

Relatório de investigação sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long

Introdução

1. No início do mês de Agosto de 2015, um órgão de comunicação social deu conta de que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM) e os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long tinham celebrado, em 2001, um acordo segundo o qual, o Governo da RAEM se comprometia a conceder, aos referidos titulares, um terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança na ilha da Taipa, com a área de 152.000 m², como permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, com uma área superior a 20.000 m², de forma a permitir a construção, naquele local, de um parque temático.
2. A referida notícia chamou a atenção de todos os sectores da sociedade. O público não conhece muito bem o processo da permuta dos terrenos envolvidos, a decisão tomada e as respectivas consequências, daí que tenham surgido preocupações e dúvidas sobre “falta de transparência da actuação governativa”, “transferência de interesses” e sobre a necessidade de pagar grandes “dívidas ocultas de terrenos” por parte do Governo da RAEM.
3. Ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), o Secretário para os Transportes e Obras Públicas endereçou, em 10 de Agosto de 2015, um ofício, remetendo o processo relativo à permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long com vista à realização de uma investigação sobre o caso. Posteriormente, o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu

uma nota de imprensa, afirmando estar a acompanhar o processo referente à Fábrica de Panchões Iec Long e da análise dos elementos na sua posse entendeu propor que o processo fosse submetido ao CCAC para os efeitos tidos por convenientes.

4. Após uma análise preliminar dos referidos documentos e nos termos do artigo 4.º 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 inquérito sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, por forma a aferir da legalidade e razoabilidade do respectivo processo e decisões.

Parte I: Desenvolvimento do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long

O Comissário contra a Corrupção determinou, por despacho, a instrução de um inquérito sobre o caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long. Na sequência desse despacho, o pessoal do CCAC realizou, ao abrigo da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, as diligências de investigação necessárias, nomeadamente solicitando processos e informações junto dos serviços competentes e empresas envolvidas, realizando audições dos indivíduos envolvidos, e procedendo à inspecção *in loco* dos terrenos em causa e à recolha de provas diversas.

Sintetizando os elementos obtidos na investigação, descreve-se seguidamente, de forma sucinta, o desenvolvimento do processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e os factos considerados relevantes para a análise do caso em apreço:

(1) Tentativa de troca do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long na década de 90

1. O terreno da Fábrica de Panchões Iec Long localiza-se na Rua Direita Carlos Eugénio e na Rua Fernão Mendes Pinto, na ilha da Taipa, e conta com uma área de 28.340 m², dos quais 21.668 m² foram concedidos por arrendamento, pela Administração Portuguesa de Macau, na década de 1950, a favor de Tang Kun Hong e Tang Ming Hong, ambos proprietários da então Fábrica de Panchões Iec Long, de forma a ser aproveitado conjuntamente com a propriedade privada destes dois concessionários e com outros terrenos, para a exploração da actividade da fábrica de panchões.

2. Na década de 80 do século passado, estando a indústria de panchões em Macau cada vez mais em declínio, a Fábrica de Panchões Iec Long encontrava-se praticamente desactivada, pelo que em 1986 a Administração Portuguesa de Macau publicou no Boletim Oficial o Despacho n.º 59/86, declarando, nos termos da Lei n.º 6/80/M (adiante designada por antiga Lei de Terras), a rescisão dos contratos de concessão dos referidos terrenos e as suas respectivas caducidades, com o fundamento de que o funcionamento dessa fábrica estava parado e que os motivos que se encontravam na génese da concessão daqueles terrenos tinham deixado de existir.
3. Na área da Fábrica de Panchões Iec Long, existiam 1.655 m² de propriedade privada pertencente a Tang Kun Hong e Tang Ming Hong em partes iguais. Em Outubro de 1991, o herdeiro de Tang Ming Hong vendeu a sua parte à Companhia de Desenvolvimento San Tat, Limitada (adiante designada por San Tat Limitada). Em Abril de 1997, Tang Kun Hong delegou em Kong Tat Choi, através de uma “procuração de plenos poderes”, os poderes de disposição que detinha sobre aquela parte do terreno, nomeadamente o poder de vender, hipotecar e arrendar.
4. Segundo as informações recolhidas pelo CCAC, uma vez que a Administração Portuguesa de Macau pretendia a construção, no terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, de um parque temático, os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long requereram em 1995 a permuta entre os terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long e um terreno situado na Zona de Aterros do Porto Exterior (ZAPE), não tendo sido o requerimento autorizado. Ainda assim, o Governo indicou, em alternativa, a escolha de um terreno situado no aterro do Pac On na Taipa para a celebração da permuta.

5. Esta sugestão do Governo não foi aceite pelos titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, pois consideraram que o preço do terreno no aterro do Pac On era inferior ao do terreno da referida fábrica. Em Junho de 1997, os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long apresentaram um projecto de concepção de reaproveitamento de todo o terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, pretendendo construir 11 edifícios de 42 pisos, destinados a habitação e comércio, mas o requerimento para a construção não foi autorizado pelo Governo.
6. Em Dezembro de 1997, os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long requereram ao Governo a permuta entre o terreno da fábrica e um terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, tendo recebido em Abril de 1998 a resposta do Governo que concordou com a troca entre três terrenos situados na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com uma área total de 9.417 m² e os direitos e interesses sobre o terreno da Fábrica de Panchões Iec Long. No entanto, os terrenos que o Governo indicou para permuta representavam uma área total muito diferente da área exigida pelos titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, pelo que não foi firmado qualquer acordo de permuta de terrenos.

(2) Disputa relativa ao pagamento do prémio adicional do Lote BT27 na Taipa

1. Para além de ter passado a deter, através da procuração, as parcelas de propriedade privada enquadradas no terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, Kong Tat Choi era também titular do Lote BT27 na Taipa. Tendo em conta a existência de uma disputa, relativa ao pagamento do prémio adicional, entre o concessionário e o Governo, os titulares

do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long solicitaram que se tivesse em consideração a resolução da aludida disputa no processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long.

2. Segundo as informações disponíveis, em 1989, a Administração Portuguesa de Macau, mediante concurso público e a título oneroso, concedeu a Kong Tat Choi o Lote BT27 na Taipa, com a área de 7.155 m², situado na Rua de Fat San e na Rua de Bragança, com vista à construção de um edifício destinado ao comércio, habitação e estacionamento, constituído por um pódio e 4 torres. Em 1993, o Governo autorizou Kong Tat Choi a alienar o referido lote à Companhia de Investimento e Fomento Predial Samtoly Limitada (adiante designada por Samtoly Limitada).
3. Em 1993, a Administração Portuguesa de Macau autorizou a alteração do plano de aproveitamento do Lote BT27, permitindo a construção de mais pisos nas torres do edifício, sendo que para tal a Samtoly Limitada tinha de pagar um prémio adicional no valor de \$ 87.570.741,00 patacas. De acordo com as informações entretanto recolhidas, a Samtoly Limitada pagou a primeira prestação do prémio, no valor de \$ 35.570.741,00 patacas bem como outras três prestações, no entanto recusou-se a pagar a última prestação do prémio vencida em 18 de Agosto de 1995, no valor de \$ 14.157.052,00 patacas.
4. Tendo em consideração que relativamente aos Lotes BT32 e BT33, terrenos adjacentes ao Lote BT27, também foi autorizada a alteração do plano de aproveitamento, e que os prémios adicionais pagos em relação àqueles lotes eram muito inferiores ao do Lote BT27, a Samtoly Limitada solicitou ao Governo que procedesse novamente ao cálculo e à redução do valor do prémio adicional do Lote BT27. No

entanto, os serviços competentes para as obras públicas consideraram, depois de analisar a questão, que a situação do Lote BT27 era diferente da dos outros dois lotes, pelo que o cálculo do prémio adicional do Lote BT27 não violara a legislação aplicável nem as respectivas orientações internas sobre a matéria.

