiné-Bissau aprova novo Regulamento da Lei de Terras.*

[121] *Parecer* do Ministério Público (PGA), de 18 de Setembro de 1990.

[122] *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[123] Vide, para mais desenvolvimentos, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 600.

direitos de propriedade privada sobre prédios rústicos ou urbanos (...). Normalmente a questão vem colocado, tal como no título deste painel, sob a designação de propriedade da terra.»[124].

Com efeito, acompanhando o mesto texto, «*Enquanto que em Portugal, Cabo-Verde ou São Tomé e Príncipe, a terra qua tale não está integrada no domínio público, porque se reconhece originariamente o direito de propriedade dos privados, em Angola, Moçambique ou Guiné Bissau, as Constituições são muito claras em determinar que a propriedade pertence, na sua totalidade, originariamente ao Estado. Depois, o Estado poderá ou não, dentro de certas condições, alienar essa propriedade.*

Assim:

– o n.º 3 do art. 12.º da Constituição angolana dispõe que:

"A terra, que constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou colectivas, tendo em vista o seu racional e integral aproveitamento, nos termos da lei";

– o art. 109.º da Constituição moçambicana determina que "A terra é propriedade do Estado"(n.º 1) e que "A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada" (n.º 2);

– o n.º 2 do art. 12.º da determina que o solo é propriedade do Estado e o art. 13.º prevê apenas a possibilidade de o Estado concessionar a exploração da propriedade estatal.

Destas disposições podemos retirar dois modelos essenciais quanto à titularidade originária da terra:

– o que entende que a toda a terra pertence originariamente ao Estado;

– e o que apenas procede à reserva de certas coisas para o domínio público do Estado.

Por seu turno, quanto aos direitos que é possível constituir sobre a terra, seja ou não considerada originariamente do Estado, há também dois modelos:

– o que considera possível a constituição de direito de propriedade sobre a terra;

– o que apenas admite outros modelos de uso e exploração da terra, assentes noutro tipo de direitos reais ou na mera concessão da exploração da terra.».[125]

---

[124] ASSUNÇÃO CRISTAS, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada: entre a lei a prática*, I Congresso Do Direito De Língua Portuguesa, Jorge Bacelar Gouveia (Coordenação), Lisboa, 2010, páginas 37 e 38.

Ou seja, de um lado existem ordenamentos que consagram um regime de objecto universal; do outro, ordenamentos que excluem a propriedade privada sobre certos bens. Assim, Cabo Verde e São Tomé quando prevêem a propriedade privada fazem-no de modo geral, sem nenhuma exclusão objectiva. E, portanto, as pessoas privadas podem constituir domínio sobre qualquer coisa passível de ser objecto de direitos reais: bens móveis, construções, solo. Ao contrário, tanto a Guiné-Bissau, quanto Angola, como Moçambique declaram que a *terra* - é do domínio público do Estado. Assim, em Angola "*A terra (...) constitui propriedade originária do Estado*" (art. 15.0 n.o 1 CRA). Na Guiné-Bissau, dita o art. 12.0 n.0 2 CRGB que "*são propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, a riqueza florestal e as infra-estruturas sociais*". Por seu turno, o art. 109.° CRM declara que "*A terra é propriedade do Estado" e que está fora do comércio jurídico da transmissibilidade, não devendo ser "vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada*". Todavia, nestes últimos ordenamentos jurídicos prevêem-se instrumentos de domínio privado limitado. [126]

Como se afirma, «*Por estes, o Estado permite que um sujeito individualmente considerado, de direito privado, afecte a terra. aos seus interesses, de modo exclusivo, mas não pleno e por tempo limitado. Por outro lado, os interesses passíveis de serem prosseguidos por esses direitos são fixados pelo Estado.*[127]».

Uma pequena nota intercalar para alertar que, em vários destes ordenamentos jurídicos, ao lado do sistema legislado, ocorre um sistema costumeiro – com ou sem reconhecimento expresso – que, em várias situações, se distingue daqueloutro[128].

Prosseguindo na síntese dos regimes jurídicos agora em apreciação pode-se sumariamente descrever o seguinte cenário: a terra pertence ao Estado e é a este a quem compete, caso entenda que tal traz benefícios para a comunidade, assegurar a melhor forma da sua gestão, que pode ou não passar pela constituição de direitos de propriedade sobre a mesma. Destarte, em Angola admite-se em casos bastante circunscritos, em Moçambique não é admissível. Neste domínio há claramente o predomínio do público sobre o privado. É o Estado que decide como e quando os particulares podem

---

[125] ASSUNÇÃO CRISTAS, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada: entre a lei a prática*, I Congresso Do Direito De Língua Portuguesa, Jorge Bacelar Gouveia (Coordenação), Lisboa, 2010, páginas 38 e seguintes.

[126] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, páginas 600 e 601.

[127] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 601.

[128] Um certo paralelismo poderá aqui ser trazido no direito de Macau ancestral não escrito e a questão dos *sai chi kai*.

usar a terra. Esta construção estrutural é bem visível nos regimes legais relativos à propriedade e ao uso da terra que extravasam do Código Civil – leia-se, as leis de terras[129].

Avance-se então para o estudo de cada uma das ordens jurídicas agora particularmente consideradas.

Angola

O artigo 14.º da nova Constituição de Angola, de 2010[130]., estabelece que o Estado respeita e protege a propriedade privada das pessoas singulares ou colectivas e a livre iniciativa económica e empresarial exercida nos termos da Constituição e da lei.

Por seu turno, o artigo 15.º, simbolicamente epigrafado Terra, estabelece:

«*1. A terra, que constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou colectivas, tendo em vista o seu racional e efectivo aproveitamento, nos termos da Constituição e da lei.*

2. São reconhecidos às comunidades locais o acesso e o uso das terras, nos termos da lei.

3. O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de expropriação por utilidade pública, mediante justa indemnização, nos termos da lei.»[131].

O artigo 95.º determina quais os bens do domínio público e, nos n.º 2 e 3 afirma que os bens do domínio público são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, e, que a lei regula o regime jurídico dos bens do domínio público e define os que integram o do Estado e o das pessoas colectivas

---

[129] ASSUNÇÃO CRISTAS, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada: entre a lei a prática*, página 42.

[130] Para uma súmula do regime constitucional anterior, de similitude, nos aspectos essenciais, CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, I Congresso Do Direito De Língua Portuguesa, Jorge Bacelar Gouveia (Coordenação), Lisboa, 2010, páginas 88 e seguintes.

[131] Por seu turno, o Artigo 16.º (Recursos naturais) determina, «*Os recursos naturais, sólidos, líquidos ou gasosos existentes no solo, subsolo, no mar territorial, na zona económica exclusiva e na plataforma continental sob jurisdição de Angola são propriedade do Estado, que determina as condições para a sua concessão, pesquisa e exploração, nos termos da Constituição, da lei e do Direito Internacional.*». O artigo 95.º estabelece os bens do domínio público

de direito público, o regime e formas de concessão, bem como o regime de desafectação dos referidos bens.

Já o artigo 96.º, intitulado, Domínio privado, estabelece que os bens que não estejam expressamente previstos na Constituição e na lei como fazendo parte do domínio público do Estado e demais pessoas colectivas de direito público integram o domínio privado do Estado e encontram-se sujeitos ao regime de direito privado ou a regime especial, sendo a sua administração regulada por lei.

O Artigo 98.º sob epígrafe (Direitos fundiários) prescreve:

«*1. A terra é propriedade originária do Estado e integra o seu domínio privado, com vista à concessão e protecção de direitos fundiários a pessoas singulares ou colectivas e a comunidades rurais, nos termos da Constituição e da lei, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do presente artigo.*

2. O Estado reconhece e garante o direito de propriedade privada sobre a terra, constituído nos termos da lei.

3. A concessão pelo Estado de propriedade fundiária privada, bem como a sua transmissão, apenas são permitidas a cidadãos nacionais, nos termos da lei.»

Passada em revista breve a *constituição fundiária* angolana[132], importa agora avançar para o regime da Lei de Terras.

A *Lei de Terras de Angola*, aprovada pela Lei 9/04, de 9 de Novembro, dá corpo aos princípios constitucionais[133], e contém a regulação de uma particular categoria de coisas imóveis, justamente as terras, que vêm definidas como a *parte delimitada do solo, incluindo o subsolo, e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, a .que corresponda ou possa corresponder um número próprio na matriz predial respectiva e no registo predial.*[134] E, na medida em que esta lei contém a disciplina de uma dada categoria de coisas corpóreas, regulando o seu aproveitamento através de direitos sobre as mesmas, ela integra, nessa parte, o sistema jurídico de Direito Reais, sendo considerada uma lei excepcional face ao Código Civil, e encerra um subsistema autónomo de Direitos Reais relativamente às terras que permaneçam na propriedade originária do

---

[132] Esta pode ser encarada da seguinte forma: «*A Constituição Fundiária pode ser entendida como "o núcleo de normas e princípios fundamentais que regem o uso da terra estruturados em razão dos múltiplos fins que ela serve, ou das múltiplas actividades que nela são exercidas".*», CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 88.

[133] PEDRO SÁRAGGA LEAL et all, *Legislação Angolana de direito imobiliário e direito público Anotada,* vol. I, 2013, página 185.

[134] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 729.

Estado angolano, sendo que esse subsistema apresenta autonomia relativamente ao Direito Civil. Desde logo, por força dos princípios de natureza excepcional que consagra, face ao regime geral do referido Código Civil.[135]

Como se afirmou, «*Com efeito, na Lei das Terras encontram-se direitos reais que não estão previstos no Código Civil: o domínio útil consuetudinário e o direito de ocupação precária (art. 34. 0). Inversamente, figuras reais que podem incidir sobre imóveis no regime jurídico do Código Civil estão omissas na Lei das Terras, o que significa que não podem ser outorgados sobre esses bens, dada a taxatividade legal: o direito de usufruto, o direito de uso e as servidões prediais. Uma protecção dirigida a uma particular categoria de coisas corpóreas, princípios jurídicos próprios de natureza excepcional e um catálogo diverso de direitos reais, fazem da Lei das Terras um subsistema autónomo dentro do sistema jurídico geral de Direitos Reais de Angola.*».[136]

Com efeito, atente-se no Artigo 4.º intitulado princípios fundamentais da Lei de Terras:

«*A transmissão, constituição e exercício de direitos fundiários sobre os terrenos concedíveis do Estado está sujeita aos seguintes princípios fundamentais:*

a) Princípio da propriedade originária da terra pelo Estado.

b) Princípio da transmissibilidade dos terrenos integrados no domínio privado do Estado.

c) Princípio do aproveitamento útil e efectivo da terra.[137]

d) Princípio da taxatividade.

e) Princípio do respeito pelos direitos fundiários das comunidades rurais.

f) Princípio da propriedade dos recursos naturais pelo Estado.

g) Princípio da não reversibilidade das nacionalizações e dos confiscos.».

---

[135] Idem, páginas 729 e seguintes.

[136] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 732.

[137] «*Este princípio completa o núcleo definidor do regime das terras do Estado, isto é, das terras transmissíveis, e marca o regime de transmissibilidade da propriedade fundiária do Estado bem como a estrutura, o conteúdo e tipo (s) de direito (s) fundiário (s) transmissíveis maxime o direito de uso e aproveitamento.*», CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 96. Ou ainda, «*constitui um dos pilares da presente LT e baseia-se na necessidade de que não só os terrenos sejam aproveitados de forma útil e racional, mas também de forma efectiva*», PEDRO SÁRAGGA LEAL et all, *Legislação Angolana de direito imobiliário e direito público Anotada*, vol. I, 2013, página 188.

Alguns destes princípios são comuns à disciplina civil dos direitos reais, outros são princípios excepcionais dos direitos reais, os das alíneas a) e c), e outros ainda são princípios de outra incidência.

A Lei das Terras enumera cinco direitos reais[138] (art. 34.0 , n.°1), todos eles direitos reais de gozo:

a) Direito de propriedade;

b) Domínio útil consuetudinário;

c) Domínio útil civil;

d) Direito de superfície;

e) Direito de ocupação precária.

A Lei das Terras estabelece quais são os direitos que podem ter as terras por objecto sendo estes direitos denominados «*direitos fundiários*». «*Ora, os direitos subjectivos que têm coisas corpóreas por objecto são direitos reais. Não outra categoria de direitos subjectivos que tenha coisas corpóreas por objecto e todos os direitos que têm estas coisas por objecto constituem direitos reais: O que permite dizer, sem lugar a hesitação ou dúvida, que os direitos fundiários contemplados na Lei das Terras são verdadeiros direitos reais.*».[139]

Deste modo, na ordem jurídica angolana, «*aos direitos reais previstos e regulados no Direito Civil, em particular, no Código Civil, acresce uma outra categoria que tem por objecto as terras que estejam no domínio privado do Estado e que são denominados como "direitos fundiários". A natureza real dos direitos fundiários sujeita-os ao regime civil dos direitos reais em tudo aquilo que não seja contrariado pela Lei das Terras. E é isto que leva a que se fale com propriedade de um subsistema autónomo de Direitos Reais envolvendo as terras dentro do sistema geral angolano de Direitos Reais.*».[140]

O regime geral dos direitos reais fundiários de Angola pode ser resumido do seguinte modo:

---

[138] Assim, JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 734. Cfr. ainda, CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, páginas 96 e 107.° e seguintes.

[139] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 737.

[140] Idem, páginas 737 e 738.

O princípio estruturante da Lei das Terras reside na reserva ao Estado angolano da propriedade desses imóveis. E isto quer as terras se integrem no domínio público quer se integrem no domínio privado. Ao Estado surgem equiparadas as autarquias locais, se as terras lhes forem cometidas nos termos da lei. O princípio, de grande alcance ideológico, sofre depois uma considerável redução no seu impacto pela afirmação simultânea da transmissibilidade das terras concedíveis do domínio privado do Estado. Isto quer dizer, em primeiro lugar, que as terras cuja propriedade foi transmitida no passado a terceiro (nacional angolano) estão definitivamente de fora da esfera de propriedade do Estado angolano. Do mesmo modo, em segundo lugar, as terras que vierem a ser transmitidas pelo Estado sairão do seu domínio privado para integrar a esfera jurídica do adquirente, ou a quem este transmitir, por sua vez. O Estado angolano tem a propriedade das terras incluídas quer no domínio público quer no domínio privado. Porém, com excepção da propriedade, os demais direitos reais fundiários apenas podem recair sobre terras que façam parte do denominado domínio privado do Estado, porquanto apenas neste existem terras concedíveis. Os direitos fundiários previstos na Lei das Terras podem ter por objecto unicamente as denominadas terras ou terrenos concedíveis e as terras que, tendo sido propriedade originária do Estado Angolano, já tenham visto a propriedade transmitida a terceiro estão igualmente fora do âmbito das terras concedíveis. A constituição e a transmissão de direitos reais fundiários, originariamente na titularidade do Estado, está, naturalmente, na dependência deste. Seja como for, tanto a transmissão da propriedade como a oneração desta não constituem actos livres do Estado angolano, ou das autarquias locais se a propriedade das terras lhes pertencer, uma vez que a Lei das Terras submete esses actos ao princípio do aproveitamento útil e efectivo.[141]

Quanto ao exercido de direitos reais fundiários pode-se afirmar que é matéria que se encontra dominada pelo princípio afirmado do aproveitamento útil e efectivo das terras. Este princípio, de cariz excepcional no confronto com o regime jurídico constante do Código Civil, vincula o titular do direito real fundiário, incluindo o proprietário, no aproveitamento da coisa, retirando-lhe o arbítrio na decisão sobre ele. Essa vinculação começa pelo fim do aproveitamento, o qual pode ser fixado logo no próprio acto de constituição ou transmissão do direito fundiário ou posteriormente, por medida administrativa de planeamento e continua pela medida do mesmo. Note-se que a vinculação do titular do direito fundiário a deveres de aproveitamento gera consequências em caso de violação. Assim, a responsabilidade civil pelos danos causados pelo titular do direito real fundiário que não

[141] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, páginas 740 e seguintes, CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, páginas 93 e seguintes.

cumpriu os deveres referidos não briga com a posição real do mesmo. Há, porém, consequências da violação da vinculação legal a um dado aproveitamento, portanto, de um exercício pelo titular que não respeita os deveres legais, que se repercutem na posição do titular e, no limite, pode mesmo ocorrer a extinção do direito fundiário.[142]

No que respeita à extinção dos direitos reais da Lei de Terras, o art. 64.º contém um elenco de factos extintivos dos direitos fundiários menores. São eles:

O decurso do prazo se não houver renovação do mesmo pela entidade concedente;

Pelo seu não exercício ou pela inobservância dos índices de aproveitamento útil e efectivo durante três anos consecutivos ou seis anos interpolados, qualquer que seja o motivo;

Pela aplicação do terreno a fim diverso daquele a que ele se destina;

Pelo exercício do direito fundiário em contravenção do disposto no art.º 18.º , isto é o fim económico e social que justificou a sua atribuição.;

Pela expropriação por utilidade pública;

Pelo desaparecimento ou inutilização do terreno.

Refira-se que há quem defenda expressamente a tese de que pode existir uma posse nos termos de qualquer um dos direitos fundiários previstos na Lei das Terras. Isto implica a aplicação do regime da posse previsto no Código Civil, com excepção do regime da usucapião, em tudo aquilo que não seja contraditado pela Lei das Terras.[143]

Importa agora traçar uma breve panorâmica do regime especial dos direitos reais fundiários na lei de terras de Angola. No regime jurídico das terras encontram se direitos reais que são comuns ao Direito Civil (propriedade, enfiteuse, superfície) e outros que são criados de novo (domínio útil consuetudinário e direito de ocupação temporária). Mesmo neste último caso, porém, a novidade respeita essencialmente ao direito de ocupação temporária, uma vez que o domínio útil

[142] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, páginas 747 e 748.
[143] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 750.

consuetudinário surge decalcado do domínio útil civil, excepto quanto á sua fonte (o costume). Isto quer dizer, que o regime jurídico da Lei das Terras é tributário numa larga parte do Código Civil.[144]

- Assim, e em primeiro lugar, surge a **propriedade**, a qual é, pois, a do Código Civil, o que significa, sem lugar a dúvidas, que a propriedade da Lei das Terras é a propriedade privada do Direito Civil, não existindo outra a considerar.[145]É um direito fundamental e é o direito fundiário por excelência, havendo, no entanto, restrições legais várias[146].

- O **domínio útil consuetudinário**, o qual não tem a sua conformação típica na lei, dado que esta se limita a remeter para o costume, sem concretizar o conteúdo de aproveitamento das terras que cabe ao titular. O aproveitamento das terras em concreto nos termos deste direito depende do que o costume estipular. Seja como for, este direito admite o uso e a fruição da coisa em toda a plenitude, deixando ao titular quer o aproveitamento das utilidades da terra quer os frutos e créditos que a mesma for susceptível. E, embora a denominação seja muito semelhante, o domínio útil consuetudinário não se confunde com o domínio útil civil. [147]

- O **domínio útil civil**, o qual é visto como tipo real do Código Civil, dado que a Lei das Terras não consagra um tipo novo de domínio útil, remetendo quanto ao conteúdo deste direito para o regime do Código Civil[148]. «*O domínio útil (enfitêutico) é um conjunto de poderes mais fortes que os do direito de superfície enquanto se comportam como se tratasse da propriedade.*»[149] O domínio útil civil constitui-se como direito perpétuo, sem prejuízo do direito de remição.[150] Mas, saliente-se, o elenco de poderes que integra o conteúdo típico do domínio útil no Código Civil não pode ser transposto integralmente para o domínio da Lei das Terras, apesar da remissão aparentemente sem ressalvas que é feira naquela, porquanto o desenho típico do domínio útil civil da Lei das Terras

---

[144] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 751.
[145] Para mais desenvolvimentos, JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, páginas 752 e seguintes, CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 107.
[146] PEDRO SÁRAGGA LEAL et all, *Legislação Angolana de direito imobiliário e direito público Anotada,* vol. I, 2013, página 217.
[147] Para mais desenvolvimentos, JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, páginas 757 e seguintes, CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 107.
[148] Aqui, no Código Civil, o enfiteuta tem direito a usar e fruir o prédio como coisa sua; a constituir ou extinguir servidões ou o direito de superfície; alienar ou onerar o seu domínio por acto entre vivos ou por morte; preferir na venda ou dação em cumprimento do domínio directo, ficando graduado em último lugar entre os preferentes legais; a obter a redução do foro ou a encampar o prazo; a remir o foro.
[149] CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 108.
[150] O poder de remissão pode ser exercido a partir de 20 anos de duração do direito e tem o custo de 10 foros. A remissão causa a extinção do domínio útil civil, adquirindo o enfiteuta a propriedade da terra. Cessa, pois, a oneração da propriedade, que passa para a esfera jurídica do até aí titular do domínio útil civil.

acaba, assim, inevitavelmente por apresentar matizes diversas do tipo regulado no Código Civil, embora o direito- seja o mesmo.[151]

- O **direito de superfície** previsto na Lei das Terras como direito fundiário é o mesmo tipo de direito real que se encontra regulado no Direito Civil, nomeadamente, no Código Civil. O art.. 39.º, n.o 2, da Lei das Terras remete para a disciplina normativa do Código Civil, o que envolve a delimitação positiva e negativa do conteúdo de aproveitamento das terras que o direito de superfície permite, confirmando justamente que a superfície da Lei das Terras é a mesma do Direito Civil. Mas, e com interesse para Macau, diferentemente do que sucede no regime geral do Código Civil, o direito de superfície relativa a terras não pode ser constituído com carácter perpétuo e, com prazo, não pode exceder os sessenta anos. A superfície pode ser constituída a título oneroso (a regra) ou a título gratuito. No primeiro caso, as partes podem convencionar um preço pela constituição do direito ou acordar que o superficiário ficará obrigado a pagar uma prestação anual (canon superficiário).[152]

- O **direito de ocupação temporária** é a última figura prevista na Lei de Terras. Parece moldar-se na sua aparência na figura do arrendamento. A Lei das Terras alude várias vezes a ele, nomeadamente, através da referência ao facto constitutivo, o contrato de arrendamento, e à renda. «*Trata-se, no entanto, de um tipo novo de direito real, que não deve confundir-se com a locação, em particular, com o arrendamento, visto que este não tem natureza de direito real. Isto percebe-se bem atentando-se no regime jurídico instituído para este direito na Lei das Terras.*».[153] Ou seja, não deve o intérprete deixar iludir-se pelo *nomen juris* de dado instituto devendo outrossim guiar-se pelo concreto regime legal desse mesmo instituto, como não se deve manter amarrado a possíveis concepções tradicionais quando é a lei que com elas rompe. Este instituto tem como fim permitir que alguém use o terreno para construir instalações provisórias de apoio a determinadas actividades.[154] Este direito surge da necessidade de se consagrar uma forma expedita de ocupação licenciada de terrenos do Estado ou dos órgãos locais e ao mesmo tempo de disciplinar a ocupação desregrada e gratuita, como é o caso doa mercados ao ar livre[155]. O direito de ocupação temporária oferece a particularidade de poder incidir não apenas sobre os terrenos concedíveis do domínio privado do Estado mas igualmente sobre bens do domínio público, havendo, assim, uma diferença substancial

---

[151] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 761.
[152] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, páginas 764 e seguintes.
[153] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 766. RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 603, refere-se, no entanto, a esta ocupação como «*uma oneração preparatória e acessória de outros direitos*».
[154] Note-se que «*O desenho legal desta figura torna difícil justificar a criação da mesma, visto que o direito de superfície abrange potencialmente o conteúdo de aproveitamento previsto para a ocupação temporária e está disponível no catálogo de direitos fundiários previstos na Lei das Terras.*», JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 767.
[155] CARLOS FEIJÓ, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, página 109.

quanto ao âmbito objectivo deste direito quando comparado com os demais direitos reais fundiários, que só podem recair sobre terras do domínio privado do Estado ou de autarquia local. A Lei das Terras prevê que o direito de ocupação temporária só possa ser atribuído com a duração máxima de um ano mas A renovação sucessiva é, no entanto, um efeito automático da lei, caso nenhuma das partes tenha exercido a denúncia do contrato para o final do prazo ou não haja ocorrido um qualquer outro facto extintivo do direito. Quando, para evitar o detrimento do terreno, o ocupante não possa levantar as instalações recebe uma indemnização calculada segundo as regras do enriquecimento sem causa[156]. Finalmente, refira-se que pela constituição do direito de ocupação temporária é devida uma renda, que configura, assim, um ónus real que recai sobre o titular do direito. [157]

Moçambique

A Constituição da República Popular de Moçambique de 2004, guarda os princípios directores do direito patrimonial privado, e desse modo, também dos direitos reais: as garantias de estado de Direito (art. 3.º), liberdade (Preâmbulo, art. 11.º al. f)), igualdade (arts. 11.º, al. e), 35.º) e de propriedade privada (art. 82.º, n.º 1) e a regra da excepcionalidade das expropriações.[158]

Vejamos então:

«*Artigo 82*

(Direito de propriedade)

1. O Estado reconhece e garante o direito de propriedade.

2. A expropriação só pode ter lugar por causa de necessidade, utilidade ou interesse públicos, definidos nos termos da lei e dá lugar a justa indemnização.».

Todavia, estabelecem outros precitos constitucionais o seguinte:

«*Artigo 109*

---

[156] Cfr., PEDRO SÁRAGGA LEAL et all, *Legislação Angolana de direito imobiliário e direito público Anotada,* vol. I, 2013, página 224.
[157] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, 2013, página 767 e seguintes.
[158] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução*, I Congresso Do Direito De Língua Portuguesa, Jorge Bacelar Gouveia (Coordenação), Lisboa, 2010,página 51.

(Terra)

1. A terra é propriedade do Estado.

2. A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.

3. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano.»

«Artigo 110

(Uso e aproveitamento da terra)

1. O Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.

2. O direito de uso e aproveitamento da terra é conferido às pessoas singulares ou colectivas tendo em conta o seu fim social ou económico.»

«Artigo 111

(Direitos adquiridos por herança ou ocupação da terra)

Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída à outra pessoa ou entidade.»

Ou seja, O artigo 82.º estatui que "*O Estado reconhece e garante o direito de propriedade*". Portanto, à partida dir-se-ia que pode, em abstracto, existir apropriação jurídico-privada de coisas em Moçambique. Sim, mas, como visto, importa distinguir consoante o objecto da afectação. A *terra* não pode ser afectada nos termos do direito de propriedade, i.e., de um direito subjectivo de exclusivo no aproveitamento e na disposição e oneração da coisa. O art. 109.º CRM declara que "*A terra é propriedade do Estado*" e que está fora do comércio jurídico da transmissibilidade, não devendo ser "*vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada*". No entanto, admite-se uma afectação privada da terra que seja um "*meio universal de criação da riqueza*

e do bem-estar social" de *"todo o povo moçambicano"* no dizer do art. 110.º CRM: o *direito de uso e aproveitamento da terra* (DUAT). Cabe ao Estado determinar as condições de uso e aproveitamento da terra (art. 110.º, n.º 2, CRM).[159]

O uso da terra está regulado pela *Lei de Terra* (Lei 19/97, de 7 de Outubro) e pelos respectivos *Regulamento de Terras* para o solo não urbano (Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro) e *Regulamento do Solo Urbano* (Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro). De salientar que a Lei de Terra de Moçambique tem sido apontada como um modelo para África.[160]

O art.1.º da LT define o direito de uso aproveitamento da terra[161] (doravante, DUAT) como o "*direito que as pessoas singulares ou colectivas e as comunidades locais adquirem sobre a terra, com as exigências e limitações da presente Lei*". Antecipando o núcleo do respectivo regime no quadro geral dos direitos reais e dos direitos subjectivos podemos nós mesmos defini-lo como a afectação, eventualmente temporária, em termos reais de uma parcela de superfície de solo ao gozo de uma pessoa individualmente considerada dentro dos limites da propriedade que o Estado tem sobre a mesma, sendo que o seu objecto imediato é o gozo, pelo uso e aproveitamento. O objecto *mediato* é a terra.[162]

É um direito real.[163] Há quem afirme que, «*consolidou-se em Moçambique a ideia de que o direito de uso e aproveitamento da terra constitui um novo direito real sui generis.*[164]». Ou ainda, «*O direito de uso é um direito real de gozo sobre imóvel que é da propriedade do Estado, sujeito, por isso a limites. Efectivamente, o DUAT confere ao seu titular poderes que são, no essencial, semelhante aos do direito de superfície.*».[165]

---

[159] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução,* páginas 51 e 52 e, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, páginas 607 e 608.
[160] EDUARDO MEDEIROS, *Contribuição para o Estado da Arte das continuidades e mudanças em Moçambique Vinte e cinco anos de Estudos Moçambicanos*, 2008, página 33.
[161] As semelhanças com a expressão da Lei Básica, artigo 7.º, são óbvias: «*uso e desenvolvimento*».
[162] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 609. Veja-se também PAULO DANIEL COMOANE, *O conteúdo do direito de propriedade do Estado sobre a terra à luz da Constituição da República de Moçambique*, e MANUEL GUILHERME JÚNIOR, *Protecção jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Moçambique*, páginas 155 e seguintes e 195 e seguintes, respectivamente, ambos em Contribuições jurídicas sobre a união de facto e direitos sobre a terra em Macau e Moçambique, Wei Dan e Orquídea Massarongo Jona (coordenação), 2011.
[163] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução,* página 54, MANUEL GUILHERME JÚNIOR, *Protecção jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Moçambique,* página 196.
[164] PAULO DANIEL COMOANE, *O conteúdo do direito de propriedade do Estado sobre a terra à luz da Constituição da República de Moçambique,* página 155.
[165] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 615.

Todavia, assinale-se que, dada a não declaração legal expressa da natureza real do DUAT – que não a sua tipificação, entenda-se - há quem defenda a clarificação da natureza jurídica do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra porquanto se poderão apresentar dificuldades de determinar a essência, o conteúdo do DUAT e dificuldade para os particulares e os órgãos da Administração da justiça de escolher o meio certo para a defesa do DUAT[166]. Ou seja, uma preocupação que, no essencial, bem poderá ecoar na RAEM e sua futura lei de terras.

