



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

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO PARA OS ASSUNTOS DE TERRAS E CONCESSÕES PÚBLICAS

Relatório n.º 1/V/2015

Assunto: Acompanhamento do “Ponto de situação da retoma dos terrenos desaproveitados”

I INTRODUÇÃO

1. Nos termos do Regimento da Assembleia Legislativa aprovado pela Resolução n.º 1/1999 e alterado pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009 e 1/2013, foi criada a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas (doravante designada por Comissão).

2. Nos termos do n.º 1 do artigo 77.º e artigo 88.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a Comissão aprovou, em 26 de Fevereiro de 2014, a Deliberação sobre as regras de funcionamento da Comissão, ou seja, a Deliberação n.º 1/2014 e o seu Anexo “Regras de Funcionamento da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas” (doravante designado por Regras de funcionamento).



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

3. De acordo com o n.º 2 do artigo 9.º das supra citadas “Regras de funcionamento”, “no final de cada sessão legislativa a Comissão pode elaborar um relatório ou parecer das actividades prosseguidas e dos assuntos analisados nessa sessão”.

4. Embora a Comissão não tenha concluído os trabalhos de acompanhamento sobre a retoma dos terrenos desaproveitados, pretende proceder já a uma apresentação preliminar dos trabalhos iniciados, daí a elaboração do presente relatório.

II

CONTEXTUALIZAÇÃO DA MATÉRIA ACOMPANHADA

5. Como todos sabem, os recursos de terras da RAEM são bastante preciosos e limitados. O “Aproveitamento útil e efectivo dos terrenos” é um dos importantes princípios básicos da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras)¹, que entrou em vigor no dia 1 de Março de 2014, e para assegurar o uso oportuno e racional dos terrenos, otimizar a utilização de solos, bem como responder às mudanças decorrentes do desenvolvimento social e às necessidades prementes da população, a Comissão, desde a sua criação, tem sempre dedicado a sua atenção à situação dos terrenos não aproveitados durante longos períodos de tempo.

6. Na verdade, a 4.ª Assembleia Legislativa também acompanhou o problema dos terrenos desaproveitados através da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas da altura.

¹ Vide alínea 2) do artigo 2.º da Lei n.º 10/2013 – Lei de Terras.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'con', 'AS', and 'Clem'.

7. A referida Comissão indica no Relatório n.º 1/IV/2010 o seguinte: “está a ser dada importância e está a ser acompanhada a situação do aproveitamento dos terrenos concedidos, e quanto aos casos em que os mesmos não são desenvolvidos ou o são, mas lentamente, o Governo solicita aos concessionários que cumpram as cláusulas contratuais e que concluam os projectos nos prazos definidos. Por forma a salvaguardar que os terrenos concedidos sejam aproveitados racionalmente e no prazo estipulado, o Governo está já a acelerar de forma ordenada o tratamento da questão dos terrenos por desenvolver. E quanto aos casos de incumprimento dos procedimentos consagrados nos contratos de concessão, independentemente do sector a que os terrenos pertençam, sejam do jogo ou não, o Governo vai, de acordo com a lei e tendo em conta cada caso, iniciar os necessários procedimentos para o respectivo acompanhamento e resolução. Quanto aos casos dos terrenos concedidos que ficam por desenvolver, injustificadamente e durante longos períodos de tempo, o Governo não vai afastar a hipótese de adoptar medidas punitivas, nomeadamente, avançar com a declaração de caducidade das respectivas concessões..”.

Segundo a explicação dos representantes do Governo na altura, “o não desenvolvimento de terrenos é uma questão relativamente complexa, visto que nalguns casos tal se deve a alterações do plano de desenvolvimento urbanístico e noutros a exigências decorrentes do desenvolvimento, e assim sendo, não se podem atribuir responsabilidades aos concessionários. Neste momento, o Governo está a proceder à análise preliminar de uma série de casos relativos a terrenos por desenvolver, tendo-os já dividido em dois tipos – casos em que podem atribuir-se responsabilidades aos concessionários e casos em que tal não é possível – assim como enviou cerca de 30 cartas aos concessionários, solicitando-lhes explicações. Depois de recebidas as referidas explicações por escrito, o Governo vai proceder a uma nova análise, para verificar se a responsabilidade pode ser concretamente atribuída ao respectivo concessionário. Caso se confirme que o atraso é grave e irracional, vai então, de acordo com a legislação em vigor, dar início aos



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

procedimentos para reaver os terrenos em causa. A maior parte dos concessionários inquiridos já respondeu, mas há que aguardar por análises mais pormenorizadas para se saber se vão aplicar-se penalizações, reaver os terrenos em causa, etc.. O Governo manifestou que vai atempadamente divulgar o ponto de situação dos seus trabalhos junto da sociedade.

