

Relatório de investigação sobre os 16 terrenos cuja caducidade de concessão não foi declarada

Introdução

A escassez de recursos territoriais em Macau constitui um condicionalismo para a construção de habitação pública e instalações sociais. Paralelamente existem nesta cidade vários lotes de terrenos concedidos que não foram desenvolvidos nos termos das respectivas cláusulas contratuais e se tornaram terrenos não “aproveitados”, o que provoca dúvidas a todos os sectores da sociedade.

No início de 2010, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) começou a acompanhar a questão dos “terrenos não aproveitados”, procedendo a estudos sobre os procedimentos de reversão desses terrenos. Em 2011, a Secretaria para os Transportes e Obras Públicas identificou os 113 terrenos concedidos cujo aproveitamento não era passível de ser concluído dentro dos prazos estipulados, verificando, numa primeira análise, que o não aproveitamento de 48 desses terrenos seria imputável aos respectivos concessionários, havendo ainda assim necessidade da realização de um estudo mais profundo e pormenorizado.

A sociedade tem estado muito atenta à forma de resolução da questão dos “terrenos não aproveitados”, esperando que o Governo da RAEM divulgue a localização e os elementos identificativos de 48 dos terrenos concedidos e recupere os terrenos concedidos não aproveitados o mais breve possível, em prol da construção de habitação pública ou de instalações públicas.

Desde Maio de 2015, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, através de despacho, publicou sucessivamente no Boletim

Oficial da RAEM anúncios sobre a declaração, pelo Chefe do Executivo, da caducidade da concessão de 22 terrenos por não conclusão do aproveitamento, previsto nas condições contratualmente definidas, por razão imputável aos concessionários.

Em 23 de Junho de 2015, na reunião para apresentação à Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas da Assembleia Legislativa do andamento do tratamento dado aos “terrenos não aproveitados”, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas afirmou que, de entre 48 lotes de terreno concedidos cujo desaproveitamento poderá ser imputável aos respectivos concessionários, tinha sido decidida a não emissão de declarações de caducidade relativamente a 16 desses lotes.

Após esta revelação, todos os sectores da sociedade têm vindo a prestar muita atenção ao facto de, relativamente aos referidos 16 terrenos, não terem sido emitidas as respectivas declarações de caducidade, pondo em causa a legalidade e a razoabilidade desta decisão, exigindo ao Governo da RAEM um melhor esclarecimento sobre o fundamento da sua decisão e a divulgação de informações mais pormenorizadas.

Em face disso, o Chefe do Executivo endereçou, em 25 de Junho de 2015, um ofício ao Comissário contra a Corrupção, solicitando ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) uma investigação, com vista ao apuramento da existência, ou não, de ilegalidades durante o processo de tomada da decisão que levou à não declaração de caducidade de concessão relativamente aos 16 terrenos, bem como a apresentação de um relatório.

Nos termos da Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau) (adiante designada por Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção), o

Comissário contra a Corrupção determinou por despacho a instrução de um processo de investigação sobre o caso acima referido.

Parte I: Âmbito da investigação do CCAC

(1) Objecto da investigação do CCAC

1. O caso dos “16 terrenos” surgiu na sequência das dúvidas que a sociedade tem manifestado sobre o tratamento dado aos terrenos não aproveitados, na medida em que não foram emitidas declarações de caducidade das concessões relativamente a esses 16 terrenos, e consequentemente pôs-se em causa a legalidade e a razoabilidade da decisão da Administração Pública. Por isso, o Chefe do Executivo solicitou ao CCAC uma investigação, com vista ao apuramento da existência, ou não, durante a tomada da decisão que levou à não declaração de caducidade de concessão relativamente aos 16 terrenos, de ilegalidades.
2. Sendo o objecto desta investigação o processo de tomada da decisão que levou à não declaração de caducidade de concessão relativamente aos 16 terrenos, para o apuramento das causas e consequências deste caso, a investigação e análise do CCAC incidiu sobre a totalidade de procedimentos do tratamento que foi dado aos referidos “terrenos não aproveitados”, por parte Administração Pública, encetado no início de 2010, bem como sobre os problemas existentes nas formas anterior e actual da gestão de solos e no respectivo regime jurídico da RAEM.

(2) Competências do CCAC no âmbito da investigação

1. Nos termos da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, constituem atribuições do CCAC o combate à corrupção e a promoção de acções no âmbito da provedoria de justiça. Em relação ao combate à corrupção, o trabalho tem por objectivo principal

apurar da existência ou não de actos de corrupção activa, de corrupção passiva bem como de quaisquer outros crimes funcionais. No âmbito da provedoria de justiça, o trabalho desenvolvido tem por objectivo principal garantir a legalidade no exercício de poderes públicos e corrigir eventuais actos ou procedimentos administrativos ilegais e injustos.

2. O âmbito de competências do CCAC na área da provedoria de justiça abrange os actos e procedimentos administrativos de todos os serviços públicos. Incluem-se neste âmbito também os actos administrativos praticados pelos titulares dos principais cargos e pelo Chefe do Executivo. As competências do CCAC no âmbito desta investigação destinam-se principalmente a apurar se os actos administrativos visados violaram ou não alguma norma ou procedimento legal, ou seja, a verificar da “legalidade” de tais actos e procedimentos administrativos.
3. O CCAC não pode intervir em qualquer decisão da Administração Pública que seja tomada no exercício do poder discricionário legalmente atribuído para um certo caso concreto, a não ser tal acto configure a violação de um qualquer princípio geral do direito, tendo em conta que essa decisão faz parte da esfera do poder discricionário. O CCAC não dispõe de competências legais e de recursos e meios técnicos semelhantes às da Administração Pública para avaliar se a decisão desta no exercício de um poder discricionário é a mais adequada ou correspondente ao interesse público. O CCAC também não pode nem deve substituir-se à Administração Pública na tomada de decisões sobre casos concretos. A Administração Pública deve responsabilizar-se por todas as suas decisões tomadas no exercício do poder discricionário.
4. No entanto, isto não significa que a Administração Pública possa

exercer o poder discricionário sem restrições. Caso os seus direitos e interesses legítimos sejam prejudicados por uma decisão da Administração Pública, o interessado pode recorrer à acção judicial para reclamação da decisão administrativa e pedir a correspondente indemnização. Para além disso, a decisão da Administração Pública que não seja a mais compatível com o interesse público, pode suscitar dúvidas nos cidadãos, sujeitando-se à fiscalização da opinião pública, devendo a Administração Pública aceitar essa fiscalização e procurar melhorar essa decisão.

(3) Diligências de investigação realizadas pelo CCAC

1. Nos termos da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, o Comissário contra a Corrupção determinou por despacho a instrução de um processo de investigação sobre os 16 terrenos concedidos relativamente aos quais não foram emitidas as respectivas declarações de caducidade.
2. Para isso, foi criado no CCAC um grupo de trabalho, responsável especificamente pela investigação deste caso. Este grupo de trabalho, nos termos das competências consagradas na Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção e nos demais diplomas legais aplicáveis, realizou as diligências de investigação necessárias, nomeadamente solicitando os documentos juntos dos serviços públicos em questão, auscultando os trabalhadores envolvidos, realizando visitas *in loco* e procedendo à recolha de provas.
3. Após uma análise das informações obtidas na investigação, o CCAC não verificou até ao presente qualquer ilícito criminal cometido durante o tratamento da questão dos “terrenos não aproveitados”, incluindo no que respeita à tomada da decisão que levou à não declaração da caducidade relativamente aos referidos 16 terrenos.