Ou seja, a terra é usada e aproveitada através da *implantação* ou da *manutenção* de uma plantação ou obra e ao, mesmo tempo, o titular do DUAT *tem o direito de propriedade sobre as coisas que plantar ou construir sobre o solo.* Essas infra-estruturas, construções e benfeitorias podem ser objecto de transmissão autónoma entre os vivos.[167] E deve fazer-se uma leitura estrutural daquela designação: ela aponta para o direito de manter o solo *como é recebido* (uso) ou de nele se *incorporar plantação ou construção* (aproveitamento), i.e., uma benfeitoria. Deste modo, o direito de uso e aproveitamento tem como conteúdo positivo *o uso e fruição do solo como é recebido ou após benfeitorias*. O sentido funcional desse uso e fruição serão ditados pela finalidade. O conteúdo concreto desse uso ou dessa fruição dependerá do modo pelo qual o direito se constituiu: será nos termos da posse nos casos de constituição por ocupação ou por usucapião (cf. art. 12.º, als. a) e b), LT); será nos termos do plano de exploração no caso de concessão administrativa (cf. arts. 12.º, al. c), e 19.º LT).[168]

O DUAT é temporário se for para actividade económica, conhecendo um prazo máximo de 50 anos, renovável por igual período a pedido do interessado. Após o período de renovação, um novo pedido deve ser apresentado. Já se for para habitação própria ou para exploração familiar por pessoa singular nacional não tem prazo, sendo perpétuo. Também não está sujeito a prazo o DUAT adquirido por ocupação pelas comunidades locais. Todavia acaba por ser, na prática, uma situação jurídica que até pode ser perpétua.[169]

Note-se que o *direito de uso e aproveitamento* está imbuído fortemente pela ideia de função social: o direito de uso e aproveitamento é concedido "*tendo em conta o seu fim social ou económico*" conforme declara o art. 110.º, n.º 2, CRM. E, em especial, a autorização de uso e aproveitamento de uma parcela de solo está dependente da apresentação de um plano de exploração ou de um projecto de investimento, com um calendário. O seu não cumprimento acarreta a extinção

---

[166] Eduardo CHIZIANE, *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras,* 2007.
[167] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, *ob. e loc. cit.*.
[168] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução,* página 59.
[169] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 642.

do direito de uso e aproveitamento, nos termos do art. 18.º, n.º 1, al. a), LT, conforme sublinha RUI PINTO.[170]

A Lei de Terras prevê no seu art. 12.º os modos ditos de aquisição da titularidade do direito. Na verdade, são modos de constituição originária de uma situação jurídica que não pré-existia. Em primeiro lugar, o direito de uso e aproveitamento pode ser concedido *mediante autorização de pedido apresentado por pessoas singulares ou colectiva* na forma estabelecida na Lei de Terras (art. 12.º al. c) LT). Trata-se de um acto jurídico-administrativo.[171] Um segundo modo de aquisição da titularidade do DUAT é a aquisição por *ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras que não contrariem a Constituição* ((art. 12.º al. a) LT). E também o art. 111.º CRM reconhece e protege *no momento da titularização do direito de uso e aproveitamento* "os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente concedida à outra pessoa ou entidade", e trata-se de uma *aquisição por apossamento feito nos termos de um costume*. O art. 12.º, al. b), LT prevê ainda como uma causa de aquisição do direito de uso e aproveitamento a "ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos". Saliente-se que esses sujeitos não podem adquirir o direito de propriedade nos termos gerais do Código Civil, mas um direito real de gozo menor. [172]

A prova dos direitos de uso e aproveitamento – *i. e.*, o que faz fé pública – é feita por meio de um título emitido pelos serviços de Cadastro, conforme o art. 13.º, n.º 1, e 15.º, al. a), LT: a "certidão de extracto do registo", no dizer do art. 21.º, n.º 1, al. a), RLT (cf. ainda art. 13.º LT). No entanto, segundo al. b) deste art. 15.º LT a respectiva prova pode ainda ser feita por via prova testemunhal apresentada por membros, homens e mulheres, das comunidades locais e peritagem e outros meios permitidos por lei.

Já no que toca à transmissão e oneração, e com evidentes paralelismos com a legislação de Macau, o art. 16.º, n.os 1 e 4, LT e, bem assim, os arts. 13.º, n.º 5, LT e 15.º, n.º 1, RLT prevêem os seguintes factos transmissivos do solo *a. herança*, nos termos gerais, sem prejuízo da necessidade de autorização em matéria mineira (cf. art. 43.º LM e 104.º RLM); *b.* no caso de prédio urbano, *a transmissão* inter vivos *como resultado da transmissão* inter vivos *do respectivo imóvel*; *c.* por

---

[170] *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução*, páginas 61 e 62.
[171] Sobre esta questão e o procedimento, RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução*, páginas 67 e seguintes.
[172] Idem.

divisão ou desmembramento do uso e aproveitamento na titularidade de uma comunidade local. Por outro lado, seja qual for o tipo de prédio, se o solo em si não pode ser onerado já o podem essas mesmas construções e benfeitorias desde que, naturalmente, constituam coisas autónomas, admitindo a lei hipoteca a hipoteca (cf. art. 16.° n.° 5 LT) sobre elas. Ora, claramente isso significa uma transmissibilidade plena a terceiros, nomeadamente por via judicial, em sede de execução de hipoteca e de garantias patrimoniais. Portanto, também o arresto e a penhora são possíveis. Esta abertura legal à transmissibilidade do direito de uso e aproveitamento reveste a maior importância pois abre porta ao efectivo tráfego jurídico do direito de uso e aproveitamento.[173]

No que se refere à extinção do DUAT, nomeadamente quanto às causas especiais de extinção, a Lei de Terras prevê os seguintes factos extintivos do direito de uso e aproveitamento, segundo o seu art. 18.°:

a. o não cumprimento do plano de exploração ou do projecto de investimento, sem motivo justificado, no calendário estabelecido na aprovação do pedido;

b. a revogação por motivos de interesse público;

c. o termo do prazo ou renovação;

d. a renúncia do titular.

Há aqui, uma vez mais, alguma similitude com o direito de superfície[174]. E, de novo, com o regime actual e futuro da Lei de Terras de Macau.

Quanto à importante tópica da violação e tutela, sendo um direito real de gozo o uso e aproveitamento pode ser objecto das respectivas vias de tutela. Aliás, o art. 13.° n.° 1 al. a) RLT prevê, em termos muito genéricos, que os titulares do DUAT têm direito a "*defender-se contra qualquer intrusão de uma segunda parte, nos termos da lei*". Destarte, os meios de tutela serão de direito privado, salvo, naturalmente, o uso das vias administrativas em sede de concessão do direito e publicidade registal.[175]

Guiné Bissau

[173] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução,* páginas 77 e seguintes.
[174] RUI PINTO, *O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra de Moçambique: uma introdução,* página 79.
[175] Idem, páginas 84 e seguintes.

A Constituição da Guiné-Bissau estabelece:

«Artigo 12°

1 - Na República da Guiné-Bissau são reconhecidas as seguintes formas de propriedade:

a) A propriedade do Estado, património comum de todo o povo;

b) A propriedade cooperativa que, organizada sob a base do livre consentimento, incide sobre a exploração agrícola, a produção de bens de consumo, o artesanato e outras actividades fixadas por lei;

c) A propriedade privada, que incide sobre bens distintos do Estado.

2 - São propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, a riqueza florestal e as infra-estruturas sociais.»

«Artigo13°

1 - O Estado pode dar, por concessão, às cooperativas e outras pessoas jurídicas singulares ou colectivas a exploração da propriedade estatal desde que sirva o interesse geral e aumente as riquezas sociais.».

Há quem note a excepcionalidade desta Constituição ao apenas se cingir com o mero reconhecimento da propriedade privada sobre bens distintos do Estado.[176] E é muito clara em determinar que a propriedade pertence, na sua totalidade, originariamente ao Estado. Ou seja, não reconhece a propriedade privada sobre terras, admitindo a possibilidade de concessão, dada a cooperativas e outras pessoas jurídicas singulares ou colectivas, da exploração da propriedade estadual "*desde que sirva o interesse geral e aumente as riquezas sociais*" (art. 13.º). Portanto, na Guiné-Bissau podem ceder-se, temporariamente, as faculdades de uso e fruição do solo, permanecendo a propriedade no Estado[177]. Contudo, a evolução pode levar subtilmente a que o

[176] ASSUNÇÃO CRISTAS, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada: entre a lei a prática*, página 37.
[177] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 601.

reconhecimento dos direitos privados seja na prática e na consciência social bastante mais amplo do que a letra da lei parece admitir[178].

A Lei da Terra é a lei n.º 5/98, de 23 de Abril[179], a qual regulamenta o regime jurídico do uso privativo da terra, integrada no domínio público do Estado. E, da sua conjugação com a Constituição, resulta «*Alguma indefinição se verifica também na Guiné-Bissau. Embora o art. 12/2 da Constituição (1993) declare propriedade do Estado o solo, os textos vigentes já têm sido entendidos no sentido de abertura à propriedade privada da terra*».[180]

O artigo 4º, *Do Uso da Terra*, estabelece:

«1. *A todos os cidadãos é reconhecido, nos termos da presente lei, o direito de uso privativo da terra, sem discriminações de sexo, de origem social ou de proveniência dentro do território.*

2. Para fins de exploração económica, habitacional, de utilidade social e outras actividades produtivas e sociais, o Estado pode conferir direitos de uso privativo das terras a entidades nacionais ou estrangeiras, individuais ou colectivas, tendo em conta o interesse nacional superiormente definido nos planos e nos objectivos de desenvolvimento económico e social.

3. Os referidos direitos de uso privativo serão conferidos mediante:

a) Uso consuetudinário;

b) Concessão».

Na mesma lei se estabelece, artigo 9.º, que poderão ser objecto de uso privativo dos terrenos dominais, rurais ou urbanos, livres de ocupação, com exclusão das zonas de protecção integral e das ocupadas pelo Estado para fins de utilidade pública. E que o direito de uso privativo de terrenos dominiais só pode ser atribuído mediante uso consuetudinário e concessão.

---

[178] ASSUNÇÃO CRISTAS, *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada: entre a lei a prática*, página 39.

[179] Assinale-se ainda o Regulamento da Lei das Terras, de 2008.

[180] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos De Utilização Da Terra*, e ANABELA ROSA GOMES, *Comentários ao Projecto da Lei da Terra*, Direito e Cidadania, 1998.

Na lei define-se a concessão rural enquanto contrato administrativo, oneroso ou gratuito, pelo qual o Estado transfere para uma entidade particular o uso privativo da terra, para fins agrícolas, pecuários, agro-pecuários, agro-industriais, silvícolas e turísticos, em zonas localizadas fora dos limites das áreas urbanas; e a concessão de superfície, a qual é o contrato administrativo, oneroso ou gratuito, pelo qual o Estado transfere para uma entidade particular a faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra para fins habitacionais, comerciais, industriais ou culturais, entre outros, em terrenos localizados dentro dos limites das cidades ou povoações e respectivas zonas de expansão.

Quanto ao conteúdo do direito de uso privativo, afirma o artigo 12.º da lei, que qualquer título de uso privativo em vigor, confere aos respectivos titulares o direito de utilização, de exploração e de fruição, em exclusivo, das terras dominais a que respeitam, para os fins e com os limites consignados no respectivo contrato. E, se a utilização permitida envolver a realização de obras ou alterações, o direito de uso privativo abrange poderes de construção e de transformação, entendendo-se que tantas as construções efectuadas como as instalações desmontáveis e as benfeitorias se mantêm na propriedade dos titulares do direito de uso privativo, até expirar o prazo da respectiva concessão. Por outro lado, o titular do direito do uso privativo pode constituir hipoteca sobre bens imóveis e as benfeitorias que, devidamente autorizado, edificou no terreno ou sobre quais legalmente tenha adquirido o direito de propriedade.

Ou seja, estamos novamente a navegar em águas muito próximas do direito de Macau e, conforme resulta do preceituado, este direito de uso privativo configura-se como um direito real.

O processo de concessão, mesmo que iniciado a requerimento de interessado prevê a consulta pública. Refira-se ainda o processo especial transitório de conversão dos títulos em vigor que estabelece que o título de concessão anterior à entrada em vigor da lei deverá ser convertido em novos títulos, no prazo de dois anos, ao requerimento de conversão bastará apenas juntar o apenas juntar o título de concessão anterior ou a licença de uso e ocupação, cabendo ao requerente suportar apenas os encargos administrativos e, as licenças de uso e de ocupação são equiparadas a títulos de concessão para os fins de conversão.

Uma última nota para assinalar que, nos termos do artigo 17.º, se procede a um reconhecimento/estatuição formal de um direito de gestão e de exploração comunitária das terras às populações residentes, de acordo com os costumes e práticas locais, ao abrigo do denominado regime do uso consuetudinário, direito este que se configurará como um direito real de gestão.

Timor-Leste

Estabelece-se na Constituição de Timor-Leste:

«Artigo 54.º

(Direito à propriedade privada)

1. Todo o indivíduo tem direito à propriedade privada, podendo transmiti-la em vida e por morte, nos termos da lei.

2. A propriedade privada não deve ser usada em prejuízo da sua função social.

3. A requisição e a expropriação por utilidade pública só têm lugar mediante justa indemnização, nos termos da lei.

4. Só os cidadãos nacionais têm direito à propriedade privada da terra.».

E ainda:

«Artigo 139.º

(Recursos naturais)

1. Os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional.»

«Artigo 141.º

(Terras)

São regulados por lei a propriedade, o uso e a posse útil das terras, como um dos factores de produção económica.»

Está em curso, com alguns percalços, de apreciação uma reforma legislativa onde se inclui um projecto de lei relativo à propriedade dos imóveis[181], vulgo Lei de Terras.[182]

Com essa futura lei pretende-se «*O pleno exercício deste direito depende da resolução do actual estado de indefinição quanto à titularidade dos bens imóveis. Com o objectivo de regularizar a situação jurídica dos bens imóveis em Timor-Leste, promover a distribuição da propriedade aos cidadãos e garantir o acesso de todos à terra, a presente lei estabelece o Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis e cria mecanismos que permitem identificar os legítimos proprietários e reconhecer e atribuir os primeiros direitos de propriedade da República Democrática de Timor-Leste.*»[183].

São denominados direitos anteriores primários os direitos informais de propriedade, o direito de propriedade perfeita e o *hak milik*, e secundários, o aforamento, o *hak guna bangunan* e o *hak guna usaha*. Os direitos anteriores secundários de aforamento, cuja caducidade seja posterior a 28 de Novembro de 1975, são considerados válidos. Os direitos anteriores secundários de *hak guna bangunan* e *hak guna usaha*, cuja caducidade seja posterior a 30 de Agosto de 1999, são considerados válidos.

Consagram-se os seguintes tipos de direitos: Direitos informais de propriedade, os direitos sobre bens imóveis, costumeiros e decorrentes da posse duradoura, que tenham as características essenciais do direito de propriedade. A Propriedade perfeita, o direito de gozo de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição de bens imóveis, reconhecido como tal na lei aplicável durante a administração portuguesa. O aforamento, o direito do foreiro ao uso e fruição de um bem imóvel, mediante o pagamento de um foro, com possível direito de remição, reconhecido como tal na lei aplicável durante a administração portuguesa. O *Hak milik*, o direito de gozo de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição de bens imóveis, reconhecido como tal na lei aplicável durante a administração indonésia; O *Hak guna-bangunan*, o direito a construir ou manter, temporariamente, uma obra em terreno alheio, reconhecido como tal na lei aplicável durante a administração indonésia; O *Hak guna-usaha*, o direito ao aproveitamento económico da terra do

---

[181] Sobre este projecto, FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *O projecto de lei relativo à propriedade dos imóveis em Timor-Leste.*

[182] *Relatório Final Da Consulta Pública Para A Revisão Do Pacote De Lei De Terras*, Ministério da Justiça do V Governo Constitucional de Timor-Leste. Em vigor estava a Lei N.º 1/2003, de 10 de Março, Regime jurídico dos bens imóveis i parte: titularidade de bens imóveis.

[183] *Relatório Final Da Consulta Pública Para A Revisão Do Pacote De Lei De Terras.*

Estado por um determinado período de tempo, reconhecido como tal na lei aplicável durante a administração indonésia. Detêm estes direitos a natureza de direitos reais de gozo.

De sublinhar a previsão de processos de despejo de ocupante arbitrário de bem imóvel do Estado mas, de outra banda, consagra-se uma protecção especial quando em causa esteja a casa de morada de família, com vista a evitar evidentes dramas e, assim, procurar soluções de equilíbrio, proporcionalidade e justiça.[184]

V

DIREITOS REAIS

É conveniente dispensar algumas páginas à questão da dogmática dos *Direitos Reais*. Na normalidade das coisas, estas referências poderiam eventualmente ser dispensadas ou meramente objecto de menções esparsas ou laterais. Todavia, dadas algumas dúvidas que se foram verificando no decurso da análise e discussão da proposta de lei de terras e, bem assim, a alusão ou tentativa de importação artificial de figuras desconhecidas do nosso ordenamento jurídico – de que constitui exemplo paradigmático a nebulosa figura do direito pré real[185] – afigura-se adequado, com vista a uma informação, análise e dilucidação de questões centrais, que se desenvolvam algumas questões que assentam em algumas questões estruturais e fundantes do ordenamento jurídico próprio da Região Administrativa Especial de Macau.

Umas palavras breves sobre uma eventual importação, desnecessária da figura jurídica do direito pré-real. A imposição deste *tertium genus*, não só nada de útil vem acrescentar à secular tradição romano-germânica que enforma o direito próprio de Macau como também pode ser vista como um entorse ao sumo princípio «*Um País, Dois Sistemas*» e à autonomia da RAEM e seu ordenamento jurídico. Aliás, mesmo autores do continente chinês que propõem alguma abertura a esta figura alienígena no âmbito da lei de terras, acabam por, no final, afastar a sua aplicação. As características do direito pré-real seriam as seguintes: a constituição do direito precisa de ser em

[184] Vide, FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *O projecto de lei relativo à propriedade dos imóveis em Timor-Leste*, página 503.
[185] SUN XIANZHONG, *O estudo comparado dos regimes jurídicos dos solos em China continental e RAEM*.

conformidade com os requerimentos procedimentais da lei administrativa, a sua constituição e transferência dependem de autorização do órgão administrativo, por isso este tipo de direito apresenta uma característica de sujeição ao poder administrativo[186]. No entanto, depois de este direito estar constituído, não tem diferença com os direitos reais nos aspectos de posse, uso, e usufruto da coisa, e a maneira de protecção de direito real. A única diferença é a maneira de constituição. E por causa disso, estes direitos são considerados pré-reais. No entanto, prossegue o mesmo reputado SUN XIANZHONG, se houver lugar à revisão de Código Civil de Macau, devia considerar-se a maneira de *Property Law* de China, e estabelecer o direito como direito de superfície na Código Civil e tornar-se assim, este direito resultante de concessão por arrendamento, um direito real típico e sujeito às regras normais de direito real, tornando-se assim mais parecido com a concessão do direito de uso da terra de construção na China Continental[187].

Poder-se-á porventura tentar aqui, isto é, na base desta tentativa de criação ou descoberta de um novo tipo de direitos patrimoniais, descortinar uma certa ideia subjacente de uma natureza híbrida deste direito resultante da concessão por arrendamento daí, talvez, a adição de uma nova figura jurídica. Todavia, tal não só é desnecessário como não é de acolher. Aliás, numa figura muito próxima deste direito resultante da concessão por arrendamento, o DUAT moçambicano, houve também quem viesse esgrimir esta dúvida. Dúvida no direito daquele país africano – e que assentam que nem uma luva no nosso Direito das terras - que, no entanto, é lapidarmente respondida: «*Com o devido respeito parece laborar aqui uma imprecisão: o DUAT tem partes do seu regime, maxime, de constituição e publicitação, que são administrativas. Porém, não é essa a sua essência: o uso e aproveitamento são realizados sempre em termos privados, i.e., sem ius imperii, seja na relação do titular com terceiros, seja na relação com o Estado enquanto proprietário. Deste modo, os meios de tutela serão de direito privado, sem prejuízo, naturalmente, o uso das vias administrativas em sede de concessão do direito e publicidade registal.*»[188] Como se vê, as semelhanças, neste ponto, entre o direito fundiário de Moçambique e o direito fundiário de Macau são imensas.

No ordenamento jurídico local, ancestralmente, lida-se, fundamentalmente, com uma determinada tipologia de direitos privados: direitos de personalidade, direitos de crédito e direitos

---

[186] Note-se que em vários outros direitos reais já hoje existentes no tecido jurídico local existe e afirma-se esta sujeição a normas jurídico-públicas e nunca se sentiu qualquer necessidade de as acomodar numa nova figura jurídica, denominada de direito pré-real. Falamos, por mero exemplo, da secular concessão por aforamento, das servidões administrativas previstas na lei de terras ou outras servidões públicas, por exemplo, aeronáuticas, radioeléctricas, etc..

[187] SUN XIANZHONG, *O estudo comparado dos regimes jurídicos dos solos em China continental e RAEM.*

[188] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2012, página 656.

reais. Na questão que nos ocupa poderemos «*esquecer*» os direitos de personalidade e concentrar a nossa atenção na dicotomia direitos reais-direitos de crédito.

Ao jeito de antecipação poderemos afirmar, sem sombras de dúvidas, que no âmbito dos direitos fundiários, ou seja direitos sobre as terras, a dinâmica jurisprudencial e doutrinal assenta as suas bases, primacialmente, nos direitos reais.

E esta afirmação é facilmente sustentada por uma breve consulta à jurisprudência superior da RAEM em torno de questões da Lei de Terras.

Assim, e por mero exercício exemplificativo e sem cuidar agora de uma eventual análise ao conteúdo e sentido aí exarado, atente-se no seguinte:

a - Os acórdãos, quando confrontados com questões advenientes da Lei de Terras, referem amiúde os direitos reais e suas figuras típicas e, bem assim, modos típicos da sua constituição e transmissão.

b - Os acórdãos identicamente fazem apelo a conhecidas obras e manuais de direitos reais, para além, naturalmente, de obras de matéria estritamente processual civil.

c - E identicamente nesses acórdãos estão em causa acções reais e possessórias, isto é acções típicas de direitos reais.

Concretizando:

a - «*Como se sabe, nos Direitos Reais vigoram os princípios da tipicidade e do numerus clausus, o que significa que só os direitos reais previstos por lei são admissíveis (artigo 1230.º do Código Civil).*» (TUI, Ac. 2/2013).

«*A posse é o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade (ou de outro direito real), nos termos do artigo 1175.º do Código Civil. E quando a posse tem determinadas características e perdura durante certo tempo, pode conduzir à aquisição do direito de propriedade (ou de outro direito real), por meio do instituto da usucapião.*» (TUI, Ac. 17/2010).

«*É por isso que o V.º TUI vem, no ac. 17/2010, pôr o dedo na ferida e diz que não há direito real reconhecido e ainda não decorrido o prazo de usucapião à data do estabelecimento da RAEM.*» (TSI Ac. 625/2011).

«Tendo a enfiteuse sido suprimida do elenco dos direitos reais regulados pelo CC99, mas tendo persistido no direito público de Macau o instituto do aforamento, o legislador, para salvaguarda das situações anteriormente criadas e subsistentes, veio dispor na al. b) do n.º2 do artigo 3º, do DL n.º 39/99/M, que se ressalvam da revogação do CC66: "As disposições relativas à enfiteuse, que subsistem como normas subsidiariamente aplicáveis às concessões por aforamento, de harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 45º da Lei n.º 6/80/M; de 5 de Julho".» (TSI Ac. 625/2011).

«Perante isto, há que relevar esta interpretação que aponta no sentido de que o conteúdo do direito real anteriormente estabelecido passa a ser regido pela lei nova, no que respeita à constituição do direito tempus legis regit.» (TSI Ac. 625/2011).

«O acto judicial ou extrajudicial pelo qual se exercita o reconhecimento do direito real por força da usucapião é meramente certificativo, pois a invocação da usucapião tem eficácia retroactiva à data do início da posse (artigo 1213º do C. Civil).» (TSI Ac. 625/2011).

«aquisição por usucapião de um dado direito real se traduziam na posse boa para usucapir e no decurso do prazo previsto para esse efeito, não podemos ignorar que a aquisição do direito por via da prescrição aquisitiva positiva pressupõe, ainda, para além do seu exercício, que o mesmo seja levado ao conhecimento de terceiros.» (TSI Ac. 625/2011).

«A publicidade é uma característica dos direitos reais, sendo consabido que a posse oculta não releva. Daí, a necessidade da invocação do direito, elemento fulcral na questão em aberto quanto à determinação do momento relevante para efeitos de respeito pelas situações de propriedade privada pré constituídas a que se refere o artigo 7º do Lei Básica.» (TSI Ac. 625/2011).

«em suma, não se provando in casu o alegado direito real de gozo como objecto de usucapião (i.e., o alegado direito de "domínio útil" dos dois terrenos dos autos, por força da alegada "concessão por aforamento", ou o subsidiariamente alegado direito de "propriedade privada" dos mesmos),» (Ac. TSI n.º 422/2006)

«da conjugação do disposto na 1ª parte do citado artigo 7º da Lei Básica com o artigo 1212º do Código Civil actual, onde se diz que "A posse do direito de propriedade ou de outros reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua actuação: é o que se chama usucapião", de tudo isto resultará nitidamente um autêntico princípio da imprescritibilidade dos terrenos "vagos"

de Macau e de todos aqueles que não tenham entrado definitivamente no domínio da propriedade privada (dos particulares) antes de 20 de Dezembro de 1999.» (Ac. TSI, 323/2005).

«*usucapião é o modo de constituição de direitos reais que pressupõe a manutenção da posse de certa coisa, durante um determinado lapso de tempo, desde que o exercício dessa posse corresponda ao que seria o exercício de certo direito real de gozo (art. 1212º do C. Civil).*» (Ac. TSI, 323/2005).

«*A publicidade é uma característica dos direitos reais, sendo consabido que a posse oculta não releva. Daí, a necessidade da invocação do direito, elemento fulcral na questão em aberto quanto à determinação do momento relevante para efeitos de respeito pelas situações de propriedade privada pré constituídas a que se refere o artigo 7º do Lei Básica.*» (Ac. TSI, 323/2005).

b - José Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Reais*, Coimbra Editora, 5:ª edição, 1993, p. 300. (TUI, Ac. 17/2010).

Luís Carvalho Fernandes, *Lições de Direitos Reais*, Lisboa, Quid Juris, 2.ª edição, 1997, p. 271. (TUI, Ac. 17/2010).

Gonçalves Marques, *Lições de Dtos Reais*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 234. (Ac. TSI 625/2011).

José Alberto Gonzalez, *Direitos Reais (parte geral) e Direito Registal Imobiliário*, 2001, 103. (Ac. TSI 625/2011).

Pinto Duarte, *Curso de Dtos Reais*, Principia, 2ª ed., 295. (Ac. TSI 625/2011).

Durval Ferreira, *Posse e Usucapião*, Almedina, 517. (Ac. TSI 625/2011).

Menezes Cordeiro in *Dtos. Reais*, 1979, 178. (Ac. TSI 323/2005)

c - «*acção de reconhecimento do direito de propriedade*». (TUI, Ac. de 5 de Julho de 2006).

«*acção de reconhecimento do direito de propriedade sobre terrenos*». (A. TUI 12/2012).

«*É certo que quando se invoca o direito de propriedade ou de outro direito real numa acção em que se invoca a aquisição originária - meio mais fidedigno de comprovar a propriedade -, a*

existência do direito depende da prova da sua aquisição por usucapião, o que só através da acção se definirá, mas tal não se pode confundir com a natureza constitutiva da acção que só em casos limitadíssimos se verifica, sendo nesses casos a sentença a fazer nascer o direito, tal como ocorre com a consignação de rendimentos (artigo 654, n.º 2 do C. Civil), a hipoteca (artigo 705º, n.º1 do C. Civil, a propriedade horizontal (artigo 1317º, n.1 do C. Civil), o uso e habitação (artigos 1942º e 1943º do C. Civil), a servidão legal (artigo 1438º, n.º 2 do C. Civil). Fora destes casos as partes não poderão recorrer ao tribunal para efeito de constituir direitos reais por sentença quando a lei o não autorize.». (Ac. TSI 625/2011).

«*Quando se invoca o direito de propriedade ou de outro direito real numa acção em que se invoca a aquisição originária - meio mais fidedigno de comprovar a propriedade -, a existência do direito depende da prova da sua aquisição por usucapião, o que só através da acção se definirá, mas tal não se pode confundir com a natureza constitutiva da acção que só em casos limitadíssimos se verifica, sendo nesses casos a sentença a fazer nascer o direito.*». (Ac. TSI 625/2011).

«*Poder-se-ia dizer que, nesta conformidade, não obstante a proibição decorrente do supracitado artigo 7º da Lei Básica, que é legítimo continuar a peticionar acções para reconhecimento de direitos reais adquiridos por usucapião em relação às situações pretéritas dos chamados terrenos vagos do Território ou do domínio privado do Território. E, assim sendo, pensar-se-á até que se terá decidido erradamente na situação acima aludida, no caso em que se definiu a doutrina enunciada.*». (Ac. TSI 323/2005).

Conforme se pode comprovar por esta brevíssima revista de mera exemplificação dos três parâmetros eleitos quando o intérprete lida com a Lei de Terras está, no essencial, a laborar em matéria de direitos reais. Não em direitos de crédito, menos ainda em direitos de personalidade. Repete-se e sublinha-se no essencial. Isto é, na generalidade da densificação dos direitos e sua defesa, no uso da dogmática própria dos direitos reais, na configuração tipológica de direitos reais, na concretização característica de direitos reais. E assim é, desde logo e pelo menos, quanto ao direito de propriedade – plena e não plena, enquanto parte constitutiva de um outro direito real complexo – quanto ao aforamento (domínio directo e domínio útil) e quanto ao direito resultante de concessão por arrendamento[189] (o qual, desde logo, na sua configuração que é complexa, inclui o direito de

[189] Já aqui se apontaram decisões judiciais, obras académicas e pareceres da AL, para além dos ensinamentos de direito comparado, que expressamente apontam ao direito resultante da concessão por arrendamento a natureza de direito real. Cfr., por exemplo, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, JOSÉ

propriedade e/ou propriedade horizontal sobre as edificações). E isto é assim, não querendo tal significar que é uma coisa boa ou que é uma coisa má. É o que é na ciência do Direito.

Importa, no entanto, e para descanso de espíritos porventura ainda renitentes, avançar um pouco mais na dilucidação de algumas questões. O que é então um direito real? Que acepções há sobre a expressão «direitos reais»? Quais são as suas características principais? E como se distinguem dos direitos de crédito? A que princípios se subordinam? Que tipos de direitos reais existem em Macau? Que classificações são usuais? O que são os ónus reais? Estas algumas das questões que serão de seguida abordadas.

Começando por uma questão antecedente importa dilucidar as duas acepções comuns de «direitos reais». Esta expressão por vezes tem por referência a ideia de ramo de direito, enfoque objectivo, ao passo que outras vezes pretende referir-se a um dado tipo de direitos patrimoniais, acepção subjectiva.

Tradicionalmente costuma dizer-se que, numa acepção objectiva, direitos reais (por vezes denominado direito das coisas, aliás no Código Civil de Macau temos o Livro III - Direito Das Coisas) significa um ramo do Direito Civil, a par com o Direito de Família, o Direito das Obrigações, entre outros, nos termos da sistemática do nosso Código Civil e é uma derivação histórica da tradição romana. Um ramo do direito privado, mais concretamente do direito civil patrimonial[190]. Nas

---

GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*, páginas 23 e 24, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, 1997, página 100, VICENTE MONTEIRO, *A lei de terras e o registo predial*, Revista Jurídica de Macau, Volume V, N.º 2, 1999, páginas 79 e 80, FERNANDO ALVES CORREIA, *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito, *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões, *Parecer n.º 4/94*, da Comissão de Administração e Finanças Públicas, Acórdão nº 0043096 do Supremo Tribunal Administrativo, 21 de Maio de 1992, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, n.º 0043096, de 05/21/1992, Acórdão n.º 0064982 do Tribunal da Relação de Lisboa.