Por outro lado, o Governo já iniciou os seus trabalhos preparatórios para a criação de mecanismos que visam evitar casos de terrenos por desenvolver, e vai reforçar a aplicação de sanções quando o prazo de desenvolvimento estipulado nos contratos de concessão não é cumprido.”

8. Além disso, quanto ao problema dos terrenos desaproveitados, aquela Comissão afirma no Relatório n.º 1/IV/2011 o seguinte: “na realidade, os ditos “terrenos por desenvolver” não são um conceito utilizado na Lei de Terras, são de forma geral aqueles terrenos que foram concedidos e não foram aproveitados pelos concessionários. Durante a discussão, os representantes classificaram os casos de “terrenos por desenvolver” como casos em que os terrenos não foram desenvolvidos dentro do prazo estipulado na lei ou nos respectivos contratos por culpa do concessionário, e em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao mesmo.”

“Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, em 2009, o Governo começou a tratar dos terrenos por desenvolver, procedeu a uma análise da situação de 113 terrenos por aproveitar depois de ultrapassado o prazo previsto, envolvendo terrenos destinados essencialmente a cinco utilidades: habitação; indústria; escritórios; comércio; e hotelaria. E segundo os casos em que pode haver lugar à imputação de responsabilidades e segundo o ponto da situação dos terrenos desaproveitados, são seis as situações dos terrenos: 1) 48 terrenos em relação aos quais há lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário; 2) 34 terrenos não desenvolvidos devido a razões de planeamento urbanístico; 3) 10 em



ca
美

acompanhamento/revisão do contrato de concessão já concluída; 4) 12 em acompanhamento/processo de apreciação da planta concluída; 5) 4 em processo judicial/transmissão; e 6) 5 com licença de ocupação emitida.”.

3

“De acordo com os princípios acima mencionados e após as análises preliminares efectuadas pelo Governo, foram identificados 48 terrenos em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário, de entre os quais 12 estão situados na península de Macau e 36 nas ilhas.”.

ob
A

9. Tendo em conta que de 2011 até agora já se passaram 4 anos, e que, durante esse período, já foi aprovada a Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), a Comissão entende que é necessário proceder ao acompanhamento atempado da recuperação dos referidos 48 terrenos, cujo estado de não aproveitamento poderá ser, eventualmente, imputável aos concessionários, com vista a que a sociedade possa — saber se é útil e efectivo o aproveitamento dos recursos de terrenos por parte dos concessionários.

ob
Chm

10. Assim sendo, em 16 e 23 de Junho e em 13 de Agosto de 2015, a Comissão realizou, respectivamente, três reuniões, tendo ouvido, nas reuniões de Junho, a apresentação de vários representantes do Governo, inclusivamente a do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, se procedeu à discussão e troca de opiniões com base na situação sobre os terrenos desaproveitados, apresentada por aqueles representantes. Para além disso, as referidas reuniões contaram também com a presença de vários deputados não membros da Comissão.

III

O essencial da discussão levada a cabo nas reuniões



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

[Handwritten signatures and initials]

11. Nas reuniões, a Comissão ouviu, em primeiro lugar, a apresentação dos representantes do Governo sobre a situação e o andamento do processo de recuperação dos 48 terrenos, que, em 2011, foram classificados como desaproveitados e as respectivas responsabilidades eventualmente imputáveis aos concessionários. Posteriormente, ambas as partes avançaram com a discussão e troca de opiniões sobre a questão em causa.

12. Segundo a apresentação dos representantes do Governo, de entre estes 48 terrenos cujo desaproveitamento poderia ser, eventualmente, imputável aos concessionários, 18 viram já a sua declaração de caducidade da concessão publicada no Boletim Oficial da RAEM, designado por B.O.; em breve será publicada, em B.O., a declaração de caducidade da concessão em relação a 5 deles; a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (doravante designado por DSSOPT) está a estudar e a analisar a situação de 9 deles; e quanto aos restantes 16 terrenos, o Governo não os incluiu, após a respectiva análise, no âmbito dos terrenos desaproveitados por responsabilidades imputáveis aos concessionários. O respectivo conteúdo encontra-se no documento apresentado pelo Governo (cf. Anexo).

13. **Declaração da caducidade da concessão de 18 terrenos** - Segundo a explicação dos representantes do Governo, a declaração da caducidade da concessão destes terrenos deve-se, principalmente, ao facto de os concessionários não terem cumprido o contrato de concessão. Até à data, já foi declarada a caducidade da concessão de 18 terrenos envolvendo uma área total de 57.471 m².

Segundo os representantes do Governo, já foram iniciados os respectivos trabalhos sequentes para a recuperação dos terrenos. Após a publicação da declaração da caducidade de concessão no B.O., a DSSOPT notificou os respectivos concessionários mediante carta registada com aviso de recepção. Até



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

ca
美

ao momento, já se registaram 6 reclamações e 4 recursos contenciosos, apresentados por concessionários.