4. O CCAC, ao verificar da legalidade da decisão que levou à não declaração de caducidade relativamente aos 16 terrenos, concluiu da existência de situações de omissão administrativa e da necessidade de revisão ou aperfeiçoamento de alguns regimes jurídicos e procedimentos administrativos, o que será especificado seguidamente.

Parte II: Desenvolvimento do caso

Sintetizando as informações obtidas durante a investigação, vem este Comissariado elucidar sobre as circunstâncias em que decorreu o tratamento dado por parte da Administração Pública, aos processos dos 16 terrenos relativamente aos quais não foram emitidas declarações de caducidade:

1. Para dar resposta à expectativa da sociedade relativamente à questão do tratamento dos “terrenos não aproveitados”, por despacho de 8 de Março de 2010, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas mandou a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (adiante designada por DSSOPT) notificar, por ofício, todos os concessionários que não concluíssem o aproveitamento do terreno concedido ¹ no prazo contratualmente estipulado, exigindo-lhes a apresentação de justificação por escrito dentro de um mês após notificação.
2. O referido despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas determinou ainda que compete à DSSOPT promover o tratamento e análise das justificações por escrito dos concessionários dos terrenos, por forma a elaborar uma proposta global para a resolução da questão daqueles terrenos não aproveitados e fixar a respectiva prioridade de tratamento, devendo a DSSOPT apresentar um relatório ao Secretário até 1 de Junho de 2010.
3. Com vista à execução do referido despacho, a DSSOPT consultou

¹ Tanto nos termos da Lei n.º 6/80/M (ou seja, a antiga Lei de terras) como nos termos da Lei n.º 10/2013 (ou seja, a nova Lei de terras), quando for concedido um terreno a um determinado concessionário para edificação de uma construção, o aproveitamento do terreno concedido 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.

todos os processos de concessão de terrenos com base no critério do “prazo de aproveitamento expirado mas sem ser concluído o aproveitamento”, verificando a existência de 113 processos de concessão em que o prazo de aproveitamento do terreno tinha expirado, mas nos quais o concessionário ainda não tinha concluído o aproveitamento. Nesta conformidade, estes 113 casos passaram a ser objecto de acompanhamento e foi feita uma análise preliminar sobre a possibilidade da imputação da não conclusão do aproveitamento aos respectivos concessionários.

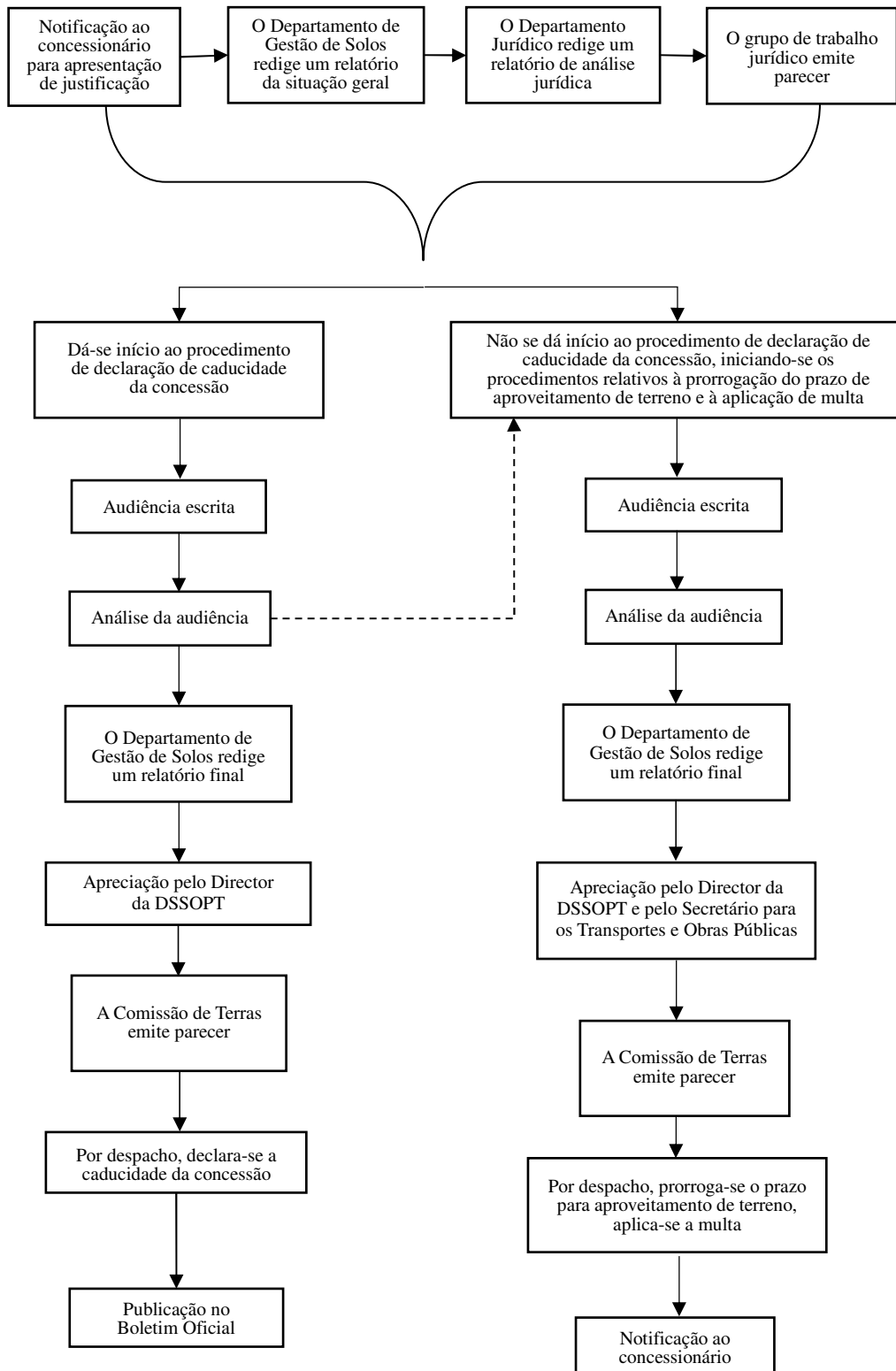
4. Segundo o critério definido pela DSSOPT, eram preliminarmente classificados como sendo imputáveis aos concessionários os casos em que se verificasse, nomeadamente a falta de pagamento de prémio, a interrupção do desenvolvimento do terreno concedido por um período relativamente longo e a falta de desenvolvimento do terreno nos termos do contrato mesmo nos casos em que existiram várias prorrogações do prazo de aproveitamento, sendo 48 o total dos casos inseridos nesta classificação.
5. Numa primeira análise, tratando-se de situações como a alteração ou não concretização do planeamento urbanístico, o envolvimento em acções judiciais, situações em que as obras de aproveitamento de terreno já foram iniciadas, entre outras, a não conclusão do aproveitamento dentro do prazo estipulado era classificada como se tratando de casos não exclusivamente imputáveis aos respectivos concessionários, e não era incluída pela DSSOPT no grupo relativamente ao qual era necessário proceder a uma análise mais aprofundada para decidir se se deveria iniciar o processo de declaração de caducidade de concessão, sendo 65 o número de casos inseridos nesta classificação.
6. Além disso, foram estabelecidos os “critérios para a classificação da

gravidade” a adoptar no tratamento dos casos que, numa primeira análise, foram classificados como de responsabilidade imputável aos concessionários, sendo a situação de violação do contrato de concessão de terrenos classificada em três graus: “mais grave”, “grave” e “menos grave”, no sentido de fixar a prioridade no tratamento dos casos dos terrenos concedidos e as formas de tratamento.