[190] Cfr., entre tantos outros, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil, Reais*, 1993, páginas e seguintes, LUÍS CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, 2010, páginas 15 e seguintes, RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, 2007, páginas 11 e seguintes e 321 e seguintes, LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 13 e seguintes, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, páginas 19 e seguintes, ORLANDO DE CARVALHO, *Direito Das Coisas*, páginas 100 e seguintes, PENHA GONÇALVES, *Curso de Direitos Reais*, 1993, páginas 17 e seguintes, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, 1979, páginas 13 e seguintes, JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, 2008, páginas 7 e seguintes. Para uma visão dos direitos reais em geral e do direito de propriedade em particular no âmbito da nova lei chinesa do Direito das Coisas, SUN XIANZHONG, *Evoluções e tendências recentes do direito de propriedade privada na China*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011 e ainda, *O estudo comparado dos regime jurídicos dos solos em China continental e RAEM*.

palavras de OLIVEIRA ASCENSÃO, o Direito das Coisas é assim aquele ramo da ordem jurídica que disciplina a atribuição das coisas em termos reais.[191] E prosseguindo, como adianta, um autor, «*Trata-se consequentemente de um ramo de Direito cuja unidade não resulta de uma semelhança funcional ou material entre as relações da vida que regula, mas antes de uma semelhança de consequências jurídicas geradas a partir da atribuição de direitos reais sobre coisas corpóreas sempre que surja estruturalmente a atribuição de coisas corpóreas a determinadas pessoas, essa situação é potencialmente regulada pelo Direito das Coisas, o que só não se verificará se ocorrer a sua absorção por uma instituição pertencente a outro ramo do Direitos.*».[192]

Todavia, é cada vez mais indesmentível, na actualidade, uma invasão de normas de direito público na conformação, e mesmo na criação, de direitos reais. É o que passa, de resto com grande vigor, em Macau. Como se afiança, e bem, há projecções desta matéria jurídica no direito público e também o regime dos direitos reais é aplicável a relações jurídicas de que são sujeitos o Estado e outras pessoas colectivas públicas, actuando como particulares, isto é sem *jus imperium*, como também existem institutos jurídicos paralelos das categorias originais privadas tais como as servidões administrativas ou o direito de superfície administrativo, e, finalmente, mesmo nas relações jurídicas reais absolutamente privadas podem intervir instituições absolutamente públicas como a expropriação.[193]

E, no que concretamente diz respeito a Macau, pode-se avançar que tudo isto é verdadeiro, isto é, tudo isto que se viu, se verifica mas há mais ainda. Com efeito, «*num ordenamento jurídico onde, na tópica dos direitos reais, coexistem em igual plano de relevo o sistema do Código Civil e o sistema da Lei de Terras e onde nesta se estabelecem, pelo menos, dois direitos reais originados por contrato administrativo – aforamento e direito resultante de concessão por arrendamento – que surgem tipificados na lei como tipificadas estão as suas formas de constituição, contendo um inegável perfil público delimitador do seu conteúdo, finalidade e sua transmissibilidade, que são direitos reais que se apresentam como jus in re aliena pública, que detêm uma importância patrimonial quantitativamente superior aos direitos que sobre a terra se exercem em propriedade privada, é ainda mais evidente e incontornável que, ao menos na RAEM, não se deve reconduzir a disciplina dos Direitos Reais somente a um ramo do direito civil. Tal pecaria por defeito e apenas porventura justificável quiçá por um certo apego a tradições.*».[194]

---

[191] *Direito Civil, Reais*, 1993, página 11.
[192] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 16.
[193] LUÍS CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, 2010, página 27.
[194] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.

Há quem, por isso, avance com uma perspectiva de partida abrangente, ou seja, e numa ideia aparentemente ampla, alude-se, por vezes, a direitos reais como a disciplina material das coisas corpóreas.[195] Ensaia-se uma aproximação como sendo o «*Conjunto de regras e princípios que disciplinam e tipificam titularidades jurídicas de coisas corpóreas de forma inerente e suas afectações, projectando-se com vocação erga omnes. Nisto consistindo o ramo intitulado de Direitos Reais. Radicando embora no direito civil e daí irradiando, hoje, este ramo, particularmente, na RAEM, não mais se confina ao direito civil sendo crescentemente interceptado por normas de direito público, nomeadamente, de direito administrativo. Assim, quer o elenco típico, quer o conteúdo, quer as formas das várias vicissitudes assentam hoje também, e em medida não despicienda ou excrementar, em normas jus públicas. Direitos reais da lei de terras; servidões administrativas; servidões, limitações e expropriações de plano urbanístico, de ambiente e de salvaguarda de património cultural; eventualmente direitos de uso público, direitos reais sobre o domínio hídrico; direito real administrativo de gestão, de que é titular a RAEM. Ao passo que as normas de processo civil, fiscal, etc, estas sim, apenas excrementiciamente atingem direitos reais mais não sendo, precisamente, do que adjectivas ou acessórias ou externas. Estas normas sim não se apresentam como integrantes, moldadoras de dados direitos reais, não se incluindo pois num ramo de direitos reais.*».[196]

Poder-se-á, todavia, acentuar que, enquanto ramo de direito civil, no Direito das Coisas, imperam as características fundamentais do direito civil: «*a liberdade e a igualdade, por oposição ao Direito Público que tem antes como características a competência e a autoridade. Por esse motivo, ficam fora dos Direitos Reais as situações jurídicas em que a atribuição das coisas não se realize sob estes parâmetros, como sucede com as servidões administrativas, as concessões dos bens do domínio público*».[197] No entanto, é mister acentuar, para além das especiais características e importância particular na RAEM da Lei de Terras e direitos reais que daí originam, que é no seio dos Direitos Reais «*precisamente onde o Direito civil porventura menos se verificam as estruturais liberdade e autonomia. É um direito onde imperam o princípio da tipicidade e o numerus clausus, ou seja, é um direito tipificado e pré recortado no seu essencial pouco se deixando à liberdade e autonomia das partes por comparação com por exemplo o direito das obrigações, onde existem, servidões e limitações de vizinhança, para além das intervenções públicas, expropriações e servidões administrativas. E, no direito da lei terras de Macau, assiste-se a uma tipicidade dupla,*

---

[195] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, 2008, página 7. Mas o autor, depois, precisa que este ramo do direito é um ramo do direito civil.

[196] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.

[197] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 15.

quer na estatuição de direitos, quer nas suas formas de constituição. Enfim, é um ramo do direito civil originalmente mas que vem paulatinamente sendo mais constituído, moldável, adaptável e integrável pelo direito público.».[198]

Ou, como diz RUI PINTO DUARTE, «*No campo das matérias reguladas pelos Direitos Reais, o movimento em causa deveria permitir o estudo integrado da totalidade dos problemas sociais reflectidos nos Direitos Reais – alcançando aquilo que hoje é feito em disciplinas de especialização como o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente. Será cedo para tentar uma tal revolução, mas ela não só não pode ser excluída como provavelmente virá a acontecer.*»[199].

Numa acepção subjectiva, isto é, no examinar o conceito e estrutura do direito real, ou seja, o que são, afinal, direitos reais[200] e não direitos de crédito, por exemplo, há que prevenir que se trata de uma «*questão bastante discutida no âmbito da evolução do direito, e cujo debate se tem repetido ciclicamente. De uma forma geral, a discussão tem assentado entre centrar o conceito de direito real na relação com a coisa que é seu objecto, ou antes na sua eficácia erga omnes, expressa através das acções reais, ou dos deveres de respeito que incidem sobre terceiros, havendo ainda posições que procuram conciliar as diversas vertentes.*».[201]

Podemos dizer, com JOSÉ GONÇALVES MARQUES que «*todo o direito subjectivo co-envolve dois aspectos:*

- por um lado, todo o direito subjectivo procura obter uma vantagem empírica, procura garantir ao titular do direito subjectivo uma fruição de vantagens empíricas do mundo concreto, de gozo ou de disposição do mundo real, e a esse conjunto de vantagens empíricas chama-se um licere; e,

---

[198] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, inédito.
[199] *Curso de Direitos Reais*, 2007, página 325.
[200] Cfr., por exemplo, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Reais*, pp. 597 e ss., MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, pp. 224 e ss., CARVALHO FERNANDES, *Direitos Reais*, pp. 39 e ss., PENHA GONÇALVES, *Curso de Direitos Reais*, 1993, pp. 33 e ss., RUI PINTO DUARTE, *Direitos Reais*, pp. 16 e ss., RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 2006, pp. 29 e ss., SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, pp. 45 e ss., JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, pp. 73 e ss, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, páginas 19 e seguintes, ORLANDO DE CARVALHO, *Direito Das Coisas*, páginas 100 e seguintes.
[201] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 31.

— por outro lado, incorpora também (por isso mesmo é que é um direito) um mecanismo de tutela, assegura também uma protectio, ou uma protecção jurídica, uma sanção que lhe é dada pela ordem jurídica.»[202].

E no direito real, como bem afiança o mesmo Autor, estão também presentes esses dois aspectos:

«*- Há um aspecto empírico — que é o de assegurar ao respectivo titular um conjunto de faculdades práticas, e isso define o seu licere. E é esse aspecto que é posto em relevo pela teoria realista;*

- Mas, por outro lado, o direito real não se justifica se a esse poder do sujeito não corresponder uma protectio, uma sanção, um aspecto tutelar. E isso é que é posto em destaque pela teoria personalista.»[203].

Sobre estas duas perspectivas e sua evolução histórica e, bem assim, tentativas de síntese ou eclécticas, é profusa a sua dissecação doutrinal[204]. Passaremos relativamente ao lado desta *vexata* questão apenas se respigando no que de essencial para o presente trabalho se revelar. Pode-se, mui sucintamente, falar em uma teoria clássica do direito real como relação entre uma pessoa e uma coisa, numa crítica à teoria clássica e a configuração do direito real como uma relação absoluta, na teoria do poder directo e imediato sobre uma coisa, na teoria do poder absoluto, nas teorias mistas, bem como no surgimento de novas formulações para explicar a configuração do direito real.

Quando confrontado com as duas grandes correntes, personalistas e realistas, há quem afirme que as duas doutrinas são complementares. «*A doutrina personalista não é o contrário da teoria realista, é a acentuação dos poderes que a teoria realista põe em destaque, fazendo deles poderes jurídicos. Porque, enquanto não houver conflitos de interesses, o Direito não tem que intervir. No mundo em que não haja a possibilidade de conflitos de interesses, o Direito é uma ordem coactiva sem razão. A teoria realista surgiu primeiro porque o que determina a acção jurídica não são os mecanismos jurídicos só por si, mas sim as vantagens empíricas que eles propiciam. Mas não há*

---

[202] *Direitos Reais*, páginas 25 e 26.
[203] *Idem*.
[204] *Vide*, por exemplo, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, páginas 19 e seguintes, LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 31 e seguintes e profusas indicações doutrinárias jurídicas e filosóficas aí referidas.

problemas de direito numa mera relação homem — coisa. E isso deu razão aos personalistas. O Direito só existe se houver a possibilidade de conflitos de interesses.».[205]

E sendo assim, há quem, em síntese, defina o direito real «*atendendo ao licere (lado interno) e à protectio (lado externo). Se acentuarmos o primeiro aspecto, diremos que:*

Direito real — é um direito que confere ao titular um poder directo e imediato sobre os bens, que impõe à generalidade dos membros da comunidade jurídica uma obrigação genérica de abstenção.

Se, pelo contrário, dermos primazia ao aspecto externo:

Direito real — é um direito que impõe à generalidade dos membros da comunidade jurídica uma obrigação genérica de abstenção, para permitir que o poder do titular se exerça directa e absolutamente sobre os bens.».[206]

Para, de seguida e atendendo também a uma perspectiva funcional dos interesses imediatos e tendenciais ou habituais em jogo nos direitos reais como a duração, a conservação, apresentar então o mesmo Autor uma noção de síntese:

«*Direito real é o direito que confere ao titular um poder directo e imediato sobre as coisas, impondo-se à generalidade dos membros da comunidade jurídica e constituindo uma projecção, ou uma derivação, ou uma aproximação, da forma plena de domínio sobre as coisas, com vista a consolidar basicamente as estruturas socio-económicas dadas.*».[207]

Podemos ainda trazer aqui outras noções como, por exemplo, direitos absolutos, inerentes a uma coisa e, funcionalmente dirigidos a outorgar vantagens intrínsecas desta ao titular ou como direitos absolutos, inerentes a uma coisa e funcionalmente dirigidos à afectação desta aos interesses do sujeito.[208] Ou, *o poder jurídico absoluto, atribuído a uma pessoa determinada para a realização de interesses jurídico-privados, mediante o aproveitamento imediato de utilidades de uma coisa corpórea.*[209] Ou ainda, uma *situação jurídica activa através da qual se faz a afectação de coisas de modo inerente aos interesses de uma pessoa individualmente considerada.*[210] Mais ainda, *um direito*

---

[205] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[206] Idem, página 27.
[207] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais,* página 30.
[208] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Reais,* páginas 49 e seguintes.
[209] CARVALHO FERNANDES, *Direitos Reais*, pp. 47 e ss
[210] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, p. 57

absoluto e inerente a uma coisa corpórea, que permite ao seu titular determinada forma de aproveitamento jurídico desta.[211]

Aqui chegados, afigura-se estarmos já municiados devidamente para a compreensão inicial dos direitos reais. Todavia, mais importante do que uma dada noção teórico-doutrinária será de mais relevo, para os fins deste Parecer, apresentar e sublinhar as características específicas dos direitos reais e bem assim os princípios gerais dos direitos reais[212] e, com isso, distingui-los dos direitos de crédito.

Importa agora traçar uma panorâmica das características dos direitos reais ou seus caracteres específicos ou tendencialmente específicos. Esta panorâmica habilitará melhor a compreensão da suma distinção dos direitos reais e dos direitos de crédito. Cada uma destas características deverá pois ser lida em si mesma mas também como possível contraponto com os direitos de crédito.

No plano doutrinal tem vindo a apontar-se as seguintes características dos direitos reais:

a) a sequela;

b) o carácter absoluto;

c) a inerência;

d) a prevalência;

e) a usucapião[213].

Vejamos então, ainda que de forma breve, cada um destes caracteres.

- A sequela

A *sequela* significa que o direito persegue a coisa, onde quer que ela se encontre, mesmo que tenha sido transmitida para outra pessoa *(ubi rem invenio, ibi vindico)*[214]. A sequela é assim uma «*manifestação dinâmica da inerência, significando que o titular pode ir buscar a coisa,*

---

[211] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 47.
[212] Esclareça-se que há quem, na doutrina, encare estas duas perspectivas unitariamente.
[213] Ainda que em termos limitados quanto ao âmbito.
[214] Veja-se, por exemplo, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Reais*, pp. 622 e ss., MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, pp. 317 e ss., e CARVALHO FERNANDES, *Direitos Reais*, pp. 68 e ss e, LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 51.

independentemente de qual o seu actual possuidor ou detentor, mesmo que ela venha a ser objecto de uma cadeia de transmissões. Assim, quer a acção de reivindicação nos direitos reais de gozo, quer a execução nos direitos reais de garantia, quer a aquisição nos direitos reais de aquisição são sempre possíveis, independentemente da quantidade de vezes que o bem tenha ido transmitido para terceiro de boa fé.»[215].

Pelo contrário, e esta é definitivamente uma decisiva marca de contraste, nos direitos de crédito, o credor não pode vir a atingir a coisa, a partir do momento em que ela saia do património do devedor.

Sublinhe-se, como o faz a generalidade da boa doutrina, a sequela é característica de todos os direitos reais, e apenas destes[216].

Com efeito, «*não existe sequela nos títulos de crédito, uma vez que a posse do título determina apenas o sujeito activo da obrigação, mas não o sujeito passivo, ao contrário do que se exigiria nos direitos reais.*».[217]

Detalhando um pouco mais, podemos afirmar que «*Ligada ao lado externo, ao facto de o direito real se impor à generalidade dos membros da comunidade jurídica, está a característica da sequela. Ter o direito real é ter o poder de perseguir a coisa onde quer que ela se encontre. É este direito de perseguir a coisa, de seguir a coisa, que se chama direito de sequela. Este direito de sequela, ou melhor, a característica da sequela, é o poder que tem o titular de qualquer direito real de perseguir a coisa para exercer o seu direito onde quer que ela se encontre. O que não existe nos direitos de crédito. No direito de crédito só existe o direito de perseguir a coisa enquanto ela estiver no património do devedor. Desde que ela saia legitimamente do património do devedor, o credor não tem direito de a perseguir. Poderá, quando muito pedir uma indemnização por perdas e danos.*»[218].

E mais, a própria «*execução específica do 817.º do Código Civil (art. 827.º do CCP), em que o credor pode, através de meios judiciários, ir buscar a coisa que o devedor não entrega, pressupõe que a coisa se encontre no património do devedor. Se a coisa tiver deixado o património do devedor, ele, credor, já não pode fazer isso. Ora o direito real dá a possibilidade de perseguir a coisa onde quer que ela se encontre, quer no património do primitivo obrigado, quer no património de outras*

---

[215] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 51 e 52.
[216] Entre muitos outros, por exemplo [216] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[217] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 51.
[218] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.

pessoas. Às outras pessoas só lhes resta, para evitarem essa perseguição, mostrarem que a coisa já não pertence a quem invoca esse direito, ou que o direito que se invoca já não existe.»[219].

Em suma, em havendo sequela, a qual se manifestará, por exemplo judicialmente pela acção de reivindicação, normalmente, em determinado sentido pela acção de restituição da posse e, pela acção de preferência, excepcionalmente, temos direito real. Em não havendo sequela o direito será de crédito (direito patrimonial, entenda-se). Ora, no âmbito dos direitos resultantes de concessão de terras encontramos sequela e são aqueles os meios judiciais utilizados pelos reivindicantes e aceites pelos tribunais de Macau.

Note-se ainda que é admitida a defesa da propriedade por meio de acção directa ou de legítima defesa, nos termos dos artigos 328.º e 329.º do Código Civil e que, por via do disposto no artigo 1240.º (Defesa de outros direitos reais), «*as disposições desta secção são aplicáveis, com as necessárias correcções, à defesa de todo o direito real.*»

- Carácter absoluto

A primeira característica que tem sido apontada em relação aos seus direitos reais corresponde ao seu carácter absoluto. A posição comum na doutrina considera que o direito real tem carácter absoluto, em virtude de ser oponível *erga omnes,* enquanto que o direito de crédito apenas seria oponível em relação ao devedor. Ou, numa formulação diferente, OLIVEIRA ASCENSÃO considera que o direito real tem carácter absoluto porque não assenta em nenhuma relação, ao contrário do que sucede com o direito de crédito que se estrutura com base numa relação jurídica entre credor e devedor[220].

É manifesto que, quer seja visto por um prisma estrutural, quer por um prisma de oponibilidade, o direito real tem carácter absoluto, na medida em que não se estrutura com base em qualquer relação jurídica, e por isso pode ser oposto *erga omnes.* Como consequência do carácter absoluto do direito real resulta o facto de existir um dever genérico de respeito desse direito por parte dos outros sujeitos, aos quais o titular do direito pode sempre opor eficazmente o seu direito. «*Na verdade, ao contrário do que sucede com as obrigações, que pretendem estabelecer relações de cooperação entre os sujeitos, os direitos reais abstraem de qualquer relação, atribuindo ao titular um domínio reservado de actuação, que todos os outros sujeitos têm que respeitá-los. É neste*

[219] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[220] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Reais,* pp. 45-46.

sentido que se exprime que os direitos reais têm carácter absoluto, na medida em que são oponíveis a qualquer pessoa que se pretenda ingerir no domínio reservado ao seu titular.».[221]

E, prosseguindo, «*Nos direitos reais de gozo, a oponibilidade erga omnes resulta das acções reais, como a acção de reivindicação que podem ser utilizadas para defesa do direito, «independentemente da demonstração da irregularidade da aquisição por parte do possuidor ou detentor da coisa. Nos direitos reais de garantia a oponibilidade consiste na faculdade de satisfação do crédito a partir dos rendimentos da coisa (consignação de rendimentos) ou do produto da sua venda (restantes direitos reais de garantia) contra quem não tenha direito preferente. Nos direitos reais de aquisição, como a promessa real ou as preferências reais, o carácter absoluto resulta de a aquisição pode ser desencadeada independentemente do actual titular do bem*».

- A inerência

A *inerência* significa que o direito real está de tal forma ligado à coisa que é o seu objecto, que a ela inere e não pode dela ser desligado[222], tendo assim a coisa que ser existente, certa e determinada para poder ser objecto do direito real. E, por esse motivo, «*as vicissitudes que afectam a coisa determinam modificações no conteúdo do direito e qualquer transmissão do direito para outra coisa é juridicamente impossível (...). os direitos reais têm por objecto coisas corpóreas. Estabelecem, no entanto, com a coisa uma ligação especial- mente intensa, na medida em que não podem ser dela separados, designadamente para passarem a ter outra coisa como objecto. Conforme acima se referiu, os direitos reais têm por objecto coisas corpóreas. Estabelecem, no entanto, com a coisa uma ligação especial- mente intensa, na medida em que não podem ser dela separados, designa-damente para passarem a ter outra coisa como objecto.».*[223]

- A prevalência

A *prevalência* significa que o direito real que primeiro se constituir prevalece sobre todos os direitos reais de constituição ou registo posterior, bem como sobre todos os direitos de crédito que se venham a constituir. A prevalência caracteriza-se assim por uma maior força dos direitos reais sobre

---

[221] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 50.
[222] Cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Reais*, pp. 49 e SS., LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 51, e CARVALHO FERNANDES, *Direitos Reais*, pp. 63 e ss
[223] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 51.

os direitos de crédito[224] - «*se A emprestar uma coisa a B, e depois a vender a C, este último não tem que respeitar o crédito de B sobre A -, em como pela circunstância de os direitos reais que não se possam compatibilizar sobre a mesma coisa se hierarquizarem por uma ordem de precedência, que pode ser conferida pela prioridade na constituição ou pela prioridade no registo. Assim, se A vender uma coisa a B e depois a vender segunda vez a C, é B que fica com a propriedade da coisa, salvo se, tratando-se de um bem sujeito a registo, C proceder primeiro ao seu registo. Da mesma forma, se um prédio for hipotecado por duas vezes, a primeira hipoteca prevalece sobre a segunda, só tendo o segundo credor hipotecário direito a ser pago, após estar pago o primeiro credor.*»[225]

Prevalência significará pois que «*O direito real, em princípio, prevalece:*

— sobre qualquer direito obrigacional, mesmo constituído antes;

— sobre qualquer direito real, constituído depois.

Quer dizer, a prevalência significa que o direito real se antepõe a direitos obrigacionais, mesmo constituídos antes, ou a direitos reais constituídos depois.»[226].

Esta característica de prevalência, é mister dizer-se, é recusada por vários autores enquanto elemento definidor dos direitos reais. No entanto, matizando, há quem diga que «*Nos direitos reais de gozo, a prevalência funcionaria como condição de existência do direito, enquanto que nos direitos reais de garantia funcionaria como uma condição de exercício do direito, dado que um direito só poderia ser satisfeito após a satisfação do outro*»[227].

A verdade é que há, no entanto, excepções à regra geral da prevalência dos direitos reais sobre os direitos obrigacionais.[228] Com efeito, embora seja característica dos direitos reais, «*a prevalência pode ser extensiva a direitos não reais. Assim, por exemplo, os privilégios gerais, embora não constituam direitos reais, mas antes garantias especiais sobre universalidades*».[229]

- A usucapião

---

[224] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 53.
[225] Idem.
[226] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[227] MOTA PINTO, *Direitos Reais*, pp. 64-65. Veja-se também, CARVALHO FERNANDES, *Direitos Reais*, pp. 75 e ss.
[228] Para exemplos relativos ao direito de Macau, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[229] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 57.

Uma primeira advertência a fazer sobre a inclusão da usucapião nesta lista de características próprias dos direitos reais radica numa limitação: a usucapião limita a sua esfera de actuação aos chamados direitos reais de gozo e já não aos direitos reais de aquisição e direitos reais de garantia, como de seguida se dará nota[230]. Mas, de imediato, se deve sublinhar que a usucapião se acha confinada às fronteiras dos direitos reais nunca deles extravasando. Isto é, não há nunca usucapião relativamente a direitos não reais, por exemplo, direitos de crédito.

A usucapião é uma das formas voluntárias de aquisição de direitos reais de gozo e que necessita de uma posse com determinadas características e mantida por certos prazos legalmente estabelecidos.[231] É instituto jurídico exclusivamente na órbita de direitos reais. Isto significa absolutamente que se determinado direito puder ser adquirido por via de usucapião é inelutavelmente um direito real, «*É esta, - a usucapião -, uma forma restrita aos direitos reais, não existindo no domínio dos direitos de crédito qualquer possibilidade de usucapião.*»[232]. Constitui, pois, um índice seguro da natureza real do direito em causa. Assim, também por esta via se chega à conclusão de que o direito complexo resultante da concessão por arrendamento no âmbito da lei de terras vigente e na futura lei é um direito real.

Adita-se pois esta característica mais aos direitos reais, ainda que limitada aos direitos reais de gozo, com, no entanto, algumas excepções. Mas, é mister referir que as tradicionais excepções de usucapião de direitos reais de gozo, isto é, servidões não aparentes e direitos de uso e habitação que vigoravam no direito anterior de Macau e se mantêm em Portugal, estão hoje, no direito de Macau vigente, parcialmente admitidas. Ou seja, o feixe de limitações de usucapião está, na actualidade em Macau, mais reduzida[233]. Por conseguinte, a usucapião de direitos reais de gozo é, em Macau, mais extensa do que no passado.

Com efeito, admite-se hoje, em certas circunstâncias, a usucapião de direitos de uso e habitação e de servidões não aparentes[234]. Como se destacou «*passa a ser permitida a constituição*

---

[230] Por exemplo, não há usucapião de hipoteca. Como também estarão fora do alcance da usucapião os bens do domínio público e, em geral, as coisas fora do comércio.

[231] Cfr., Código Civil artigo 1212.º (Noção) «*A posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua actuação: é o que se chama usucapião.*».

[232] MOTA PINTO, *Direitos Reais*, página 89.

[233] Ou, ao invés, «*Também no ordenamento de Macau se exclui, em princípio, a aquisição por usucapião das servidões não aparentes e do direito de uso e habitação. Contudo, o novo Código Civil (CCM, art. 1218.º, 1, a) e b)) atenuou esta exclusão ao admitir a usucapião desses direitos nos casos em que lhes corresponda uma posse fundada em título provindo do proprietário do prédio que os mesmos oneram.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[234] Código Civil:
«*Artigo 1218.º*
(Direitos excluídos)
1. Não podem adquirir-se por usucapião:

de servidões não aparentes por usucapião nos casos em que a posse seja titulada, fundando-se em título provindo do proprietário do prédio serviente».[235]

Em jeito de síntese conclusiva pode alinhavar-se então o seguinte, por recurso a palavras de outrem:

«Ficamos assim com quatro características dos direitos reais: o carácter absoluto, a inerência, a sequela e a prevalência.

O carácter absoluto consiste no facto de os direito reais não se estruturarem com base em qualquer relação jurídica, podendo por isso ser opostos erga omnes.

A inerência consiste no facto de os direitos reais estabelecerem com a coisa uma ligação especialmente intensa, não podendo ser dela separados, designadamente para passarem a ter outra coisa como objecto.

A sequela constitui uma manifestação dinâmica da inerência, significando que o titular pode ir buscar a coisa, independentemente de qual o seu actual possuidor, mesmo que ela venha a ser objecto de uma cadeia de transmissões.

---

a) As servidões prediais não aparentes, salvo quando a posse seja titulada, fundando-se em título provindo do proprietário do prédio serviente;
b) Os direitos de uso e habitação, salvo quando a posse seja titulada, fundando-se em título provindo do proprietário do prédio onerado com esse direito ou de quem lho transmitiu.
2. Para efeitos do número anterior, é equiparado ao proprietário o titular de outro direito real passível de ser onerado com os direitos aí mencionados.».
«Artigo 1412.º
(Constituição, extinção e regime)
1. Os direitos de uso e de habitação constituem-se e extinguem-se pelos mesmos modos que o usufruto, sem prejuízo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 1218.º e no número seguinte.
2. Os direitos de uso e de habitação não se podem prolongar para além da vida do beneficiário ou beneficiários.».
«Artigo 1439.º
(Constituição por usucapião)
1. As servidões não aparentes não podem ser constituídas por usucapião, salvo quando a posse seja titulada, fundando-se em título provindo do proprietário do prédio serviente.
2. Consideram-se não aparentes as servidões que não se revelam por sinais visíveis e permanentes.»
No anterior Código Civil era simplesmente proibida a aquisição por usucapião quer de servidões não aparentes, quer de direitos de uso e habitação.

[235] Parecer n.º 2/99, da Comissão Eventual Destinada a Acompanhar e Participar na Elaboração dos Projectos Relativos aos Códigos Civil, Processual Civil e Comercial. Veja-se, também, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, *«Ora, isto não foi admitido pelo legislador do Código de 1966 (art. 1548.º) talvez porque, não se revelando a servidão negativa de não construir por sinais visíveis e permanentes, tenha entendido que é muito difícil, na prática, saber se estão a ser exercidos poderes de facto idênticos aos de um verdadeiro direito de servidão.».*

Finalmente, a prevalência significa que o direito real que primeiro se constituir prevalece sobre todos os direitos reais de constituição ou registo posterior, bem como sobre todos os direitos de crédito que se venham a constituir.».[236]

E acrescente-se, nos termos de âmbito e de limitações antes vistos, a usucapião.

Os direitos patrimoniais subjectivos que, no seu conteúdo e estrutura, apresentem aquelas características serão direitos reais, de contrário serão direitos de crédito ou obrigacionais. Perante isto, e sem embargo de posterior análise e de confronto com alguns princípios dos direitos reais como a tipicidade e o *numerus clausus*, resulta líquido que os direitos de aforamento e de arrendamento resultantes de concessão nos termos da lei de terras são, inequivocamente, direitos reais. Estão imbuídos de vocação de aplicação *erga omnes*, e não apenas inter-partes, isto é concessionário *versus* RAEM, são direitos que se constituem inerentemente a coisas corpóreas – terra e edificações e plantios - , estão dotados de sequela, para isso se servindo das normais acções reais e, tendencialmente, prevalecem sobre direitos de crédito. E, são ambos passíveis, em determinadas condições, de aquisição por usucapião.