Considerando que os referidos reclamações e recursos contenciosos não produzem efeitos suspensivos, a DSSPOT avançará, após confirmada a conclusão da notificação, com o processo de despejo para recuperar os terrenos em causa. São, no total, 10 terrenos em condições para se dar início ao processo de despejo, enquanto em relação aos outros 8, ainda se está na fase de notificação.

3
C
A
Clem

Entre os referidos 10 terrenos contam-se 3 para fins habitacionais e 7 para fins industriais.

— Apesar de o Governo ter já declarado a caducidade de concessão daqueles 18 terrenos, a Comissão entende que necessita ainda de acompanhar os seguintes assuntos: quando é que o Governo vai concluir os trabalhos de despejo, e quantos serão, efectivamente, os terrenos recuperados depois dos respectivos processos judiciais.

14. Declaração, em breve, da caducidade de concessão de 5 terrenos - Segundo o Governo, a caducidade da concessão de mais 5 terrenos será declarada em breve. A Comissão continuará, então, a acompanhar, a respectiva situação de recuperação dos terrenos.

15. O Governo está a estudar a situação de 9 terrenos - Segundo os representantes do Governo, a DSSOPT está a analisar e a estudar a situação de 9 terrenos, e, até ao momento, não foi tomada nenhuma decisão. No fim, poderá haver lugar a uma eventual decisão de imputar responsabilidades aos concessionários e de se declarar a caducidade das concessões, no entanto, também é possível chegar à decisão de não imputar responsabilidades aos concessionários. Por isso, a Comissão tem que acompanhar o assunto.



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

16. São 16 os terrenos em que as responsabilidades não são imputáveis aos concessionários (conhecidos como “terrenos libertados”) - Se aos 48 terrenos, cujas responsabilidades podem, eventualmente, ser imputáveis aos concessionários, se retirarem os referidos 32 terrenos, restam 16 terrenos desaproveitados, segundo as afirmações do Governo. Porém, este referiu na reunião que estes 16 terrenos não iam ser incluídos no âmbito dos terrenos cujo desaproveitamento era imputável aos concessionários.

Após a primeira reunião, a Comissão entendeu que o Governo necessitava de esclarecer, ponto por ponto, todos os processos e as razões que tinham levado a que as responsabilidades passassem de “eventualmente imputáveis” para “inimputáveis” em relação aos referidos 16 terrenos, assim como necessitava de divulgar os dados relacionados com os mesmos, por exemplo, a sua localização, finalidade, área, etc..

Em resposta ao pedido da Comissão, os representantes do Governo esclareceram, na segunda reunião, a situação, uma a uma, daqueles 16 terrenos, e facultaram as devidas informações.

1.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 12/SAES/87 e Despacho n.º 218/SAOPH/88, sito na Ilha Verde. O concessionário construiu um edifício simples para servir de oficina e estacionamento de autocarros. Pelo que não consideramos, de forma maneira geral, um terreno não aproveitado.

2.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 56/SOPT/03, sito no tardo de S. Tiago, para fins hoteleiros. O Governo ainda não conseguiu definir a planta de condições urbanísticas devido à alteração do planeamento urbanístico, motivo que justifica o atraso do aproveitamento do terreno por parte do concessionário.



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

3.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 15/SATOP/93, Despacho n.º 54/SATOP/95 e Despacho n.º 2/SATOP/98, sito na zona do Porto Exterior, no tardo do Hotel Rio. As obras de construção do edifício já estão concluídas, contudo, registaram-se alguns problemas técnicos aquando da vistoria. A altura exigida por andar nos edifícios comerciais é 3 metros, e neste caso existe uma diferença de menos de 5 centímetros, portanto, ainda não foi emitida a respectiva licença.

4.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 91/SATOP/94, sito na zona de Nam Van, perto do Hotel Emperor, destinado a escritórios e fins comerciais. As fundações e a cave, para o estacionamento de veículos, já se encontram concluídas, portanto, considera-se que parte do terreno foi aproveitado.

— 5.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 32/SOPT/01 e Despacho n.º 67/SOPT/04, sito na zona dos NAPE, perto do Centro Económico de Kun Iam, destinado a fins comerciais e habitacionais. O Governo autorizou a transmissão da concessão e o prolongamento do prazo de aproveitamento do terreno. As obras estão prestes a terminar.

6.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 43/SOPT/01, sito em frente ao Centro Cultural de Macau, destinado a fins comerciais, habitacionais e hoteleiros. O Governo emprestou o terreno a uma sociedade do jogo para a realização de uma exposição e para o estacionamento provisório de veículos. O concessionário solicitou o prolongamento do prazo de aproveitamento do terreno, mas o Governo não deu resposta a esse pedido.

