Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng

Anexos:

1. Mapa comparativo de alguns artigos da Lei n.°10/2013-Lei de Terras e da versão inicial da proposta de lei

2. Parecer n.° 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa

3. Extracção parcial do Plenário de 3 de Janeiro de 2013 (Apresentação da proposta de lei)

4. Extracção parcial dos Plenários de 4 e 5 de Fevereiro de 2013 (Apreciação e votação na generalidade da proposta de lei)

5. Resultado da votação na generalidade – Plenário de 5 de Fevereiro de 2013

6. Extracção parcial dos Plenários de 12 de Agosto de 2013 (Apreciação e votação na especialidade da proposta de lei)

7. Resultado da votação na especialidade – Plenário de 12 de Agosto de 2013

(Tradução)

Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng

Introdução

Em 28 de Junho de 2016, o Deputado Tong Io Cheng apresentou ao Presidente da Assembleia Legislativa (AL) o projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013" e o projecto de deliberação do Plenário para a adopção do processo de urgência relativamente ao referido projecto de lei. De seguida, os supra citados projectos de lei e de deliberação foram distribuídos à Mesa, pelo Presidente da AL, para efeitos de emissão de parecer sobre a sua conformidade com o Regimento da AL[1], doravante designado por Regimento.

Assim, exercendo as competências previstas na alínea f) do artigo 17.º do Regimento, a Mesa reuniu-se nos dias 14 de Julho de 2016 e 28 de Março de 2017 para a discussão do assunto em causa e emissão do presente parecer.

A fim de facilitar a leitura, o presente parecer está organizado sob a seguinte estrutura:

Introdução
I. Teor dos projectos de lei e de deliberação
II. Procedimento de verificação preliminar
(1) Objecto do procedimento de verificação preliminar
(2) Base constitucional do procedimento de verificação preliminar

[1] Aprovado pela Resolução da AL n.º 1/1999, e alterado sucessivamente pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009, 1/2013 e 1/2015.

(3) Pensamento legislativo dos artigos 104.º e 105.º

(4) Proceder à verificação preliminar do projecto de lei em causa nos termos do Regimento

III. Lei interpretativa

IV. Intenção legislativa da nova Lei de terras

(1) Porque é que é preciso verificar e confirmar a intenção legislativa da nova Lei de terras?

(2) Como é que se pode verificar e confirmar a intenção legislativa da nova Lei de terras?

(3) Verificar a intenção legislativa a partir do texto e da letra

(4) Verificar a intenção legislativa a partir da lógica do sistema

(5) Verificar a intenção legislativa a partir do processo legislativo

(6) Verificar a intenção legislativa a partir do processo de aplicação da lei

(7) Breve conclusão

V. Política do Governo

(1) Introdução

(2) Prática legislativa pertinente em Macau

(3) Normas e prática legislativa pertinentes em Hong Kong

(4) Entendimento da expressão "atinente à política do Governo"

(5) A iniciativa legislativa em apreço é ou não é "atinente à política do Governo"

VI. Processo de urgência

VII. Forma de iniciativa

VIII. Conclusão

I. Teor dos projectos de lei e de deliberação

(1) Segue-se a transcrição integral do projecto de lei, apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, e da respectiva Nota Justificativa:

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2016

(projecto de lei)

Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei procede à interpretação do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013.

Artigo 2.º

Norma interpretativa

Interpretado em harmonia com o disposto nos números 1 e 3 do art. 8.º do Código Civil e com o disposto no n.º 2 do art. 9.º do mesmo Código, o n.º 5 do art.104.º da Lei n.º 10/2013 estabelece que, a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno e, bem assim, da respectiva concessão, pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo,

sempre que haja motivo não imputável ao concessionário e que tal motivo seja, no entender do Chefe do Executivo, justificativo.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação, produzindo efeitos desde a entrada em vigor da Lei n.º 10/2013.

Aprovada em de de 2016.