7. De acordo com os referidos critérios, se se tratar de uma situação “mais grave” ou “grave”, e o concessionário não apresentar qualquer justificação fundamentada para o atraso na conclusão do aproveitamento do terreno, deverá ser iniciado imediatamente o processo de devolução do terreno. Se for uma situação “menos grave”, poderá ser concedido um prazo razoável para conclusão do aproveitamento do terreno, findo o qual e ainda não concluído o aproveitamento, será iniciado imediatamente o processo de devolução do terreno.
8. Em 10 de Maio de 2010, a DSSOPT submeteu à consideração superior uma informação, na qual se indicava a classificação dos 113 terrenos concedidos cujo aproveitamento não fora concluído dentro do prazo estipulado e os respectivos “critérios para a classificação da gravidade”, tendo a sugestão ali apresentada sido acolhida pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e pelo Chefe do Executivo, respectivamente em 19 de Maio de 2010 e em 31 de Maio de 2010.
9. Em seguida, a DSSOPT notificou por ofício os concessionários dos referidos 48 terrenos, solicitando-lhes a apresentação da justificação pelo não aproveitamento do terreno nos termos previstos nos contratos e a apresentação de outras informações pertinentes no prazo de 30 dias a contar da recepção da notificação, informando-os

ainda que a DSSOPT iniciaria o procedimento de declaração de caducidade de concessão em caso de falta de resposta ou de não ser aceite a justificação apresentada.

10. Segundo as informações recolhidas pelo CCAC, a Administração Pública, no tratamento dos 48 casos de terrenos preliminarmente classificados como sendo de responsabilidade imputável aos concessionários, elaborou um conjunto específico de procedimentos de acompanhamento. Para facilitar o entendimento desses procedimentos, o CCAC esboçou o seguinte fluxograma:



11. Deste fluxograma conclui-se que, após ter recebido a resposta do concessionário, é elaborado pelas subunidades orgânicas da DSSOPT um relatório de análise, no qual se especifica a situação da concessão do terreno, a situação do seu aproveitamento (por exemplo, se o concessionário apresentou à DSSOPT qualquer pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento de terreno, de permuta de terrenos ou de licenciamento de obras, entre outros) e o estado actual do terreno. A DSSOPT procede também ao estudo da justificação apresentada pelo concessionário, no sentido de analisar se a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo estipulado pode ou não ser imputado ao concessionário.
12. Depois da DSSOPT ter realizado os trabalhos de análise acima referidos, o processo é remetido a um “grupo de trabalho jurídico” que foi criado especificamente para o acompanhamento destas questões técnico-jurídicas. Criado pelo despacho do Chefe do Executivo, de 23 de Novembro de 2011, e composto por assessores do Gabinete do Chefe do Executivo e do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, e representantes da DSSOPT e da Conservatória do Registo Predial, ao referido grupo cabe proceder a uma nova análise e à emissão de parecer sobre o avanço ou não do procedimento de declaração de caducidade da concessão.
13. Após a análise do caso e a emissão de parecer por parte do “grupo de trabalho jurídico”, o processo é submetido à apreciação do Director da DSSOPT e do Secretário para os Transportes e Obras Públicas e, de seguida apresentado ao Chefe do Executivo para decidir por despacho se se deve iniciar o procedimento de declaração de caducidade de concessão. Se se iniciar o procedimento de declaração de caducidade de concessão, a DSSOPT procederá a um conjunto de procedimentos tais como a audiência escrita. Se não se iniciar o

procedimento de declaração de caducidade de concessão, o caso será remetido à DSSOPT para proceder aos procedimentos relativos à prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno e à aplicação de multa por atraso no aproveitamento do mesmo.

14. Desde Maio de 2011, na sequência da conclusão da análise técnico-jurídica segundo a qual dos 48 casos existiam 16 cujo aproveitamento não tendo sido concluído no prazo estipulado também não poderia ser imputada a responsabilidade exclusivamente aos concessionários, a Administração Pública decidiu pela não inclusão destes terrenos no âmbito da declaração de caducidade de concessão (*vide* o Anexo), tendo autorizado a prorrogação do prazo de aproveitamento após a aplicação de uma multa aos concessionários.
15. Até finais de Novembro de 2015, após efectuados os procedimentos de análise técnico-jurídica acima referida, a audiência e a emissão de parecer pela Comissão de Terras, dos 48 casos de responsabilidade imputável aos concessionários conforme a análise preliminar, a Administração Pública declarou a caducidade de 22 concessões de terrenos. Por outro lado, ainda não houve, até ao presente, a decisão final relativamente a 10 casos destes 48.

Parte III: Verificação da legalidade

(1) Identificação dos 113 casos de terrenos não aproveitados nos prazos estipulados

1. No início de 2010 quando começou a debruçar-se sobre os “terrenos não aproveitados”, a DSSOPT tinha como critério para a classificação preliminar dos “terrenos não aproveitados” a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro prazo estipulado. Nos contratos ou despachos de concessão de terrenos, a Administração Pública estabelece o prazo de aproveitamento, devendo o concessionário concluir o aproveitamento do terreno de acordo com o prazo estipulado. Mesmo que no contrato ou despacho de concessão não conste o prazo de aproveitamento do terreno, o concessionário deve cumprir o prazo supletivo² previsto na Lei de terras.
2. Nos termos da Lei de terras, o aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para edificação de construções urbanas considera-se concluído com o completo acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado e do cumprimento dos eventuais encargos especiais a que estiver sujeita a concessão. Só após a conclusão do aproveitamento é que o terreno tem condições para a conversão da concessão provisória em definitiva.
3. Pelo exposto, não se afigura desadequado que o objecto da análise da DSSOPT sobre os “terrenos não aproveitados” se circunscreva aos “terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo

² *Vide* os artigos 105.º e 106.º da antiga Lei de terras; nos artigos 104.º e 106.º da nova Lei de terras existe regra semelhante.

estipulado”, uma vez que segundo o entendimento geral, os “terrenos não aproveitados” são necessariamente aqueles cujo aproveitamento ainda não foi concluído no prazo estipulado. No entanto, nem todos “aqueles cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo” se podem enquadrar no conceito original dos “terrenos não aproveitados”, pelo que os 113 casos identificados servem apenas de objecto de uma análise preliminar.

(2) Classificação dos casos de terrenos preliminarmente confirmados como de responsabilidade imputável aos concessionários

1. Segundo a informação da DSSOPT de 10 de Maio de 2010, quanto aos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado, a classificação preliminar dos 48 casos como sendo de responsabilidade imputável aos respectivos concessionários foi feita conforme o critério então definido, ao mesmo tempo, foi confirmado que os demais 65 casos não podiam ser de responsabilidade imputada exclusivamente aos respectivos concessionários, pelo que não foram incluídos no grupo relativamente ao qual era necessário proceder a nova análise para decidir se se devia iniciar o processo de declaração de caducidade de concessão.
2. A DSSOPT apenas analisou os 48 casos de terrenos preliminarmente classificados como de responsabilidade imputável aos concessionários para confirmar se se podia ou não dar início ao procedimento de declaração de caducidade de concessão, uma vez que nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 166.º da antiga Lei de terras, a caducidade da concessão³ só pode ser declarada pela Administração

³ Dos 16 casos relativamente aos quais a Administração Pública não declarou a caducidade das respectivas concessões, 15 despachos foram proferidos nos termos da antiga Lei de terras e antes de 1 de Março de 2014, dia em que entrou em vigor da nova Lei de terras, e apenas um despacho foi proferido após a entrada em vigor da nova Lei de terras, pelo que a investigação e análise do CCAC foram realizadas tendo em conta principalmente a antiga Lei de terras e também disposições

Pública quando a não conclusão do aproveitamento do terreno no prazo estipulado for imputável ao concessionário.