7.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 185/GM/89, sito na zona do Pac On. A situação deste terreno é idêntica à do 1.º terreno, isto é, o concessionário construiu um edifício simples para servir de oficina e estacionamento de autocarros.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and other illegible marks.

Pelo exposto, está em conformidade com a finalidade de aproveitamento do terreno, pelo que foi autorizado o prolongamento da sua concessão.

8.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 35/SATOP/94, sito nas antigas instalações da Universidade de Macau, junto ao Pagode – Templo Kun lam. Este terreno foi adjudicado em hasta pública e destinado à construção de moradias unifamiliares. O Governo autorizou a permuta do terreno, contudo, até à data, ainda não notificou o concessionário para dar sequência às respectivas formalidades.

9.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 90/SATOP/98, sito à entrada da Ponte da Amizade. Inicialmente, o terreno destinava-se a escritórios, armazéns e fins industriais, mas actualmente serve de depósito de equipamentos da construção civil. O Governo autorizou a alteração da finalidade do terreno mas, posteriormente, devido às alterações do planeamento urbanístico da zona do Pac On, não se emitiu — a planta de condições urbanísticas, o que impossibilitou o aproveitamento do terreno.

10.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 173/SATOP/97, sito na ilha da Taipa, junto à Estrada Governador Albano de Oliveira, tendo por finalidade a construção de um hotel.

11.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 32/SATOP/98, sito na ilha da Taipa, junto à Estrada Governador Albano de Oliveira, tendo por finalidade a construção de um edifício comercial, habitacional, equipamentos sociais e estacionamento.

12.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 13/SATOP/98, sito na ilha da Taipa, junto à Estrada Governador Albano de Oliveira, tendo por finalidade a construção de um edifício habitacional e estacionamento.



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

ca
美
3
CS
A
J
Ch

As situações destes últimos três terrenos são semelhantes e estão incluídos na área pertencente ao hipódromo. O concessionário apresentou um pedido ao Governo, contudo, como não obteve resposta, o terreno ainda continua por aproveitar.

13.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 100/SATOP/01 e Despacho n.º 31/SOPT/12, sito na zona do COTAI. O terreno não foi considerado como não aproveitado porque está em processo a alteração do contrato.

14.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 46/SOPT/04, Despacho n.º 49/SOPT/04 e Despacho n.º 84/SOPT/06, sito na Taipa, no antigo Hotel Grand Waldo, e é composto por duas parcelas. Está já finalizado o aproveitamento da parcela "A1" com uma área de 36,640 m², e continua por aproveitar a parcela "A2" com uma área de 1,723 m². Assim sendo, não foi considerado como terreno não aproveitado.

15.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 98/SOPT/03, sito na Taipa, junto à Estrada da Ponta da Cabrita, destinado à expansão do Cemitério "Hau Si". O concessionário tem encargos especiais a suportar, nomeadamente, construir um cemitério e entregá-lo ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, e construir ainda um passeio para peões e estacionamento. O aproveitamento do terreno está atrasado porque o Governo nunca apresentou o projecto de construção.

16.º Terreno: Publicado no B.O., Despacho n.º 2/SOPT/2006, sito na zona do COTAI, destinado à construção de um parque temático. Este terreno está emprestado para ser utilizado, provisoriamente, como heliporto e centro de formação, daí o atraso no seu desenvolvimento por parte do concessionário.

Segundo os representantes do Governo, recorreu-se apenas ao sistema informático para a pesquisa dos 48 terrenos em que a responsabilidade é imputável



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and 'A', and several illegible signatures.

aos concessionários, mas não foi feita uma análise detalhada, caso a caso, nem houve lugar a qualquer audiência. Posteriormente, o Governo procedeu a uma análise caso a caso daqueles 48 terrenos, baseada nos procedimentos aplicados aos terrenos não aproveitados, e tomou a decisão de não considerar aqueles 16 terrenos como desaproveitados por responsabilidade dos concessionários. O fluxograma dos referidos procedimentos é o seguinte:

- (1) Depois de identificados os 48 terrenos, segue-se a notificação do concessionário para apresentação da justificação sobre o não aproveitamento do terreno;
- (2) Apresentação da justificação pelo concessionário;
- (3) Análise da justificação apresentada;
- (4) Elaboração do parecer jurídico sobre a justificação apresentada;
- (5) Envio do parecer jurídico para análise do Grupo de Trabalho Jurídico;
- (6) Elaboração de informação com proposta de decisão;
- (7) Envio de proposta de decisão de declaração de caducidade ao concessionário para efeitos de audiência prévia;
- (8) Análise da resposta apresentada pelo concessionário e elaboração de relatório devidamente fundamentado;
- (9) Elaboração de informação final com proposta de decisão;
- (10) Envio do processo à Comissão de Terras para parecer;
- (11) Emissão de parecer favorável da Comissão de Terras; e
- (12) Declaração de caducidade e publicação do respectivo despacho no B.O..