5. Não tendo sido satisfeita a exigência sobre a restituição do prémio adicional do Lote BT27 nem sobre a possibilidade de negociação sobre a mesma matéria no processo de concessão de terrenos na Baía de Nossa Senhora da Esperança, a Samtoly Limitada intentou em Novembro de 1999 uma acção junto do Tribunal Administrativo, solicitando a declaração da nulidade das cláusulas do despacho de 1993 relativo ao pagamento do prémio adicional, e a condenação do Governo à restituição do prémio cobrado indevidamente e ao pagamento de uma indemnização.
6. Em Dezembro de 1999, o Ministério Público solicitou aos serviços competentes para as obras públicas a entrega do processo relativo ao Lote BT27. Em Janeiro de 2000, o Procurador endereçou ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas um ofício, solicitando à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (adiante designada por DSSOPT) que esclarecesse da existência ou não de razões específicas para a adopção de critérios diferentes na fixação do prémio de que o Ministério Público não tivesse conhecimento, e que em caso negativo, a DSSOPT fixasse de novo um prémio, mais razoável, e elaborasse uma proposta para a subsequente conciliação das duas partes.
7. A DSSOPT justificou, mediante a Informação n.º 12/DSODEP/2000, a diferença entre os critérios de cálculo do prémio para o Lote BT27 e

para os outros dois lotes, afirmando que apesar do Lote BT27 ter sido concedido por concurso público, de acordo com os critérios de cálculo do prémio adicional adoptados pela DSSOPT para casos de alteração ao contrato de concessão de terrenos, sem ser através de concurso público, a Samtoly Limitada poderia ser isenta do pagamento da última prestação do prémio no valor de \$ 14.157.052,00 patacas e receber a restituição de \$ 12.551.377,00 patacas.

8. Recebida a referida Informação, o Procurador convocou, em Janeiro de 2000, uma reunião no seu Gabinete com os representantes da DSSOPT, os quais nessa reunião prestaram novamente esclarecimentos sobre os critérios da fixação do prémio adicional do Lote BT27. Tendo em conta a existência de factos desfavoráveis à DSSOPT no que respeita à adopção dos critérios, e considerando que os sócios das duas concessionárias eram os mesmos, com o consentimento das mesmas, o Procurador propôs que a questão da indemnização fosse resolvida no processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long que se encontrava a decorrer.

(3) Permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long por terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança

1. O Secretário para os Transportes e Obras Públicas aceitou a referida proposta do Procurador, pelo que, no processo de negociação sobre a permuta do terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, para além do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, foi tida em consideração também a forma de restituição do prémio do Lote BT27. A partir de Fevereiro de 2000, a DSSOPT, os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e os representantes da Samtoly

Limitada tiveram várias reuniões sobre a permuta de terrenos. Em Julho de 2000, a DSSOPT apresentou uma informação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, propondo os seguintes pontos, que tinham sido acordados, no sentido de proceder à subsequente negociação:

- (1) Em relação à disputa no âmbito do Lote BT27, aprova-se a restituição à concessionária de \$ 77.000.000,00 patacas, devendo a concessionária porém pagar a última prestação do prémio, no valor de \$ 14.157.052,00 patacas;
- (2) Aprova-se o valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long em \$ 136.000.000,00 patacas;
- (3) Em relação ao prémio do terreno a conceder na Baía de Nossa Senhora da Esperança, o seu cálculo é feito com base nos seguintes preços unitários e em 20% da margem bruta:

Hotel — \$ 1.470,00 patacas/m²

Habitação — \$ 600,00 patacas/m²

Estacionamento — \$ 250,00 patacas/m²

2. Esta proposta mereceu a concordância do Secretário para os Transportes e Obras Públicas e a DSSOPT continuou as negociações com os referidos titulares sobre a permuta de terrenos. Em Novembro de 2000, os representantes dos titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e os representantes da Samtoly Limitada endereçaram um ofício à DSSOPT, alegando que qualquer negociação e assinatura de documentos sobre a permuta do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança ficariam a cargo da Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança,

S.A. (adiante designada por Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança).

3. Após várias negociações, o Governo da RAEM, representado pelo Director da DSSOPT, e o representante da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, firmaram, em 10 de Janeiro de 2001, um termo de compromisso relativo à permuta de terrenos (adiante designado por Termo de Compromisso) contendo 3 anexos, a saber: a planta de alinhamento do terreno cuja concessão era prometida, a planta cadastral da Fábrica de Panchões Iec Long e os documentos onde constam os condicionalismos urbanísticos do aludido terreno.
4. De acordo com o referido Termo de Compromisso, o Governo da RAEM comprometeu-se a conceder à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança um terreno localizado na Baía de Nossa Senhora da Esperança (junto à Avenida da Praia) na ilha da Taipa, com uma área de 152.073 m², para a construção de um complexo turístico e habitacional. O índice de utilização do solo deste terreno é 3,5 e as áreas brutas máximas de construção por finalidades hoteleira e habitacional são 200.000 m² e 180.000 m² respectivamente.
5. O prémio do terreno concedido é calculado segundo o consenso a que se chegara nas negociações anteriores, devendo ser deduzidos, ao abrigo do Termo de Compromisso, os seguintes montantes como contrapartida:
 - (1) \$ 213.000.000,00 patacas como preço para a cedência de todos os direitos sobre todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long para o Governo da RAEM;
 - (2) \$ 215.000.000,00 patacas, como custos para obras de infra-estruturas no terreno concedido mediante compromisso cuja

execução devia ser assegurada inicialmente pelo Governo da RAEM, passando a ser assegurada pela Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança nos termos do futuro contrato de concessão.

6. A Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança comprometeu-se a ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus ou encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long. Para além disso, a mesma comprometeu-se a elaborar, em conformidade com os condicionalismos urbanísticos fixados no Anexo 3 do Termo de Compromisso, o plano de aproveitamento do referido terreno, para apreciação do Governo da RAEM. Por sua vez, o Governo da RAEM comprometeu-se a elaborar a minuta de contrato de concessão para consideração da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, no prazo de três meses contado a partir do momento em que o plano de aproveitamento reuniria condições para ser autorizado.

(4) Divisão do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança e a evolução do caso

1. Em Fevereiro de 2002, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança solicitou ao Governo da RAEM a divisão do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com a área de 152.073 m², em duas parcelas, uma com a área de 99.000 m² (adiante designada por parcela A) e outra com a área de 53.073 m² (adiante designada por parcela B), e ainda que a parcela A fosse cedida a favor da sociedade Shun Tak, Serviços Recreativos, S.A. (adiante designada por Shun Tak S.A.) para a construção de um hotel, sendo o montante de \$ 113.000.000,00 patacas os custos para as obras de infra-estruturas

suportados pela Shun Tak S.A., enquanto a parcela B continuaria a ser destinada à habitação (*Vide* o “Mapa de localização do terreno na Baía de Nossa Senhora de Esperança” em anexo).