Em jeito de nota de síntese pode-se ainda adiantar que as características dos direitos reais, «*sobretudo a sequela e a prevalência, conferem-lhes uma tutela particularmente forte*».[237]

Os princípios gerais dos direitos reais

Importa agora inventariar os princípios gerais do *Direito das Coisas*, que correspondem aos seus fundamentos dogmáticos específicos, e não se incluindo aqui as características dos direitos reais, enquanto direitos subjectivos[238], que foram passadas em revista no ponto anterior. Uma listagem possível e razoavelmente preenchida[239] é a que se segue:

a) o princípio da tipicidade ou do *numerus clausus*;

b) o princípio da elasticidade;

---

[236] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 57 e 58.
[237] SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, 2012, página 26.
[238] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 22.
[239] Para uma listagem mais alargada mas conglobando os aqui ditos princípios e os ditos caracteres dos direitos reais, por exemplo, JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, páginas 205 e seguintes.

c) o princípio da transmissibilidade;

d) o princípio da publicidade.

e) o princípio da especialidade

Atentemos então, ainda que ao de leve, nos aludidos princípios:

a) o princípio da tipicidade

Um dos princípios característicos dos direitos reais é o princípio da tipicidade, ou do *numerus clausus*[240] dos direitos reais. Há quem afirme que a tipicidade, enquanto *numerus clausus*, é mesmo co-essencial aos direitos reais.[241]

Entende-se tradicionalmente que este princípio reitor encontra-se previsto no artigo 1230.º do Código Civil, que estabelece:

«*Artigo 1230.º*

(Numerus clausus)

Não é permitida a constituição, com carácter real, de restrições ao direito de propriedade ou de figuras parcelares deste direito senão nos casos previstos na lei; toda a restrição resultante de negócio jurídico, que não esteja nestas condições, tem natureza obrigacional.»

Com uma formulação genericamente considerada manifestamente infeliz, esta norma visa simplesmente estabelecer a proibição da existência de direitos reais que não se encontrem previstos na lei.[242] Portanto, «*a tipicidade nos direitos reais oferece-se numa tipologia taxativa, num elenco fechado de formas ou de direitos.*».[243] Ou seja, esta norma do Código Civil que se projecta para todos os direitos reais, tal como a que lhe antecedeu, pretendeu limitar o elenco dos direitos reais somente àqueles que a lei reconhece e, de outra banda, abolir todos aqueles que não correspondam aos tipos

[240] Note-se que para alguns autores há um princípio da tipicidade e um distinto princípio do *numerus clausus* ou da taxatividade, consistindo aqueloutro princípio «*na tendência dos direitos reais para se oferecerem em tipos característicos.*» e correspondendo, grosso modo, este outro ao princípio da tipicidade, « *Só se podem constituir ou transmitir direitos reais definidos na lei.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.* Veja-se ainda ORLANDO DE CARVALHO, *Direito das Coisas*, páginas 178 e seguintes

[241] RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, página 39.

[242] Vide, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, pp. 157 e ss., LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 23.

[243] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

legais, e se, porventura, as partes ao abrigo da sua autonomia privada quiserem criar novos direitos reais, a lei nega-lhes a pretendida eficácia real, *reduzindo-os* a apenas direitos com natureza obrigacional.[244]

Há que fazer notar, no entanto, que a tipicidade ou *numerus clausus* restringe-se apenas à criação de direitos reais não consagrados na lei, não abrangendo pois os negócios reais, isto é, nada impede as partes de criar direitos reais já reconhecidos pela lei através de contratos atípicos.

Não pode nunca admitir-se que se reconduz somente a um elenco do Código Civil, devendo pois abrir-se, como sucede historicamente, a direitos tipificados em legislação avulsa; naturalmente.

E, ponto deveras importante, é mister sublinhar que a tipicidade não implica que o intérprete tenha que seguir as qualificações legais, apenas reconhecendo carácter real aos direitos que a lei expressamente baptize como direitos reais. Com efeito, a tipicidade restringe-se à exigência da criação legal desses direitos, não abrangendo a respectiva porventura expressa *qualificação* ou *declaração*, que não vincula o aplicador da lei[245].

Significa isto que não é um determinado *nomen iuris*, ou sua ausência, num texto legal que vai, de *per se*, determinar a natureza real de um dado direito subjectivo. O que verdadeiramente importa é verificar se um dado instituto jurídico – por exemplo o direito resultante da concessão por arrendamento no âmbito da lei de terras – detém, ou não, os caracteres dos direitos reais (*e.g.*, absolutidade, sequela, usucapião) ou se uma concreta situação jurídica, participa, ou não, das características que qualificam a correspondente categoria.

O que vem dito sobre a tipicidade e criação de dado tipo de direito real por lei significa que mesmo que a lei não adjective dado direito como real ele será direito real desde que detenha as características próprias destes direitos. Obviamente que, por razões de clareza e mesmo de segurança jurídica, ademais em leis avulsas fora do catálogo do Código Civil, é de *bom tom* e adequado o legislador crismar dado direito real como direito real. Expressamente. Isto é, o direito está criado por lei logo preenche o requisito da tipicidade. Pode no entanto, deve quiçá, além de criado por lei, vir também *declarado qua tale* na lei. Por exemplo: *direito real de xxx*.

b) O princípio da elasticidade

---

[244] Cfr., por exemplo, LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 23, CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, p. 79.

[245] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 24, CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, páginas 79 e 80.

Um outro princípio relativo aos direitos reais consiste na elasticidade, o qual exprime a admissibilidade da sua compressão, em virtude da constituição de um novo direito real que onere a coisa, bem como da sua expansão, em caso de extinção posterior desse direito. O conteúdo do direito real não é assim imutável, variando à medida que se vão constituindo extinguindo os direitos reais que incidem sobre a coisa. Por outras palavras, «o *princípio da elasticidade ou da consolidação, segundo o qual todo o direito sobre as coisas tende a abranger o máximo de utilidades que propicia um direito dessa espécie,*»[246] ou seja, todo o direito sobre as coisas tende a expandir-se (ou a reexpandir-se) até ao máximo das faculdades que abstractamente contém[247].

Com efeito, «*o fenómeno de dominialidade funciona energeticamente como uma estrutura elástica, susceptível de compressões e descompressões, o que decorre da elasticidade básica do direito de propriedade, que, como força energética que é, tende a ocupar todas as virtualidades positivas, previsíveis e imprevisíveis, da coisa. Tende a esgotar a "lógica da coisa", mas que não tem que a esgotar necessariamente porque pode admitir compressões e descompressões.*»[248], sendo através destes fenómenos de compressão e descompressão que se formam os direitos reais limitados[249].

Como resultado do princípio da elasticidade, em consequência da extinção de um direito real menor, o direito real maior pode retomar o seu conteúdo originário, como sucede com a propriedade, em caso de extinção do usufruto, ou com o usufruto em caso de extinção das servidões que o oneravam[250].

c) o princípio da transmissibilidade

---

[246] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[247] Cfr. ORLANDO DE CARVALHO, *Direito das Coisas*, p. 238.
[248] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[249] Cfr., a elasticidade «*vale para todos os outros direitos reais que sejam também susceptíveis de oneração, sobre os quais possa incidir um direito real mais restrito. Já vimos a possibilidade de a partir de um usufruto se constituir uma servidão passiva, de uma hipoteca se constituir sobre um direito de usufruto, de enfiteuse ou de superfície. O facto de um direito real ser susceptível de, a partir dele, se constituir um direito menor, significa que esse direito goza de elasticidade passiva. Mas se o direito real surgir provocando a compressão de um direito progenitor, o fenómeno é designado por elasticidade activa. Quer dizer que todo o direito real é activa ou passivamente elástico, podendo acontecer que alguns sejam ao mesmo tempo activa e passivamente elásticos.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[250] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 28. Vide ainda, RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, pp. 39 e 40, SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, 2012, página 31.

O princípio da transmissibilidade não sendo específico dos direitos reais, dado que a regra dos direitos patrimoniais é a de que eles são em princípio transmissíveis, tanto em vida como por morte[251]. Todavia, é, no entanto, nos direitos reais que a transmissibilidade atinge maior importância, estando simbólica e significativamente incluída na garantia constitucionalmente estabelecida pela Lei Básica a transmissibilidade da propriedade privada:

Artigo 103.°, enquanto princípio geral de garantia,

«*A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade...*»

Artigo 128.°, enquanto norma especial de garantia,

«*As organizações religiosas gozam, nos termos da lei, do direito de adquirir, usar, dispor e herdar património e de aceitar doações. Os seus direitos e interesses patrimoniais anteriores são protegidos nos termos da lei.*»[252]

Por seu turno, a transmissibilidade dos direitos reais estará, em geral, subordinada pelos princípios da consensualidade e da causalidade.

O princípio da consensualidade significará que para a constituição ou transmissão do direito real basta normalmente o acordo das partes, pelo que a celebração do contrato acarretará logo a transferência do direito real em causa. Assim, ao contrário do que sucede com os efeitos obrigacionais, que exigem o posterior cumprimento das respectivas obrigações, o efeito real verifica-se automaticamente no momento da formação do contrato, sendo, por isso, a propriedade transmitida apenas com base no simples consenso das partes, verificado nesse momento.[253]

Este princípio encontra-se consagrado no artigo 402.° do Código Civil de Macau quando no n.° 1 se estabelece que a produção do efeito real se dá «*por mero efeito do contrato*».

Ora, se este contrato «*é o contrato em que se firma ou estabelece a vontade de atribuir e de adquirir o direito real — isto é, o chamado contrato-título —, o princípio da consensualidade*

---

[251] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 28.
[252] Poder-se-ia ainda aduzir uma garantia especial mais: «*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau ..., assim como protege os legítimos direitos e interesses dos proprietários de património cultural.*», nesses direitos e interesses se incluindo não apenas a titularidade como a sua transmissão.
[253] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 28 e 29.

significa que a produção de efeitos reais depende apenas do título, não depende de qualquer formalidade ou diligência para lá do título, isto é, não depende de um modo. Por isso, estamos num sistema de título, e não num sistema de título e modo. Em consequência, o princípio da consensualidade em matéria de direitos reais diz justamente isso: a produção de efeitos reais depende apenas do título.»[254].

Em matéria de direitos reais, *«porém, o princípio quer dizer que a produção de efeito real não depende de qualquer outra formalidade a não ser daquela ou daquelas indispensáveis à documentação do título: não depende senão do título. É claro que, se o título, para a sua validade, exigir forma, essa forma tem que ser preenchida*[255]*. O que não tem é que haver outra formalidade para lá daquelas que documentam o título; isto é, o fundamento jurídico da aquisição é, em matéria negocial ou contratual, aquele contrato em que se firma ou estabelece a vontade de atribuir e de adquirir o direito real.».*[256]

Ligado ao princípio da consensualidade acha-se *o princípio da causalidade*, nos termos do qual a existência de uma *justa causa de aquisição* é sempre necessária para que o direito real se constitua ou transmita. Como a existência de *título* é necessária para a constituição ou transmissão do direito real, a validade ou regularidade da causa de aquisição é imprescindível para que essa constituição ou transmissão se opere, pelo que qualquer vício no negócio causal afectará igualmente a transmissão.[257] Como já foi alertado por ilustre Mestre académico de Macau, «*O princípio da causalidade é o princípio nuclear — o mais importante — dos princípios constitucionais ou constitutivos do direito das coisas. Por isso se acentua que da boa compreensão deste princípio depende, em grande parte, o resultado positivo dos problemas que são postos nesta disciplina.*».[258]

E esclarecendo e prosseguindo, «*Não há produção de efeitos reais, isto é, não há transmissão ou constituição de direitos reais, sem existência, validade e procedência do título. É preciso que exista um título, que esse título seja válido e, além disso, que o título seja procedente. Nos direitos reais provenientes de contrato — e não se esqueça que os direitos reais podem ser provenientes de títulos de outra natureza —, esse título é o contrato, o acto de vontade em que se estabelece ou firma a vontade de transmitir ou de atribuir, por um lado, e de adquirir, por outro, o direito real. … E daí*

---

[254] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[255] A transmissão e a constituição de direitos sobre imóveis exigem *escritura pública.* É o que se estabelece no artigo 94.º do Código do Notariado de Macau.
[256] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[257] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 29.
[258] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

o princípio da causalidade: Só há produção de efeito real se houver um título existente, válido e procedente.».[259]

d) O princípio da publicidade

O princípio da publicidade significa que os factos jurídicos relativos aos direitos reais devem ser dados a conhecer ao público em geral[260]

A forma mais comum de assegurar a publicidade dos direitos reais é a posse, ao passo que a forma mais perfeita de assegurar a publicidade dos direitos reais é, no entanto, através do registo, a que estão sujeitos genericamente os bens imóveis - registo predial.[261]

Como se afirma, este princípio da publicidade a não existir, corria-se então «*o risco de virem a constituir-se ou transferir-se direitos reais de uma forma clandestina, visto que a produção do efeito real não depende de nenhum modo, de nenhum acto específico (princípio da consensualidade), e, por outro lado, acontece que, se houver qualquer defeito ou vício genético, o direito real não se transmite (princípio da causalidade)*».[262]

Importa aqui esclarecer que o registo predial em Macau, além de não ter sido obrigatório[263], é declarativo e não, como ocorre em outras paragens, constitutivo.

Mas o registo, para ser constitutivo, como se alerta em lições da Universidade de Macau, «*isto é, para ter o valor de condição ou requisito de validade da aquisição, torna-se extremamente dispendioso, porque exige um dossier perfeitamente exacto da descrição dos prédios e da sua história jurídica, da sua "biografia". Exige um cadastro perfeitamente organizado, por forma a que o registo possa assentar numa identificação rigorosa dos imóveis e, assim, documentar verdadeiramente o que se passa com eles. ...Isto levou a que a maior parte dos países tenha optado por um sistema de registo declarativo. Este sistema de registo não garante o direito, não torna*

---

[259] Idem.
[260] SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, pp. 41 e ss..Veja-se também, «*é preciso uma instituição de publicidade que garanta ao público em geral a possibilidade de conhecer os actos que incidem sobre bens mais importantes.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[261] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, página 29. Veja-se, para desenvolvimentos, José Alberto Gonzalez, *Direitos Reais (parte geral) e Direito Registal Imobiliário*, 2001, páginas 141 e seguintes, e, para Macau, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do registo predial de Macau*, passim.
[262] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[263] O registo é sempre facultativo, no âmbito do *registo predial*, como nos afiança JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

incontestável nenhuma aquisição, mas, em princípio, quem figura no registo é havido como titular do direito.»[264]

e) O princípio da especialidade

Há ainda quem avente o princípio da especialidade, significando este que, e numa síntese genérica, «*Só podem existir direitos reais sobre coisas individualizadas.*»[265], ou então, para se poder constituir um direito real, as coisas corpóreas sobre que o mesmo incide têm que se encontrar determinadas, ter existência presente, e ser autónomas de outras coisas. Fala-se ainda na divisão deste princípio em três sub-princípios, a saber: o sub-princípio da determinação, o sub-princípio da actualidade, e o sub-princípio da autonomização ou da totalidade.

Em consequência do princípio da especialidade os negócios sobre direitos reais serão considerados como negócios de disposição, e não como negócios obrigacionais.[266]

O *menu* dos direitos reais na RAEM

Pode-se falar precisamente em *menu* dos direitos reais em Macau, isto é, em listagem disponível mas fechada, por força do princípio da tipicidade e de *numerus clausus*, nos termos anteriormente vistos.

Afigura-se adequado dar nota, ainda que sucinta, dos tipos de direitos reais disponibilizados em Macau[267]. Isto é, dos direitos reais de gozo (propriedade, usufruto, aforamento, etc.), dos direitos reais de garantia (hipoteca, por exemplo), dos direitos reais de garantia (promessa real, por exemplo)

---

[264] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais,* que elucida ainda «*Por outro lado, desde que um acto não seja registado, esse acto é inoponível a terceiros, é ineficaz em face de terceiros. Quer isto dizer que o registo é, não condição de validade, mas condição de eficácia das aquisições em face de terceiros.*».

[265] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[266] LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 2009, páginas 25 e seguintes. Há, no entanto, quem refute esta posição, por exemplo RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, páginas 85 e seguintes.

[267] Veja-se listagens apresentadas em JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais,* PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.* Ainda, as referências no Código do Registo Predial, na maioria das alíneas do n.º 1 do artigo 2.º e na Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro, *Disciplina da utilização de prédios urbanos*, alíneas a), b) e c), do n.º 1, do artigo 4.º.

e, bem assim, de figuras que orbitam[268] e, em Macau, com acrescida importância - porquanto a RAEM é beneficiária de alguns ónus reais - nesta esfera dos direitos reais, os ónus reais[269] (por exemplo, o foro, o apanágio de cônjuge sobrevivo).

Os direitos reais, quanto à sua função[270], costumam ser classificados em direitos reais de gozo, de garantia e de aquisição. Os de gozo, serão os «*direitos reais principais, enquanto os direitos reais de garantia e de aquisição são direitos reais acessórios. Os direitos reais de gozo, de utilização ou finais, são direitos que permitem já o disfrute dos bens pelo respectivo titular. Aos direitos reais finais contrapõem-se os direitos reais instrumentais (de garantia e de aquisição), que não permitem um disfrute das coisas, mas são apenas instrumento para assegurar outros direitos como acontece com os direitos reais de garantia, ou para assegurar a aquisição de outros direitos, como acontece com os direitos reais de aquisição.*».[271]

Ou seja, os direitos reais de gozo permitem o aproveitamento da coisa através do gozo. Isto é, permitem, em geral mas com matizes, o seu uso, a sua fruição, a sua transformação, a sua reivindicação, o poder de excluir terceiros do seu gozo. Estas *faculdades*, apresentam-se em medida variável consoante o concreto direito[272]. Por exemplo, se é um direito de propriedade ou se é um direito de usufruto. Os direitos reais de garantia são direitos funcionalmente dirigidos a assegurar que, no caso de incumprimento do devedor, o credor possa ser pago pela coisa objecto desse direito real de garantia[273]. O conteúdo do direito real de aquisição será o mais simples de todos já que consiste simplesmente no poder de fazer valer contra quem quer que seja o direito à aquisição de um outro direito.[274]

Uma outra classificação, com interesse para Macau é a que distingue entre direitos reais simples e direitos reais complexos. Aqueles consistem num simples direito subjectivo, ao passo que os direitos complexos consistem numa combinação incindível de uma pluralidade de situações jurídicas que, em outras circunstâncias, poderão ser encontrados enquanto direitos reais

---

[268] Ou são mesmo considerados direitos reais, por exemplo, com matizes, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique,* páginas 102 e seguintes, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, páginas 589 e seguintes, MOTA PINTO, *Direitos Reais*, páginas 168 e seguintes.

[269] Não nos referiremos às obrigações *propter rem.*

[270] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, que nos adianta ser esta a classificação mais relevante e uma classificação que é até usada pela lei., página 110.

[271] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[272] JOSÉ ALBERTO VIEIRA; *Direitos Reais*, páginas 321 e seguintes.

[273] JOSÉ ALBERTO VIEIRA; *Direitos Reais*, páginas 324 e 325.

[274] Idem, página 325.

autónomos[275]. Um caso evidente de direito real complexo na RAEM é o direito resultante da concessão por arrendamento[276], onde coexistem um direito de uso e aproveitamento do terreno público e uma propriedade sobre as edificações ou plantios. Tal como no direito de superfície, outro exemplo clássico[277].

Avance-se então para a apresentação de uma listagem de direitos reais. A primeira sede desse menu legal é o Código Civil. A Lei de Terras, entre outros diplomas legais, complementa o elenco. Sem exaurir:

Direitos reais de gozo:

- **Direito de propriedade** - Conteúdo do direito de propriedade[278]: «*O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas.*»[279]. O direito de propriedade, nomeadamente na sua expressão de *propriedade privada*, é um instituto jurídico garantido pela Lei Básica da RAEM, desde logo no artigo 6.º[280], mas não somente.

Atente-se nas seguintes palavras: «*O sentido de regular o direito de propriedade na Constituição reside em declarar que o direito de propriedade é um direito fundamental, ninguém*

---

[275] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, 112.

[276] «*É um sub-tipo do direito de propriedade específico do ordenamento de Macau e tem uma estrutura idêntica à do direito de propriedade superficiária que emerge da superfície temporária. Insere-se, do mesmo modo, num direito complexo como a superfície, pois também aqui tudo emerge de um direito de construir em prédio alheio, que é o direito resultante de concessão por arrendamento de terrenos urbanos e de interesse urbano. E esse direito é complexo, porque é constituído por um direito real sobre coisa alheia — o direito de concessão propriamente dito sobre o terreno pertencente à RAEM — e pelo direito sobre o edifício construído, que é um direito de propriedade privada: direito de propriedade de construções*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[277] «*É um direito complexo, porque é constituído por um direito sobre coisa alheia — o direito de superfície propriamente dito — e pelo direito sobre a coisa construída ou plantada, que é um direito de propriedade: direito de propriedade superficiária.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[278] Para uma visão histórica deste instituto, TONG IO CHENG, *Origem do Direito da Propriedade e Legitimidade da Existência do Regime Interpretação de uma Pessoa de Direito Civil sobre o Regime de Protecção da Propriedade Privada na Lei Básica de Macau*, Revista de Estudos de "Um País, Dois Sistemas" Vol. I, páginas 130 e seguintes.

[279] Artigo 1229.º, do Código Civil. «*O direito que surge logo à cabeça é o direito de propriedade, que constitui o direito real matriz, o direito real de gozo por excelência, uma plena in re potestas.*» e, «*O proprietário tem poderes indeterminados sobre a coisa*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[280] Avance-se que «*o âmbito do manto protector do artigo 6.º se estende aos outros direitos reais, como de resto, se discerne pela sua ratio, pelo princípio da continuidade e por recurso à leitura que dele é feito na vizinha RAEHK, quer pela doutrina quer pela jurisprudência*», PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

pode ser privado desse direito, salvo disposição legal em contrário. A lei tem que proteger o direito de propriedade nos termos da Constituição, é justamente o direito civil que fornece a protecção concreta. Assim, a protecção do direito de propriedade tem-se tornado num princípio jurídico fundamental. As disposições sobre o direito de propriedade na Lei Básica visam: 1. Confirmar que o direito de propriedade é um dos direitos fundamentais dos residentes, não sendo permitida a sua violação. 2. Afirmar a garantia do direito de propriedade, as disposições da Lei Básica possuem força jurídica superior, fornecendo a garantia básica ao direito de propriedade. Entretanto, ainda fornece a base para os trabalhos legislativos sobre a protecção do direito de propriedade na Região Administrativa Especial.". "A Lei Básica só pode estipular o conteúdo mais básico do direito de propriedade. Em conformidade com as disposições da Lei Básica, há principalmente três aspectos: 1. Enquanto direito humano fundamental, o direito de propriedade não pode ser violado. 2. O direito de propriedade é restringido, nos termos da lei, por razão de interesse público, por exemplo, ele pode, nos termos da lei, ser expropriado pelo governo em resposta à satisfação de necessidades e de interesses públicos. As disposições em questão são idênticas no sistema jurídico de diversos países do mundo. Para cobrir a necessidade do desenvolvimento económico, o Estado interveio na economia.».[281]

O direito de propriedade é o direito fundante ou de círculo máximo, sem prejuízo de poder ser comprimido até a um *nudem jus*.[282] A propriedade temporária só é admitida nos casos especialmente

---

[281] LUO WEIJIAN, *Introdução da Lei Básica da RAEM*, Fundação Macau, 2000, págs. 109-110. Veja-se também, TONG IO CHENG, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade*, II Jornadas Assembleia Legislativa, que reafirma, «*Deve notar-se que, segundo o que fica dito, o conceito de propriedade no Direito Constitucional (incluindo na Lei Básica) é um conceito em sentido amplo, diferente do conceito em sentido restrito, resultante da classificação no âmbito dos direitos da natureza patrimonial por uma parte das doutrinas relativas ao direito civil, nas quais existe uma rigorosa distinção entre a propriedade e o direito. Para aperfeiçoar ainda mais o sistema de interpretação, é necessário que se faça uma referência à evolução do conceito de direito de propriedade no direito civil e na Lei Básica.*».

[282] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.* O «*Direito propriedade não será tanto o direito real maior mas mais o direito real fundacional. Polo gravitacional de todos os direitos reais. Muitas vezes será mesmo maior, mas outras muitas vezes será direito real único. E outras vezes será o direito fundante de outros direitos reais que se lhe seguem diluindo-lhe ou esvaziando-o qual balão até um nudem jus, como ocorre com o direito de propriedade do Estado sobre os solos da RAEM. É o direito do qual e no qual se fundam, se estabelecem outros direitos reais. De onde brotam esses outros direitos reais. O direito de propriedade poderá ser imageticamente apresentado como aquele direito real de circunferência de diâmetro máximo e se o círculo é a reunião da circunferência com o conjunto de pontos localizados dentro da mesma., o círculo, todavia, pode estar ou não totalmente preenchido, Se o não estiver, veja-se, pela incrustação de outros direitos reais menores preenchendo espaços desse círculo, então, continuando embora a ter a mais alargada circunferência, e retendo a característica de elasticidade podendo, em determinadas circunstâncias alargar-se até ao pleno preenchimento daquela área, a verdade é que, concorrendo outros direitos reais, perante essa coisa corpórea onde o direito real de propriedade repousa, então esse círculo acha-se mais preenchido por outro ou outros direitos reais que não pela propriedade em si mesma. Numa espécie de circunferências tangentes internas que ocupam espaços de, nomeadamente, utendi, fruendi, e que, no limite podem significar que o círculo se reduz a um ponto. O nudem jus. Fará então sentido continuar, sem mais, a falar-se de direito real maior?. E, por outro lado, há casos em que não é sequer o direito fundante porquanto é o próprio direito de propriedade que brota de um outro direito real: pense-se no direito de propriedade que se origina do direito resultante da concessão por arrendamento. Identicamente quanto ao direito de superfície.*».

previstos na lei, de que são exemplos, em Macau, a propriedade erigida nos termos da concessão por arrendamento[283]. A propriedade pode ser pública e pode ser privada. A titularidade do direito de propriedade pode estar na esfera jurídica de uma pessoa colectiva pública, veja-se Estado ou RAEM, ou IACM, e, aqui, poderá estar sujeita a regimes dominiais distintos, mormente face a imóveis (domínio público e domínio privado) ou mesmo surgir como uma propriedade *de rosto* privado, não obstante a natureza do seu titular e, assim, submetida de pleno ao regime civil, como qualquer propriedade privada titulada por pessoa singular ou pessoa colectiva privada.

O direito de propriedade pode ser constituído por diversas formas. O artigo 1241.º do Código Civil (Modos de aquisição) estabelece «*O direito de propriedade adquire-se por contrato, sucessão por morte, usucapião, ocupação, acessão e demais modos previstos na lei.*». Outros modos de aquisição por lei serão, precisamente, os modos especiais previstos na lei de terras, mediante os contratos administrativos de concessão por aforamento e de concessão por arrendamento.

- **Propriedade horizontal**[284] - «*Podem pertencer a proprietários diversos, em regime de propriedade horizontal, as fracções que integram um condomínio, em condições de constituírem unidades independentes.*», como diz o artigo 1313.º do Código Civil. A propriedade horizontal vem estabelecer a possibilidade de haver propriedade plena de uma *fracção* de um edifício, de um apartamento, distinta da propriedade que incide sobre o *conjunto*. Sobre o conjunto só incide um direito de *comunhão na propriedade*. É o que acontece com as chamadas partes comuns (paredes mestras, vestíbulos, elevadores, escadas, terraços, cobertura, etc.) sobre as quais incide, para todos os condóminos, um direito de comunhão na propriedade.[285] Com efeito, o artigo 1323.º (Direitos dos condóminos sobre o prédio) estabelece: «*1. Cada condómino é proprietário exclusivo da fracção que lhe pertence e comproprietário das partes comuns do condomínio. 2. O conjunto dos dois direitos é incindível; nenhum deles pode ser alienado separadamente, nem é lícito renunciar à parte comum como meio de o condómino se desonerar das despesas necessárias à sua conservação ou fruição.*». De sublinhar que este direito real privado pode ser constituído, para além das outras formas comuns, por *acto administrativo*.

---

[283] Ou, pelo menos para alguns, a substituição fideicomissária nos termos, designadamente, dos artigos 2115.º 2119.º, do Código Civil

[284] Note-se que há quem considere a propriedade horizontal uma modalidade de direito de propriedade e não um direito real autónomo. Veja-se, para uma abordagem histórica e defesa da sua natureza autónoma, ARMINDO RIBEIRO MENDES, *A propriedade horizontal no Código Civil de 1966*, páginas 5 e seguintes e, em especial, páginas 26 e seguintes. Para a presentação das várias teses, nomeadamente a de que se trata de um novo direito real de gozo, SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, páginas 329 e seguintes.

[285] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

- **Usufruto** - Usufruto é o direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância, diz-nos o artigo 1373.º do Código Civil. O direito de usufruto é *temporário*. A temporariedade do usufruto tem em vista evitar os bens não explorados economicamente. O usufruto a favor de pessoas individuais pode ser constituído por prazo determinado ou vitaliciamente. O que não pode é exceder a vida de uma pessoa [286]. O usufruto é um direito de *«gozo pleno, mas só de uso e fruição. O que significa que não é um direito que permita dispor da coisa ou direito que constituem o seu objecto. Portanto, tem como limite aquilo que os latinos chamavam a segurança da substância da coisa, o que a nossa lei formula pela expressão: "... sem alterar a sua forma e substância" CCM, art. 1373.º»*.[287]

- **Direito de Uso** - O direito de uso é uma figura semelhante ao usufruto. No fundo, é um usufruto limitado, como se infere da sua noção legal (CCM, art. 1411.º). É um usufruto limitado quanto aos beneficiários, porquanto só pode ser exercido em benefício do próprio titular do direito ou da sua família, e denomina-se *usuário* o titular do direito de uso. Outra característica que distingue o direito de uso é a sua total inalienabilidade: não pode ser transmitido nem onerado (CCM, art. 1414.º).[288] Há ainda a assinalar o direito de uso de recheio casa família Em sede de direito sucessório (CCM, art. 1942.º a 1944.º) prevê-se um regime especial de atribuição ao *cônjuge sobrevivo*, na partilha da herança, do direito real de uso do respectivo recheio.[289]

- **Direito de Habitação** - Quando o direito de uso incide sobre casas de moradia chama-se direito de habitação (CCM, art. 1411.º, 2). Denomina-se *morador usuário* o titular do direito de habitação. Prevê-se um regime especial de atribuição ao *cônjuge sobrevivo*, na partilha da herança, do direito real de habitação da casa de morada da família.[290]

- **Direito de superfície** - O direito de superfície consiste na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, conforme nos diz o artigo 1417.º do

---

[286] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.* Cfr. artigos 1377.º, 1 e 1377.º, 2, do Código Civil.
[287] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[288] Idem.
[289] Veja-se, MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões*, 2005, passim.
[290] Cfr., MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões*, 2005, passim.

Código Civil, excluindo-se a referência a plantações. «*Assim, enquanto o usufruto é um direito de utilização ilimitada e o direito de uso é um direito de fruição ilimitada quanto ao conteúdo, mas limitada quanto à pessoa, o direito de superfície é um direito de utilização limitada, não quanto à pessoa, mas quanto ao conteúdo, porque é um direito de usar um prédio alheio para certas finalidades.*».[291] E, é mister sublinhar, «*O direito de superfície contém dois elementos: - O direito de superfície propriamente dito, que incide sobre o solo alheio, ou prédio alheio, e este é que é um direito real limitado — direito de usar o solo alheio para certo fim; - O direito de propriedade sobre a construção ou plantação, que se adquire cumulativamente com aquele e é um direito de propriedade, mas limitado pela existência da superfície, pelo facto de o edifício ou a plantação existirem encrustados num prédio alheio.*».[292] O direito de superfície pode ser *perpétuo* ou *temporário* (CCM, art. 1417.º). Finalmente, assinale-se que, contrariamente ao direito anteriormente vigente, não se prevê, desde o Código Civil de 1999, a constituição do direito de superfície pelo Estado ou por pessoas colectivas públicas.