Segundo o Governo, a decisão de não classificar os 16 terrenos como não aproveitados e de imputar responsabilidades aos concessionários foi tomada pelo governo anterior.

Depois da apresentação do Governo, todos os membros da Comissão entendem que se a maioria dos terrenos acima referidos não foi aproveitada dentro do prazo estipulado for devido a atrasos administrativos, por que é que, naquela altura, o Governo definiu a imputação de responsabilidades aos concessionários? Qual é o seu fundamento? A Comissão está insatisfeita com os atrasos administrativos e com a falta de transparência no tratamento das informações.



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

ca
A
3
A
A
A
A

Alguns entendem que o Governo deve responsabilizar-se e definir medidas de aperfeiçoamento para evitar que situações congéneres se venham a repetir por razões de alteração dos planos urbanísticos, não definição das plantas de condições urbanísticas, morosidade na aprovação dos projectos e não notificação dos concessionários para tratamento das formalidades, situações que resultam em atrasos no desenvolvimento dos terrenos por parte dos concessionários. Alguns membros da Comissão perguntaram o seguinte: quais são os actuais mecanismos para a prorrogação do prazo de aproveitamento? O Governo vai compensar o tempo perdido? Qual vai ser a compensação em termos de tempo?

Segundo as explicações dos representantes do Governo, o prazo máximo concedido para o aproveitamento de terrenos é 48 meses, e se o Governo se atrasar, há lugar ao prolongamento desse prazo.

A adopção do sistema informático para a pesquisa de informações sobre os 48 terrenos e para a sua classificação como não aproveitados suscitou dúvidas entre alguns membros da Comissão, porque as informações divulgadas pelo Governo em 2011 resultaram de uma análise que durou dois anos e que não foi efectuada de forma descuidada. Consultando o relatório n.º 1/IV/2011, constatámos que, naquela altura, foram identificados 48 terrenos em relação aos quais poderia, eventualmente, haver lugar à imputação de responsabilidades aos concessionários, enquanto que nos restantes 65 terrenos tal já não se verifica, por razões de alteração dos planos urbanísticos, de revisão dos contratos de concessão, de propositura de processo judicial, etc.. Por isso, alguns membros da Comissão levantaram dúvidas quanto aos 16 terrenos, se estes não faziam parte daqueles 48 terrenos divulgados na altura.

Quanto à decisão de não classificar os 16 terrenos como terrenos não aproveitados por responsabilidade imputável aos concessionários ter sido tomada



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

pelos membros da Comissão solicitaram ao Governo que explicasse quando é que, em concreto, tal decisão tinha sido tomada.

Alguns membros da Comissão quiseram saber do ponto de situação de execução da antiga Lei de Terras e como é que o Governo fiscaliza os concessionários em relação ao cumprimento dos prazos de aproveitamento dos terrenos. Um deles solicitou ao Governo que prestasse algumas informações, nomeadamente, quantos casos ultrapassaram o prazo de aproveitamento (por exemplo 10 anos ou 15 anos) durante a vigência da antiga Lei de Terras, em relação aos quais: foi autorizada a revisão do respectivo contrato, emitida autorização para o início de obras, e permitida a venda de prédios em construção e respectiva hipoteca? Em 2003, quando a economia começou a crescer, quantas concessões de terrenos tiveram a ver com pedidos de alteração do contrato de concessão por razões de mudança do ambiente económico, como por exemplo, o aumento do número de andares para 10 e depois para 20? Quantos casos têm a ver com pedidos de alteração da finalidade de industrial para habitacional?

Segundo os representantes do Governo, vai haver lugar ao aperfeiçoamento da gestão, por forma a reduzir eventuais falhas. Assim, vai ser criado um grupo de trabalho responsável pelo estabelecimento de um sistema aperfeiçoado de fiscalização dos contratos da concessão de terrenos, para acompanhar, principalmente, os contratos, fiscalizar, com maior rigor, o aproveitamento dos terrenos, determinar a fiscalização e a aplicação de penalidades, por etapas, como por exemplo, definir claramente que os pedidos de projectos devem ser apresentados num prazo fixado, não se devendo apenas chamar à atenção dos concessionários quando todos os prazos já expiraram. No futuro, vai ser criado, através de um sistema informático, um alerta de expiração do prazo de cada etapa, e vão ainda ser definidas penalidades para essa expiração, para além das penalidades gerais.