(3) Legalidade da decisão pela não declaração da caducidade de concessão dos 16 terrenos

1. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 166.º da antiga Lei de terras, as concessões provisórias por aforamento caducam quando se verifique a falta do aproveitamento do terreno no prazo e essa falta seja imputável ao concessionário. Será que isso significa que a Administração Pública tem que declarar a caducidade de concessão e recuperar o terreno, desde que se verifique a falta do aproveitamento do terreno nos prazos e o concessionário seja, de certo modo, responsável por essa falta?
2. Ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 105.º da antiga Lei de terras, caso o concessionário não cumpra os prazos legal ou contratualmente estabelecidos (incluindo o prazo de aproveitamento de terreno), será aplicada multa ao concessionário. Pode resultar daí que caso o aproveitamento do terreno não seja concluído no prazo estipulado por razões imputáveis ao concessionário, a Administração Pública pode adoptar as seguintes duas formas de acção: 1) aplicação da multa ao concessionário e prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno; 2) declaração de caducidade de concessão e devolução do terreno.
3. Por isso, para o tratamento dos terrenos não aproveitados no prazo estipulado, a declaração de caducidade de concessão não é a única solução legal. Quanto à forma de tratamento, e em que circunstâncias é que se aplica a declaração de caducidade de concessão ou multa, a

relevantes da nova Lei de terras.

Lei de terras não indica expressamente. Todavia, para o concessionário, a declaração de caducidade de concessão é a sanção mais grave e com consequências mais graves, pelo que, ao abrigo do princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo, a declaração de caducidade de concessão deve ser o último recurso para resolução da questão dos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo.

4. Durante a investigação, um membro do “grupo de trabalho jurídico” afirmou que, ao sugerir a declaração de caducidade de concessão, era tido em consideração não só se o atraso na conclusão do aproveitamento do terreno era imputável ao concessionário, mas também todas as circunstâncias objectivas para se saber se o concessionário tinha ou não a vontade de desenvolver o terreno. Ainda que o concessionário tivesse responsabilidade pelo atraso no aproveitamento do terreno, se estivesse empenhado na construção de edifícios, não se sugeria a declaração de caducidade de concessão, uma vez que a razão inicial para a recuperação dos “terrenos não aproveitados” era outra.
5. Durante a investigação, o CCAC concluiu que a diferença de graus de imputação ao concessionário dos atrasos no aproveitamento dos terrenos constitui uma das considerações importantes para a Administração Pública tomar a decisão final de declaração ou não de caducidade de concessão. Quando a falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo estipulado era devido a motivos próprios dos serviços públicos, ou seja, o atraso no aproveitamento do terreno “não podia ser exclusivamente imputável” ao concessionário, podia-se não dar início ao procedimento de declaração de caducidade de concessão.
6. A Lei de terras não prevê expressamente em que circunstâncias é que

se aplica a declaração de caducidade de concessão ou se aplica uma multa, nem estabelece critérios concretos em termos de circunstâncias ou graus de imputabilidade, pelo que a Administração Pública pode decidir, conforme a análise técnico-jurídica dos serviços públicos, pela declaração ou não de caducidade de concessão relativamente aos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado.

7. Após um estudo, o CCAC considera que, em cada caso destes 16 terrenos, as razões ou considerações concretas que levaram à não declaração da caducidade de concessão estão na esfera da discricionariedade da Administração Pública, pelo que o CCAC não tem competência legal e recursos e meios técnicos para avaliar se essas decisões eram as mais adequadas ou correspondentes ao interesse público, devendo a Administração Pública responsabilizar-se por tais decisões.

(4) Concessões de terrenos expiradas devem ser declaradas caducas nos termos legais

1. Nos termos do artigo 49.º da antiga Lei de terras, a concessão por arrendamento é dada a título provisório ou a título definitivo, havendo lugar à conversão da concessão provisória em definitiva só se, no decurso do prazo fixado no contrato de concessão, forem cumpridas pelo concessionário as exigências de aproveitamento do terreno e após a emissão da licença de utilização da construção, podendo ser renovada apenas a concessão definitiva.
2. O artigo 48.º da nova Lei de terras dispõe expressamente que, salvo o caso excepcional previsto no n.º 2 do mesmo artigo, as concessões provisórias não podem ser renovadas. Ao abrigo do artigo 52.º da mesma Lei, as concessões provisórias caducam no seu termo quando

não seja passível de renovação.

3. Por outras palavras, quer nos termos da nova ou antiga Lei de terras, a concessão provisória por arrendamento caduca se no seu termo o aproveitamento do terreno não for concluído, devendo neste caso a Administração Pública declarar a caducidade da concessão nos termos da Lei de terras.
4. Durante a investigação, o CCAC verificou que a Administração Pública ao tomar as decisões sobre a não declaração da caducidade, as respectivas 16 concessões provisórias ainda não chegaram ao seu termo, porém 3 desses terrenos viram a sua concessão provisória de 25 anos a ser sucessivamente expirada sem ser concluído o seu aproveitamento. No entanto, a Administração Pública não lhes deu tratamento atempado.
5. Um desses 3 terrenos acima referidos, situado na Estrada Marginal da Ilha Verde, foi concedido, em 1988, à Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L. para a construção de um edifício com 6 pisos destinado a instalações industriais, terminal de autocarros públicos e estacionamento. Ainda que a Administração Pública decidiu, em 12 de Novembro de 2012, não dar início ao procedimento de declaração de caducidade de concessão, a respectiva concessão provisória já expirou em 19 de Dezembro de 2013.
6. Um outro desses terrenos, situado no Lote Q2 na Zona de Aterros de Pac On da Taipa, foi concedido, em 29 de Dezembro de 1989, à Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L. para a construção de um edifício com 3 pisos destinado a terminal de autocarros públicos e estacionamento. Ainda que a Administração Pública tenha decidido, em 12 de Novembro de 2012, não dar início

ao procedimento de declaração de caducidade de concessão, a respectiva concessão provisória já expirou em 28 de Dezembro de 2014.

7. Há um outro terreno, situado em frente do Centro Cultural de Macau, no NAPE, que foi concedido à Macau – Obras de Aterro, Lda. (a qual delegou à Companhia de Desenvolvimento Fomento Predial Sei Pou Limitada o direito de desenvolvimento do terreno) para a construção de um edifício com 23 pisos destinado a habitação, comércio, hotel e estacionamento. Ainda que a Administração Pública tenha decidido, em 5 de Setembro de 2012, não dar início ao procedimento de declaração de caducidade de concessão, a respectiva concessão provisória também já expirou em 27 de Julho de 2015.
8. Na sequência de uma visita efectuada ao local, o CCAC verificou que até então não tinha sido realizada nos 3 terrenos acima referidos nenhuma obra de construção nos termos do contrato de concessão. Os dois terrenos concedidos à Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L. estão a ser aproveitados para estacionamento de autocarros, enquanto, no terreno concedido à Macau – Obras de Aterro, Lda. e à Companhia de Desenvolvimento Fomento Predial Sei Pou Limitada, encontram-se máquinas e materiais de construção.
9. Nos termos do artigo 48.º da nova Lei de terras, as concessões provisórias não podem ser renovadas e, ao abrigo do artigo 167.º da mesma Lei, a caducidade das concessões provisórias é declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial. Todavia, segundo o que o CCAC investigou, até à data ainda estão em curso os procedimentos de declaração de caducidade das concessões dos referidos 3 terrenos.