2. O referido pedido da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança foi autorizado pelo Governo da RAEM em Março de 2002. Para regulamentação da cedência da aludida parcela, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança celebrou com a Shun Tak S.A. um acordo de cedência de direitos ao desenvolvimento de terreno. Segundo as informações fornecidas pelas empresas em questão, a Shun Tak S.A., para adquirir os direitos ao desenvolvimento da parcela A, pagou à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança um montante de \$ 500.000.000,00 dólares de Hong Kong como preço de cedência.
3. Em Agosto de 2005, a Shun Tak S.A. e a Propriedades Sub F, S.A. (adiante designada por Propriedades Sub F) apresentaram em conjunto ao Governo da RAEM um pedido de concessão, por arrendamento com dispensa de concurso público, de um terreno situado no quarteirão B2, da zona B dos Novos Aterros do Porto Exterior (NAPE), com a área de 18.363 m² para a construção de um complexo constituído por um hotel e por uma área residencial, sendo reduzida, como contrapartida, uma área equivalente da parcela A na Baía de Nossa Senhora da Esperança.
4. Em conformidade com o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 87/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM em 7 de Junho de 2006, o Governo da RAEM concedeu, por arrendamento, à Propriedades Sub F um terreno com a área de 18.344 m² no NAPE, abdicando a Shun Tak S.A. da área de 18.344 m² no

terreno (ou seja, a parcela A) situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com 99.000 m², que o Governo da RAEM se comprometeu a conceder-lhe, ou em uma área equivalente em termos urbanísticos, em outro local a determinar quando se concretizar o processo de concessão resultante do Termo de Compromisso.

5. Nos termos do contrato de concessão do terreno anexado ao Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 87/2006, o terreno em questão é aproveitado, com a construção de um complexo constituído por um hotel e por uma zona residencial, em regime de propriedade horizontal, com as seguintes áreas brutas de construção:

Hotel de 5 estrelas – 67.111 m²

Estacionamento (hotel) – 21.455 m²

Habitação – 151.308 m²

Estacionamento (habitação) – 25.094 m²

6. Em Junho de 2006, a Shun Tak S.A. apresentou um pedido ao Governo da RAEM, solicitando que fosse trocada a parcela A, situada na Baía de Nossa Senhora de Esperança com 99.000 m², aos quais é deduzida uma área de 18.344 m², por um terreno situado no aterro entre as ilhas de Coloane e da Taipa (COTAI), com a área de 65.525 m², para a construção de um complexo de casino, hotéis e comércio. O pedido não foi autorizado pelo Governo da RAEM.
7. Em Julho de 2006, o Governo da RAEM, representado pelo Director da DSSOPT, e a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança firmaram um acordo suplementar, sendo introduzidas alterações aos condicionalismos constantes no Termo de Compromisso e actualizado

o índice líquido de utilização do solo da parcela B de 3,5 para 10. Daí que a área bruta máxima de construção para habitação fosse calculada em 530.730 m². Foi também determinado que a altura dos edifícios não poderia ser superior a 160 m.

8. Em Maio de 2007, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança apresentou à DSSOPT um anteprojecto relativo ao desenvolvimento do terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, segundo o qual a área bruta de construção para habitação era de 735.212 m² e, acrescentando as áreas brutas de construção para comércio e estacionamento, a área total de construção passou a ser de 961.420 m². Em Janeiro de 2008, a mesma sociedade apresentou um anteprojecto de alteração à DSSOPT, segundo o qual a área bruta de construção para habitação do plano fora actualizada para 459.966 m² e, somando as áreas brutas de construção para clube e estacionamento, a área bruta de construção seria no total 636.876 m². Este pedido não foi autorizado pelo Governo da RAEM.

(5) Conservação da Fábrica de Panchões Iec Long levada a cabo pelo Instituto Cultural

1. Durante a investigação do caso, o pessoal do CCAC deslocou-se à Fábrica de Panchões Iec Long para inspecionar o local, encontrando ali construções há muito devolutas e degradadas e cujas estruturas se encontravam, na sua maioria, danificadas. Considerando que, na permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o Governo da RAEM tinha como objectivo original a conservação da antiga fábrica, o CCAC acompanhou, na última fase da investigação, os trabalhos de conservação da Fábrica de Panchões Iec Long levados a cabo pelo Instituto Cultural (IC).

2. Na execução das medidas de conservação da Fábrica de Panchões Iec Long, o IC entrou em contacto com a Companhia de Fomento Predial On Tat Lda., para que fosse autorizado por esta empresa a entrar nas instalações da fábrica, chegando a contactar, posteriormente e para o mesmo efeito, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança. O IC afirmou que inicialmente desconhecia se o terreno da fábrica de panchões era objecto de uma permuta de terrenos e só posteriormente, através dos jornais, passou a ter conhecimento da complexidade das questões relacionadas com a propriedade do terreno, bem como das negociações realizadas entre a Administração Pública e os proprietários do terreno sobre a referida permuta.
3. De acordo com uma lista de projectos fornecida pelo IC relativos à conservação e revitalização da antiga Fábrica de Panchões Iec Long, o IC desenvolveu, entre os anos de 2009 e 2015, uma série de trabalhos de conservação, nomeadamente a recolha de objectos e artigos valiosos relacionados com a fábrica, a reparação das paredes exteriores e da estrutura de algumas casas, o ordenamento ambiental, a remoção de ervas e a prevenção de pragas de insectos das plantas, totalizando as despesas daí resultantes um montante de \$ 5.048.189,00 patacas, as quais foram suportadas pelo orçamento do IC.
4. No seu ofício de 2 de Junho de 2011 dirigido à Companhia de Fomento Predial On Tat Lda., o IC referiu que “Para efeitos de conservação patrimonial, espera-se o consentimento da Vossa Empresa na reparação faseada das construções da fábrica a levar a cabo por este Instituto, sendo todas as despesas disso resultantes suportadas por este Instituto”. Sobre o fundamento legal para a realização destas despesas, o IC explicou que nos casos em que o

proprietário não está disposto a realizar a reparação, o direito de propriedade seja uma incerteza ou o proprietário não tenha condições para realizar a reparação, a Administração Pública adiantará as despesas de reparação com o objectivo de preservação do património cultural.

5. Segundo o IC, apesar de a Fábrica de Panchões Iec Long ser um dos objectos do levantamento do património cultural, ainda não foi considerado o início do procedimento com vista à sua classificação, uma vez que a fábrica encontra-se em estado estável e não ameaçada de danificação ou extinção imediata, pelo que não se dá prioridade à abertura do procedimento de classificação. O IC considera que sendo a Fábrica de Panchões Iec Long uma construção com algum valor histórico, quando concluído o levantamento, terá em consideração o início do procedimento com vista à sua classificação, desde que estejam satisfeitos os requisitos previstos na Lei n.º 11/2013 (Lei de Salvaguarda do Património Cultural).
6. Além disso, o IC considera que a inclusão ou não de um património cultural no procedimento de classificação é, de certo modo, afectada pela constatação da complexidade e/ou controvérsia sobre a propriedade das construções ou dos terrenos envolvidos. Nos casos em que se regista uma controvérsia sobre a propriedade e seja, ainda assim, aberto o procedimento de classificação e a consequente consulta pública, poderá ser que o foco da discussão seja desvirtuado e a sua eficácia prejudicada.

Parte II: Legalidade da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long

A investigação levada a cabo pelo CCAC incidiu nas questões relativas à permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, focando-se na legalidade dos procedimentos e das respectivas decisões. Tanto na antiga como na nova Lei de Terras, está prevista a permuta de terrenos, sendo um modo de utilização, de forma mais razoável e eficaz, dos recursos territoriais da RAEM. Tendo em consideração que, no caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, os principais actos foram praticados antes da entrada em vigor da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de Terras), as normas jurídicas referidas no presente Relatório são, maioritariamente, as previstas na Lei n.º 6/80/M (antiga Lei de Terras).