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

Quanto aos atrasos no aproveitamento de terrenos resultantes de atrasos administrativos, segundo o Secretário, será ele próprio a assumir as responsabilidades e não a imputá-las aos seus subordinados. E quanto aos casos em que se registaram demoras por parte do Governo, aquele vai autorizar a prorrogação do prazo de aproveitamento, mas se os 25 anos de prazo definido para a concessão provisória for excedido, não há lugar a renovação nos termos do artigo 48.º da Lei de Terras, e não há excepções.

17. As concessões provisórias não podem ser renovadas - Segundo o Governo, o prazo de 25 anos da concessão provisória de 4 dos 16 referidos terrenos já terminou, isto é, o prazo do 1.º terreno terminou em 2013, o prazo do 7.º terreno terminou em 2014 e o prazo dos 5.º e 6.º terminou em 27 de Julho do corrente ano.

— Alguns membros da Comissão e deputados não membros da Comissão manifestaram as suas preocupações com a impossibilidade de renovação das concessões provisórias, prevista no artigo 48.º da Lei de terras, uma vez que a concessão provisória pode ter implicações com os direitos dos pequenos proprietários que compraram fracções em construção, e com os bancos, que concederam elevados empréstimos com base na hipoteca das fracções. Se a impossibilidade de renovação resultar na caducidade da concessão provisória, as eventuais vítimas serão os pequenos proprietários e os bancos. Para além disso, os motivos para o não aproveitamento de terrenos dentro do prazo da concessão podem ser imputáveis ao concessionário ou ao Governo, e este não faz qualquer distinção na aplicação da lei, portanto, a aplicação uniforme da caducidade vai originar problemas graves. Um membro da Comissão e um deputado não membro perguntaram ao Governo se as concessões provisórias vão ser publicadas no B.O. depois do termo do prazo da concessão, com vista à produção dos devidos efeitos jurídicos.



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

美 Ca
A

Um deputado considera que existe uma diferença entre a recuperação dos terrenos não aproveitados e a impossibilidade de renovação das concessões provisórias cujo prazo é de 25 anos. Actualmente, o prazo máximo de aproveitamento é de 48 meses em geral, enquanto o prazo das concessões provisórias é de 25 anos. Há situações em que o prazo de aproveitamento se prolonga, constantemente, até 25 anos, mas o concessionário ainda não finalizou o aproveitamento do terreno. Em quantas dessas situações é que o não aproveitamento não foi imputado, na totalidade, ao concessionário? Os pequenos proprietários compraram fracções em construção e os bancos concederam empréstimos, tudo isto é risco. Então, a questão que se coloca é: quem é que deve assumir esse risco?

J
CS
A
A
A

Segundo alguns membros da Comissão, a nova Lei de terras tem por objectivo a boa utilização dos terrenos, evitando o açambarcamento de terras. No entanto, se — o não aproveitamento for por motivo imputável ao Governo, de que medidas de reparação é que este dispõe?

Na opinião de um deputado, o problema do artigo 48.º da Lei de terras deve ser resolvido através da revisão da lei, e como esta apresenta lacunas, vai considerar apresentar um projecto de lei para esse efeito.

Segundo os representantes do Governo, no passado, houve casos em que o não aproveitamento atempado por parte do concessionário se deveu a atrasos imputáveis ao Governo, por exemplo, na apreciação de projectos de obras, de plantas de condições urbanísticas, etc.. No entanto, neste momento, o Conselho do Planeamento Urbanístico aprova dez a onze plantas de condições urbanísticas de duas em duas semanas.

Por outro lado, o Governo concorda que o problema dos terrenos não aproveitados é diferente do da impossibilidade de renovação das concessões



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

provisórias cujo prazo é de 25 anos. Mesmo sendo certo que, em alguns casos, a DSSOPT tenha ocupado algum tempo desse prazo de aproveitamento, o prazo da concessão provisória é de 25 anos, por isso, passaram-se 25 anos sem que o concessionário tivesse concluído o aproveitamento do terreno, responsabilidade esta que não pode ser totalmente imputada àquela direcção. Quanto às concessões provisórias cujo prazo expirou, o Governo afirmou que vai estudar a possibilidade da sua publicação em B.O..

Após a assinatura da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre Macau em 1987, o Governo Português de Macau concedeu, a partir de 1988, cerca de 20 hectares de terrenos por ano, concessões que eram publicadas no B.O. no final de cada ano. Atendendo aos 25 anos de limite do prazo de concessão, desde 2013 que os prazos das concessões provisórias têm chegado, sucessivamente, ao seu termo.