10. Nos termos da nova Lei de terras, trata-se de uma norma imperativa que a concessão provisória será declarada caduca no seu termo, a Administração Pública deve observá-la rigorosamente. Se ao termo da concessão provisória o aproveitamento do terreno não for concluído, deve a Administração Pública declarar a caducidade da concessão nos termos legais, independentemente de que a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo seja ou não imputável ao concessionário. Nesta situação, não há margem de poder discricionário “para declarar ou não a caducidade”.
11. Também o concessionário deve entender bem as consequências jurídicas da declaração da caducidade de concessão provisória devido ao seu termo. Por exemplo, a Administração Pública autorizou, em 21 de Novembro de 2012, a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concedido à Macau - Obras de Aterro, Lda. e à Companhia de Desenvolvimento Fomento Predial Sei Pou Limitada, informando expressamente estas empresas de que o aproveitamento do terreno “deveria ser concluído dentro do prazo final, ou seja, antes do termo da concessão por arrendamento, caso não concluído no prazo, a entidade concedente poderia declarar a caducidade da concessão nos termos contratuais, revertendo o terreno, livre de quaisquer ónus ou encargos, à posse da Região Administrativa Especial de Macau, para integrar o domínio privado, sem direito a qualquer indemnização por parte do concessionário”.
12. Assim, quer nos termos da Lei de terras quer nos termos das cláusulas do contrato de concessão, após o termo da concessão provisória do terreno, a Administração Pública deve declarar, imediatamente, a caducidade da concessão. Já expirou há quase dois anos a concessão provisória de 25 anos do terreno à Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L., sito na Estrada Marginal

da Ilha Verde, mas relativamente a esse terreno, até à data, estão em curso os procedimentos de declaração de caducidade da concessão.

13. Trata-se de uma omissão administrativa por parte da Administração Pública que não declarou oportunamente caducas as concessões no seu termo, constituindo, assim, não só uma lacuna na gestão dos recursos territoriais, um prejuízo para o interesse público e patrimonial da RAEM, um atraso no aproveitamento eficaz de terrenos, mas também um potencial risco para os direitos e interesses de terceiros de boa fé, devido à incerteza relativamente ao estado jurídico de terreno.

Parte IV: Melhoramento do regime jurídico relativo aos “terrenos não aproveitados”

Na investigação sobre os 16 terrenos cuja caducidade de concessão não foi declarada, o CCAC verificou que, no âmbito dos procedimentos relativos ao tratamento dos terrenos concedidos não aproveitados, a nova Lei de terras e os diplomas legais pertinentes a esta matéria carecem de alguns melhoramentos nos seguintes termos:

(1) Esclarecimento dos critérios de “imputabilidade” e de declaração de caducidade da concessão

1. Para a concessão de terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado, quer a aplicação de multa quer a declaração de caducidade, têm como pressuposto que o atraso no aproveitamento do terreno é imputável ao concessionário. No entanto, tanto na nova Lei de terras como na antiga, não foi indicada nenhuma circunstância concreta da imputabilidade, nem estabelecido nenhum critério de verificação obrigatória ou parâmetro.
2. Quando o atraso no aproveitamento do terreno for imputável ao concessionário, a Administração Pública poderá tomar uma das duas seguintes medidas: aplicação de multa e prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno; declaração de caducidade da concessão e recuperação do terreno. Todavia, quer na antiga ou nova Lei de terras, não está especificada em que circunstâncias é que se aplica uma ou outra medida referida, nem se estabelecem respectivos critérios ou parâmetros para as suas aplicações.
3. O legislador terá entendido que, tratando-se de uma matéria inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, a mesma deve reger-se pelos princípios fundamentais consagrados na Lei de

terras e noutros diplomas legais e ter em consideração a globalidade dos factores reais, no sentido de tomar uma decisão adequada e correspondente ao interesse público.

4. No entanto, a apreciação da imputação ou não do atraso no aproveitamento do terreno ao concessionário e a declaração ou não de caducidade de concessão resultam afinal na decisão da recuperação ou não do terreno, o que tem um impacto significativo nos interesses do concessionário, e ao mesmo tempo, se manifesta como relevante, na prossecução do interesse público no que respeita às questões relativas à gestão eficaz e razoável de recursos territoriais da RAEM.
5. Devido aos grandes interesses ligados aos terrenos na RAEM, no exercício do poder discricionário sobre a matéria acima referida, as decisões da Administração Pública merecem necessariamente a especial atenção de todos os sectores sociais. Quando não forem transparentes os procedimentos das decisões administrativas ou o respectivo resultado for diferente do esperado pela sociedade, será inevitável que o público ponha em causa a legalidade e a razoabilidade destas decisões, e até que coloque dúvidas sobre eventual “abuso de poder”, “transferência de vantagens”, ou outras.
6. Pelo exposto, é necessário haver, na nova Lei de terras, uma definição ou orientações mais claras relativamente às situações de atraso no aproveitamento de terrenos imputáveis ao concessionário e também no que respeita à declaração de caducidade de concessão, por forma a que o tratamento dos terrenos não aproveitados no prazo estipulado por parte da Administração Pública seja efectuado com fundamento suficiente e nos termos das normas aplicáveis, podendo os cidadãos exercer melhor o direito de fiscalização da opinião pública.

(2) Aumento da transparência na autorização de prorrogação do prazo de aproveitamento de terrenos

1. Nos termos do n.º 2 do artigo 125.º da antiga Lei de terras e do artigo 127.º da nova Lei de terras, em caso de concessão de terreno por parte da Administração Pública, é necessário publicar o respectivo despacho e contrato de concessão no Boletim Oficial da RAEM, sendo incluídos no contrato de concessão diversos elementos tais como o prazo de arrendamento de terreno, o prazo de aproveitamento, os encargos especiais, as sanções aplicáveis ao incumprimento das cláusulas contratuais e o prémio.
2. Ao abrigo do artigo 143.º da nova Lei de terras, em caso de alteração de concessão, nomeadamente alteração da finalidade do terreno ou do aproveitamento de terreno, devem seguir-se os procedimentos estabelecidos para o contrato de concessão, publicando-se o despacho de alteração de concessão no Boletim Oficial da RAEM. No entanto, actualmente o despacho sobre prorrogação do prazo de aproveitamento de terreno não precisa de ser publicado no Boletim Oficial da RAEM.
3. Considerando, todavia, que a autorização ou não da prorrogação do prazo de aproveitamento de terreno se relaciona com a gestão de solos, que se considera relevante para a prossecução do interesse público, e para o aumento da transparência dos actos administrativos e defesa dos direitos e interesses de terceiros de boa fé, deve ter-se em consideração que o despacho sobre a autorização da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno ao abrigo do n.º 5 do artigo 104.º da nova Lei de terras e o respectivo motivo deveriam ser divulgados de forma adequada.
4. Uma das principais razões para a suscitação da discussão sobre a não

declaração de caducidade das concessões dos 16 terrenos por parte da Administração Pública é que não se conseguiu tornar público, atempadamente e através dos meios adequados, a decisão de não declaração de caducidade das concessões e a respectiva prorrogação dos prazos de aproveitamento dos terrenos, nem conseguiu explicar plenamente ao público os motivos e fundamentos de tal decisão. Quando o direito de informação do público não for salvaguardado, o mecanismo de fiscalização da opinião pública não pode funcionar eficazmente, dando assim origem a dúvidas do público sobre eventuais “jogos de bastidores” no que respeita à gestão dos solos por parte da Administração Pública.