- **Direito de servidão predial** – Diz o artigo 1434.º do Código Civil que «*Servidão predial é o encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro prédio, ainda que pertencente ao mesmo dono; diz-se serviente o prédio sujeito à servidão e dominante o que dela beneficia.*» e, quanto ao seu conteúdo, refere o artigo 1435.º, «*Podem ser objecto da servidão quaisquer utilidades, ainda que futuras ou eventuais, susceptíveis de ser gozadas por intermédio do prédio dominante, mesmo que não aumentem o seu valor.*». O direito de servidão pode ter por base qualquer utilidade possível retirada de um imóvel pertencente a uma pessoa a favor de outrem enquanto dono de outro imóvel.[293] Merece ainda ser sublinhado que «*Como obrigada não é a pessoa, em si mesma, do titular do prédio serviente, mas quem quer que se titule com o prédio serviente. Por isso, parece uma relação entre prédios (relação de predialidade) e não uma relação entre pessoas.*».[294] Ora, esta precisão pode ser de grande relevo para efeitos de a constituição da servidão acompanhar a coisa onerada mesmo que este seja do Estado ou entretanto para ela se transfira, antes ou depois do estabelecimento da RAEM[295]. Aliás, para além de indivisibilidade, impõe-se uma ideia de inseparabilidade, *«Salvas as excepções previstas na lei, as servidões não podem ser separadas dos prédios a que pertencem, activa ou passivamente»,* CCM, art. 1436.º, 1. As *servidões legais* são as que se constituem no exercício de um direito potestativo, mediante o pagamento de uma

[291] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[292] Idem.
[293] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[294] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[295] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

indemnização ao passo que as *voluntárias*, são as que resultam de um negócio jurídico em situações em que nenhum preceito legal as impõe. As servidões extinguem-se, segundo o direito de Macau, pelo não uso, pela aquisição por usucapião da liberdade do prédio, pela renúncia e pelo decurso do prazo se forem constituídas temporariamente (CCM, art. 1455.º).

- **Enfiteuse (Domínio útil)** – Da enfiteuse resultam um domínio útil e um domínio directo. Os direitos do enfiteuta e que integram o conteúdo do domínio útil, vêm enumerados no artigo 1501.º do Código Civil de 1966. O enfiteuta tem a utilização ou a exploração exclusiva e independente do prédio, pois entre os seus poderes contam-se (art. 1501.º CC 1966) o de *"usar e fruir o prédio como coisa sua"*. Trata-se de poderes de um verdadeiro *dominus*, pois pode "constituir ou extinguir servidões ou o direito de superfície", "alienar ou onerar o seu domínio". Pode, inclusivamente, pôr termo à própria enfiteuse adquirindo o domínio pleno, através da remissão do foro, se já tiverem decorrido mais de quarenta anos sobre a sua constituição, ao passo que o senhorio directo tem essencialmente o direito de receber anualmente o foro (art. 1499.º CC 1966). Para além dos poderes de disposição sobre o domínio directo, tem ainda o direito de preferência na alienação onerosa do domínio útil, o direito de adquirir o mesmo direito por sucessão por morte, na falta de herdeiros do enfiteuta e o direito de devolução reavendo o prédio sem pagar qualquer indemnização.[296] Assinale-se a faculdade de remição, isto é, o enfiteuta passa a deter a propriedade plena, (cfr. art.s 1501.º, f) e 1511.º CC 1966), que faz com que a perpetuidade seja uma característica meramente *tendencial* da enfiteuse (cfr. art. 1492.º CC 1966).

Tradicionalmente afirma-se que a enfiteuse, ao contrário dos direitos reais limitados sobre coisa alheia, não é uma derivação do direito de propriedade, mas sim o *desmembramento* desse direito em dois domínios que incidem na coisa como própria: o domínio directo e o domínio útil.[297] Aliás, é como se exprime na sua letra a lei[298]. Todavia, há quem veja nesta figura uma natureza jurídica distinta. Afirma-se, com efeito, que a constituição da enfiteuse não elimina a propriedade nem o domínio útil tem essa natureza. O domínio útil será, não uma propriedade desmembrada mas outrossim um direito real menor de gozo nem a circunstância de o domínio directo não permitir o gozo da coisa será suficiente para descaracterizar a propriedade.[299] Isto é, o domínio útil tem a

[296] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[297] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*
[298] A verdade é que uma interpretação estritamente literal não permitiria no rigor das coisas, como se viu, retirar, sem mais, a ideia de tipicidade dois direitos reais.
[299] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, página 668. Aparentemente comungando destas mesmas dúvidas, TONG IO CHENG, «*Contudo, levanta-se uma questão, que nunca chegou a ser esclarecida pelo círculo académico português: saber como se realiza a coexistência pacífica da teoria da cisão do direito de propriedade, a qual*

natureza de um direito real de gozo, menor face à propriedade, e o domínio directo não assume a veste de um novo direito real, apenas a de uma propriedade onerada com outro direito real menor, talqualmente com o casco ou raiz da propriedade onerada com um usufruto.[300]

Esclareça-se que o Decreto Preambular do Código Civil de Macau (art. 25.º) proíbe a constituição da enfiteuse sobre bens do domínio privado dos particulares a partir da entrada em vigor do novo Código, mas mantém as enfiteuses constituídas até essa data, às quais continua a ser aplicado o regime do Código Civil de 1966. Isto é, não extingue a enfiteuse, preservando-a, mas não admite a constituição *ex novo* de enfiteuses.

- **Aforamento (Domínio útil)** – Este direito assume a designação tradicional da enfiteuse no direito de terras de Macau e é uma das *formas de disposição* de terrenos vagos ou terrenos do domínio privado do território de Macau (Lei de Terras, art. 29.º, 1, b) e 44.º e ss.)[301]. Segue, sobretudo, a formatação jurídica da enfiteuse, onde se funda e para a qual remete no omisso. Estabelece o n.º 1 do artigo 45.º da Lei de Terras: *«O aforamento rege-se pelas disposições desta lei e diplomas complementares, bem como pelas cláusulas dos respectivos contratos, observando-se em todo o omisso os preceitos aplicáveis do Código Civil»,* e identicamente o artigo 87.º da proposta de lei em apreciação.[302] A fonte normal, que não absolutamente exclusiva[303], do aforamento do direito de terras é o *contrato de concessão por aforamento.* É mister sublinhar que não há aforamento de prédios rústicos não destinados à edificação. Note-se que «*o regime de aforamento não permanecerá mais na Lei de Terras, o que não impede, porém, a manutenção do direito relativo a terras permitido pelo referido regime (isto é, o aforamento da Lei de Terras e o regime de enfiteuse do Código Civil).*»[304]

---

tem a sua origem na Idade Media, com a teoria do jus in re aliena (ou se nem sequer devem coexistir).», *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[300] JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, página 668.

[301] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau,* in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009.

[302] «*A reter a especificidade de o conteúdo de um direito real poder ser modelado por contrato.*», JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[303] Sobre esta questão árdua e complexa da admissão de outras formas de constituição, mormente a usucapião, entre outro mais (limitadamente a conversão contratual de arrendamento em aforamento), JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais,* ANTUNES VARELA, *A aquisição de imóveis por usucapião no Território de Macau,* MENESES CORDEIRO, *Da usucapião de imóveis em Macau,* DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução,* e vasta jurisprudência,

[304] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

Importa agora destacar as características diferenciadoras do aforamento *vis-à-vis* a normal enfiteuse. No aforamento do direito de terras, não é consentida a remição do foro, pelo que se acentua a sua perpetuidade e, do mesmo passo, se garante, pois, a retenção do domínio directo na entidade concessionante, isto é, no senhorio. Uma outra importante característica do aforamento do direito de terras é a *vinculação a uma utilização ou aproveitamento com finalidades determinadas*[305]; ora, esta característica afasta-o decisivamente do conteúdo típico da enfiteuse para o aproximar do conteúdo do direito de superfície perpétuo.[306] Por outro lado, o titular do domínio directo é sempre a pessoa colectiva pública que é sempre a concedente. Mais, afigura-se uma dupla tipicidade, isto é não apenas do direito em si, mas também dos seus modos de constituição. Os direitos do senhorio directo são os do regime comum do Código Civil, subsidiariamente aplicável, mas acrescem, significativamente, «*poderes de actuação e de interferência nos poderes do enfiteuta que não existem na enfiteuse da lei civil, na medida em que pode condicionar os poderes de disposição do foreiro no que respeita à transformação da coisa e à sua afectação a uma finalidade (art.s 166.º, 1 e 169.º, 4). São ainda objecto de regulamentação especial o preço, o foro, o prémio e cláusulas especiais e ainda o direito de devolução.*».[307] E, note-se, que o conteúdo do aforamento «*pode ser modelado pelo título constitutivo, introduzindo cláusulas especiais que acautelem os "interesses do Território ou os direitos de terceiros", podendo estipular-se o pagamento de um prémio (48.º). A alusão a direitos de terceiro tem em vista, entre outras situações possíveis, as servidões referidas no artigo 101.º.*».[308] E, na perspectiva do foreiro, há que assinalar que tendo embora os poderes de usar e fruir a coisa como sua, de constituir ou extinguir servidões e de alienar ou onerar o domínio útil na fase da concessão definitiva, durante a concessão provisória, não pode transmitir o seu direito, sem autorização do concedente (art. 143.º) e não poderá adquirir por usucapião o domínio directo (art. 8.º).[309] Ora, aqui chegados, importa questionar se o conjunto de todas estas diferenças, algumas das quais bem significativas, não significarão, a final, a carta de alforria do aforamento face à enfiteuse. Ou seja, estamos perante um direito originado e moldado na enfiteuse mas que acaba por, pelas diferenças de regime, assumir uma identidade própria e autónoma.[310]

---

[305] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais,* que acrescenta: «*Na verdade, o aforamento é concedido para realizar um aproveitamento do terreno (art. 103.º), que "consiste na execução do plano de exploração aprovado ou, não o havendo, na utilização exigida para o respectivo tipo de concessão, pelo contrato ou pelos regulamentos" (art. 104.º, 1). Além disso, o aproveitamento tem de preencher a finalidade autorizada sob pena de extinção do aforamento (cfr. art.s 166.º, 1, e 169.º, 4).*». Vide, também, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau,* in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009.

[306] Idem.

[307] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

[308] Idem.

[309] Vide idem.

[310] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.* E diz-nos TONG IO CHENG, «*O "aforamento" é um regime de certo modo especial na «Lei de Terras» de 1980,*

- ***Arrendamento concessionado*** – Importa começar desde logo pela designação, *não normativa e provisória* deste direito real. A lei, tal como a proposta de lei, não procede à sua identificação com um dado *nomen juris*. De facto, após a aprovação da lei de terras, surge, em 1983, o Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, que no seu artigo 1.º nos fala em «*O direito resultante da concessão por arrendamento*». Esta *terminologia* de não baptismo continua na proposta de lei de terras em apreciação, veja-se desde logo o seu artigo 42.º. Ora, isto significa não uma violação ao princípio da taxatividade dos direitos reais mas, como antes visto, uma ausência declarativa legal de um dado direito real. Vimos também que tal em nada vem bulir com a natureza real do direito, sem embargo, *e.g.* por razões de clareza jurídica, de afigurar mais adequado apresentar uma denominação, a qual poderia inclusive apresentar o carácter real em si mesma[311]. Por mero exemplo: *Direito real de uso ou aproveitamento*, dando aliás, devida guarida à redacção da Lei Básica[312]. Outras possibilidades, *Direito administrativo de superfície*[313], atendendo à sua símile natureza com o direito de superfície do Código Civil, a sua transformação em *direito de superfície*

---

levantando-se muita controvérsia acerca da natureza do direito nascido desta modalidade de concessão de terras. A doutrina portuguesa sustenta, desde sempre, que o direito nascido da concessão através de aforamento é um tipo de "enfiteuse". A questão reside em que o sistema de enfiteuse já foi abolido na década de setenta do século passado, de modo que no vigente «Código Civil de Portugal» já deixou de existir o mencionado regime. No caso de Macau, porém, o referido regime tem de ser conservado por razões históricas relacionadas com terras. Mas o conteúdo concreto deste regime não é nada claro, sendo até difícil encontrar na literatura jurídica explicações claras e coerentes sobre o significado exacto dos conceitos essenciais deste regime tais como os de aforamento e de dominium utile.», *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[311] Ou, como ocorreu no Brasil relativamente a dois direitos reais «extracartulares», O artigo 10º da Lei nº 11.481/2007, determinou que o artigo 1.225 do Código Civil, passaria a vigorar com a seguinte redação: "Art. 1.225 – São direitos reais: XI – a concessão de uso especial para fins de moradia; XII – a concessão de direito real de uso", «*agiu bem o legislador em consagrar a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso como direitos reais*», WASHINGTON CARLOS DE ALMEIDA, *Os Direitos Reais E A Lei 11.481/2007*. Note-se que «*A concessão de uso especial para fins de moradia voltada ao imóvel público urbano relaciona-se de forma direta ao princípio constitucional da função social da propriedade*», idem. Ao passo que a «*Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social*», HELY LOPES MEIRELLES, *Direito administrativo brasileiro*, 2001. Sublinhe-se que parece evidente a semelhança deste direito real de uso brasileiro com o direito real de uso da China.

[312] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, aí se afirmando «*A concessão por arrendamento deveria deixar cair "por arrendamento" por forma a evitar desnecessárias confusões e artificiais argumentos em favor do carácter obrigacionista do direito.*». Remeta-se para o ensinamento do direito comparado e a instituição em Moçambique do «Direito de uso e Aproveitamento da Terra».

[313] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*. FERNANDO ALVES CORREIA, «*a concessão por arrendamento de terrenos do Estado aproxima-se do direito de superfície de duração temporária.*», *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80.

temporário, com as necessárias adaptações ou excepções[314]. Veja-se, «*Sendo o regime da concessão por arrendamento similar ao regime do direito de superfície regido no Código Civil, seria vantajosa a conversão das concessões por arrendamento em direitos de superfície, sem prejuízo dos direitos adquiridos.*».[315] Aliás, note-se que a opção pelo direito de superfície para utilização particular de terra de titularidade pública é uma constante no direito comparado[316].

Ora, tudo isto assenta no pressuposto, que é claro, de que este direito resultante da concessão por arrendamento é um direito real de gozo. Como lapidarmente afirma FERNANDO ALVES CORREIA, «*O direito resultante da concessão por arrendamento é um direito complexo, que atribui os seguintes poderes ou faculdades ao concessionário: o poder de construir sobre o terreno do Estado (sobre coisa alheia), segundo o aproveitamento e as finalidades autorizadas e consignadas no título constitutivo (o contrato); o direito de propriedade sobre os edifícios construídos ou sobre as respectivas fracções, quando constituída a propriedade horizontal — direito de propriedade que é, no entanto, temporário, uma vez que o direito de concessão de que emerge é também temporário, tem a duração de 25 anos, podendo este prazo ser renovado por períodos sucessivos de 10 anos, mediante simples declaração do proprietário do edifício ou de qualquer proprietário de fracção autónoma (artigos 54.º e 55.º da Lei de Terras); o direito de transmitir a propriedade dos edifícios ou das suas fracções autónomas, observadas as condições definidas na Lei de Terras; e o direito de hipotecar o direito resultante da concessão, incluindo a propriedade dos edifícios e suas fracções autónomas. A concessão por arrendamento de terrenos do Estado é, assim, configurada como um direito real sobre coisa alheia, enquanto o direito incidente sobre as construções neles implantadas assume a natureza de um direito de propriedade privada.*»[317].

---

[314] Com naturais excepções nomeadamente a afirmação de que é um direito temporário pelo que se não aplicaria a norma constante do artigo 1419.º, n.º 2 do Código Civil.

[315] DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011. Identicamente, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau* cit., p. 24. Pode chamar-se à colação o ensinamento do direito comparado, desta feita o caso de Angola, onde se prevê o direito de superfície: Lei de Terras, Artigo 39.º Direito de superfície - «1. *É admissível a constituição, pelo Estado ou pelas autarquias locais, do direito de superfície sobre terrenos rurais ou urbanos integrados no seu domínio privado, a favor de pessoas singulares nacionais ou estrangeiras ou de pessoas colectivas com sede principal e efectiva no País ou no estrangeiro. 2. Ao direito de superfície aplicam-se, além das disposições especiais contidas no presente diploma e nos seus regulamentos, o disposto nos artigos 1524.º a 1542.º do Código Civil. ...*». Ou, da Guiné Bissau: nos termos do artigo 3.º da Lei da Terra, «*Concessão de superfície: contrato administrativo, oneroso ou gratuito, pelo qual o Estado transfere para uma entidade particular a faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra para fins habitacionais, comerciais, industriais ou culturais, entre outros, em terrenos localizados dentro dos limites das cidades ou povoações e respectivas zonas de expansão.*». Entre tantos outros, como por exemplo, para além de Angola e Guiné Bissau, Taiwan, Japão, Portugal, Holanda, Espanha, Alemanha, veja-se, por exemplo, para além do já expendido neste Parecer, ISABEL MORAES CARDOSO (coord), *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus*, 2011, *passim*.

[316] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*.

[317] *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

Identicamente se prossegue na proposta de lei, aliás, com mais vigor ainda. Como afirma LEONEL ALVES, «*Esta norma é muito importante porque define o que é o "direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento". O direito resultante da concessão, que por arrendamento, quer por subarrendamento, "abrange os poderes de construção, transformação ou (e) manutenção da obra". Trata-se de um direito real? Afigura-se que sim, caso contrário não se compreende como se aceita que ele pode ser objecto de hipoteca, (direito real de garantia). O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento é um direito não totalmente equiparável com outros direitos mais tipificados no Código Civil (direito de propriedade, usufruto, uso e habitação, direito de superfície). Tem algumas semelhanças com o direito de superfície (artigo 1417º: "O direito de superfície consiste na faculdade de construir ou manter, ..., uma obra em terreno alheio". A construção (v.g.: as fracções autónomas do prédio urbano construído) "permanece na propriedade" do concessionário ou subconcessionário, o que significa que, nos termos do artigo 1229º do Código Civil, têm estes últimos o "gozo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição", obre aquela construção.*»[318].

Ou, nas palavras da DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES,[319] «*Deste modo ficou esclarecida a natureza jurídica do direito de concessão por arrendamento sobre terrenos do Estado, configurado como um direito real sobre coisa alheia, e do direito sobre as construções nele implantadas, que é um direito de propriedade privada, aproximando-se, assim, a concessão do direito de superfície temporária.*».

Ou ainda, com VICENTE MONTEIRO, «*Podemos, pois, concluir que o direito de arrendamento previsto na Lei de Terras configura um direito real de fonte local e exclusivo do regime das concessões por arrendamento*».[320]

E mais ainda, na verdade, como já visto, este direito acha-se ainda sujeito a registo predial e é adquirível por usucapião (veja-se o artigo 9.º da proposta de lei), que é uma forma de aquisição absolutamente exclusiva de direitos reais. Como também lhe assiste de pleno a sequela, sem necessidade de intermediação da entidade concedente. Como afirma OLIVEIRA ASCENSÃO «*Mas a autonomia implicará que o concessionário passe a poder defender sozinho a sua posição perante terceiros. Nem tem de estar dependente da Administração para reagir a quaisquer embaraços ou oposições. Na medida em que se consolida esta posição autónoma, transita-se imperceptivelmente*

---

[318] *Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras.*
[319] *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, página 80.
[320] VICENTE MONTEIRO, *A lei de terras e o registo predial,* Revista Jurídica de Macau, Volume V, N.º 2, 1999, páginas 79 e 80.

para a atribuição de um direito real. O concessionário passou a ter também um direito sobre a terra, que poderá defender por si próprio. Com efeito, aquele que não tem a possibilidade de invocar perante terceiros os seus direitos está sempre perante a Administração numa posição meramente relativa. Terá de ser a Administração a proceder à sua defesa perante terceiros. Quando porém se lhe outorga a possibilidade de se defender autonomamente, a sua situação é reconhecida como absoluta. Passou a ter um direito real. Neste estádio, caberá ao concessionário o que se chamaria um direito real administrativo: é um direito que resulta do título de concessão.».[321]

De resto, como aliás avançado pelo legislador da lei de terras, no seu preâmbulo, «*Equipara-se o arrendamento ao aforamento como forma de disposição de terrenos urbanos e de interesse urbano*», como também se permitia como faculdade da Administração, a conversão total ou parcial do arrendamento em aforamento, aqui denotando uma quase paridade dos dois direitos. E, posteriormente, o Decreto-Lei n.º 51/83/M - *Estabelece disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano* – em disciplina acolhida e repetida pela proposta de lei em apreço, arredou quaisquer dúvidas quanto á natureza real deste direito.[322] O problema, desta alguma incerteza, para além da comunhão de nome com o arrendamento obrigacional do Código Civil[323], é que o Diploma Legislativo Provincial n.º 18, intitulado «*Regulamento de Concessão das Terras na Província de Macau*», de 19 de Maio de 1928, continha o regime do artigo 59.º segundo o qual «*O arrendamento não dá direito a qualquer título de posse*». Isto é, aqui se configurava este direito resultante da concessão por arrendamento como um direito não real[324]. Daqui arrancaram pois as muitas e complexas dúvidas sobre a natureza deste direito.[325]

---

[321] *Direitos De Utilização Da Terra.*

[322] Aí se estabelecendo, «*O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano abrange poderes de construção ou transformação, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas se mantêm na propriedade do concessionário ou subconcessionário até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento ou enquanto este não for rescindido; expirado o prazo ou operada a rescisão aplica-se o regime de benfeitorias consignado na Lei de Terras.*» De interesse ainda a leitura do seu preâmbulo. Cfr. JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*. Vide também, DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009

[323] Mas sublinhe-se que, e bem, em nenhuma parte da lei, ou da proposta, existe uma norma do seguinte teor: «*O arrendamento rege-se pelo disposto neste diploma e subsidiariamente pela legislação aplicável ao arrendamento urbano.*», artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 69/88/M, de 8 de Agosto, *Regulamenta a atribuição, o arrendamento e a gestão das habitações sociais.*

[324] VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, páginas 89 e 90, refere que o aforamento foi a forma inicial de proceder à concessão de terrenos do domínio privado do Território, passando, com este diploma, a admitir-se que as concessões fossem também tituladas sob a forma de arrendamento que era, por natureza, um direito temporário. E, em legislação de 1965, permitiu-se que as concessões por arrendamento fossem transformadas em aforamento, porquanto, até à lei de Terras e, sobremaneira, até ao referido Decreto-Lei de 1983, eram muitas, e desta feita, fundadas, as dúvidas sobre a natureza real destas concessões.

[325] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

E, como afirma SUN XIANZHONG[326], depois deste direito ser constituído, não tem diferença com os direitos reais nos aspectos de posse, uso, e usufruto da coisa, e a maneira de protecção de direito real.

Esta conclusão pela natureza real deste direito, observado o seu conteúdo e identificados outros traços adjacentes do seu regime, é profusamente defendida pela doutrina[327], pela (pouca) jurisprudência que sobre isso se ocupou[328], pela parecerística da Assembleia Legislativa[329] e é ainda detectada em alguns contributos chegados a esta Assembleia [330] no âmbito do processo de apreciação da futura lei de terras[331], e, significativamente, pela própria Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes [332].

- Direito de uso privativo de terrenos pertencentes ao domínio público hídrico – Nos termos da Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho, - recorde-se que esta lei não foi adoptada como legislação da RAEM; todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, as questões nela reguladas são tratadas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica da RAEM, tendo por referência as práticas anteriores[333] - prevê-se no seu artigo 11.º (Uso privativo) que os terrenos pertencentes ao domínio público hídrico podem ser objecto de uso privativo nas modalidades de concessão por

---

[326] *O estudo comparado dos regimes jurídicos dos solos em China continental e RAEM*, em Tong Io Cheng (ed.), As Tendências de Reforma de Lei de Terras, 34-35.

[327] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*, 2004, página 66, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau – Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado*, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, 1997, página 100, FERNANDO ALVES CORREIA, *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução,* DUARTE SANTOS, *Tópicos para uma reforma do regime jurídico das terras em Macau*, in Contribuições Jurídicas sobre a União de Facto e Direitos sobre a Terra em Macau e Moçambique, 2011, PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

[328] Acórdão nº 0043096 do Supremo Tribunal Administrativo, 21 de Maio de 1992, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, n.º 0043096, de 05/21/1992, Acórdão n.º 0064982 do Tribunal da Relação de Lisboa.

[329] *Parecer n.º 1/91*, da Comissão de Assuntos Económicos, Finanças e Concessões, de 14 de Junho de 1991, a páginas 18, sufragava tal entendimento, também o *Parecer n.º 4/94*, da Comissão de Administração e Finanças Públicas, de 20 de Maio de 1994, DAL, n.º 19, II Série, página 889.

[330] LEONEL ALVES, *Algumas sugestões para melhor compreensão e ulterior debate da proposta de lei sobre a Lei de Terras*, ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE MACAU, *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.*

[331] Adite-se uma curta referência, porque já revogado, de um regime de *concessão de lotes de terrenos*, para uma precisa finalidade, isto é, destinados a aproveitamento em regime de CDH, o qual seguia o regime da concessão de arrendamento, nos termos da Lei de Terras, cometendo ao IH alguns importantes poderes na condução do processo - Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, Reformula e actualiza a regulamentação relativa aos contratos de desenvolvimento para a habitação.

[332] *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009.

[333] Artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 1/1999, Lei de Reunificação e Anexo II, n.º 1.

arrendamento[334]. O artigo 13.º (Conteúdo do direito de uso privativo) dispõe que as concessões (e licenças), enquanto se mantiverem, conferem aos seus titulares o direito de utilização exclusiva, para os fins e com os limites consignados no título constitutivo. São objecto de concessão por arrendamento os usos privativos que exijam a realização de investimentos em instalações fixas e indesmontáveis e sejam considerados de utilidade pública. É previsto um ónus real, a renda, que é anual, o direito resultante da concessão por arrendamento pode ser objecto de hipoteca para garantia dos financiamentos necessários à prossecução dos fins que constem do respectivo título constitutivo e está sujeita a registo, nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 2.º do Código do Registo Predial. Ou seja, tudo índices seguros da natureza real deste direito[335]. Todavia, o artigo 23.º (Defesa dos direitos do utente privativo) levanta uma dúvida quanto à sequela, ao menos enquanto uma forma de exercício directo, levando a uma espécie de *intermediação* do concedente, «*Sempre que qualquer parcela se encontre afecta a um uso privativo e este for perturbado por ocupação abusiva ou outro meio, pode o titular da concessão ou licença requerer à entidade competente que tome as providências referidas no artigo anterior ou outras que se revelem mais eficazes, para garantia dos seus direitos.*»[336].

- **Servidões administrativas** – As servidões administrativas, direitos reais de emanação pública aparecem em variados domínios, incluindo na Lei de Terras e na proposta de lei em apreciação, bem como nos domínios do planeamento urbanístico. Apresentam-se como um «*direito real parciário de natureza jurídico-pública*»[337], apresentando de comum com as servidões prediais do direito civil a respectiva estrutura. Significam obrigações reais impostas com o fim de utilidade pública a certos titulares de direitos sobre certos imóveis determinados em função da sua localização.[338] Podem, à partida, ser constituídas por lei[339], por regulamento administrativo, por

---

[334] Este preceito refere ainda o uso ou ocupação a título precário, modalidade que adensa dúvidas quanto à sua natureza real.

[335] SANDRA CRISTINA GUERREIRO, *A Natureza Jurídica Do Direito De Utilização Privativa Do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo*, Lisboa, 2012, afirma «*concluir que o direito de utilização privativa do domínio público hídrico, revestindo a natureza de um direito real, subordinado a um regime de direito administrativo, é, em nossa opinião, um direito real administrativo*».

[336] Há quem afirme que «*ambos os títulos* (concessão e licença) *conferem ao particular um direito pessoal de gozo de natureza pública, cujo conteúdo é meramente obrigacional e não real, uma vez que não é oponível erga omnes, não existindo, designadamente, um mecanismo judicial semelhante à ação de reivindicação, sem prejuízo* (de determinadas normas aqui paralelas com o regime de Macau, isto é o artigo 23.º) *que atribuem aos utilizadores o direito de exigir às autoridades que adotem as providências necessárias para fazer cessar qualquer perturbação do seu direito por terceiro.*», ALEXANDRA LEITÃO, *A utilização do domínio público hídrico por particulares*, Lisboa, 2012, páginas 39 e 40. Veja-se também, FERNANDO ALVES CORREIA, *A concessão de uso privativo do domínio público*, 2005, que aponta para a natureza de direito pessoal de gozo público.

[337] BERNARDO AZEVEDO, *Servidão administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável*, 2012.

[338] Vide, BERNARDO AZEVEDO, *Servidão administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável*, página 361.

contrato administrativo[340] e por acto administrativo – em resultado de disposição legal habilitadora e conformadora do conteúdo, isto é, necessita-se de uma habilitação legal suficiente, onde se encontre definida a competência para a prática de tais actos e bem assim os respectivos pressupostos[341].

Para além das servidões públicas prevista na lei de terras aponte-se o seguinte conjunto de exemplos: O Decreto-Lei n.º 52/94/M, de 7 de Novembro, *Cria o regime legal das servidões aeronáuticas,* o Decreto-Lei n.º 81/89/M, de 11 de Dezembro, Define o regime jurídico da atribuição de utilidade turística, prevê no art. 21.º - 1, uma curiosa figura, «*Poderá ser declarada de utilidade pública, nos termos da legislação aplicável, a constituição de servidões sobre prédios vizinhos daqueles onde está ou será implantado o empreendimento, desde que tais servidões se mostrem estritamente indispensáveis à adequada exploração de empreendimentos a que tenha sido atribuída, prévia ou definitivamente, a utilidade turística.*», o Decreto-Lei n.º 18/83/M, *Estabelece medidas referentes ao uso das radiocomunicações,* define «*Servidão radioeléctrica: A protecção a centros de radiocomunicações que suprime, tanto quanto possível, obstáculos ou interferências que afectem a propagação radioeléctrica, garantindo, quer a desobstrução das suas zonas confinantes, quer de canais especiais que os interliguem em linha de vista.*» e no artigo 47.º, (Servidões especiais), «*Para protecção e eficiência dos serviços estabelecidos em centros radioeléctricos, emissores e/ou receptores, que prossigam fins de utilidade pública, as zonas confinantes com esses centros ou canais que os interliguem visualmente, podem ficar sujeitos a servidões especiais, denominadas radioeléctricas.*» e a Lei n.º 14/2001, Lei de Bases das Telecomunicações, no artigo 10.º (Expropriação e constituição de servidões administrativas) refere, «*É permitida, nos termos da lei, a expropriação e a constituição de servidões administrativas indispensáveis à construção e protecção radioeléctrica das instalações necessárias à fiscalização da utilização do espectro radioeléctrico, bem como à instalação, protecção e conservação das infra-estruturas das redes públicas de telecomunicações.*». Uma referência final às servidões cartográficas, da Portaria n.º 226/92/M, de 28 de Outubro.