A “Troca de terrenos” encontra-se prevista especificamente na Secção VI do Capítulo VI da antiga Lei de Terras, sendo permitida a troca do direito de uso de terrenos da RAEM por terrenos de entidades particulares. O facto de os titulares do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long terem adquirido o direito ao arrendamento de um terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, em troca da propriedade que tinham sobre o referido terreno da Fábrica de Panchões Iec Long teria fundamento jurídico nos termos do regime então em vigor. No entanto, após uma análise profunda do processo, decisões e documentação sobre a permuta em apreço, o CCAC verificou a existência de vícios graves que podem conduzir à nulidade do aludido acordo da permuta de terrenos.

(1) Dúvidas sobre os efeitos jurídicos do Termo de Compromisso

1. Analisadas as informações a que o CCAC teve acesso, o Termo de

Compromisso relativo à permuta de terrenos celebrado em 10 de Janeiro de 2001 consiste no documento mais relevante do processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long. De acordo com o Termo de Compromisso, o Governo da RAEM comprometeu-se a conceder, à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, um terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, e por sua vez, aquela Sociedade comprometeu-se a ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus ou encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long.

2. A qualificação do Termo de Compromisso sob o ponto de vista jurídico e a avaliação dos respectivos efeitos jurídicos é de extrema importância para a resolução, nos termos da lei e de forma justa, do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long. Considerando que o Termo de Compromisso tem como objecto a disposição de terrenos da RAEM através da troca de terrenos nas circunstâncias anteriormente referidas, torna-se necessário que o caso seja analisado de acordo com o disposto relativo à troca e concessão de terrenos por arrendamento previsto na antiga Lei de Terras.
3. Nos termos do artigo 78.º da antiga Lei de Terras, à troca de terrenos, para além dos preceitos especiais contidos nos artigos 76.º a 80.º do mesmo diploma legal, são aplicáveis supletivamente os do regime de aforamento, do regime de arrendamento e do regime de ocupação por licença, que não forem contrariados por aqueles. Uma vez que a troca de terrenos em análise consiste na concessão de um terreno por arrendamento à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, deve verificar-se se esta troca está em conformidade com o normativo relativo ao regime de arrendamento previsto na antiga Lei de Terras.

4. Nos termos do artigo 41.º da antiga Lei de Terras, é da competência do Chefe do Executivo a concessão por arrendamento de terrenos da RAEM. No entanto, foi o então Director da DSSOPT quem representou o Governo da RAEM na assinatura do Termo de Compromisso sem que para tal tivesse competência legal ou poderes legalmente delegados para proceder à concessão do referido terreno por arrendamento, pelo que o Termo de Compromisso foi celebrado em desconformidade com os requisitos de competência previstos na antiga Lei de Terras, em matéria de disposição dos terrenos da RAEM.
5. Nos termos dos artigos 124.º e 125.º da antiga Lei de Terras, após o Chefe do Executivo decidir a concessão de um terreno, o respectivo despacho deve ser publicado no Boletim Oficial da RAEM. No entanto, desde a sua celebração em 10 de Janeiro de 2001, o Termo de Compromisso nunca foi publicado no Boletim Oficial da RAEM, pelo que nesta matéria não existe conformidade com os requisitos formais definidos na antiga Lei de Terras, em matéria de disposição dos terrenos da RAEM.
6. Nos termos do artigo 117.º da antiga Lei de Terras, do processo da concessão de terrenos devem constar pareceres dos serviços que devam pronunciar-se sobre o pedido. De acordo com os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 60/99/M, a Comissão de Terras deve emitir, dirigido ao Chefe do Executivo, parecer sobre os processos de concessão de terrenos. No entanto, o Termo de Compromisso e o respectivo processo não foram remetidos à Comissão de Terras para efeitos de discussão e de emissão de pareceres, pelo que não foram cumpridos os requisitos processuais definidos na antiga Lei de Terras no que diz respeito à disposição de terrenos da RAEM.

7. Pelo exposto, o CCAC considera que o Termo de Compromisso não constitui instrumento legal através do qual o Governo da RAEM possa conceder ou prometer a concessão de terrenos, face à sua desconformidade com o disposto na antiga Lei de Terras, em matéria de competência, forma e procedimentos para concessão de terrenos por arrendamento e, conseqüentemente, considera-se que violou o disposto na antiga Lei de Terras, em matéria de troca de terrenos, tornando-se assim impossível que se considerem quaisquer efeitos jurídicos relativamente à permuta ou ao compromisso da permuta daquele terreno da RAEM.

(2) Concretização impossível do objecto do Termo de Compromisso

1. Tendo em conta que o Termo de Compromisso não está em conformidade com o disposto na antiga Lei de Terras, em matéria de competência, forma e procedimentos no que respeita à concessão de terrenos por arrendamento, não é possível considerar que o mesmo configure um contrato de concessão legalmente vinculativo. Poderia considerar-se a possibilidade de o Termo de Compromisso ser considerado um acordo informal na perspectiva da sua natureza jurídica, mas, ainda assim, tal acordo informal dificilmente pode constituir fonte de direitos ou deveres jurídicos, devido à impossível concretização do respectivo objecto.
2. Ao abrigo do ponto 2.1) do Termo de Compromisso, “A Sociedade de Desenvolvimento Predial Baía da Nossa Senhora da Esperança, S.A. compromete-se a ceder ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, livre de qualquer ónus e encargo, todo o terreno que forma a antiga Fábrica de Panchões Iec Long, identificado na planta n.º 514/89”. Quer isto dizer que a Sociedade da Baía da Nossa

Senhora da Esperança deveria ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus e encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, e em troca ser-lhe-ia concedido pelo Governo da RAEM o terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança para exploração.

3. De acordo com a planta cadastral n.º 514/89 constante do Anexo 2 do Termo de Compromisso, a Fábrica de Panchões Iec Long ocupa uma área total de 28.340 m², constituída por 39 parcelas de diferentes áreas, sendo as principais e cruciais parcelas aquelas que foram concedidas por arrendamento pela Administração Portuguesa de Macau em 1956 e em 1957 respectivamente, com a área total de 21.668 m², para a exploração da fábrica de panchões. No entanto, segundo o Despacho n.º 59/86 de 1986, os contratos de concessão das referidas parcelas foram rescindidos e as respectivas concessões caducaram (*Vide* o “Mapa de localização das parcelas de terreno onde fica situada a Fábrica de Panchões Iec Long” em anexo).
4. Conforme a planta cadastral n.º 514/89 e as informações do registo predial, no terreno da referida fábrica, existem também parcelas aforadas com área de 2.738 m², cujo domínio directo sobre o terreno acha-se inscrito a favor da RAEM, não havendo porém qualquer inscrição sobre o domínio útil, e por outro lado estão também inscritas a favor de particulares em regime de propriedade privada. Verifica-se assim uma situação de inscrição dupla relativamente àquelas parcelas. Além disso, encontram-se outras parcelas, com uma área de 2.279 m², cujos direitos não estão inscritos na Conservatória do Registo Predial.
5. Conforme a planta cadastral n.º 514/89 e as informações do registo

predial, os terrenos em regime de propriedade plena (propriedade privada) que pertencem à San Tat Limitada e a Tang Kun Hong são constituídos por 4 parcelas: P1, P1a, P2 e P3, com a área total de 1.655 m². Após a análise das informações e documentos recolhidos, o CCAC considera nos termos da lei que, à exceção dos 1.655 m² de propriedade privada, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não goza de qualquer direito sobre as restantes parcelas de terreno da Fábrica de Panchões Iec Long.