5. A divulgação adequada das decisões de autorização da prorrogação do prazo de aproveitamento dos terrenos contribui não só para o aumento da transparência na gestão de solos por parte do Governo da RAEM, mas também está em conformidade com o princípio consagrado na alínea 4) do artigo 2.º da nova Lei de terras, ou seja o “princípio da informação ao público, elevando a transparência dos trabalhos administrativos através de formas adequadas que facilitem o acesso do público à informação nos processos de concessão e ocupação de terrenos”.

(3) Revisão do valor de multa aplicada por atraso no aproveitamento do terreno

1. Nos termos do artigo 105.º da antiga Lei de terras e do artigo 104.º da nova Lei de terras, caso o concessionário não cumpra o prazo legal ou contratualmente estabelecido (incluindo o prazo de aproveitamento de terreno), está sujeito à aplicação de uma multa. Por outras palavras, se o atraso no aproveitamento do terreno for imputável ao concessionário, a Administração Pública pode

aplicar-lhe uma multa.

2. A antiga Lei de terras dispõe no seu artigo 105.º, n.º 3 que “A inobservância dos prazos sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omissivo, à multa de cem patacas por cada dia de atraso, até cento e vinte dias, e, para além deste período mas até ao máximo de sessenta dias, ao dobro daquela importância”.
3. Tendo em consideração que é demasiado baixo o valor da multa supletiva prevista na antiga Lei de terras, a Administração Pública determina normalmente um valor de multa mais alto no contrato de concessão. No entanto, dos casos investigados pelo CCAC, verificou-se que o valor de multa mais alto, aplicada nos termos da antiga Lei de terras para atraso no aproveitamento de terreno, foi apenas de 900 mil patacas.
4. Nos termos do n.º 3 do artigo 104.º da nova Lei de terras, “A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omissivo, à multa no montante correspondente a 0,1%, consoante as situações, do prémio ou do preço de adjudicação por cada dia de atraso, até 150 dias”.
5. Comparando com a antiga Lei de terras, o valor de multa previsto na nova lei já aumentou significativamente, sendo variável em função do aumento do prémio ou do preço de adjudicação. Considerando, contudo, que, a maior parte dos terrenos foram concedidos há muitos anos, o valor de prémio pago na altura está já muito desactualizado face ao que é aplicado tendo em conta o mercado actual, e mesmo que o valor da multa seja calculado com base no prémio, continuará a situação da multa a ser de valor demasiado baixo.

6. Tomando como exemplo o terreno situado no aterro entre as ilhas de Coloane e da Taipa (COTAI), no gaveto formado pela Rua de Ténis, Rua da Patinagem e a Estrada Flor de Lótus, destinado à construção de um parque temático e a um complexo hoteleiro (*vide* item 16 da lista em anexo), nos termos constantes do contrato de concessão de 2006, o limite máximo da multa para atraso no aproveitamento de terreno é 900 mil patacas. Isto quer dizer que, ao abrigo da nova Lei de terras, tomando como base de cálculo o montante do prémio de 230.972.593 patacas pago, o limite máximo da multa é aproximadamente 34.645.950 patacas, parecendo assim não estar em conformidade com o “princípio da proporção”, tendo em conta um projecto grande com uma área superior a 100 mil metros quadrados.
7. Pelo exposto, devem ser tomadas medidas para que as sanções a aplicar ao atraso no aproveitamento de terreno tenham um efeito devidamente dissuasor. A título de exemplo, nos futuros contratos de concessão, deverá ser fixado um valor de multa razoável de acordo com o custo de terreno e a situação do mercado, ou então deverá ser feita uma revisão do regime em vigor quando se reunirem condições para tal, por forma a resolver esta problemática, ou seja, o problema da desarticulação entre o valor das multas aplicadas e a realidade.

Parte V: Conclusão e sugestões

Na investigação sobre os 16 terrenos cuja caducidade de concessão não foi declarada, o CCAC verificou que não tinham sido atempadamente declaradas pela Administração Pública como caducas as concessões provisórias de terreno já expiradas sem ter sido concluído o seu aproveitamento, e que a nova Lei de terras e os diplomas legais pertinentes à matéria carecem de um melhoramento. Além disso, as duas seguintes questões merecem a atenção e consideração por parte do Governo da RAEM.

(1) A divulgação de informações por parte da Administração Pública

1. O tratamento do Governo da RAEM dado à questão dos terrenos não aproveitados, nomeadamente no que respeita à tomada da decisão que levou à não declaração da caducidade relativamente aos referidos 16 terrenos, as respectivas informações foram divulgadas de forma não atempada, não integral e imprecisa, o que gerou várias suposições e dúvidas na sociedade sobre a legalidade e a razoabilidade da decisão da Administração Pública no presente caso.
2. Divulgação não atempada de informações: No início de 2010, a Administração Pública começou formalmente o seu acompanhamento do tratamento da questão dos “terrenos não aproveitados”, mas durante um espaço de mais de 5 anos, as informações sobre o tratamento dado a esses terrenos, nomeadamente no que respeita aos procedimentos, aos critérios e ao respectivo andamento, foram divulgadas pelos serviços competentes para as obras públicas à sociedade principalmente através dos debates das

Linhas de Acção Governativa na Assembleia Legislativa, das reuniões da Comissão de Acompanhamento, das respostas a interpelações orais e escritas, sendo rara a divulgação pró-activa de esclarecimentos ao público e aos órgãos de comunicação social.

3. Divulgação de informações não integrais: Todos os sectores sociais têm prestado muita atenção à forma de tratamento que a Administração Pública dá à questão dos “terrenos não aproveitados”, insistindo em perguntar pelo andamento dos trabalhos a este respeito. No entanto, os serviços competentes para as obras públicas não têm dado respostas integrais, só em Abril de 2015, foram sucessivamente divulgadas as informações relativas aos terrenos envolvidos e os resultados do tratamento, e só em 23 de Junho é que foi anunciado que tinha sido decidida a não inclusão dos 16 terrenos no âmbito da declaração de caducidade de concessão relativamente aos 48 casos cuja responsabilidade podia ser imputável aos concessionários, tal divulgação de informações de forma faseada e pouco a pouco como se se apertasse um tubo de pasta de dentes, gerou naturalmente dúvidas no público.
4. Divulgação de informações imprecisas: Não foi o mais adequado o conceito de “terrenos não aproveitados” que os serviços competentes para as obras públicas utilizaram inicialmente na identificação dos 113 casos de terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado, e por outro lado não esclareceram claramente que a análise sobre os 48 casos era apenas uma análise preliminar, pelo que após a divulgação dos 16 casos relativamente aos quais não foi declarada a caducidade de concessão, o público ficou com a impressão de que o número de “terrenos não aproveitados” é cada vez menor e há um número crescente de “terrenos sobreviventes”.
5. No tratamento da questão dos “terrenos não aproveitados”, se a

Administração Pública divulgasse à sociedade, de forma atempada, integral e precisa os critérios, os procedimentos, os resultados e outras informações, no sentido de permitir ao público entender as razões e fundamentos para a declaração ou não de caducidade de concessão, seria evitável a discussão do caso dos “16 terrenos”, nem surgiria junto do público a dúvida de “receber gato por lebre” em relação ao número 48.