- **Direito de uso de sepultura em cemitério público** – Estes direitos de uso constituem direitos reais administrativos e que se regulam, em alguns dos seus aspectos, por partes do regime

---

[339] Apontando algumas dúvidas quanto á determinabilidade de servidões criadas somente *ope leggis*, BERNARDO AZEVEDO, *Servidão administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável,* páginas 410 e seguintes.

[340] Sublinhando uma especial necessidade de sujeição ao princípio da tipicidade, acoplado com o da legalidade administrativa, na definição por contrato do conteúdo dos direitos reais públicos, AFONSO QUEIRÓ/JOSÉ QUEIRÓ, *Propriedade pública e direitos reais de uso público no domínio da circulação urbana,* 1995, página 275.

[341] AFONSO QUEIRÓ/JOSÉ QUEIRÓ, *Propriedade pública e direitos reais de uso público no domínio da circulação urbana,* 1995, página 274.

jurídico do direito real de uso previsto no Código Civil. Veja-se o 6.º do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 37/2003, «*É aplicável ao direito de uso previsto no presente diploma o disposto no artigo 1414.º do Código Civil.*».[342] É constituído por um modo próprio, a concessão, a concessão do direito de uso prolongado de sepultura.

- **Direitos de uso público** – Esta figura, por vezes confundida com servidões públicas, poderá ter já existência em Macau (por exemplo caminhos públicos) e irá – nos termos da proposta de lei em apreciação nesta Assembleia Legislativa – vir a ser expressamente consagrada no âmbito da salvaguarda do património cultural. São direitos reais de natureza pública que têm como titular não uma dada pessoa colectiva pública, mas uma comunidade de habitantes, sendo situações jurídicas de imputação colectiva[343]. A incidência destes direitos afirma-se sobremaneira sobre os bens de interesse público, isto é, bens pertencentes a privados, mas abertos, atento o seu evidente interesse para o público, à fruição pela colectividade, por exemplo, imóveis privados de interesse histórico, artístico, museus e bibliotecas de particulares, para além das vias vicinais e fontes de águas de propriedade privada[344]. No caso de Macau, a sua população, no seu todo, será titular deste direito real no âmbito da futura lei de salvaguarda do património cultural nos termos do seu artigo 9.º, aí se estabelecendo um direito de fruição pública.

- **Direito real de gestão, uso e desenvolvimento de solos e recursos naturais** – É, segundo alguns[345], um direito real público atribuído *ope leggis*, em exclusivo à RAEM, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica. Com efeito, recorde-se aqui a fraseologia daquela lei maior: «*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua* (solos e recursos naturais) *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 Região Administrativa Especial de Macau.*».

---

[342] Vide, por exemplo, «*O contrato de concessão de uso privativo do domínio público é um contrato administrativo, pelo que da afectação do uso dos cemitérios através de contrato, ou acto, de concessão, resultam direitos reais administrativos, os quais, se encontram subordinados ao direito administrativo.*», Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 06/22/2011. Ainda, Ac. STA, n.º 046143, de 2002,

[343] BERNARDO AZEVEDO, *Servidão administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável,* página 375. Veja-se ainda AFONSO QUEIRÓ/JOSÉ QUEIRÓ, *Propriedade pública e direitos reais de uso público no domínio da circulação urbana*, 1995.

[344] BERNARDO AZEVEDO, *Servidão administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável,* página 378.

[345] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

Diz-nos XIAO WEYUN, «*O artigo 7.º da lei Básica estipula ainda claramente que a Região Administrativa Especial de Macau tem o direito à gestão e à concessão de terrenos.*»[346]. Note-se que nos falava o grande Mestre em direito à gestão, por um lado, e em RAEM, pelo outro.

Uma primeira perplexidade, e consequente negação à partida da existência de um direito real, seria a seguinte: a Lei Básica fala somente em gestão, ora, gestão insinuará um mero papel de alguém que agirá em nome de outrem. E tal perspectiva sairia acentuada por o artigo falar em Governo e não em RAEM, ou seja em órgão de gestão e não em pessoa colectiva titular de um dado direito. Parece, no entanto, que que se poderá entender de outra maneira[347], aliás, «*Este artigo salienta o princípio segundo o qual a gestão e o uso dos solos e dos recursos naturais é da responsabilidade da RAEM*»[348] (note-se, RAEM, não Governo). Sendo vero que, à partida, «*Uma coisa é a titularidade, outra a gestão.*»[349], também é verdadeiro que «*Pode-se chegar a esquemas mais ambiciosos. À medida que se reforça o interesse do gestor, acentua-se a sua autonomia. Por fim, atribui-se ao gestor o poder de defender por si a sua posição perante terceiros... O gestor exerce sempre uma função pública.*»[350], e, não prejudicando a titularidade original, neste caso do Estado, pode acontecer que «*também se podem criar novos direitos.*». E, no mesmo texto se afirma a novidade da posse útil, «*A posse útil é figura recente. Surge na legislação portuguesa a partir de 1976; e particularmente, para o que nos interessa, na Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, que estabeleceu as bases gerais da reforma agrária. Para não se atingir a titularidade pública, chamou-se posse ao poder do explorador efectivo; e útil, porque dá a vantagem efectiva (tal como na enfiteuse se contrapunha o domínio útil ao chamado domínio directo). Na realidade, não é uma mera posse, que é uma situação provisória, mas um direito definitivo, para que se não encontrou designação adequada. É uma figura muito genérica: é ainda compatível com várias modalidades concretas de gestão.*».[351]

Isto é, e aplicando com as devidas excepções e particularidades próprias da dinâmica «*Um País, Dois Sistemas*» e do processo de transição convencionado, crê-se estarmos perante um direito real com grandes afinidades – divergindo, no essencial, na qualidade de sujeito público de ambos os titulares, o Estado, na propriedade, e Macau, no direito real de gestão.[352] Ou seja, a propriedade dos

---

[346] *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, páginas 64 e 65.
[347] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*
[348] IEONG WAN CHEONG, *Anotações à Lei Básica*, 2005, página 42. E ainda, XIAO WEYUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, páginas 64 e 65.
[349] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos De Utilização Da Terra.*
[350] Idem. E, o gestor «*será remunerado pelos resultados da exploração*».
[351] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos De Utilização Da Terra.*
[352] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.* E, recorde-se, XIAO WEYUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, páginas 64, falando-nos em direito à gestão por parte da RAEM.

solos e dos recursos naturais repousa no Estado mas Macau goza de um direito real de gestão, uso e desenvolvimento dessas especiais coisas, *ope leggis*. Isto, como é bom de ver, em nada vem bulir com a titularidade última do direito de propriedade do Estado[353] e, de outra banda, reconforta e recorta, de um modo mais adequado, o feixe de situações jurídicas de *gestão*[354] que sobre a RAEM repousa, neste caso *representada* pelo seu Governo[355]. Ou seja, a «*Lei Básica delega todos os caracteres da nova propriedade na RAEM constituindo ope legis um novo direito real na RAEM. Todos esses caracteres, com excepção da raiz e simbólica propriedade estadual, surpreendendo-se um utendi pleno, um fruendi pleno e, limitadamente, abutendi. Isto é, a RAEM tem o direito de, per se e sem prévia autorização do titular do direito de propriedade, usar, gozar e, limitadamente, dispor, por exemplo concessionando.*»[356]. Ou pegando de novo no exemplo quase desconhecido da posse útil, «*A chamada posse útil é um direito de gozo, pois atribui a generalidade dos poderes de gozo sobre uma coisa às entidades que beneficia ... comunidades locais. É um direito sobre coisa alheia, ... e tudo indica ser um direito real, pois a lei quis outorgar um carácter particularmente sólido à fruição, que compensasse de certa forma a recusa da propriedade plena.... Temos assim enriquecido o círculo dos direitos reais com um novo direito, embora de contornos ainda indefinidos.*».[357]

Ou, como se afirma em síntese, «*Este artigo dispõe sobre o direito de propriedade e de uso dos solos e recursos naturais*»[358], ou seja, sublinha-se o direito de propriedade e o direito de uso, não obstante a referência literal a gestão.

E, com efeito, é à RAEM, por intermédio do Governo, que compete a gestão e o uso e desenvolvimento dos solos (e recursos naturais), isto é, a quem cabe decidir da política de terras, decidir como e quando concessiona, e para que finalidades; como também é à RAEM a quem está atribuída a defesa destes direitos – sequela – e, nos termos expressos da Lei Básica, os rendimentos – bem como a sua definição - resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região

---

[353] Como diz OLIVEIRA ASCENSÃO, tratava-se pois de bens de propriedade do Estado que são entregues, e.g., a comunidades locais, «*Mas esta entrega não era só em gestão.... A posse útil estava ligada ao gozo.*», *Direito Civil. Reais*, página 483.

[354] GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, 1984, página 427, afirmam, a propósito da referida posse útil, «*Ao caracterizar a propriedade pelo modo de gestão (de que a posse útil é uma das componentes), a Constituição põe directamente em causa o conceito corrente de propriedade. O conceito de posse útil ... aponta para um como que desmembramento da propriedade no seu sentido tradicional*». Fala-se ainda numa «*figura constitucional autónoma*».

[355] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

[356] Idem.

[357] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, páginas 486 e 487. Veja-se ainda, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, páginas 97 e seguintes, que, depois de afirmar que a posse útil não é uma (*mera*) gestão, não é a propriedade (que está sempre no Estado), não é um domínio útil do tipo enfitêutico, será um novo tipo de direito patrimonial (real quando recaia sobre coisas corpóreas) e «*compreenderá poderes de uso, fruição e disposição, limitados pela titularidade estadual*».

[358] IEONG WAN CHEONG, *Anotações à Lei Básica*, 2005, página 42.

Administrativa Especial de Macau[359], isto é, «*o artigo 7.º da Lei Básica define ainda que as receitas do arrendamento e da concessão de terras ficam à inteira disposição da RAEM*»[360]. E sem qualquer supervisão ou interferência da entidade titular do direito de propriedade, «*Assim, o Governo deve ... gerir e usar os solos e os recursos naturais conforme a lei do território, sem interferência do Governo Central. Os rendimentos financeiros daí resultantes ficam à exclusiva disposição do Governo local, não sendo necessário efectuar qualquer pagamento ao Governo Central*», diz-nos IEONG WAN CHONG.[361]

A verdade é que, na prática, assim se comporta a RAEM, isto é como titular de um direito real de gozo. Mas as dificuldades na forma de como encarar esta situação jurídica real *sui generis* são patentes, senão nas consequências e aplicações práticas, pelo menos na conceptualização e teorização do seu enquadramento.[362] Por exemplo, é comum, nos despachos de concessão surgir a ideia de posse da RAEM (e não do Governo): «*Em consequência da desistência referida no número anterior, a parcela de terreno aí identificada, com o valor atribuído de (xxx), reverte, ..., à posse da RAEM*».[363] Isto é, assume-se na esfera jurídica da RAEM um dado direito ou uma dada ordenação jurídica referente a terrenos.

Mas, será posse, nos termos em que a conhecemos do Código Civil?[364] Parece que não, dado que a posse é por natureza provisória, aponta para um comportamento que se assemelha ao direito de base e que, no limite, o pretende adquirir. Ora, decididamente, não é o que ocorre com a RAEM[365].

---

[359] Como salienta FERNANDO ALVES CORREIA; depois de sublinhada a propriedade do Estado e a gestão local acautelando os interesses do Estado, o Governo da RAEM tem a responsabilidade da gestão «*ficando à sua disposição as receitas daí provenientes, não tendo o Governo Central qualquer direito sobre os mesmos.*», *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o "Estado da Arte" do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

[360] XIAO WEYIUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau,* página 65.

[361] *Anotações à Lei Básica*, 2005, página 42, acrescentando que «*Esta disposição é baseada na realidade de Macau. Segundo a lei de terras de Macau*»., página 43.

[362] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

[363] Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 34/2013. Ou, entre tantos outros, «*No âmbito da mencionada revisão, por força dos novos alinhamentos definidos para o local, revertem, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau, duas parcelas de terreno a desanexar do terreno identificado no número anterior...*», Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 31/2013, «*A caducidade da concessão determina a reversão, total ou parcial, do terreno, à posse do primeiro outorgante*» (RAEM), Contrato de concessão em anexo ao Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 10/2013, ou ainda, «*o qual* (terreno) *reverte à posse da Região Administrativa Especial de Macau*», Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 12/2013.

[364] Nem, naturalmente, posse administrativa. Sobre este instituto, veja-se, FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo*, vol. II, páginas 397 e seguintes.

[365] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras, «Posse, por natureza, é provisória e transitória. No quadro da RAEM este direito real de gestão é definitivo e estabelecido. Posse almeja a direito, por exemplo, de propriedade. Aqui, a RAEM não almeja a esse direito. Aqui a RAEM é titular sim mas de um direito real menor, de gestão, uso e desenvolvimento».*

Esta, não tem uma posse que pretenda seja de provisoriedade menos ainda pretende utilizar essa posse para, num futuro, a substituir por uma propriedade.[366] Não é, pois, uma posse[367], como a conhecemos no nosso ordenamento jurídico. A qual poderá ser vista, muito sinteticamente, como «*um instrumento da ordenação dominial provisória. Mas não apenas utilizou o facto para cobrir as lacunas da ordenação dominial definitiva através de uma ordenação dominial provisória, como através do facto tentou reconstituir a própria ordenação dominial definitiva. Daí as duas grandes funções que a possé é chamada a desempenhar: — por um lado, colmatar as lacunas da ordenação dominial definitiva, suprindo a falta do direito e instituindo uma ordenação dominial provisória; — por outro lado, ser um caminho para a reconstituição da ordenação definitiva, isto é, ser um caminho para a autêntica dominialidade ou trânsito para um direito novo.*»[368].

Tudo visto, afigura-se poder afirmar, «*sem qualquer prejuízo que seja para a nua titularidade do Estado e com benefício de clarificação, que a RAEM ex vi da Lei Básica, é titular de um novo direito real de gestão, uso e desenvolvimento dos solos e recursos naturais. Ou seja, alargou-se o menu de direitos reais de gozo em Macau, com a criação deste direito real eminentemente público, o qual parece deter algumas semelhanças com o desaparecido direito real, também constituído constitucionalmente, denominado posse útil*».[369]

E a verdade é que este direito da RAEM está inerente a coisas corpóreas (solos e recursos naturais), o qual é oponível *erga omnes* e está dotado de sequela, cabendo à RAEM exercer precisamente, por si mesma, sem intermediação do titular do direito de propriedade, os meios, nomeadamente judiciais, de defesa dos direitos sobre os solos e os recursos naturais e, por virtude da norma da Lei Básica, é um direito que, porventura embora não expressamente declarado, está, todavia, tipificado nos seus caracteres essenciais.[370]

Direitos Reais de garantia:

---

[366] «*No entanto, a posse foi sempre vista como caminho para a propriedade*», RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, página 278.

[367] Como menos será uma mera detenção.

[368] JOSÉ GONÇALVES MARQUES; *Direitos Reais*. Veja-se ainda, ORLANDO CARVALHO, *Introdução à Posse* e, para a corrente que afirma ser a posse, de per se, um direito real, entre outros, JOSÉ ALBERTO VIEIRA; *Direitos Reais*, páginas 509 e seguintes.

[369] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

[370] A que acrescem as diversas normas, por exemplo na lei de terras, que melhor concretizam a esfera de poderes da RAEM face a terceiros, mormente, quanto à determinação de finalidades de uso e quanto à defesa destes direitos, quer perante o concessionário, quer perante qualquer terceiro. Pense-se, por mero exemplo, nas acções de despejo por ocupação ilegal e nos mecanismos de caducidade sanção e rescisão de concessões.

- **Hipoteca** – Esta é, consabidamente, a instituição real de garantia que mais relevo e mais uso tem no âmbito do direito das terras em Macau e que vem profusamente prevista na proposta de lei. Diga-se, de resto, que este instituto, na generalidade das ordens jurídicas, tem o seu campo de aplicação principal no crédito imobiliário, seja como garantia de financiamentos concedidos a promotores imobiliários, seja como garantia dos financiamentos concedidos aos adquirentes de prédios[371]. Estabelece o artigo 682.º (Noção e espécies) do Código Civil, «*1. A hipoteca confere ao credor o direito de ser pago pelo valor de certas coisas imóveis, ou equiparadas, pertencentes ao devedor ou a terceiro com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégio especial ou de prioridade de registo. 2. A obrigação garantida pela hipoteca pode ser futura ou condicional. 3. As hipotecas são legais, judiciais ou voluntárias.*». A hipoteca deve ser registada, sob pena de não produzir efeitos, mesmo em relação às partes. Só podem ser hipotecados, nos termos do artigo 684.º: «*a) Os prédios rústicos e urbanos; b) O direito de superfície; c) O direito resultante de concessões em bens do domínio do território de Macau, nos casos previstos por lei especial ou uma vez observadas as disposições legais relativas à transmissão dos direitos concedidos; d) O usufruto das coisas e direitos constantes das alíneas anteriores; e) As coisas móveis que, para este efeito, sejam por lei equiparadas às imóveis. 2. As partes de um prédio susceptíveis de propriedade autónoma sem perda da sua natureza imobiliária podem ser hipotecadas separadamente.*».[372]

- **Consignação de rendimentos** - Pode constituir-se sobre coisas em sentido estrito, corpóreas e incorpóreas, imóveis, ou móveis sujeitos a registo (art. 652.º do CCM).

- **Penhor** - Só pode incidir sobre coisas móveis não sujeitas a registo e direitos (art. 662.º do CCM). O penhor confere ao credor o direito à satisfação do seu crédito, bem como dos juros, se os houver, com preferência sobre os demais credores, pelo valor de certa coisa móvel ou de créditos ou outros direitos, pertencentes ao devedor ou a terceiro, desde que não susceptíveis de hipoteca.

- **Privilégios creditórios**[373] - Privilégio creditório é a faculdade que a lei, em atenção à causa do crédito, concede a certos credores, independentemente do registo, de serem pagos com

---

[371] RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, página 218.

[372] Para mais desenvolvimentos, veja-se, MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares de Direito das Obrigações*, *passim* e, com referências à legislação de terras JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.

[373] Com exclusão dos gerais, JOSÉ GONÇALVES MARQUES; *Direitos Reais, «Existe uma garantia real que não constitui um direito real: é o caso dos privilégios mobiliários gerais a que nos referimos no capítulo anterior a propósito*

preferência a outros. Os *privilégios creditórios* são formas de direitos reais de garantia regulados nos artigos 728.º e ss. do Código Civil de Macau. Só os bens, móveis ou imóveis, previstos na lei (art.s 731.º, 732.º e 736.º do CCM).

- **Direito de retenção** – O Artigo 748.º (Retenção de coisas móveis) do Código Civil estabelece «*Recaindo o direito de retenção sobre coisa móvel, o respectivo titular goza dos direitos e está sujeito às obrigações do credor pignoratício, salvo pelo que respeita à substituição ou reforço da garantia.*». E o Artigo 749.º (Retenção de coisas imóveis), «*1. Recaindo o direito de retenção sobre coisa imóvel, o respectivo titular, enquanto não entregar a coisa retida, tem a faculdade de a executar, nos mesmos termos em que o pode fazer o credor hipotecário, e de ser pago com preferência aos demais credores do devedor. 2. O direito de retenção sobre coisa imóvel prevalece sobre a hipoteca, ainda que esta tenha sido registada anteriormente, a não ser na hipótese figurada na alínea f) do n.º 1 do artigo 745.º, caso em que prevalece o direito que mais cedo se houver constituído. 3. Até à entrega da coisa são aplicáveis, quanto aos direitos e obrigações do titular da retenção, as regras do penhor, com as necessárias adaptações.*»[374].

Direitos Reais de aquisição:

- **Promessas reais de alienação ou oneração** – Estes direitos reais de aquisição têm origem exclusivamente convencional: derivam de *contrato-promessa com eficácia real*[375], unilateral ou bilateral (CCM, art. 407.º; CCP, art. 413.º). Podem visar a transmissão da propriedade ou a constituição de um simples direito real sobre coisa alheia. As promessas reais necessitam de registo para terem *eficácia perante terceiros*. Por isso, versam sobre imóveis, ou móveis sujeitos a registo e são, como todos os restantes direitos reais de aquisição, derivações da *plena in re potestas*, e, nalguns casos, *aproximações* muito explícitas (no caso de visarem uma ulterior alienação)[376].

---

da característica da prevalência. Recorda-se o que então se disse: o objecto do privilégio mobiliário geral não são os móveis do devedor no momento em que se constitui a garantia, quando se constitui o privilégio. São os móveis do devedor na altura do acto da execução, quando a garantia for executada (CCM, art. 730.º, 2-1.ª parte.».

[374] Uma questão de interesse é a da admissibilidade, ou não, deste direito real de garantia no âmbito da lei de terras.

[375] Sobre esta questão, TONG IO CHENG, *O Contrato-promessa e a Modificação de Direitos Reais*, Administração n.º 66, 2004, páginas 1181 e seguintes.

[376] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais.*

- **Direitos reais de preferência** - A lei de Macau estabelece várias *preferências reais legais* que têm por objecto a aquisição da propriedade (p. ex.: CCM, art.s 1308.º e 1446.º). Ao invés das preferências convencionais, as preferências legais não necessitam de registo para terem eficácia em face de terceiros. Assim sendo, a sequela não sofre aí paralisia por ausência de registo. Mas pode sofrê-la por outras circunstâncias: o direito pode vir a frustrar-se, designadamente por perda ou destruição da coisa. Quanto às *preferências reais convencionais,* são constituídas através de *pactos de preferência* com eficácia real (CCM, art. 415.º), e que podem ter por objecto tanto a aquisição da propriedade como de outros direitos reais de gozo ou de garantia, desde que possam adquirir-se convencionalmente (CCM, art. 417.º).[377]

Assinale-se um caso de direito real de preferência legal estatuído na Lei n.º 10/2011, *Lei da habitação económica*, nomeadamente no n.º 1 do artigo 41.º, «*Decorrido o prazo do ónus de inalienabilidade, o IH goza do direito de preferência na primeira venda das fracções compradas ao abrigo da presente lei.*». Note-se que este direito real de preferência assenta directamente na esfera jurídica do IH e não na RAEM.[378]

- **Direitos potestativos de aquisição** - Os direitos potestativos de aquisição só existem por força e nos termos da lei. É o caso da constituição de servidões legais: existe o poder de constituir um direito de *servidão de passagem* (CCM, art.s 1441.º e ss.), de *servidão de presa* (CCM, art.s 1447), de *servidão de aqueduto* (CCM, art. 1448.º) e de *servidão de escoamento* (CCM, art. 1449.º). É ainda o caso do *direito de adquirir um prédio encravado,* conferido aos proprietários de quintas muradas, quintais, jardins ou terrenos adjacentes a prédios urbanos, como forma de, por sua vez, se subtraírem à sujeição inerente ao direito potestativo do dono do prédio encravado de constituir uma servidão de passagem (CCM, art. 1442.º).[379]

Ónus Reais:

Os ónus reais são figuras de difícil recorte e que motivam debate doutrinário profundo. De qualquer modo, ou são, de *per se*, direitos reais ou, então, existem como direitos simples não

---

[377] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*.
[378] Pode perguntar-se se o especial regime da «compensação» ao IH prevista no artigo 40.º não configurará um ónus real que grava a fracção em causa, designadamente nos termos do n.º 3.
[379] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *Direitos Reais*. Veja-se, todavia, CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, 166.

integrados ou, no mínimo, surgem acessoriamente com direitos reais[380], gravando-os com uma determinada obrigação, isto é são situações jurídicas integradas em direitos reais complexos. Uma definição genérica possível é a seguinte: «*uma relação que se traduz num gravame especial, num peso ou ónus sobre uma coisa*»[381], ou ainda, «*o poder de exigir a entrega, única ou repetida, de coisas ou de dinheiro, a quem for titular de determinado direito real de gozo sobre determinado prédio.*»[382]. Isto significará, relevantemente, por um lado, que os obrigados ao pagamento são determinados *ex re* e nao *ex persona*, e, por outro lado, que os prédios onerados respondem preferencialmente por aquele pagamento até ao montante do respectivo valor e seja qual for o seu proprietário.[383] Isto é, caracteriza-se pela circunstância de uma coisa, que é objecto desse ónus, responder por uma obrigação mesmo após a sus eventual transmissão para um sujeito diferente[384]. Prosseguindo, são obrigações de conteúdo positivo derivadas da titularidade de certo direito real sobre um prédio.[385]

- **O foro** - É um ónus real não autónomo, integrado em uma situação jurídica real complexa[386]. Quer o foro da enfiteuse *privada*, quer o foro do aforamento da lei de terras. Para este último, veja-se o regime do artigo 87.º da proposta de lei[387], nomeadamente «*O foro é anual, devendo o seu pagamento ser efectuado de harmonia com o fixado em diploma complementar.*»[388].

- **A renda nas concessões por arrendamento** - É um ónus real não autónomo, integrado em uma situação jurídica real complexa[389]. Corresponde, na sua essência e estrutura, a um pagamento de foro nas concessões por aforamento, isto é, o concedente é titular do direito à renda em contrapartida da atribuição da concessão e também ao cânon superficiário. Veja-se o artigo 45.º da proposta de

---

[380] Sobre estas várias «possibilidades», SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, páginas 97 e seguintes, em especial páginas 101 e seguintes, HENRIQUE MESQUITA, *Obrigações reais e ónus reais*, *passim*, nomeadamente, páginas 455 e seguintes e 466 e seguintes.

[381] SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, página 97.

[382] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, página 99. Identicamente, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais,* página, 363, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, página 586, PENHA GONÇALVES, *Curso de Direitos Reais*, páginas 144 e 145.

[383] Cfr. DIAS MARQUES: *Direitos Reais,* 1960, página 171, MANUEL DAVID MASSENO, *Da disciplina jurídica dos recursos hidroagrícolas em Portugal*, página 50.

[384] RUI PINTO DUARTE, Curso de Direitos Reais, página 25.

[385] RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, página 99.

[386] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, página 587. Será o exemplo paradigmático. Veja-se também, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais,* páginas 369 e seguintes.

[387] Vide artigo 46.º da lei vigente.

[388] O preço do domínio útil, previsto no artigo 87.º da proposta de lei poderá também ser considerado um ónus real mas de entrega única.

[389] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, página 587. Veja-se também, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais,* páginas 369 e seguintes. Por evidente identidade de razões.

lei[390], «*A renda é anual, devendo o seu pagamento ser efectuado de acordo com o que estiver disposto em diploma complementar, no qual se podem prever as modalidades de pagamento em duodécimos ou por antecipação.*» e, em artigo anterior prevê-se, inclusive, o registo da renda anual. Esta só pode ser actualizada nos termos do artigo 46.°. Veja-se ainda o regime do artigo 58.°, relativo à concessão de terrenos rústicos. A falta de pagamento da renda constitui motivo de rescisão da concessão.

- **O cânon superficiário** – É um ónus real não autónomo, integrado em uma situação jurídica real complexa[391]. Veja-se o artigo 1423.° do Código Civil: «*No acto de constituição do direito de superfície pode convencionar-se, a título de preço, que o superficiário pague uma única prestação ou pague certa prestação anual, perpétua ou temporária. 2. O pagamento temporário de uma prestação anual é compatível com a constituição perpétua do direito de superfície. 3. As prestações são sempre em dinheiro.*».

- **A reserva pelo doador de certa quantia sobre os bens doados** - É um ónus real puro[392]. O artigo 954.° do Código Civil estabelece, no seu n.°1, «*O doador pode reservar para si o direito de dispor, por morte ou por acto entre vivos, de alguma ou algumas das coisas compreendidas na doação, ou o direito a certa quantia sobre os bens doados.*».

- **O apanágio de cônjuge sobrevivo** – É um ónus real puro[393]. Ou porventura algo mais ainda, isto é, um verdadeiro direito real[394]. Diz o artigo 1859.° do Código Civil «*1. Falecendo um dos cônjuges, o viúvo tem direito a ser alimentado pelos rendimentos dos bens deixados pelo falecido. 2. São obrigados, neste caso, à prestação dos alimentos os herdeiros ou legatários a quem tenham sido transmitidos os bens, segundo a proporção do respectivo valor. 3. O apanágio deve ser registado, quando onere coisas imóveis, ou coisas móveis sujeitas a registo.*». Há quem sublinhe o seu relevo

---

[390] Vide artigos 51.° e 52.° da lei vigente.
[391] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, página 587, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, página 100, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do registo predial de Macau*, página 69.
[392] Cfr., por exemplo, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, páginas 369 e seguintes, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, página 100, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do registo predial de Macau*, página 69.
[393] MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, páginas 369 e seguintes, RUI PINTO, *Direitos Reais de Moçambique*, página 100, VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do registo predial de Macau*, página 69.
[394] OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, página 594.

social[395], e veja neste apanágio, tal como nos outros dois que se seguem, a representação de uma imposição temperada de uma «*solidariedade familiar mínima*».[396]

- **O apanágio dos filhos sobrevivos** - É um ónus real puro.[397] Afirma o artigo 1861.º, «*1.Falecendo um dos progenitores, os filhos menores ou não emancipados, ou que se encontrem na situação do artigo 1735.º, têm direito a ser alimentados pelos rendimentos dos bens deixados pelo falecido, nos termos do artigo 1859.º. 2. O apanágio deve ser registado, quando onere coisas imóveis, ou coisas móveis sujeitas a registo.3. Cessa o direito ao apanágio, se o filho se tornar indigno do benefício pelo seu comportamento moral perante o progenitor.*». Como sublinha MANUEL TRIGO, «*Constituem inovações do Código Civil de Macau de 1999 a consagração do direito de apanágio dos filhos sobrevivos e do direito de alimentos à mãe não unida por matrimónio ao pai, atribuídos nos termos dos arts. 1861.º e 1863.º, que, entendemos, se deve reconhecer também ao pai não unido por matrimónio à mãe, em situações análogas, sob pena de discriminação negativa não justificada.*»[398].

- **O apanágio do unido de facto sobrevivo** - É um ónus real puro.[399] Refere o artigo 1862.º, «*1. Tem direito a ser alimentado pelos rendimentos dos bens deixados pelo autor da sucessão, nos termos do artigo 1859.º, quem à data da morte deste se encontrasse a viver com ele em união de facto há pelo menos 4 anos, desde que o unido de facto não estivesse casado ou estivesse separado de facto há mais de 4 anos. 2. O direito do unido de facto a exigir alimentos gradua-se abaixo do direito a alimentos que o cônjuge do falecido, estando este casado à data da morte, ou os filhos deste tenham sobre os rendimentos dos bens da herança. 3. O direito a que se refere o número anterior caduca se não for exercido nos 2 anos subsequentes à data da morte do autor da sucessão. 4. O apanágio deve ser registado, quando onere coisas imóveis, ou coisas móveis sujeitas a registo. 5. O direito a alimentos previsto neste artigo cessa nos casos mencionados no artigo 1860.º, aplicado com as necessárias adaptações, e ainda se o unido de facto, estando casado à data da morte do seu companheiro, restabelecer a comunhão conjugal.*». Relembre-se a citação feita relativamente ao apanágio anterior.