6. A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau dispõe no seu artigo 7.º que “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”. Por isso, dos 28.340 m² de terreno que formam a Fábrica de Panchões Iec Long, as parcelas cuja concessão por arrendamento já foi declarada caducada nos termos da lei, as parcelas por aforamento para as quais falta o registo do titular do direito do respectivo uso e as parcelas vagas que não estão inscritas na Conservatória do Registo Predial, todas estas são propriedade do Estado e totalizam uma área de 26.685 m².
7. Relativamente à consulta do CCAC sobre a natureza e o destino do terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança respondeu que: “Sendo o terreno da Fábrica de Panchões Iec Long composto por dezenas de parcelas pequenas, torna-se complexa a sua natureza, mesmo os serviços públicos competentes não conseguiram determinar os limites concretos deste terreno, surgindo situações de sobreposição e de incerteza de limites entre algumas propriedades privadas e parcelas

concedidas por arrendamento, pelo que a Administração Portuguesa de Macau não conseguiu esclarecer completamente esta dúvida”.

8. A referida sociedade afirmou ainda que: “Apesar de que a Administração Portuguesa de Macau declarou, pelo Despacho n.º 59/86, de 15 de Março, a caducidade da concessão das parcelas concedidas por arrendamento e a respectiva reversão, nunca procedeu ao procedimento de reversão, sendo um dos motivos a incerteza dos limites entre as parcelas. Além disso, a Administração Portuguesa de Macau continuava a cobrar a contribuição industrial anual e demais impostos anuais desta fábrica”. No entanto, na planta cadastral n.º 514/89 constante do Anexo 2 do Termo de Compromisso é claramente descrita a natureza do terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, sendo que a propriedade destas parcelas não sofre quaisquer alterações quer o Governo dê ou não início ao procedimento de reversão de terreno.
9. Pelo exposto, em Janeiro de 2001, data em que foi firmado o Termo de Compromisso, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não tinha qualquer direito de disposição daquelas parcelas de terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, nem tão pouco tinha o direito de se comprometer a ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus e encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long. Por outro lado, com a excepção dos 1.655 m² de propriedade privada detida pela Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança, o Governo da RAEM não tem necessidade nem pode adquirir desta empresa as restantes parcelas de terreno da Fábrica de Panchões Iec Long uma vez que já são propriedade do Estado.
10. O acordo firmado no Termo de Compromisso tem, do ponto de vista

jurídico, por base um “objecto impossível” — a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança dá todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, em troca de um terreno localizado na Baía de Nossa Senhora da Esperança. Ou seja, tendo em consideração o ordenamento jurídico da RAEM e face à natureza do acto em questão, a respectiva celebração e execução do Termo de Compromisso são de facto impossíveis de produzir os efeitos que pretendem alcançar. Este terá sido também o motivo pelo qual, na celebração do Termo de Compromisso, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não conseguiu apresentar o documento comprovativo dos seus direitos sobre todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, nos termos do artigo 79.º da antiga Lei de Terras, bem como não conseguiu cumprir, até à presente data, a promessa de cedência ao Governo da RAEM de todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long.

(3) O Termo de Compromisso violou o “princípio da igualdade das prestações”

1. No caso em que a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança pretendeu trocar uma propriedade privada de 1.655 m² que detinha no terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, por um terreno de 152.073 m² situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, verifica-se uma diferença significativa no que respeita às áreas dos terrenos em troca, mesmo tendo em conta o factor de restituição do prémio adicional do Lote BT27 à concessionária. É de salientar que nos termos da antiga Lei de Terras, é permitida a troca entre terrenos de área maior por terrenos de área menor, desde que se cumpra o princípio da equivalência.

2. Nos termos do artigo 80.º da antiga Lei de Terras: “Podem ser concedidos, mediante troca, terrenos de valor superior aos recebidos pela entidade concedente, pagando o concessionário, a título de preço ou renda, a importância correspondente à diferença”. Ou seja, na troca de terrenos, quando o valor do terreno cedido ao Governo pela entidade privada for inferior ao do terreno concedido pelo Governo, a entidade privada deve pagar ao Governo, a título de prémio ou por outra forma, a diferença resultante da troca de terrenos.
3. O Termo de Compromisso determina no seu ponto 1.2) que pela concessão do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança, são fixados, para futuro cálculo do prémio, os montantes de \$ 1.470,00 patacas e \$ 600,00 patacas, por metro quadrado, consoante as finalidades sejam de hotelaria ou de habitação. De acordo com os condicionamentos urbanísticos previstos no Anexo 3 do Termo de Compromisso, a área bruta de construção máxima para hotel e habitação é de 200.000 m² e de 180.000 m² respectivamente, podendo assim o valor máximo do prémio do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança ser calculado em \$ 402.000.000,00 patacas.
4. Nos termos do ponto 1.3) do Termo de Compromisso, serão deduzidos do prémio que vier a ser fixado o montante de \$ 213.000.000,00 patacas pela cedência de todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, e o montante de \$ 215.000.000,00 patacas, pela execução de obras de infra-estruturas públicas. Então, o que devemos analisar é se no valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long fixado no Termo de Compromisso se inclui também o valor das parcelas da propriedade do Estado aí situadas, para além do valor das parcelas de propriedade privada. Ou seja, se o valor daquelas parcelas da propriedade do Estado será deduzido ou não do prémio a

ser fixado futuramente.

5. Segundo a DSSOPT referiu no Memorando n.º 3/2000, os serviços competentes para as obras públicas endereçaram, em 21 de Abril de 1998, um ofício à San Tat Limitada, manifestando que, no processo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o Governo considerou apenas o valor das parcelas que constituem propriedade privada e das parcelas aforadas, excluindo o valor das restantes parcelas, de que são exemplo, aquelas concedidas por arrendamento mas já devolvidas ao Governo ou em regime de “Sá-Chi-Kai” (escrituras de papel de seda). Resultou disso que o valor do terreno da fábrica de panchões foi calculado em \$ 42.438.283,00 patacas. Segundo o referido Memorando, se se tivesse em consideração também o valor das parcelas arrendadas já devolvidas ao Governo, o valor do terreno da fábrica de panchões aumentaria para \$ 135.852.634,00 patacas.
6. Todavia, a DSSOPT, na informação apresentada ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas em Julho de 2000, propôs a aprovação do consenso alcançado em negociações anteriores, segundo o qual o valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long era fixado em \$ 136.000.000,00 patacas e seria efectuada a restituição de \$ 77.000.000,00 patacas à concessionária como resolução da disputa sobre o Lote BT27 na Taipa. Somando estes dois montantes, foi obtido no Termo de Compromisso o preço de \$ 213.000.000,00 patacas para a cedência de todos os direitos sobre todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long para o Governo da RAEM.
7. Tudo isto demonstra que, no valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long fixado no Termo de Compromisso, incluiu-se não só o valor

das parcelas que constituem propriedade privada e das parcelas aforadas, mas também o valor das parcelas arrendadas já devolvidas ao Governo e das parcelas vagas, que formam a fábrica, e que o valor destes dois últimos tipos de parcelas foi também deduzido do prémio. Assim, o estipulado no Termo de Compromisso viola manifestamente o “princípio da igualdade das prestações” consagrado no artigo 80.º da antiga Lei de Terras, causando prejuízo ao interesse público.