6. A consideração da protecção da privacidade ou do segredo comercial dos interessados foi o motivo segundo o qual a Administração Pública não divulgou, em tempo útil, os dados dos terrenos e a respectiva forma de tratamento, mas a nova Lei de terras prevê expressamente no seu artigo 2.º, alínea 4) o “princípio da informação ao público”, pelo que o acesso do público à informação sobre a concessão de terrenos é um interesse público legalmente protegido e a Administração Pública tem o dever de assegurar o equilíbrio entre a protecção da privacidade dos concessionários e a defesa do interesse público.
7. A forma de como se processa o tratamento dos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado consiste não só num assunto entre o Governo da RAEM e o concessionário, mas também na questão de como se gerir, eficazmente e nos termos legais, os recursos territoriais da RAEM, na medida em que se trata de um interesse público importante. No tratamento da questão dos terrenos, a DSSOPT, a Secretaria para os Transportes e Obras Públicas e o Chefe do Executivo exercem as suas próprias competências nos termos da Lei de terras, e devem divulgar adequadamente as informações relevantes. Sob a fiscalização dos cidadãos e da opinião pública, se pode apreciar se as decisões do Governo são as que mais correspondem ao interesse público.

(2) Problema da gestão de solos por parte dos serviços competentes para as obras públicas

1. Na presente investigação, o CCAC verificou que o Governo da RAEM tem envidado esforços na melhoria do regime jurídico de gestão de solos, o que se traduz principalmente na aprovação da nova Lei de terras. Relativamente à gestão de solos por parte dos serviços competentes para as obras públicas, apesar de se verificar uma melhoria na forma de trabalho, continuam a haver problemas de falta de iniciativa, de gestão não sistemática e não científica, pelo que se torna necessária uma resolução oportuna.
2. Falta de iniciativa na gestão de solos: No início de 2010, foi iniciado o acompanhamento dos casos de terrenos concedidos cujo aproveitamento não fora concluído dentro do prazo estipulado. Antes desta data, a DSSOPT não tomou medidas, por sua iniciativa, para a fiscalização da situação do aproveitamento de cada caso de concessão, aconteceu muitas vezes que só depois de o concessionário apresentar requerimentos, a DSSOPT começou a analisar a situação do aproveitamento do terreno em questão. Para os casos de terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado, a DSSOPT também não promoveu o processo de aplicação de multa contratualmente estipulada ou o processo de declaração de caducidade de concessão nos termos legais.
3. Gestão não sistemática de solos: Segundo a lei orgânica da DSSOPT, ao Departamento de Gestão de Solos compete a gestão e a fiscalização dos solos, mas a fiscalização da conclusão ou não por parte do concessionário do aproveitamento do terreno dentro do prazo estipulado depende de procedimentos administrativos a cargo

das subunidades orgânicas responsáveis pelo planeamento urbanístico e pela apreciação das obras. Uma vez que não foi criado um mecanismo eficaz de permuta de informações e comunicação entre as subunidades orgânicas da DSSOPT, os trabalhos de gestão de solos ficam fraccionados e desordenados.

4. Gestão não científica de solos: Como os trabalhos de gestão de solos envolvem uma grande quantidade de informações e documentos, utilizar-se apenas a forma tradicional de gestão com recurso ao arquivamento de processos faz com que não só fique difícil a consulta de processos, mas também ocorra facilmente a perda e extravio ou omissão de documentos importantes. De momento, a DSSOPT ainda não desenvolveu um conjunto de sistemas informáticos exclusivamente destinados à gestão de solos, o que dificulta a digitalização dos documentos respeitantes à gestão de solos e à automatização dos respectivos procedimentos, não alcançando, assim, o objectivo da gestão de solos de forma científica e eficaz.
5. Depois de o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitir em 2010 um despacho exigindo o acompanhamento dos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado, os trabalhos da DSSOPT no âmbito da gestão de solos, sem dúvida, melhoraram muito. No entanto, para uma prossecução e concretização verdadeira do “princípio de fiscalização” previsto na alínea 3) do artigo 2.º da nova Lei de terras, é necessário que a gestão de solos seja realizada ainda mais activamente e por iniciativa própria, seja criado o mais breve possível um conjunto de sistemas informáticos exclusivamente destinados à gestão de solos a serem partilhados entre as subunidades orgânicas da DSSOPT e seja elaborada uma colectânea de informações sobre a concessão e o

aproveitamento de terrenos, com vista a uma gestão dos recursos territoriais mais valiosos da RAEM de forma científica e eficaz.

Conclusão e sugestões do CCAC na sequência da investigação sobre a não declaração da caducidade das concessões dos 16 terrenos:

1. Na investigação, o CCAC não verificou que as decisões da Administração Pública pela não declaração de caducidade das concessões dos 16 terrenos violaram qualquer disposição legal em vigor. Enquadram-se na esfera da discricionariedade da Administração Pública a razão e as considerações concretas relativamente a cada caso de não declaração de caducidade da concessão, não tendo o CCAC a competência legal e recursos e meios técnicos para avaliar se a decisão em causa é a mais adequada ou se a mesma corresponde ao interesse público, pelo que a Administração Pública deve responder pela sua decisão.
2. As concessões provisórias de 25 anos de 3 dos referidos 16 terrenos já expiraram, não tendo, porém, ainda sido declaradas a caducidade destas concessões, o que constitui não só uma lacuna na gestão dos recursos territoriais da RAEM, prejudicando o interesse público e os interesses patrimoniais da RAEM e provocando atraso no aproveitamento eficaz de terrenos, mas representa também um risco potencial para os direitos e interesses de terceiros de boa fé. É necessário a Administração Pública considerar, ao abrigo da Lei de terras, emitir a declaração de caducidade das concessões em causa o mais breve possível.
3. Deve ter-se em consideração a revisão da Lei de terras em vigor se se reunirem condições para tal, clarificando mais a definição, ou emitindo uma orientação mais clara, sobre o atraso no aproveitamento de terrenos que seja imputável ao concessionário e sobre a declaração de caducidade de concessão, de modo a que o

tratamento que a Administração Pública dará aos casos de terrenos cujo aproveitamento não seja concluído no prazo estipulado esteja mais fundamentado e de acordo com a lei.

4. Deve ter-se em consideração que a decisão tomada pela Administração Pública sobre a autorização da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno e o respectivo fundamento sejam divulgada ao público de forma adequada, no sentido de aumentar a transparência na gestão de solos por parte do Governo da RAEM, assegurando o direito da população à informação e facilitando o exercício do direito à fiscalização por parte da opinião pública.
5. Devem ser tomadas medidas para que as sanções para o atraso no aproveitamento do terreno tenham um efeito efectivamente dissuasor. A título de exemplo, nos futuros contratos de concessão, deverá ser fixado um valor razoável de multa de acordo com o custo de terreno e a situação do mercado, ou feita uma revisão da legislação em vigor quando se e se reunirem condições para tal, por forma a resolver, a partir do próprio regime, o problema da desarticulação entre o valor das multas aplicadas e a realidade.
6. A forma do tratamento dos terrenos cujo aproveitamento não foi concluído dentro do prazo estipulado consiste na questão de como se gerir, eficazmente e nos termos legais, os recursos territoriais da RAEM, tendo em consideração o interesse público. A Administração Pública deve divulgar as respectivas informações à comunidade de forma atempada, integral e precisa. Pode-se apreciar se a decisão da Administração Pública é a mais adequada ou correspondente ao interesse público através da fiscalização levada a cabo pelos cidadãos e pela opinião pública.
7. A gestão de solos pelos serviços competentes para as obras públicas

deve ser realizada ainda mais activamente e por iniciativa própria, devendo ser criado o mais cedo possível um conjunto de sistemas informáticos exclusivamente destinados à gestão de solos e partilhados entre as subunidades da DSSOPT e ser elaborada uma colectânea de informações sobre a concessão e o aproveitamento de terrenos, com vista a uma gestão dos recursos territoriais mais valiosos da RAEM de forma científica e eficaz.