---

[395] VICENTE MONTEIRO, *Noções elementares do registo predial de Macau*, página 55.
[396] MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões*, página 36.
[397] Por óbvia identidade de razão com o apanágio de cônjuge sobrevivo e, similarmente, porventura um verdadeiro direito real.
[398] *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões*, página 133.
[399] Por óbvia identidade de razão com o apanágio de cônjuge sobrevivo e, similarmente, porventura um verdadeiro direito real.

Há ainda um conjunto de situações jurídicas que se revelam altamente duvidosas e controversas, por exemplo, a posse ou o (comum) arrendamento, e às quais não se fará referência.

VI

A LEI BÁSICA E O REGIME DAS TERRAS

Como é evidente e inequívoco, a Lei Básica comanda o regime jurídico das terras na RAEM. A toda a legislação ordinária se sobrepõe e encerra um conjunto de normas e princípios que directamente se impõem à legislação – assim constituindo a *constituição patrimonial* da RAEM - como também contém um conjunto de princípio e normas que recortam opções estruturantes do modelo «*Um País, Dois Sistemas*» e que, por conseguinte, não obstante não se referirem expressamente às terras, não deixam de lhes ser plenamente aplicáveis.

Como exemplos do primeiro tipo, os artigos 6.º e 7.º, entre outros mais, como os artigos 103.º 120.º e 128.º[400], e do segundo tipo, os artigos 4.º, 5.º e 11.º, para apenas citar alguns[401].

Daqui irradiam comandos para o legislador ordinário, falando-se então na força conformadora da Lei Básica: «*O novo enquadramento constitucional e o desenvolvimento económico e social do território são pois os motivos maiores que justificam a necessidade de rever o regime jurídico dos solos, a exigir, neste sentido, uma nova Lei de Terras.*»[402].

---

[400] Cfr. TONG IO CHENG, *The Origin of Ownership and the Legitimacy of the Existence and Continuation of the System: A Civil Law Person's Interpretation of the Private Property Protection System in the Basic Law of the Macao SAR*, página 121. «*Aliás, o artigo 128.º, da Lei Básica, ainda declara especialmente que os direitos e interesses patrimoniais anteriores, das organizações religiosas, são protegidos nos termos da lei.*», TONG IO CHENG, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade*, II Jornadas Assembleia Legislativa.

[401] «*"Um país, dois sistemas" é uma política nacional fundamental. A Lei Básica é a principal concretização da institucionalização e legitimação desta política "um país, dois sistemas". Por isso, no artigo 5.º, da Lei Básica da RAEM, declara-se expressamente: "Na RAEM não se aplicam o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes."*», TONG IO CHENG, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade*, II Jornadas Assembleia Legislativa.

[402] DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

Ora, ainda em jeito de síntese introdutória, valerá a pena aqui recordar o seguinte: «*As disposições sobre o direito de propriedade na Lei Básica visam: 1. Confirmar que o direito de propriedade é um dos direitos fundamentais dos residentes, não sendo permitida a sua violação. 2. Afirmar a garantia do direito de propriedade, as disposições da Lei Básica possuem força jurídica superior, fornecendo a garantia básica ao direito de propriedade. Entretanto, ainda fornece a base para os trabalhos legislativos sobre a protecção do direito de propriedade na Região Administrativa Especial.". "A Lei Básica só pode estipular o conteúdo mais básico do direito de propriedade. Em conformidade com as disposições da Lei Básica, há principalmente três aspectos: 1. Enquanto direito humano fundamental, o direito de propriedade não pode ser violado. 2. O direito de propriedade é restringido, nos termos da lei, por razão de interesse público, por exemplo, ele pode, nos termos da lei, ser expropriado pelo governo em resposta à satisfação de necessidades e de interesses públicos. As disposições em questão são idênticas no sistema jurídico de diversos países do mundo. Para cobrir a necessidade do desenvolvimento económico, o Estado interveio na economia.*».[403]

Proceda-se então à análise de alguns dos preceitos da Lei Básica.

«*Artigo 6.º*

O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau.»

Neste preceito, inserido simbolicamente no capítulo dos princípios gerais, consagra-se, como também nas suas garantias previstas no artigo 103.º, um direito fundamental.[404]

Ou seja, «*O núcleo do sistema capitalista é o regime económico capitalista (...), o regime económico capitalista, no tocante à propriedade, consiste numa economia baseada no regime de propriedade privada.*»[405].

---

[403] LUO WEIJIAN, *Introdução da Lei Básica da RAEM*, Fundação Macau, 2000, págs. 109-110.

[404] Cfr., entre muitos outros, XIAO WEYUN, *Conferência sobre a Lei Básica*, páginas 126 e 127, LUO WEIJIAN, *Introdução da Lei Básica da RAEM*, Fundação Macau, 2000, PAULO CARDINAL, *The constitutional layer of protection of fundamental rights in the Macau Special Administrative Region*, página 257, e, em face da Lei Básica de Hong Kong, SIMON YOUNG, *Restricting Basic Law Rights in Hong Kong*, Hong Kong Law Journal, 2004, página 110. Veja-se ainda, TONG IO CHENG, *The Origin of Ownership and the Legitimacy of the Existence and Continuation of the System: A Civil Law Person's Interpretation of the Private Property Protection System in the Basic Law of the Macao SAR*. De resto, em nome do princípio da continuidade, diga-se que este direito já era um direito fundamental – diferentemente do caso de Hong Kong – e já conglobava outros direitos reais e patrimoniais.

E, na dilucidação do âmbito desta garantia constitucional, isto é, saber se em causa está apenas o direito de propriedade ou se, pelo contrário e como é comum nos textos de natureza constitucional, abrange a generalidade dos direitos reais (e patrimoniais em geral) afirma TONG IO CHENG, «*Deve notar-se que, segundo o que fica dito, o conceito de propriedade no Direito Constitucional (incluindo na Lei Básica) é um conceito em sentido amplo, diferente do conceito em sentido restrito, resultante da classificação no âmbito dos direitos da natureza patrimonial por uma parte das doutrinas relativas ao direito civil, nas quais existe uma rigorosa distinção entre a propriedade e o direito. Para aperfeiçoar ainda mais o sistema de interpretação, é necessário que se faça uma referência à evolução do conceito de direito de propriedade no direito civil e na Lei Básica.*»[406]. Veja-se ainda, «*a protecção do direito de propriedade, tomada no sentido amplo de titularidade de direitos patrimoniais.*».[407]

Ou, como em Hong Kong se afirma, «*Property is widely construed and is not confined to 'ownership' or some form of 'proprietary or possessory title'*»[408]. Aliás, «*The first point to note about this provision is that in the Chinese version, the term corresponding to 'the right of private ownership of property' is 'siyou caichan quan' (私有财产权), which may also be translated as 'the right to private property'. The Chinese version is arguably wider than the English, since private property rights include not only ownership but also other proprietary interests such as those enjoyed by lessees and mortgagees.*»[409]

---

[405] WANG SHUWEN, *Introdução da Lei Básica da RAEM*, publicado pela Escola Central do Partido Comunista da China, edição de 2001, pág. 285. E TONG IO CHENG, «*Se manter inalterado o sistema capitalista da RAEM anteriormente existente é a política consistente da Lei Básica, e o núcleo essencial do sistema capitalista é a privatização de bens, logo, podemos directamente supor que a protecção do direito de propriedade privada é também a protecção do sistema capitalista. Mas mesmo assim, o legislador da "Lei Básica da RAEM" não ficou satisfeito com o facto de que a protecção do "direito de propriedade privada" fosse garantida de uma maneira implícita, institucionalizou, pois, a protecção do direito de propriedade privada, cuja manifestação mais relevante se encontra no artigo 6.º, da "Lei Básica da RAEM": "O direito à propriedade privada é protegido por lei na Região Administrativa Especial de Macau.". Além disso, no artigo 103.º, do Capítulo V, da mesma lei, ainda está mencionado concretamente que a RAEM protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança, da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal*», *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade*, II Jornadas Assembleia Legislativa.

[406] *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade*, II Jornadas Assembleia Legislativa.

[407] JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau* cit..

[408] MICHAEL WILKINSON, *Land*, página 378, e com referências jurisprudenciais.

[409] ALBERT H.Y. CHEN, *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*, página 13.

Este artigo 6.º tem de ser lido sempre em conjunção com o artigo 103.º. Funcionam em tandem[410].

«*Artigo 103.º*

A Região Administrativa Especial de Macau protege, em conformidade com a lei, o direito das pessoas singulares e colectivas à aquisição, uso, disposição e sucessão por herança da propriedade e o direito à sua compensação em caso de expropriação legal.

Esta compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, deve ser livremente convertível e paga sem demora injustificada.

O direito à propriedade de empresas e os investimentos provenientes de fora da Região são protegidos por lei.»

Este artigo densifica e complementa o artigo 6.º da Lei Básica. Aqui se explicitam, por exemplo, o direito à transmissão dos direitos reais [411], incluindo *mortis causa*, alude-se expressamente à protecção da propriedade de empresários, protecção de investimentos externos. E, com particular significado, de uma forma peremptória, estabelece-se o princípio da compensação em caso de *deprivação* do direito, e exige-se um tríplice critério indemnizatório: valor real, valor livremente convertível, valor pago sem demora injustificada.

Também aqui há que operar a exegese deste preceito garantia. Primeiro, como dito, estão beneficiados desta garantia todos os titulares de direitos reais e não somente do direito de propriedade.[412] Segundo, a *ratio* da norma não se subsume somente a uma expropriação em sentido restrito – vide a legislação sobre expropriações públicas – mas a formas de privação desses direitos. «*In its view, action adversely affecting use of property, despite falling short of formal expropriation, may in certain circumstances properly be described as deprivation, in which case there is a right to*

---

[410] Veja-se, TONG IO CHENG, *The Origin of Ownership and the Legitimacy of the Existence and Continuation of the System: A Civil Law Person's Interpretation of the Private Property Protection System in the Basic Law of the Macao SAR*, idem, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade, II Jornadas Assembleia Legislativa*, LUO WEIJIAN, *Introdução da Lei Básica da RAEM*, ALBERT H.Y. CHEN, *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*, MICHAEL WILKINSON, *Land*, OLIVER JONES, *Right to Property*, páginas 916 e seguintes.

[411] Naturalmente que também aqui o conceito de propriedade não se subsume apenas ao direito de propriedade mas abrange os outros direitos reais. Veja-se identicamente a doutrina citada a propósito do artigo 6.º.

[412] «*o conceito de propriedade no Direito Constitucional (incluindo na Lei Básica) é um conceito em sentido amplo, diferente do conceito em sentido restrito, resultante da classificação no âmbito dos direitos da natureza patrimonial*», TONG IO CHENG, *O Direito de Propriedade na Lei Básica da RAEM - Análise sobre o regime de protecção, a origem e a legitimidade do direito de propriedade, II Jornadas Assembleia Legislativa*, ALBERT H.Y. CHEN, *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*, página 13.

compensation. To ascertain whether there has been a deprivation, the court looks to the substance of the matter rather than to the form. Absent a formal expropriation, the question whether there has been a de facto deprivation is perforce case specific, a question of fact and degree. The Court of Appeal further held that de facto deprivation for the purpose of establishing a right to compensation under BL 105 contemplates the removal or denial of all meaningful use, or all economically viable use, of the property».[413]

Finalmente, umas palavras breves quanto ao âmbito pessoal de aplicação deste direito garantia fundamental. Nada na Lei Básica, concretamente neste artigo 103.º e no artigo 6.º, permite uma discriminação quanto aos titulares de direitos reais, mormente de direito de propriedade, que se vejam privados desse direito. Isto significa que, perante a Lei Básica, é absolutamente indiferente a categoria de pessoa – singular ou colectiva; *pessoa civil* ou empresário comercial – como também é absolutamente indiferente o modo de aquisição do direito, desde que legalmente titulado – isto é, aquisição onerosa ou aquisição gratuita; aquisição gratuita *ex vi* o Governo ou aquisição gratuita *ex vi* pessoa privada. Se, como sucede na proposta de lei, se prevêem compensações várias para todos os titulares de concessões onerosas mas se impedem as compensações para as concessões gratuitas, então o disposto nos artigos 6.º e 103.º, mas também o artigo 25.º da Lei Básica, não estão a ser devidamente respeitados.[414] Ademais, caso as concessões gratuitas sejam tituladas por organizações religiosas, então também o artigo 128.º da Lei Básica está ser ferido, porquanto estas «*gozam, nos termos da lei, do direito de adquirir, usar, dispor e herdar património e de aceitar doações. Os seus direitos e interesses patrimoniais anteriores são protegidos nos termos da lei.*».

É tempo de passar para a análise do artigo *pivot* da Lei Básica na matéria que nos ocupa:

«Artigo 7.º

[413] Basic Law Bulletin Issue No 12, *Protection of Property Rights under BL 6 and BL 105*, *Fine Tower Associates Ltd v Town Planning Board* [2008] 1 HKLRD 553, the Court of Appeal. Como explica ALBERT H.Y. CHEN «*It is possible to reconcile the Chinese and English texts of BL 105 as far as the words 'zhengyong' and 'deprivation' are concerned. 'Zhengyong' may be more broadly interpreted in the light of the English text to cover what is covered by the term 'deprivation'. Conversely, it is conceivable that the meaning of 'deprivation' may be better understood in some contexts by taking into account the word 'zhengyong'. For example, there may be situations in which it is not clear whether the extent to which a property right is interfered with is severe enough to constitute a deprivation in the strict sense, but compensation should still be payable under BL 105 because the state has clearly 'zhengyong' some elements of the property right.*», *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*, página 21.

[414] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau 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 Região Administrativa Especial de Macau.»[415]

Este artigo, para além da sua evidente importância e simbologia, é extremamente complexo comportando, na verdade, uma plêiade de normas em que, afinal, se desdobra.

Assim, podemos decompor este artigo nas seguintes normas[416]:

- Afirmação do princípio da propriedade do Estado dos solos e recursos naturais na RAEM;

- Reconhecimento, todavia, da propriedade privada sobre terrenos, quando hajam sido reconhecidos, de acordo com a lei, como tal;

- Não se comportando na antecedente excepção os recursos naturais mas tão-somente os solos/terrenos;

- O âmbito material reporta-se à propriedade, por uma lado, e ao direito de gestão, pelo outro, não curando, pois, de outras titulações reais.

- Âmbito de aplicação limitado a solos/terrenos e recursos naturais, não se projectando para outras coisas que não aquelas, como por exemplo, edificações ou plantios;

- Presunção de titularidade do Estado dos terrenos que não hajam sido reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau;

- Excepção ao princípio da sucessão da RAEM no património do Território de Macau pelo não reconhecimento, *prima facie*, à RAEM do direito de propriedade sobre os solos e recursos naturais, ao menos enquanto propriedade pública;

---

[415] Recorde-se que, em muitos aspectos, a disciplina deste artigo da Lei Básica assemelha-se a legislação colonial anterior, conforme foi visto.

[416] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*, veja-se também, JOSÉ GONÇALVES MARQUES, *A propriedade imobiliária em Macau cit.*.

- Atribuição à RAEM, por intermédio do Governo, de um direito (e responsabilidade) de gestão, uso e desenvolvimento;

- Atribuição à RAEM, dentro daquele direito de gestão, da faculdade de atribuir solos (e recursos naturais) por via de arrendamento ou de concessão a pessoas singulares ou colectivas;

- Funcionalização do arrendamento ou concessão de solos, ao seu uso ou desenvolvimento;

- Afectação dos rendimentos daí resultantes exclusivamente à RAEM e não ao titular do direito de propriedade, isto é, ao Estado.

Haverá porventura ainda mais normas que se possam extrair da narrativa do artigo 7.º. Por exemplo, a sua aplicação deverá ser entendida como *transitiva* ou *intransitiva*, ou seja, sincrónica com a transição ou diacrónica? Isto é, deverá considerar-se o preceito, nas normas ou parte relativa à titulação de direitos, entenda-se, como se tendo esgotado nesta sua função com a entrada em vigor da Lei Básica, destarte «*arrumando*» as questões legadas pelo passado, quer quanto ao Território de Macau, quer quanto a particulares? Atente-se, «*Por outro lado, afigura-se-nos que: a Região Administrativa Especial de Macau, depois de 19 de Dezembro de 1999,já não tratará dos trabalhos de reconhecimento do direito de propriedade das terras alegadamente privadas.*»[417].

Uma outra dúvida, imporá a Lei Básica uma absoluta proibição de reconhecimento de gravames, ónus ou direitos reais menores de não propriedade, incidentes sobre solos do Estado? Independentemente da sua forma de aquisição? E do seu momento de reconhecimento? Isto é, a lei Básica, neste artigo 7.º, apenas se preocupa com o direito de propriedade, no sentido de o reservar para o Estado, nos termos vistos[418]. Ora, não parece impedir a formação ou reconhecimento de outros direitos reais sobre os terrenos do Estado. Interessa-se sim, e muito simbolicamente, com a propriedade titulada no Estado e não, como se vê pelo restante discurso do artigo 7.º, com a determinação do conteúdo ou o *usufruto* que desse direito, *utendi e fruendi*, possa eventualmente ser feito. Como nem sequer interessa ao Estado os frutos financeiros do terreno de que é proprietário[419].

---

[417] CHAN KUONG SENG, *A Propriedade e as Terras no contexto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* 1999, página 161.

[418] Isto é, como que uma espécie de propriedade esterilizada ou como o que ocorre com a ideia da «*afirmação teórica da titularidade do senhor, como na pessoa do rei de Inglaterra*»., OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos de utilização da terra,* página 17.

[419] Só este interesse financeiro é que poderia, numa óptica de eventual desvalorização do valor comercial impedir a constituição de direitos reais menores ou a propriedade de construções em solos do Estado.

Como se refere no Ac. do TUI n.º 32/2005, o que estará em causa é a proibição de reconhecimento de um dado direito real «*incompatível com a propriedade*» – leia-se, domínio útil, porquanto se considera que este como que desmembra o direito de propriedade. Ora, por exemplo, uma servidão predial aparente não poderá recair sobre um terreno do Estado (antes ou depois de 1999)? Imagine-se que um dado terreno privado fica, hoje, encravado por terrenos do Estado, não poderá ser esta servidão constituída e/ou reconhecida? Parece que não faz qualquer sentido a negação da servidão. E, quanto aos apanágios, por exemplo de filho sobrevivo? Este deverá estar registado significando que onera quem quer que seja o titular dos bens. Se recair um apanágio de filho sobrevivo sobre terreno concessionado, logo de propriedade do Estado, tal não será admissível? E, quanto ao direito de superfície?[420]

Uma outra questão que importa mencionar é que, como visto, a Lei Básica preocupa-se, sempre, com os solos/terrenos. Tão só. Nada indica quanto a edificações ou plantios sobre os seus terrenos. Aliás, as edificações erigidas nos terrenos/solos hão-de ser pertença ou da RAEM ou de privados, já que nunca na LB se pretende atribuir ao Estado a propriedade de edificações, plantios, isto é de quaisquer outras coisas que não e apenas terrenos/solos. O que por lá for implantado, porque não se constrói, pelo menos por enquanto por razões de engenharia, no ar, em nada interessa ao Estado.

Quanto ao que deva entender por «*reconhecidos, de acordo com a lei*», é mister ter bem presente que os legisladores da Lei Básica sabiam bem o que faziam e conheciam a realidade e o Direito local. Esta regra quer mesmo dizer isto: de acordo com a lei. A LB sabia bem que meios eram capazes de, de acordo com a lei então vigente, titular a propriedade. A Lei Básica acolhe, na sua totalidade, e sem qualquer discriminação, todos esses meios capazes e legais. Não privilegia um em desfavor de outro. Seja a inscrição no registo predial seja uma outra[421]. Entender o contrário é ir contra a LB. Claramente. Como é ir contra jurisprudência superior da RAEM. Com efeito, «*I- De acordo como art. 7º da Lei Básica, após o estabelecimento da RAEM, todos os terrenos passam a ser*

---

[420] Negando-o relativamente ao domínio público hídrico, veja-se, Ac. TSI 662/2009. Note-se, todavia, «*O artigo 8 da Lei n. 6/80/M, de 5 de Junho - Lei de Terras - em vigor no Território de Macau, que estabelece que sobre os terrenos do domínio público e do domínio privado do Território, não podem ser adquiridos direitos por meio de usucapião ou acessão imobiliária, não proíbe que, por usucapião, se constituam direitos de superfície no território, nos termos em que esta espécie de direito real é admitida no Código Civil, vigente em Macau desde 1 de Janeiro de 1968*», A. STJ, de 04/02/1993. E, no mesmo sentido de admissibilidade, em geral, isto é da proibição de usucapião se dirigir à propriedade e não pois a direitos reais menores, JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ, *Direitos Reais e Direito Registal Imobiliário*, página 365.

[421] Como bem afirma a DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, *Classificação dos Solos ma Região Administrativa Especial de Macau*, in Conferência Internacional sobre as novas tendências de Reforma da Lei de Terras, 2009, «*A propriedade do solo pertencente a particulares só pode ser reconhecida mediante prova da sua aquisição por título legal, ou seja, por título, conforme à lei (lei civil), de atribuição do direito, devendo o mesmo ser um título formal de aquisição expresso em documento previsto na lei*», página 74.

propriedade do Estado, exceptuando aqueles que se integraram ou tenham potencialidade jurídica de se virem a integrar na propriedade privada dos cidadãos. II- Se a alguém, através de escritura pública, foi concessionado determinado terreno para o seu aproveitamento construtivo em propriedade horizontal, a propriedade das fracções construídas pelo concessionário pode ser adquirida por usucapião depois do estabelecimento da RAEM por quem celebrou os contratos de promessa de compra e venda das fracções autónomas construídas, sem que alguma tivesse celebrado o contrato definitivo de compra e venda por morte do promitente vendedor, desde que demonstre os respectivos requisitos aquisitivos.». Note-se, que se fala em integração na propriedade privada ou potencialidade jurídica para tal e, pelo outro lado, se alude, expressamente, a escritura pública, AC. TSI 170/2012. Mas também o TUI, «*tal norma só visa os imóveis em que não havia título de aquisição ou registo deste*», Ac. TUI n.°41/2007, sublinhe-se, ou título ou registo. «*Não há registos do terreno objecto da presente acção na Conservatória do Registo Predial ou na Direcção dos Serviços de Finanças, nem proprietário já reconhecido no momento da instauração da acção*», de novo, sublinhe-se, ou, Ac. TUI 32/2005.[422] Mais, «*O problema está em saber quando é que o direito se mostra reconhecido. Nalguns casos, como se viu o V.° TUI partiu do pressuposto de um registo, noutros de um título de aquisição. Ora, como bem se sabe, nestes casos nem o registo tem uma natureza constitutiva, nem o tem a sentença, muito menos um título de aquisição se ele se referir a um título translativo.*».[423] E como afirma CHAN KUONG SENG, «*E nota-se que se ocorrer qualquer caso em que um direito de propriedade privada sobre um terreno em Macau, já devidamente reconhecido segundo a lei antes de 20 de Dezembro de 1999, só conseguir vir a ser apresentado ao registo predial ou ser registado definitivamente depois dessa mesma data, cremos que dado o carácter declarativo do registo predial, a solução mais justa e razoável, e até legal, será a de considerar também o terreno em causa como ainda integrante do regime de propriedade privada sob a alçada do artigo 7° da Lei Básica.*».[424]

---

[422] Veja-se ainda a necessidade «*do exame do teor da escritura pública de concessão por aforamento*», referindo-se ainda a uma escritura «de 02.04.1893, da repartição da fazenda nacional, Ac. TSI n.° 631/2007.

[423] Ac. TSI 625/2011. Mais se afirmando neste douto aresto que «*Embora da análise dos acórdãos acima referidos não resulte claro o preenchimento do que seja o reconhecimento de um terreno como propriedade privada, questão que se nos afigura continuar em aberto no nosso ordenamento, sendo certo que qualquer das situações mencionadas nos doutos arestos não é constitutiva de direitos - não é o registo, não o é a sentença, muito menos uma escritura, não importando agora desenvolver sobre a natureza não constitutiva, em regra, das sentenças e do registo -, o certo é já se afirmou noutros momentos neste tribunal que a prescrição aquisitiva para ser eficaz, para além da posse e do decurso do tempo carece de invocação.*». Veja-se ainda declaração de voto no Ac. TSI 90/2007 onde se refere expressamente «*prova de alguma das três formas de constituição da enfiteuse, contrato, testamento ou usucapião*».

[424] *A Propriedade e as Terras no contexto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* 1999, página 161.

Uma outra dúvida que a jurisprudência superior de Macau bem dilucida é a da admissão de composse e de compropriedade, as quais, segundo o Ac. TUI n.º 41/2007[425] é, com certeza, admissível a contitularidade.

Uma outra questão, decorrerá necessária e inevitavelmente das normas do artigo 7.º uma absoluta proibição de titularidade de terrenos/solos por parte de pessoas colectivas públicas? E, idem, por parte da RAEM? Isto é, poderá a RAEM ou outra pessoa colectiva pública ser, nos termos da lei civil ou *comum*, sublinhe-se, proprietária de terrenos?

É de evidente utilidade para a melhor compreensão da futura lei de terras detalhar analiticamente algumas das normas contidas no artigo 7.º.

Quanto ao «*reconhecimento da propriedade estadual sobre os solos e os recursos naturais da RAEM é demonstrativo da importância que estes meios de produção têm para a economia regional e nacional – na esteira, aliás, do que dispõe a CRPC*[426] *– e traduz uma ideia de exercício efectivo da soberania sobre Macau*[427].».[428]

Esta norma conjuga-se com uma outra ínsita no mesmo artigo qual seja a da excepção ao princípio da sucessão da RAEM no património do Território de Macau pelo não reconhecimento, *prima facie*, à RAEM do direito de propriedade sobre os solos e recursos naturais, ao menos enquanto propriedade pública. A Lei da Reunificação, no seu artigo 11.º Património do Território e outros direitos e créditos – estabelece precisamente o princípio da sucessão da RAEM ao Território de Macau: «*1. O património pertencente ao território de Macau antes de 20 de Dezembro de 1999, incluindo a propriedade sobre móveis e imóveis e outros direitos reais, bem como acções, quotas, obrigações ou outros interesses no capital de sociedades e outras pessoas colectivas, e direitos de crédito ou quaisquer outras prestações com valor económico, é transferido para a Região*

[425] Neste mesmo acórdão afirma-se bem que o artigo 7.º da Lei Básica não obsta a que o domínio útil de terreno concedido por aforamento pelo Território de Macau a particulares possa ser adquirido por usucapião, ainda que o titular do domínio directo seja actualmente a Região Administrativa Especial de Macau.

[426] Cf. os artigos 9.º e 10.º da Constituição da República Popular da China de 1982.

[427] Neste sentido, cf. XIAO WEIYUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, Associação Promotora da Lei Básica de Macau, 1998, pp. 62-63; ZHAO GUOQUIANG, *ABC da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, China Intercontinental Press, 1999, p. 58; e IOENG WAN CHONG, *Anotações à Lei Básica de Macau*, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, 2005, p. 42. EDUARDO CABRITA, *Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da R.A.E.M*, in *As Leis Básicas: problemas e perspectivas*, Revista Jurídica de Macau, n.º Especial, 1999, pp. 178-179, considera esta pré-definição legal presente no artigo 7.º como uma restrição ao «*alto grau de autonomia conferido à R.A.E.M pelo artigo 2.º da Lei Básica*».

[428] DUARTE SANTOS, *A revisão da Lei de Terras: problemas e perspectivas de evolução*.

Administrativa Especial de Macau mediante procedimentos adequados, competindo ao Governo a respectiva gestão e disposição nos termos da lei, sem prejuízo do disposto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 4.º. 2. Todas as quantias devidas ao território de Macau, a qualquer título, antes de 20 de Dezembro de 1999, incluindo impostos, taxas, multas, prémios, rendas, indemnizações, restituições e demais contrapartidas financeiras ou em espécie, passam automaticamente a ser devidas à Região Administrativa Especial de Macau, sendo esses créditos acompanhados, sem dependência de qualquer formalidade, dos privilégios e garantias que lhe estejam associados. 3. O disposto nos números anteriores é igualmente aplicável ao património dos serviços e entidades públicas integrantes da Administração Pública previamente existente e às quantias que aos mesmos sejam devidas antes de 20 de Dezembro de 1999.».

Aqui se detalha, entre muito mais, o princípio geral de que a RAEM *herda* a propriedade sobre móveis e imóveis e outros direitos reais. Mas, como ali se diz, sem prejuízo do disposto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 4.º. Ora, esta alínea refere que «*as normas legais relativas ao direito de propriedade sobre terrenos são interpretadas nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*;». Note-se que se contém um comando de interpretação e não exactamente uma norma de *per se*.

De tudo isto resultará, segundo alguns, que, «*sem bulir com o princípio geral estabelecido superiormente na Lei Básica, não se elimina, em termos absolutos, a possibilidade de a RAEM ser, desde logo nos termos variados da lei civil, titular do direito de propriedade sobre terrenos. Identicamente quanto a outras pessoas colectivas públicas. Aliás, esta assunção de propriedade da RAEM sobre terrenos é feita mesmo expressamente pelo Governo. Com efeito, o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 43/2013, manda: '1. Para efeitos de unificação do regime jurídico é cedido à Região Administrativa Especial de Macau, livre de quaisquer ónus ou encargos, o direito de propriedade perfeita de duas parcelas de terreno com a área global de' xxx. Repita-se, entra na esfera jurídica da RAEM o direito de propriedade perfeita de dois terrenos*».[429]

---

[429] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras*. E, mais, «*São integradas no património da Região Administrativa Especial de Macau as fracções autónomas destinadas a comércio, equipamento social, estação rodoviária e silo público do complexo de habitação económica referido no número anterior.*», Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas 41/2013. E quanto a outras entidades públicas e sua propriedade de outros bens imóveis, «*É concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, ao Instituto de Habitação, nos termos e condições constantes do contrato em anexo, que faz parte integrante do presente despacho, o terreno com a área global de 15 243 m2, situado na península de Macau, junto à Avenida do Conselheiro Borja, designado por Bairro da Ilha Verde, lotes «1» e «2», incluindo a propriedade das fracções autónomas habitacionais do complexo de habitação económica nele implantado.*», ou o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 32/2013, onde se refere que o IACM, pessoa colectiva de direito público, é titular de diversas concessões por aforamento e por arrendamento, delas desistindo.

E tudo isto é natural e respaldado, quer pelo alto grau de autonomia da RAEM[430], quer pela consagração de património próprio da RAEM. Para além daqueloutra atrás exposta pelo referido Despacho n.º 43/2013. Aliás, haverá mesmo várias formas de a RAEM, nas suas vestes civis, aceder à propriedade de terrenos. Como nos diz MENEZES CORDEIRO, «*O Estado é — ou pode ser — sujeito de Direito privado. Enquanto pessoa colectiva, ele pode agir despido dos seus poderes de autoridade, como qualquer particular. Nessa medida, como adiante melhor será enfocado, ele pode ser titular dos diversos direitos reais.*».[431] Pense-se em dois ou três exemplos: doação, sucessão *mortis causa*.