Parte III: Questões conexas da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long

Com base no que foi acima analisado, o CCAC considera que, sendo o documento fundamental e crucial relativamente à permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o Termo de Compromisso firmado em 10 de Janeiro de 2001 não está em conformidade com o disposto na antiga Lei de Terras em matéria de troca de terrenos e, do ponto de vista jurídico, tem por base um “objecto impossível”, pelo que não é legalmente vinculativo para Governo da RAEM, sendo nulo o acordo da permuta de terrenos entre o Governo da RAEM e a Sociedade de Baía da Nossa Senhora da Esperança.

Visto que o acordo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long é nulo, a situação jurídica deve ser considerada a inicial: a natureza e o destino do terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long devem ser determinados de acordo com as informações do registo predial e a legislação em vigor; o Governo da RAEM não tem quaisquer encargos para com a Sociedade de Baía da Nossa Senhora da Esperança ou quaisquer outras empresas ao nível da concessão, ou compromisso de concessão, daquele terreno, ou seja, não existe a chamada questão das “dívidas de terrenos”.

Nos termos do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo, “O acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.” Quanto à forma de como melhor proceder face às questões subsequentes da nulidade do acordo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, é necessário que os serviços competentes do Governo da RAEM procedam à análise e estudo

pormenorizado sobre a matéria no pressuposto do cumprimento dos princípios da legalidade, da defesa do interesse público, da imparcialidade e da boa fé. Além disso, é indispensável estudar e abordar duas questões conexas à permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long:

(1) Tratamento da disputa sobre o Lote BT27 na Taipa

1. Embora no Termo de Compromisso sobre a permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long não haja referência à disputa relativa ao pagamento do prêmio adicional do Lote BT27 na Taipa, resulta dos documentos datados do mesmo período que, o montante de \$ 213.000.000,00 patacas fixado no Termo de Compromisso abrange não só o valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long em \$ 136.000.000,00 patacas, mas também um montante de \$ 77.000.000,00 patacas a ser restituído à concessionária para resolução da disputa sobre o Lote BT27 na Taipa.
2. Com base no que tinha negociado com a concessionária, a DSSOPT apresentou em Julho de 2000 uma informação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, sugerindo que, relativamente à disputa sobre o Lote BT27 na Taipa, fosse aprovada a restituição do montante de \$ 77.000.000,00 patacas desde que a concessionária desistisse do processo apresentado junto do Tribunal Administrativo e pagasse a última prestação do prêmio no valor de \$ 14.157.052,00 patacas.
3. Segundo o que foi apurado pelo CCAC, depois da celebração do referido Termo de Compromisso, o representante da Samtoly Limitada apresentou em 24 de Outubro de 2001 um pedido de desistência do processo junto do Tribunal Administrativo. Ouvido o Ministério Público, o juiz autorizou em 9 de Novembro de 2001 o referido pedido. No entanto, até ao presente, a concessionária ainda

não pagou a última prestação do prémio no valor de \$ 14.157.052,00 patacas.

(2) Questão da concessão de terrenos à Shun Tak S.A.

1. Em Fevereiro de 2002, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança solicitou ao Governo da RAEM a divisão do terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com a área de 152.073 m², em duas parcelas, parcelas A e B, e que a parcela A, com a área de 99.000 m², fosse cedida a favor da Shun Tak S.A. pelo montante de \$ 500.000.000,00 dólares de Hong Kong. Em Agosto de 2005, a Shun Tak S.A. e a Propriedades Sub F apresentaram em conjunto ao Governo da RAEM um pedido de concessão, com dispensa de concurso público, de um terreno situado no NAPE, com a área de 18.363 m² para a construção de hotel e de habitação.
2. Em conformidade com o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 87/2006, publicado no Boletim Oficial da RAEM em 7 de Junho de 2006, o Governo da RAEM concedeu, por arrendamento, à Propriedades Sub F um terreno com a área de 18.344 m² no NAPE, abdicando a Shun Tak S.A. da área de 18.344 m² no terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com 99.000 m², que o Governo da RAEM se comprometeu a conceder-lhe, ou em uma área equivalente em termos urbanísticos, em outro local a determinar quando se concretizar o processo de concessão resultante do Termo de Compromisso.
3. Juridicamente, uma vez que o terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança não foi concedido nos termos da lei, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não podia dividir o terreno e ceder as parcelas divididas. Por seu turno, a Shun Tak S.A. comprometeu-se à

dedução de uma parcela com área equivalente na parcela A da Baía de Nossa Senhora da Esperança ou em outro local, pelo que foi-lhe concedido com dispensa de concurso público um terreno situado no NAPE, com a área de 18.344 m², sendo que esta dispensa teve como fundamento o referido compromisso.

4. Os procedimentos da concessão foram, por sua vez, realizados em conformidade com o disposto na antiga Lei de Terras, tendo a concessionária pago um prémio no valor de \$ 497.398.142,00 patacas nos termos das disposições legais e do critério de cálculo do prémio. Para além disso, a concessionária, ao abrigo do contrato de concessão, já concluiu o aproveitamento do terreno e construiu neste terreno um complexo constituído por um hotel e por uma área residencial, sendo que tal hotel já entrou em funcionamento e os fogos habitacionais, em regime de propriedade horizontal, foram vendidos e inscritos no registo de compra e venda de imóveis.

Parte IV: Conclusão e sugestões

Na sequência da análise detalhada da documentação e das informações relativas aos procedimentos e às decisões tomadas no âmbito do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o CCAC considera que o acordo da permuta de terrenos é nulo. Por outro lado, durante a investigação do caso, o CCAC verificou que, no acompanhamento do processo da permuta do terreno e nas acções de conservação da fábrica levadas a cabo pela Administração Pública, existem as seguintes questões que exigem atenção e tomada de medidas com vista à sua melhoria:

(1) Falta de cumprimento rigoroso do “princípio da legalidade”

1. O “princípio da legalidade” consagrado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, sendo um princípio fundamental que deve ser cumprido em todos os actos e procedimentos administrativos, é também uma exigência básica da “governança pela lei” do Governo da RAEM. Todavia, o CCAC verificou, durante a investigação do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, algumas práticas da Administração Pública que violaram manifestamente o “princípio da legalidade”.
2. As formas, os procedimentos e os princípios da permuta de terrenos estão previstos expressamente na antiga Lei de Terras, no entanto, as adoptadas na permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long desviam-se gravemente do disposto na lei. O Termo de Compromisso firmado pelo Governo da RAEM, ali representado pelo Director da DSSOPT, e pelo representante da Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança não está em conformidade com o disposto na

antiga Lei de Terras, tanto em matéria de competência, como de forma e procedimentos no que respeita à concessão de terrenos por arrendamento.

3. A Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança comprometeu-se a ceder ao Governo da RAEM, livre de qualquer ónus ou encargo, todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long. No entanto, na celebração do Termo de Compromisso, o Governo da RAEM, ali representado pelo Director da DSSOPT, não exigiu à Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança que apresentasse o documento comprovativo dos seus direitos sobre todo o terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long, nos termos do artigo 79.º da antiga Lei de Terras.
4. O valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long fixado no Termo de Compromisso inclui não só o valor das parcelas que constituem propriedade privada e das parcelas aforadas, mas também o valor das parcelas arrendadas já devolvidas ao Governo e das parcelas vagas, e o valor das parcelas da propriedade do Estado foi deduzido do prémio, o que violou manifestamente a “igualdade das prestações” consagrada no artigo 80.º da antiga Lei de Terras.
5. Como a gestão dos terrenos da propriedade do Estado na RAEM nos termos da lei é da sua competência, os serviços competentes para as obras públicas devem compreender bem e dominar detalhadamente a natureza e o destino dos terrenos que se situam na RAEM, bem como as questões de competência, forma e os procedimentos relativamente à concessão de terrenos. Na gestão dos recursos terrestres da RAEM, o cumprimento do “princípio da legalidade” é um requisito básico, e a “governança pela lei” uma exigência básica. Os serviços competentes

para as obras públicas assumem uma responsabilidade iniludível neste caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long.