Apresenta-se o presente Relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo para que seja considerada a adopção de medidas de acompanhamento adequadas.

Comissariado contra a Corrupção, aos 15 de Dezembro de 2015.

O Comissário,

Cheong Weng Chon

Anexo

Lista de elementos identificativos dos 16 terrenos cuja caducidade de concessão não foi declarada

N.º	Concessionário / Procurador	Localização do terreno	N.º de despacho de concessão / de alteração ao contrato de concessão	Área de terreno (m ²)	Data de concessão	Prazo de concessão	Fins de aproveitamento do terreno
1	Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L.	Terreno situado na Estrada Marginal da Ilha Verde, junto ao Edf. Industrial Wa Pou	12/SAES/87 218/SAOPH/88	4081	1988/12/30	2013/12/29	Construção de um edifício com 6 pisos destinado a instalações industriais, terminal de autocarros públicos e estacionamento
2	Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L.	Terreno situado na Taipa, no gaveto formado pela Rua Wo Mok, Avenida Son On e Rua da Prosperidade	185/GM/89	3754	1989/12/29	2014/12/28	Construção de um edifício com 3 pisos destinado a terminal de autocarros públicos e estacionamento
3	Sociedade Fomento Predial Omar, Lda.	Terreno situado no gaveto formado pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen, Alameda Dr. Carlos d'Assumpção e Rua de Madrid	38/SATOP/90 32/SOPT/2001 67/SOPT/2004	6480	1990/7/27	2015/7/26	Construção de um edifício, constituído por 1 pódio de 4 pisos sobre o qual assentam 2 torres de 13 pisos destinado a habitação, comércio, estacionamento e instalações sociais

N.º	Concessionário / Procurador	Localização do terreno	N.º de despacho de concessão / de alteração ao contrato de concessão	Área de terreno (m²)	Data de concessão	Prazo de concessão	Fins de aproveitamento do terreno
4	Macau – Obras de Aterro, Lda./ Companhia de Desenvolvimento Fomento Predial Sei Pou Limitada	Terreno situado no gaveto formado pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen, Avenida do Governador Jaime Silvério Marques e Rua de Madrid	38/SATOP/90 43/SOPT/2001	6480	1990/7/28	2015/7/27	Construção de um edifício, constituído por 1 pódio de 4 pisos sobre o qual assentam 2 torres de 19 pisos e de 13 pisos, respectivamente, destinado a habitação, comércio e hotel
5	Sociedade de Investimento Imobiliário Hio Keng Van, S.A.R.L.	Terreno situado na Avenida Doutor Mário Soares, junto ao Grand Emperor Hotel	203/GM/89 73/SATOP/92 91/SATOP/94	4169	1991/7/30	2016/7/29	Construção de edifícios comerciais e de escritórios e estacionamento
6	Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.	Terreno situado no gaveto entre a Rua de Goa e a Rua de Kunming	15/SATOP/93 54/SATOP/95 2/SATOP/98	1295	1993/2/8	2018/2/7	Construção de um hotel com 17 pisos e estacionamento, sendo 4 em cave
7	Pun Wai Man	Terreno situado na Avenida do Cais de Pac On da Taipa, junto ao Templo Pequeno de Kun Iam	35/SATOP/94	1699	1994/3/30	2019/3/29	Construção de uma vivenda

N.º	Concessionário / Procurador	Localização do terreno	N.º de despacho de concessão / de alteração ao contrato de concessão	Área de terreno (m²)	Data de concessão	Prazo de concessão	Fins de aproveitamento do terreno
8	Sociedade Hoteleira Macau Taipa Resort, Limitada	Terreno situado na Rua dos Jogos da Ásia Oriental da Taipa, junto a Macau Jockey Club	173/SATOP/97	15823	1997/12/31	2022/12/30	Construção de um hotel de 5 estrelas com 13 pisos e estacionamento, com pódio de 3 pisos
9	Companhia de Investimento Jockey, Lda.	Terreno situado na Avenida dos Jogos da Ásia Oriental da Taipa, junto a Macau Jockey Club	13/SATOP/98	8124	1998/3/11	2023/3/10	Construção de um edifício com 5 pisos destinado a habitação e estacionamento
10	Companhia de Investimento Jockey, Lda.	Terreno situado na Estrada Governador Albano de Oliveira da Taipa, junto a Macau Jockey Club	32/SATOP/98	13517	1998/4/29	2023/4/28	Construção de um edifício com 2 pisos em cave, 4 torres de 4 pisos, 6 pisos, 22 pisos e 28 pisos, destinado a habitação, comércio, instalações sociais e estacionamento
11	Centro de Cargo Sino-Macau, Lda.	Terreno situado na Taipa, no gaveto entre a Avenida Son On e a Rua da Tranquilidade	90/SATOP/98	5549	1998/8/26	2023/8/25	Construção de um edifício com 3 pisos destinado a armazém e escritórios

N.º	Concessionário / Procurador	Localização do terreno	N.º de despacho de concessão / de alteração ao contrato de concessão	Área de terreno (m ²)	Data de concessão	Prazo de concessão	Fins de aproveitamento do terreno
12	Studio City Desenvolvimentos, Limitada	Studio City Macau	100/SOPT/2001 31/SOPT/2012	140789	2001/10/7	2026/10/6	Construção de um complexo de hotéis e um centro de produção cinematográfica
13	Sociedade Hoteleira e de Turismo S. Tiago, Limitada	Terreno situado na Estrada da Penha, junto à parte traseira da Pousada de São Tiago	56/SOPT/2003	1452	2003/6/25	2028/6/24	Expansão de hotel
14	Associação Unida das Três Religiões, Confuciana, Budista e Tauista de Macau	Terreno situado na Estrada da Ponta da Cabrita da Taipa, junto ao Cemitério «Hau Si»	98/SOPT/2003	8000	2003/11/19	2028/11/18	Construção de cemitério
15	Companhia Great China Lda. / Companhia de Investimento e Fomento Predial Great Will, Limitada	Broadway Macau Hotel (anterior Grand Waldo Hotel)	46/SOPT/2004 49/SOPT/2004 84/SOPT/2006	38363	2004/5/23	2029/5/11	Construção de hotel, estacionamento e posto de abastecimento de combustíveis
16	Sociedade Macau Parque Temático e Resort, S.A.	Terreno situado no aterro entre as ilhas de Coloane e da Taipa (COTAI), no gaveto formado pela Rua de Ténis, Rua da Patinagem e Estrada Flor de Lótus	2/SOPT/2006	106015	2006/1/18	2031/1/17	Construção de um parque temático e um complexo hoteleiro