— Antes da nova Lei de terras entrar em vigor, o tratamento dos casos era mais flexível. Apesar de a lei antiga também não permitir a renovação das concessões provisórias, o terreno podia ser novamente concedido ao mesmo concessionário, de forma indirecta. Os representantes do Governo adiantaram ainda que, actualmente, as autoridades advertem o concessionário da data em que termina o prazo da concessão provisória, aquando da aprovação do prolongamento do prazo de utilização. De qualquer maneira, a entidade competente só pode fazer cumprir a lei vigente, e esta não permite a renovação das concessões provisórias. O Governo está a estudar os problemas resultantes do artigo 48.º da Lei de terras, salienta que está disposto a comunicar e a trocar opiniões com a Assembleia Legislativa, e que será bem-vinda a iniciativa de apresentação do projecto de lei referido pelo deputado, para efeitos de revisão da lei em causa.

18. Aumentar a transparência dos terrenos desaproveitados – Depois da apresentação do Governo, a Comissão manteve o foco da sua atenção no aumento da transparência em relação aos terrenos desaproveitados, na actualização da lista



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the character '美' and several illegible signatures.

dos terrenos não aproveitados e na redefinição da finalidade dos terrenos recuperados através de planeamento.

O aumento da transparência em relação aos terrenos desaproveitados tem sido sempre matéria foco da atenção das Comissões de Acompanhamento. Veja-se o relatório n.º 1/IV/2011, *"No tocante aos terrenos por desenvolver, outra questão à qual a Comissão está a tomar atenção é a transparência. Para atingir esse objectivo, a Comissão entende que devem reforçar-se os aspectos seguintes: 1) devem ser transparentes as informações acerca dos terrenos não aproveitados e por desenvolver; 2) devem ser transparentes os procedimentos de investigação e tratamento dos casos dos terrenos por desenvolver. Isto porque a elevação do grau de transparência permite que a sociedade fique a saber e compreenda a situação e a forma de gestão dos terrenos, contribuindo-se assim para o aumento da credibilidade das decisões do Governo."*

Para além disso, o Governo manifesta, no mesmo relatório, que vai proceder à divulgação atempada do ponto de situação dos seus trabalhos (relativos à reversão de terrenos não aproveitados) junto da sociedade².

No entanto, na opinião de alguns membros da Comissão, o caso dos 16 terrenos referidos demonstra que o trabalho do Governo carece ainda de transparência. Este alega que a decisão quanto à imputabilidade dos concessionários dos 16 terrenos foi tomada pelo governo anterior, mas só em 16 de Junho de 2015, data da reunião da Comissão de Acompanhamento, é que foi divulgada pela primeira vez aquela decisão, o que demonstra que o Governo não acolheu as opiniões do relatório acima mencionado quanto ao aumento da transparência dos terrenos desaproveitados, que não procedeu à divulgação atempada das informações relativas aos terrenos não aproveitados e, ainda, que

² O conteúdo entre parênteses foi acrescentado – podem ver-se os pormenores respectivos no 1.º parágrafo da página 4 do presente relatório.



não cumpriu, com rigor, o princípio da informação ao público, previsto na alínea 4) do artigo 2.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

19. Actualizar a lista dos terrenos não aproveitados - Alguns membros da Comissão entendem que a lista dos terrenos não aproveitados deve ser oportunamente actualizada, nomeadamente, a parte respeitante à eventual imputabilidade dos concessionários.

No período compreendido entre 2009 e 2011, o Governo analisou 113 casos em que o aproveitamento de terrenos não satisfiz as exigências definidas, e, concluiu, à luz da análise efectuada na altura, que o não aproveitamento de 48 terrenos seria imputável aos respectivos concessionários e que, no caso dos restantes 65 terrenos, o seu não aproveitamento não seria imputável aos concessionários. No entanto, com o passar do tempo, não se pode excluir a possibilidade de surgirem novos casos em que o aproveitamento de terrenos não satisfaça as exigências definidas, entre os quais se poderão encontrar terrenos cujo não aproveitamento possa ser imputável aos concessionários. Neste sentido, alguns membros da Comissão consideram como necessária a divulgação das informações relativas aos referidos 65 terrenos, por parte do Governo.

20. Redefinir a finalidade dos terrenos recuperados através de planeamento - Segundo a apresentação do Governo, entre os 18 terrenos cuja caducidade de concessão foi declarada, são mais os destinados a fins industriais do que os destinados a fins não industriais. No entender de alguns membros da Comissão, tendo em conta o actual desenvolvimento económico, o desenvolvimento industrial continuará sujeito a certas restrições, razão pela qual se solicita ao Governo que estude a possibilidade de alterar a finalidade dos terrenos destinados a fins industriais, nomeadamente, 10 dos terrenos a recuperar, no sentido de se verificar se os mesmos reúnem condições para serem destinados à habitação, por forma a aumentar a oferta de habitação pública.