(2) Não foi cumprido de forma efectiva o “dever de fundamentação”

1. Está previsto expressamente no artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo o “dever de fundamentação”, segundo o qual devem ser fundamentados os actos administrativos que decidam em contrário de parecer ou informação, ou que decidam de modo diferente da prática habitual, bem como aqueles que impliquem revogação, modificação ou suspensão, total ou parcialmente, de acto administrativo anterior.
2. A disposição legal acima referida exige à Administração Pública, para além da “legalidade”, a “fundamentação” na prática dos actos administrativos, para que o público não ponha em causa a justiça e a imparcialidade dos actos administrativos. No entanto, no decorrer da investigação do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o CCAC verificou que o “dever de fundamentação” não foi cumprido pela Administração Pública em alguns dos actos administrativos praticados.
3. Na disputa relativa ao pagamento do prémio adicional do Lote BT27 na Taipa, a DSSOPT considerou que o cálculo do prémio adicional do Lote BT27 não violara a legislação aplicável nem as respectivas orientações internas sobre a matéria, recusando a negociação sobre a mesma matéria no processo de concessão de terrenos na Baía de Nossa Senhora da Esperança. Todavia, no início de 2000, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas aceitou a proposta do Procurador, tendo em consideração a restituição do prémio do Lote BT27 no processo de concessão de terrenos na Baía de Nossa

Senhora da Esperança, mas não apresentou qualquer fundamentação para justificar a mudança na sua posição.

4. Na informação apresentada ao Ministério Público no início de 2000, a DSSOPT afirmou que, apesar do Lote BT27 ter sido concedido por concurso público, de acordo com os critérios de cálculo de prémio adicional adoptados pela DSSOPT para casos de concessão de terrenos sem ser através de concurso público, a concessionária poderia receber a restituição de \$ 26.708.429. Em Julho de 2000, a DSSOPT apresentou uma informação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, propondo a aprovação da restituição à concessionária do Lote BT27 de \$ 62.842.948,00 patacas. Todavia, não indicou na referida informação a justificação para esta mudança na questão da restituição.
5. Antes de Julho de 2000, quer nos pareceres ou informações internas, quer na comunicação escrita com os titulares da propriedade privada da Fábrica de Panchões Iec Long, os serviços competentes para as obras públicas manifestaram também que, no processo da permuta do terreno da fábrica de panchões, o Governo considerou apenas o valor das parcelas que constituem propriedade privada e das parcelas aforadas, excluindo o valor das restantes parcelas, de que são exemplo, aquelas concedidas por arrendamento mas já devolvidas ao Governo ou em regime de “Sá-Chi-Kai” (escrituras de papel de seda). Resultou daí que o valor do terreno da Fábrica de Panchões foi calculado em \$ 42.438.283,00 patacas.
6. Todavia, a DSSOPT apresentou uma informação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas em Julho de 2000, propondo a aprovação do consenso alcançado em negociações anteriores com os

titulares da propriedade privada da Fábrica de Panchões Iec Long, segundo o qual o valor do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long era fixado em \$ 136.000.000,00 patacas, um valor que, sem dúvida, inclui aquele das parcelas arrendadas já devolvidas ao Governo e das parcelas em regime de “Sá-Chi-Kai”. No entanto, não foi esclarecida na informação ou em qualquer outra documentação a razão do surgimento desta mudança de posição.

7. Em Julho de 2006, o Governo da RAEM, representado pelo Director da DSSOPT, e a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança firmaram um acordo suplementar, tendo introduzido alterações aos condicionalismos constantes no Termo de Compromisso e actualizado o índice líquido de utilização do solo da parcela B, com a área de 53.073 m², de 3,5 para 10. A área bruta máxima de construção para habitação foi também actualizada para 530.730 m², uma área muito superior àquela de todo o lote situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança, com 180.000 m².
8. Para além disso, no Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 87/2006, através do qual o terreno situado no NAPE foi concedido à Propriedades Sub F para a construção de um hotel e de habitação, refere-se “ (...) que se prendem (...) com a mudança, pelo Governo, da estratégia de desenvolvimento urbanístico da área da Baía da Nossa Senhora da Esperança, a qual poderá determinar a transferência da componente imobiliária para outro local e a manutenção daquele espaço como parque natural (...)”.
9. Em Junho de 2006, os serviços competentes para as obras públicas afirmaram expressamente que houve uma mudança no planeamento

urbanístico da área da Baía da Nossa Senhora da Esperança, no qual seria construído um parque natural, em vez de um hotel e uma área de habitação. Todavia, em Julho de 2006, numa altura em que ainda não fora confirmado o local para onde tal projecto seria transferido, a Sociedade da Baía da Nossa Senhora da Esperança foi autorizada a aumentar significativamente o índice líquido de utilização do solo, sendo determinado também que a altura dos edifícios poderia ir até 160 m.

10. Tendo consultado os processos relevantes nesta matéria, não se encontrou qualquer documento que explique as razões da alteração dos termos urbanísticos da parcela B situada na Baía de Nossa Senhora da Esperança, bem como os critérios e os fundamentos das respectivas alterações. Não se encontrou também nenhum documento que analise a aplicabilidade dos termos, entretanto alterados, quando o projecto fosse, no futuro, transferido para outro local, por exemplo, no que respeita à altura dos edifícios e ao seu possível impacto na trajectória de vôo dos aviões e dos helicópteros, e se tal poderá fazer o Governo da RAEM incorrer em qualquer obrigação de indemnizar pelos eventuais danos que possam vir a ser causados.
11. No exercício da sua competência no que respeita à gestão de solos, os serviços competentes para as obras públicas, para além de cumprirem rigorosamente o “princípio da legalidade”, devem justificar os actos administrativos praticados com fundamentos e critérios consistentes, devendo o poder discricionário ser exercido com prudência e as decisões sobre a gestão de terrenos ser tomadas com base na análise, estudos e argumentação, no sentido de evitar dar, às outras concessionárias ou mesmo aos cidadãos, uma impressão de que existe um tratamento discriminado e de que os critérios a aplicar variam

conforme os destinatários, prejudicando assim o prestígio da governação do Governo da RAEM.

(3) A conservação da Fábrica de Panchões Iec Long não foi realizada “em observância com a lei”

1. Tanto na Lei de Salvaguarda do Património Cultural em vigor como no anterior Decreto-Lei n.º 56/84/M (Defesa do património arquitectónico, paisagístico e cultural) existem disposições claras sobre as responsabilidades de conservação do património cultural e os encargos com as respectivas despesas. Na última fase da investigação, o CCAC verificou que na realização das acções de conservação da Fábrica de Panchões Iec Long, o IC não exerceu de forma plena as competências que o regime jurídico lhe atribui, dando origem a situações de incumprimento da lei e de embaraço.
2. Na conservação da Fábrica de Panchões Iec Long, o IC suportou as despesas resultantes de trabalhos de reparação e reordenamento. No entanto, nos documentos disponibilizados pelo IC não se encontra fundamento que justifique o facto de tais despesas terem sido adiantadas pelo IC e não pelo próprio proprietário, bem como também não se constata que o IC tenha cobrado ao “proprietário” da Fábrica de Panchões Iec Long o montante de mais de \$ 5.000.000,00 patacas entretanto despendidos por aquele serviço para fazer face às despesas de conservação.
3. No artigo 39.º da Lei de Salvaguarda do Património Cultural é consagrado o regime de “Obras de conservação obrigatória”, o qual prevê expressamente que compete ao IC efectuar a vistoria dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação, requerer ao Tribunal a autorização de acesso às construções, pedir ao proprietário

para efectuar obras de conservação, promover a execução de obras de conservação constituindo porém as respectivas despesas encargo do proprietário e efectuar a cobrança coerciva das mesmas.