Acrescente-se, numa vertente distinta, a execução fiscal e a perda penal de coisas. Avancemos então.

É possível que uma pessoa, por qualquer razão que entenda, doar expressamente à RAEM e não a outrem, um terreno de propriedade privada, sendo que a doação tem um carácter privado, não *sendo permitido atribuir a outrem, por mandato, a faculdade de designar a pessoa do donatário*[432].

Passando à possível aquisição por via sucessória, «*Mantendo-se como lei da Região o Código Civil de Macau de 1999 e o diploma que o aprovou, o Decreto-Lei n.º 39/99/M, interessa em particular recordar, designadamente, que as referências ao "território de Macau" ou "Território de Macau", como sucede no Livro das Sucessões, Título I, Cap. II, art. 1873.º, Cap. III, arts. 1884.º, 1887.º, ou no Título II, no Capítulo I, nos arts. 1972.º e 1973.º, no Capítulo II, epígrafe e arts. 1990.º a 1993.º, devem ser interpretadas como "Região Administrativa Especial de Macau"*.».[433] Ora, na sucessão legal, nos termos dos arts. 1972.º e 1973.º, quando se designam como sucessores ou como herdeiros legítimos, primeiro, o cônjuge e descendentes, segundo, o cônjuge e seus ascendentes, depois o unido de facto, a seguir o irmão e seus descendentes, posteriormente ainda os outros parentes colaterais até ao quarto grau, e por fim o território de Macau, leia-se, Região Administrativa Especial de Macau, pela ordem e segundo as regras estabelecidas na lei, «*Ou seja, são chamados a suceder, o cônjuge no âmbito da família conjugal, entre os parentes, os descendentes, os ascendentes, os irmãos e seus descendentes ou colaterais até ao quarto grau, ainda o unido de facto, e a Região Administrativa Especial de Macau, já não pela conexão familiar, nem conjugal, nem de*

---

[430] ADRIANO MOREIRA, em caso *histórico paralelo*, afirma «*As Províncias são pessoas jurídicas e por isso também são titulares de direitos reais. Todavia não têm domínio público porque todo o domínio público pertence ao Estado.*», *A propriedade no Ultramar*, página 13.

[431] *A usucapião em Macau.*

[432] Artigo 943.º do Código Civil. Se a RAEM não pudesse ser titular do direito de propriedade, e não o podendo transmitir ao Estado, *quid juris*? Não aceita a doação? Opera a conversão do negócio com mudança do beneficiário da doação? Parece que não é possível.

[433] MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões*, página 255.

parentesco, mas por uma conexão ou relação de soberania.»[434]. Identicamente ocorrerá, claro, no caso da herança jacente, isto é, a herança aberta mas ainda não aceite nem declarada vaga para o território de Macau, leia-se, Região Administrativa Especial de Macau, nos termos do art. 1884.º[435]

Adiante-se que a sucessão legítima é deferida por lei «*a favor de familiares, da família conjugal e de parentesco do autor da sucessão, incluindo os adoptantes e adoptados, ainda que restritos, do unido de facto e, por último, do território de Macau, leia-se, Região Administrativa Especial de Macau, como sucessor que é chamado sem poder repudiar a sucessão, precisamente para resolver em última instância o problema sucessório que surge com a morte de um sujeito. São herdeiros legítimos, o cônjuge, os parentes, o unido de facto e Região Administrativa Especial de Macau, pela ordem e segundo as regras previstas nos arts. 1972.º e 1973.º e ss..*»[436]. E, como se viu, a RAEM é um sucessor chamado sem poder repudiar a sucessão[437]. E se, nesta sucessão, constar um terreno de propriedade privada? A RAEM terá de transmitir a posição sucessória na parte respeitante ao dito terreno? Não parece fazer sentido e ainda que assim fosse, pelo menos no momento translativo, fracção de segundo que fosse, o terreno havia sido propriedade da RAEM, caso contrário não poderia transmitir o que não tinha[438]. A aquisição da herança pela RAEM como sucessor legítimo, opera-se de direito, sem necessidade de aceitação, não podendo repudiá-la. E sucede na universalidade dos bens. De tudo. Passivo e activo incluído.

Agora, na sucessão testamentária, e para além da necessária observância da legítima, dá-se uma ampliação de liberdade de dispor resultante quer da redução da legítima global e do aumento da quota disponível (arts. 1996.º e ss.). Isso é, «*A sucessão testamentária constitui a máxima expressão de autonomia privada e liberdade de disposição na sucessão mortis causa*».[439] Ora, nada impede que, por via testamental, alguém legue expressamente à RAEM, e só a esta, um terreno de propriedade privada[440].

---

[434] MANUEL TRIGO, *Lições Preliminares De Direito Da Família E Das Sucessões,* página 272.
[435] Idem.
[436] Idem.
[437] Como afirma MANUEL TRIGO, in idem, «*Nos termos do art. 1992.º a aquisição da herança pela Região Administrativa Especial de Macau, como sucessor legítimo, opera-se de direito, sem necessidade de aceitação, não podendo a Região Administrativa Especial de Macau repudiá-la. Assim, em última instância, se resolve o problema sucessório, onerando-se a Região Administrativa Especial de Macau com o imperativo de suceder em último lugar.*».
[438] A aquisição da herança pela RAEM como sucessor legítimo, opera-se de direito, sem necessidade de aceitação, não podendo repudiá-la. E sucede na universalidade dos bens. De tudo. Passivo e activo incluído.
[439] Idem, página 345. Sobres estas questões da sucessão de pessoas públicas nos bens dos particulares, ANTUNES VARELA, *Da sucessão do Estado nos bens dos particulares*, BFD, 1946.
[440] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.*

Quanto a outras possibilidades poderá apontar-se a entrada no património da RAEM de terrenos particulares *ex vi* execuções fiscais, isto é, em virtude de dívidas fiscais à RAEM, e não ao Estado.

Por outro lado, A RAEM é, no mínimo, titular dos ónus reais «foro» e «renda» das concessões por aforamento e por arrendamento, já que, nos termos claros da Lei Básica, os rendimentos daí resultantes ficam à directa e exclusiva disposição da RAEM, para além de ser titular de servidões públicas várias, incluindo as previstas na Lei de Terras.

Quanto à afirmação do princípio da propriedade do Estado dos solos e recursos naturais na RAEM e a presunção de titularidade do Estado dos terrenos que não hajam sido reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, é mister tecer algumas considerações mais.

«*Assim, para os terrenos em relação aos quais ainda não se acha definitivamente reconhecida a sua propriedade como sendo da privada, urge saber se se ainda pode tratar ou pedir legalmente o seu reconhecimento necessário, até antes do dia 20 de Dezembro de 1999. No caso afirmativo, dar-se-á satisfação aos respectivos pretendentes particulares em prol da tutela da sua "expectativa legítima", que ficarão assim imunes de verem que qualquer eventual demora no processo de reconhecimento do seu direito alegado possa vir a comprometer o êxito do mesmo processo. Contudo, a letra do texto do art". 7º. da Lei Básica parece não estar a favorecer este entendimento. É que na letra desta norma se empregou a expressão "salvo os terrenos que sejam reconhecidos ... antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau". Ora, o particípio passado "reconhecido" não parece indiciar que os pedidos de reconhecimento das terras como privadas ainda poderão ser apresentados ou interpostos até antes de 20 de Dezembro de 1999, com o seu tratamento ou resposta a ser dada depois por órgãos competentes da futura Região Administrativa Especial de Macau.*».[441] Fala-nos ainda CHAN KUONG SENG em, "presunção não ilidível" dos terrenos "vagos" na região administrativa especial de Macau a favor do estado chinês.[442] Daqui resultando, nomeadamente, «*No novo quadro constitucional operado a partir da entrada em vigor da Lei Básica que prevê, no artigo 7.º, que todos os terrenos passam a ser propriedade do Estado, com excepção dos que integram o domínio privado pertencente aos particulares, deixa de*

[441] CHAN KUONG SENG, *A Propriedade e as Terras no contexto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* 1999, página 160.
[442] *A Propriedade e as Terras no contexto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* 1999, página 158.

ser possível a aquisição por usucapião do domínio útil a que se refere o artigo 5.º, n.º 4, da Lei de Terras ou a sua constituição por qualquer outra forma».[443]

Pegue-se num exemplo, interpôs-se uma acção de reconhecimento onde se invoca, entre outras coisas, que a posse sobre um determinado Pagode e a do prédio contíguo provém até desde o séc. XVIII ou mesmo mais de 400 anos. As edificações existentes nos prédios foram construídas, em 1750, pela Associação do Pagode. Desde que foi construído o Templo que a Associação foi possuindo através de sucessivas gerações, sempre com a convicção de que o referido templo lhe pertencia. Perante isto, «*Mesmo que a acção tenha sido instaurada antes do estabelecimento da Região, os referidos pedidos também não podem proceder se não houver sentença transitada até ao momento do estabelecimento da Região, pois os pedidos de interessados violam a disposição do art.º 7.º da Lei Básica.*»[444].

Ora, não se afigura que os legisladores da Lei Básica tenham pretendido um tal alcance da norma que criaram, ademais, sabedores que eram da legislação e da realidade locais. Não se afigura para a doutrina que esta seja a posição mais correcta[445], denotando mesmo elevada dose de inflexibilidade[446].

---

[443] Acórdão (TSI), de 17 de Fevereiro de 2005, proferido no âmbito do processo n.º 316/2004. Identicamente, os Acórdãos do Tribunal de Última Instância de 5 de Julho de 2006 (cf. processo n.º 32/2006), 16 de Janeiro de 2008 (processo n.º 41/2007) e 22 de Outubro de 2008 (processo n.º (34/2008), e do TSI de 14 de Julho de 2005 (processo n.º 245/2004) e 23 de Fevereiro de 2006 (processo n.º 323/2005).

[444] Ac. TUI 32/2005. Veja-se idêntico entendimento quanto a uma casa rural no A. TUI 12/2012.

[445] *E.g.,* DUARTE SANTOS, *A força conformadora da Lei Básica na revisão da Lei de Terras da Região Administrativa Especial de Macau*, in Novas Tendências da reforma da lei de Terras, Tong Io Cheng, editor. E, pense-se, desde logo, que tendo a acção sido interposta antes de 1999 veio vencendo mas, por recursos do MP, a prolação da decisão final passível de trânsito em julgado só depois é que verifica. Ou que, pelos séculos que decorreram de posse, a prova é difícil e morosa. Veja-se ainda, declaração de voto no A. TSI 245/2004, «Noutra perspectiva, sempre se pode considerar que o interessado se moveu antes daquela Lei, não sendo por *culpa* sua que o seu direito não foi declarado *em tempo*.».

[446] Vale a pena, a este propósito, trazer ensinamentos do direito comparado sobre matéria *paralela*, Artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, Estabelece a titularidade dos recursos hídricos: «*Reconhecimento de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos 1 - Quem pretenda obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis pode obter esse reconhecimento desde que intente a correspondente acção judicial até 1 de Janeiro de 2014, devendo provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864 ou, se se tratar de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868. 2 - Sem prejuízo do prazo fixado no número anterior, observar-se-ão as seguintes regras nas acções a instaurar nos termos desse número: a) Presumem-se particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais, na falta de documentos susceptíveis de comprovar a propriedade dos mesmos nos termos do n.º 1, se prove que, antes daquelas datas, estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa; b) Quando se mostre que os documentos anteriores a 1864 ou a 1868, conforme os casos, se tornaram ilegíveis ou foram destruídos por incêndio ou facto semelhante ocorrido na conservatória ou registo competente, presumir-se-ão particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais se prove que, antes de 1 de Dezembro de 1892, eram objecto de propriedade ou posse privadas. 3 - Não ficam sujeitos ao regime de prova estabelecido nos números anteriores os terrenos que, nos termos da lei, hajam sido objecto de um acto de desafectação nem aqueles que hajam sido mantidos na posse pública pelo período necessário à formação de usucapião.*».

Recorde-se aqui, a propósito, as judiciosas palavras do eminente especialista TONG IO CHENG, «*O certo é que o Governo, que detinha o poder público, podia em qualquer momento do referido período tomar activamente medidas administrativas para efectuar a demarcação dos terrenos que entendia serem propriedade pública, ou obrigar a respectiva desocupação. No entanto, o Governo de então nunca fez isto por uma razão óbvia: o Governo não conseguia provar a legitimidade do seu direito sobre os mesmos terrenos. Penso que só pode ser explicada pela "Lei da Selva" a situação do Governo declarar um terreno como propriedade pública, por causa de uma legislação ou de uma medida administrativa, enquanto um dia antes (ou cem anos antes) ainda exigia que o possuidor de um terreno privado provasse o seu direito de propriedade.*»[447].

E, mais ainda, prossegue o reconhecido Professor, «*Sendo assim, se o direito de propriedade de um terreno privado não se extingue por causa de prescrição, e o governo não o adquiriu através da expropriação, nem o saqueou nua e cruamente, então, como é que este terreno pode passar, de repente (num determinado momento histórico), do domínio privado para o domínio público? Note-se que, em qualquer dos momentos, a passagem de um terreno da propriedade privada para a propriedade pública, ou vice-versa, precisa de ser efectuada mediante um determinado facto jurídico, a não ser que o dito terreno nunca tenha sido descoberto ou nunca tenha sido ocupado. O tal facto jurídico pode ser uma transmissão legítima (como por exemplo, uma compra e venda), um saque ilegítimo, ou uma expropriação, que em princípio é legítima, etc. Quer o Governo da administração portuguesa antes da transferência do poder político de Macau, quer o Governo da RAEM, não pode adoptar o segundo método, quer à vista, quer às ocultas, pois tal negaria a legitimidade própria de um governo.*».[448]

E, continuando a aprender com os ensinamentos do insigne Mestre, «*Segundo a legislação de solos, existente em Macau desde o século XIX, os terrenos vagos são considerados propriedade do Território, o que já foi mencionado no presente trabalho. Portanto, desde que o Governo consiga provar que um determinado terreno está vago, em qualquer momento a contar a partir da entrada em vigor da respectiva lei, este terreno pode ser declarado propriedade pública. Contudo, se o Governo tomar esta iniciativa, caber-lhe-á o ónus da prova. Pelo contrário, se alguém reivindicar um direito de propriedade sobre um terreno, mas não conseguir apresentar "fundamentos" formais, precisa de fazer prova de todos os pormenores da aquisição deste direito, o que seria impossível. A*

---

[447] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.
[448] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

única possibilidade é a presunção do direito de propriedade do possuidor. No entanto, esta solução, aparentemente simples, não facilita todos os requerentes a obter o reconhecimento do direito que querem fazer valer, porque há bastantes requisitos, previstos no «Código Civil de Macau», para provar a posse. A dificuldade é ainda maior, especialmente, quando a respectiva posse tiver durado dezenas ou até mais de cem anos.».[449]

E a jurisprudência local, levando ainda mais longe e num espírito de uma interpretação extensiva do comando do artigo 7.º da Lei Básica, afirmou-se, num outro aresto, mesmo que ainda que a acção de reconhecimento houvesse sido proposta antes de 20 de Dezembro de 1999 mas só após esta data tenha saído a sentença tal significaria igualmente que doravante a propriedade seria do Estado, ou seja, nas palavras do TUI «*Se a acção de reconhecimento do direito de propriedade sobre terrenos fosse proposta por interessados apenas depois do estabelecimento da Região, os seus pedidos estariam manifestamente em desconformidade com o art.º 7.º da Lei Básica, por força do qual todos os terrenos não reconhecidos como de propriedade privada até ao estabelecimento da Região passam, a partir deste, a integrar na propriedade do Estado. Mesmo que a acção tenha sido instaurada antes do estabelecimento da Região, os referidos pedidos também não podem proceder se não houver sentença transitada até ao momento do estabelecimento da Região, pois os pedidos de interessados violam a disposição do art.º 7.º da Lei Básica.*»[450].

Ora, há quem veja nesta doutrina, que o autor «*esculpiu na pedra uma dada interpretação da Lei Básica nela vendo uma espécie de absoluta presunção. Essa interpretação de identificação de uma presunção saltou para a jurisprudência da RAEM de um modo que se assemelha a uma prática presunção jure et de jure. Assim ficando esculpida em bronze. E com nefastos efeitos, ao menos na singular aplicação no tempo determinando um efeito expropriativo sem compensação, da titularidade privada de direitos reais pré existentes e cuja acção judicial de defesa havia sido posta em marcha antes do estabelecimento da RAEM e assim reconfigurando, a final, as decisões judiciais como constitutivas desses direitos, isto, claro está, ao arrepio da boa doutrina quanto à natureza não constitutiva mas meramente declarativa destas acções. E, in vero, operando a modos de um confisco, sem direito a compensação*».[451]

---

[449] TONG IO CHENG, *Dos Direitos sobre o Aproveitamento dos Solos em Macau - perspectivas histórica, estrutural e comparativa*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.
[450] Ac. TUI 32/2005.
[451] PAULO CARDINAL, *Direitos fundiários em Macau - algumas questões a propósito da revisão da Lei de Terras.* No mesmo sentido crítico, DUARTE SANTOS, *força conformadora da Lei Básica na revisão da Lei de Terras da Região Administrativa Especial de Macau*, in Novas Tendências da reforma da lei de Terras, Tong Io Cheng, editor.

Quanto a outros aspectos da normação do artigo 7.º da Lei Básica, recordemos apenas a atribuição de um direito real de gestão à RAEM, e a exclusividade das receitas para a RAEM.

Avancemos agora para o artigo 120.º da Lei Básica:

«***Artigo 120.º***

A Região Administrativa Especial de Macau reconhece e protege, em conformidade com a lei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes.

As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau são tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.».

Diz-nos IEONG WAN CHONG, «*Com o retorno da soberania de Macau ocorrido em 20 de Dezembro de 1999, o prazo de validade dos contratos de concessão de terras pode exceder esse prazo.*», daí, a razão de ser deste artigo[452]. E, com isto, «*quer dizer, reconheça os direitos e as obrigações compreendidos nos contratos e proteja os direitos legítimos das partes contratantes*».[453]

Como afirma XIAO WEYUN, «*Esta disposição demonstra que a Lei Básica reconhece os contratos de concessão de terras legalmente celebrados antes do dia 19 de Dezembro de 1999 que se prolonguem para além dessa data. Após 20 de Dezembro de 1999, as leis da RAEM continuam a reconhecê-los e protegê-los. Serão assim tratados não só os contratos de concessão de terras, mas também os direitos deles decorrentes.*».[454]

---

[452] *Anotações à Lei Básica*, 218. Que, de seguida, sublinha a importância do regime estabelecido na Declaração Conjunta. Recorde-se, aliás, o seguinte ponto deste tratado internacional «*5. O Governo da República Portuguesa e o Governo da República Popular da China declaram que os contratos de concessão de terras em Macau e outros assuntos a eles relativos serão tratados em conformidade com as disposições respectivas dos Anexos à presente Declaração Conjunta.*».

[453] IEONG WAN CHONG, *Anotações à Lei Básica*, 218. Ou, nas palavras de XIAO WEYUN, para proteger os direitos dos residentes de Macau e salvaguardar o estabelecimento e desenvolvimento da RAEM surge o artigo 120.º, Conferência sobre a Lei Básica, página 64.

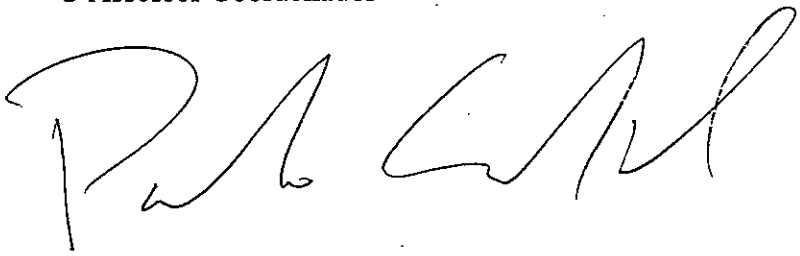
[454] *Conferência sobre a Lei Básica*, páginas 64 e 65.

Há quem funde precisamente neste artigo 120.º a manutenção em vigor das concessões por aforamento constituídas na vigência da ordem constitucional anterior.[455]

Assim se dá por concluído este conjunto de Notas agregadas em seis grandes tópicos, o qual se destinou somente a constituir um subsídio para uma mais profunda compreensão, análise e discussão dos temas relativos à tão complexa e relevante temática do direito das terras na RAEM.

Macau, aos 5 de Agosto de 2013.

O Assessor Coordenador



Paulo Cardinal

[455] DUARTE SANTOS, *A força conformadora da Lei Básica na revisão da Lei de Terras.*

Associação dos Advogados de Macau
澳 門 律 師 公 會

Exmo. Senhor
Dr. Cheang Chi Keong
M.I. Presidente da 3.ª Comissão Permanente
da Assembleia Legislativa
Edifício da Assembleia Legislativa,
Praça da Assembleia Legislativa

Macau

Macau, 30 de Maio de 2013
N/Ref.: 558/13

Assunto: Parecer sobre a proposta de lei de revisão da Lei de Terras

Temos a honra de enviar a V. Exa. o parecer elaborado pela Associação dos Advogados de Macau sobre a proposta de lei de revisão da Lei de Terras, que segue em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente

Jorge Neto Valente

anexo: o acima referido

/ftc

Av. da Amizade, nº 918. Edifício World Trade Center, 11º, MACAU 澳門友誼大馬路918號世界貿易中心大廈11樓 Caixa Postal 郵箱：1293 MACAU 澳門
Tel 電話：28728121, 28728122 Fax 傳真：28728127 E-mail 電子郵箱：aam@macau.ctm.net Website 網頁：http://www.aam.org.mo

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

Av. da Amizade, nº 918. Edificio World Trade Center, 11º, MACAU 澳門友誼大馬路918號,世界貿易中心大廈11樓 Caixa Postal 郵箱：1293 MACAU 澳門
Tel 電話：28728121, 28728122 Fax 傳真：28728127 E-mail 電子郵箱：aam@macau.ctm.net Website 網頁：http://www.aam.org.mo

se impõe que a próxima legislação se adeqúe 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 103° 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 558° 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 34° - Cômputo das áreas concedidas:

No n.° 2 deste artigo, para efeitos de limitação das áreas concedíveis, não se consideram pessoas diferentes das sociedades anónimas, os sócios cuja comparticipação 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 36° - 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.° 37.°), 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 103° 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 43° - Conteúdo do direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento

N° 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.° 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.° 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 208° 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 558° 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 47° - Prazo da concessão por arrendamento

N.°s 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 48° - Renovação de concessões provisórias

N° 1:

À excepção dos casos previstos no n.° 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.

Nº 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 concerteza) 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 utlizados*".

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 162° da Proposta, as consequências da não renovação implicam a declaração de caducidade da concessão com a consequente 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 <u>sociais</u> 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 terreno 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 152° - 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 titulo 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 160° - 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.° 3 do art.° 102.°, 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 163° - 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 167° - 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 168° - 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

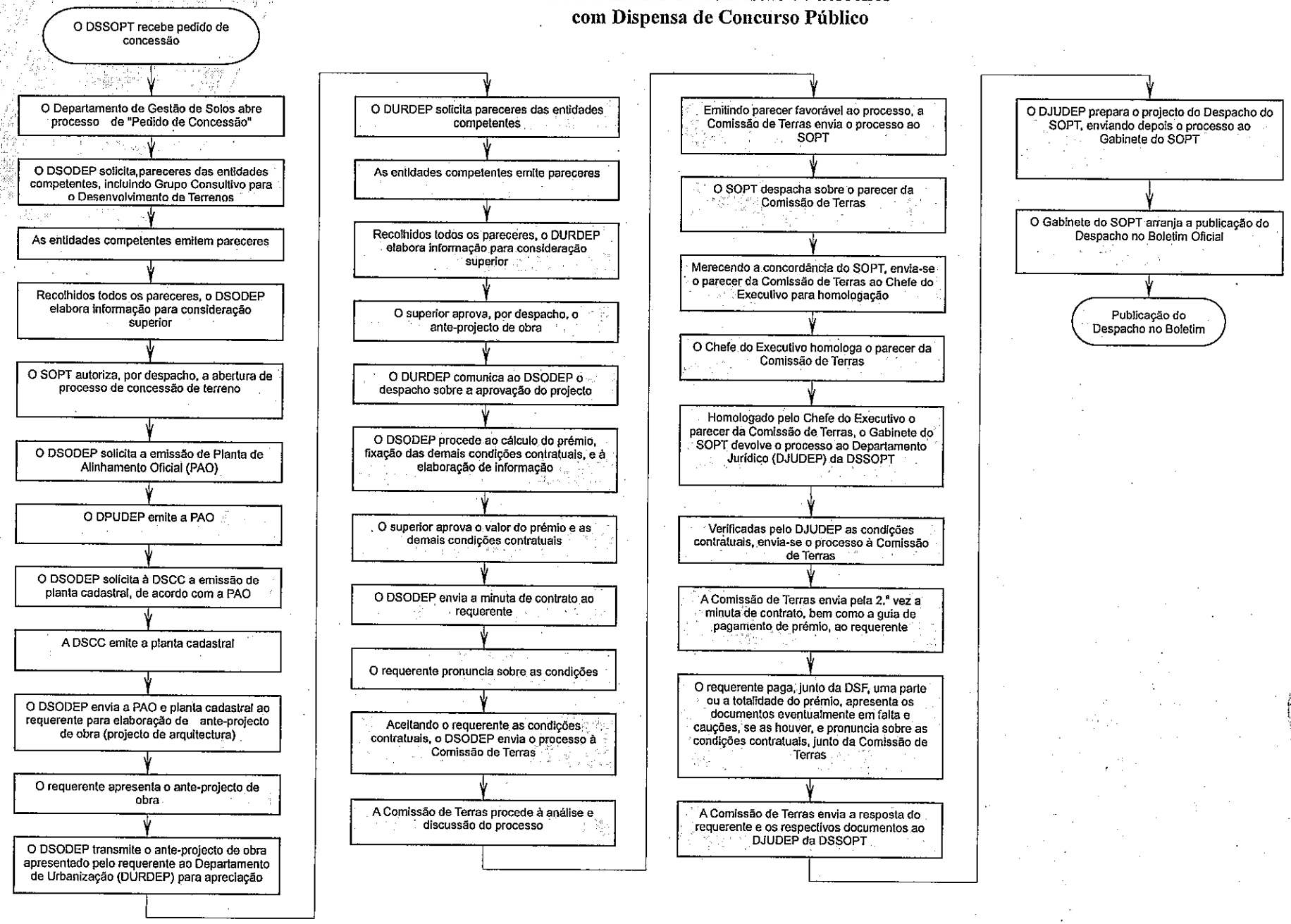
conduzam, por qualquer via, ao termo do contrato de concessão, ou à perda parcial ou total dos direitos dele resultantes.

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

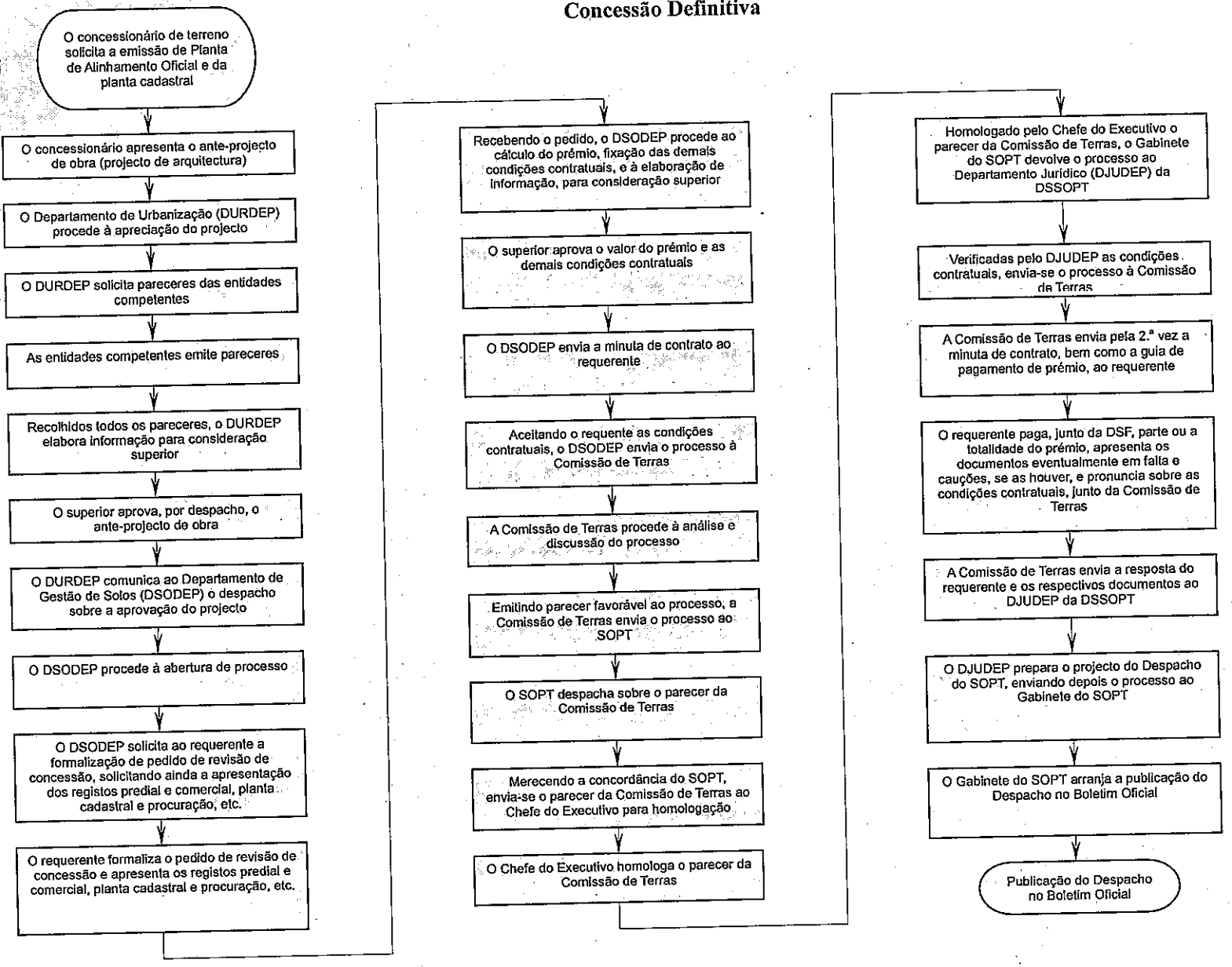
A ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE MACAU

Procedimento de Concessão de Terrenos com Dispensa de Concurso Público



Texto para Consulta das Propostas de Revisão Preliminar da Lei de Terras e dos Diplomas Complementares

Procedimento de Revisão da Concessão Definitiva



Esclarecimento sobre a disposição do artigo no. 155 da Proposta da Lei de Terras