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

Os representantes do Governo, na sua resposta, revelaram que, por enquanto, ainda não existem planos sobre a finalidade dos referidos 10 terrenos. No que respeita ao aumento da oferta de habitação pública, salientaram que se mantém inalterada a política centrada nas habitações sociais e complementada pelas económicas, mas que tinham, no entanto, considerado, numa fase inicial, que alguns dos terrenos destinados a fins industriais não são, certamente, os adequados para a construção de habitação. Pode tomar-se como exemplo um terreno que vai ser recuperado, sito em Pac-On, que poderá vir a ser aproveitado para arquivo do grande volume de documentos e processos do Governo.

IV

Opiniões e sugestões

Durante as duas reuniões realizadas, a Comissão apresentou várias perguntas e solicitou ao Governo as informações respectivas. No entanto, os representantes do Governo, por limitações de tempo e por necessidade de recolher informação, não conseguiram dar resposta a todas as perguntas colocadas, tendo deixado algumas para a reunião seguinte.

Nesta fase, os assuntos que a Comissão pode e vai continuar a acompanhar incluem:

1. **Recuperação de 18 terrenos** - já foi declarada a caducidade da concessão de 18 terrenos, então, quando é que o Governo vai concluir os trabalhos de despejo? Em caso de eventuais acções judiciais, quantos terrenos é que podem ser, realmente, recuperados?



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

ca
3

2. **Declaração de caducidade de 5 terrenos e respectiva recuperação** – o Governo revelou que será em breve declarada a caducidade da concessão de mais 5 terrenos.

3. **Análise da situação de 9 terrenos** - segundo o Governo, a DSSOPT está a analisar os casos relativos a 9 terrenos, cujo resultado pode ser a imputabilidade do concessionário e a consequente declaração de caducidade da concessão, ou então a inimputabilidade do concessionário. A Comissão vai solicitar ao Governo a divulgação atempada dos resultados dessa análise.

CS
A
12
Chen

4. **Os 16 terrenos “libertados”** - no que concerne aos 16 terrenos cujo desaproveitamento não é imputável aos concessionários, o Comissariado contra a Corrupção já deu início à respectiva investigação, não havendo qualquer impedimento legal em relação aos trabalhos de acompanhamento da Comissão. No entanto, esta considera melhor aguardar a divulgação dos resultados do relatório de investigação do CCAC, para depois decidir sobre os trabalhos de acompanhamento seguintes a realizar.

5. **Ponto de situação dos restantes 65 terrenos** - nos 113 casos em que o aproveitamento de terrenos não satisfaz as exigências definidas, objecto de análise do Governo, após descontados os referidos 48 terrenos, restam ainda 65, em relação aos quais, no entanto, o público nada sabe sobre a respectiva situação de aproveitamento. A Comissão irá então solicitar ao Governo informações relativas aos terrenos em causa, para efeitos de acompanhamento.

V

Conclusões



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the Chinese characters '美' and '之', and several illegible signatures.

Em conclusão:

- 1) Entregar o presente relatório ao Sr. Presidente da Assembleia Legislativa e propor a distribuição do mesmo a todos os Deputados;
- 2) Enviar o presente relatório ao Governo.

Macau, 13 de Agosto de 2015.

A Comissão,

Ho Ion Sang
(Presidente)

Chan Melinda Mei Yi
(Secretária)



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

Handwritten notes in the top right corner, including a checkmark and some illegible characters.

Handwritten signature of Kwan Tsui Hang

Kwan Tsui Hang

Handwritten signature of Kou Hoi In

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Handwritten signature of Tsui Wai Kwan

Tsui Wai Kwan

Handwritten signature of Au Kam San

Au Kam San

Handwritten signature of Chan Iek Lap

Chan Iek Lap



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

Ma Chi Seng
Ma Chi Seng

宋碧琪
Song Pek Kei

Ca
美
3
Am
Clm



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including the Chinese characters '英子' (Ying Zi) and several illegible signatures.

ANEXO

48個未能按預期完成土地利用的個案狀況總表
 Tabela de situação de 48 processos dos terrenos que não foram aproveitados como previsto

	土地位置 Localizaçã		用途 Finalidade								
	地段 Lote	地段 Lote	住宅 Habitação	土地面積 Área do terreno (m ²)	商業 (Comércio)	住宅 Área do terreno (m ²)	工業 Indústria	土地面積 Área do terreno (m ²)	住宅 Área do terreno (m ²)	酒店 Hotel	土地面積 Área do terreno (m ²)
已刊登公報的案卷 Processos publicados no B.O.	18		8	29,414			8	25,448			
準備刊登公報的案卷 Processos a ser publicados no B.O.	5		3	24,124			2	3,406			
處理中的案卷 Processos em procedimento	9		4	78,144			3	11,369		1	107,573
不具條件宣告批給失敗的案卷 Processos que não se encontram em condições para declarar caducidade	16		5	36,300			4	158,054		5	162,948
總數 Número total :	48		20	167,982			17	198,277		6	270,521

Handwritten signatures and initials, including "Ar Clar" and a signature that appears to be "W".