4. Avaliar se a Fábrica de Panchões Iec Long reúne ou não as condições para ser classificada como património cultural e da abertura ou não do procedimento da respectiva classificação, depende de decisão especializada do IC. Por outro lado, o IC afirmou que a fábrica não se encontra ameaçada de danificação ou extinção imediata e também não foi tido em consideração, até ao momento, dar prioridade à abertura deste procedimento, mas tendo em consideração que o Governo da RAEM fez permuta do terreno e o IC custeou as despesas com a conservação da fábrica, a abertura do procedimento de classificação da Fábrica de Panchões Iec Long é necessária e de certo modo premente.
5. Quando da realização das acções de conservação, embora o IC tenha tido conhecimento da complexidade das questões relacionadas com a propriedade da Fábrica de Panchões Iec Long, não foram pedidas quaisquer informações junto dos serviços de obras públicas ou de cadastro sobre a propriedade desta fábrica. Na Lei de Salvaguarda do Património Cultural vigente é consagrado um regime para resolução de propriedade de bens imóveis classificados ou em vias de classificação, as acções de conservação e classificação da Fábrica de Panchões Iec Long seriam mais bem sucedidas desde que fossem realizadas em conformidade escrupulosa com o disposto na lei.

Pelo exposto, e na sequência da investigação do caso da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, o CCAC apresenta as seguintes conclusões e sugestões:

1. O Termo de Compromisso sobre a permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long que foi firmado em 10 de Janeiro de 2001 entre o Governo da RAEM, representado pelo então Director da DSSOPT, e a Sociedade de Baía da Nossa Senhora da Esperança não está em conformidade com o disposto na antiga Lei de Terras em matéria de troca de terrenos e, do ponto de vista jurídico, tem por base um “objecto impossível”, pelo que não é legalmente vinculativo para o Governo da RAEM, sendo nulo o acordo da permuta de terrenos;
2. A natureza e o destino do terreno que forma a Fábrica de Panchões Iec Long devem ser determinados de acordo com as informações do registo predial e a legislação em vigor, não tendo o Governo da RAEM qualquer encargo para com a Sociedade de Baía da Nossa Senhora da Esperança ou quaisquer outras empresas a nível de concessão ou compromisso de concessão de terrenos;
3. Os serviços competentes do Governo da RAEM devem analisar de forma séria e lidar devidamente com as questões subsequentes da nulidade do acordo da permuta do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long, bem como com as questões da disputa relativa ao pagamento do prémio adicional do Lote BT27 na Taipa e da concessão de terrenos à Shun Tak S.A.;
4. No exercício das competências de gestão de solos, os serviços competentes das obras públicas devem cumprir rigorosamente o “princípio da legalidade” e assumir, sem excepções, o “dever de fundamentação”;

5. As acções de conservação da Fábrica de Panchões Iec Long levadas a cabo pelo IC devem ser realizadas em conformidade escrupulosa com o regime previsto na Lei de Salvaguarda do Património Cultural.

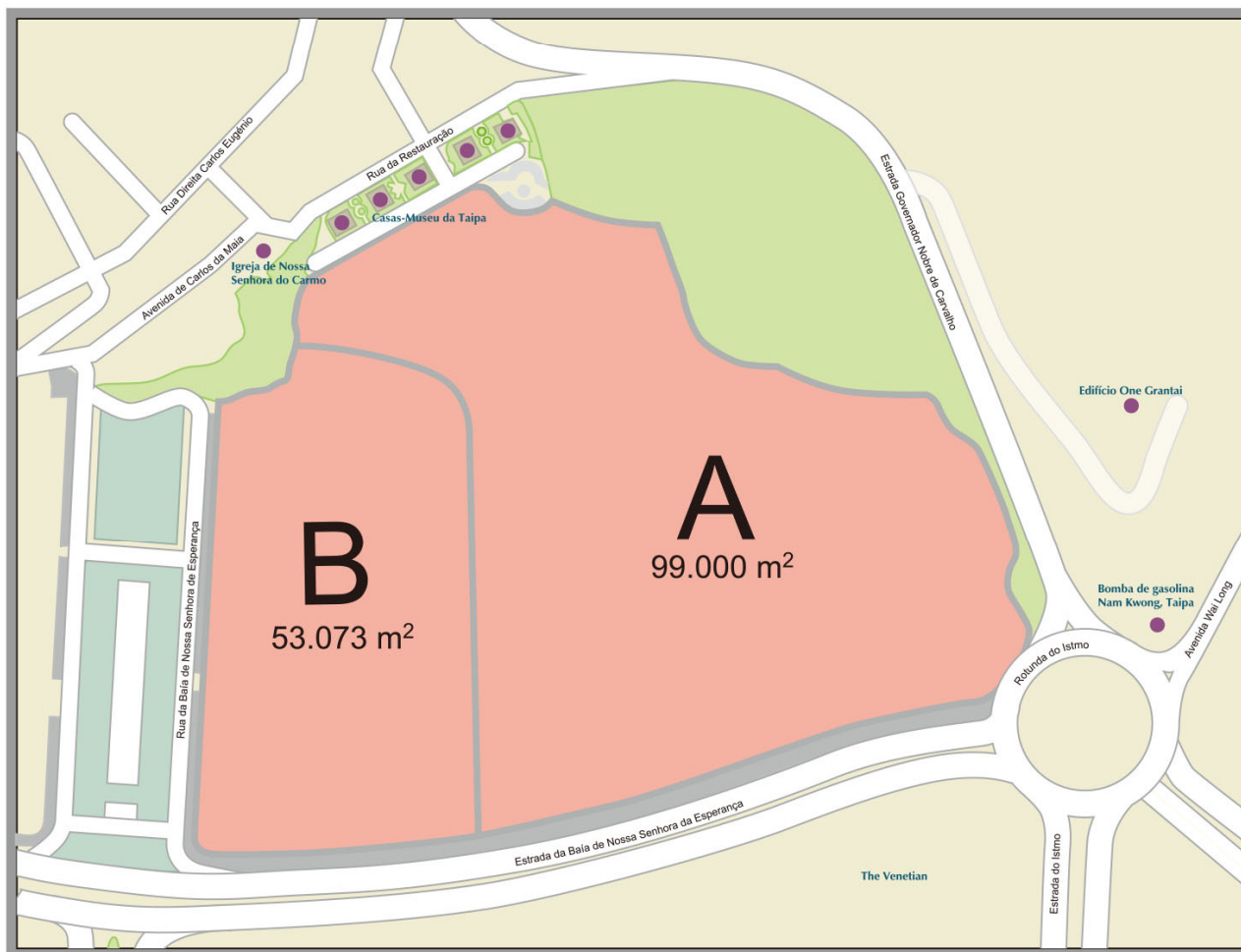
Apresenta-se, para efeitos de referência, o presente Relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo.

Comissariado contra a Corrupção, aos 20 de Junho de 2016.

O Comissário,

Cheong Weng Chon

Mapa de localização do terreno na Baía de Nossa Senhora de Esperança



**A parte cor-de-rosa representa o terreno a conceder
(Área total: 152.073 m²)**

Mapa de localização das parcelas de terreno onde fica situada a Fábrica de Panchões Iec Long