O Presidente da Assembleia Legislativa, _____

Ho Iat Seng

Assinada em de de 2016.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, _____

Chui Sai On

Nota Justificativa

"Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013"

(projecto de lei)

- Com a entrada em vigor da nova Lei de terras, foram diversos os terrenos cujas concessões foram objecto de declaração de caducidade por serem ainda provisórias no termo do respectivo prazo. Mais concessões de terrenos vão enfrentar a situação de caducidade em breve, de modo que os investidores que investiram nos terrenos, as instituições financeiras, terceiros de boa-fé e credores se vêem colocados numa situação de impasse.

- Em alguns dos casos em que foi declarada a caducidade do direito de concessão por arrendamento foi apenas invocado o decurso do prazo de concessão de 25 anos previsto na Lei de Terras e que o referido terreno não fora aproveitado; o titular do cargo responsável pela área das Obras Públicas manifestou por diversas vezes que, com o decurso do prazo de concessão de 25 anos, a concessão deve ser declarada caducada e o terreno concedido devolvido ao Governo.

- Por outro lado, os respectivos concessionários referiram que ao longo dos anos têm apresentado diversos requerimentos para o desenvolvimento dos terrenos, sem que tenham obtido qualquer resposta da parte da Administração, razão pela qual muitas situações são da responsabilidade da Administração (por exemplo, a não

conclusão do planeamento urbanístico, protecção do património cultural, entre outros).

- De acordo com relatos de jornais locais, e bem assim nas palavras do próprio, que se reproduzem de seguida, Sua Excelência o Chefe do Executivo confirmou na Assembleia Legislativa as afirmações dos concessionários envolvidos:

  "A respeito do problema de 14 terrenos não aproveitados sitos na zona C e D do Lago Nam Van", Chui Sai On esclareceu que os aludidos terrenos foram objectos de análise em 2011 e foram classificados como casos não imputáveis aos concessionários. As razões pelas quais não foram considerados terrenos a resgatar prendem-se com a conclusão da aprovação do projecto, revisão do contrato de concessão em curso, planeamento urbanístico, acções judiciais, etc. Chui Sai On relembrou que tendo em vista a protecção do património mundial, foi concedido um tratamento especial aos referidos terrenos. Segundo as exigências impostas pela UNESCO e as necessidades locais, na altura, os serviços ligados à área de Obras Públicas não puderam emitir plantas de alinhamento oficial e licenças de construção, ainda que os promotores imobiliários tivessem solicitado insistentemente a emissão das mesmas. Deste modo, o não aproveitamento não se deve ao facto de o concessionário não ter a vontade de o desenvolver, mas antes ao facto de o Governo dever proteger o património cultural classificado pela Unesco. O Governo deve assegurar que o valor patrimonial da zona histórica de Macau permanece em Macau e não é afectado. Para o efeito, o Governo da RAEM deve dar prioridade à protecção do património cultural em detrimento dos planos de construção. (publicado no Jornal do Cidadão em 19 de Novembro de 2015);

"Chui Sai On reiterou que iria empenhar-se nos terrenos devolvidos após o processo judicial, dentro do seu mandato, necessitando de aguardar a decisão do Tribunal. O não aproveitamento dos terrenos concedidos no Vale das Borboletas deve-se aos problemas urbanísticos do passado. Deve estudar-se com pormenor se o motivo do não aproveitamento é razoável. O Secretário para as Obras Públicas e Transportes já divulgou na Internet a situação de 65 terrenos. Os outros terrenos devem ser tratados nos termos da Lei de terras" (publicado no Jornal do Cidadão em 19 de Novembro de 2015);

"...O Governo da RAEM considera que após a entrada em vigor de qualquer uma das leis promulgadas, o regime jurídico elaborado deve ser posto em prática para ser escrutinado. Quando se verifique que a lei não corresponde à realidade social, de forma a garantir uma estabilidade relativa do regime jurídico, deve a mesma ser aperfeiçoada de acordo com os procedimentos legislativos... acrescentou ainda que alguns deputados mencionaram que em alguns casos a responsabilidade pode ser imputada ao Governo, por razões de interesse público, alteração do planeamento urbanístico, protecção do património cultural, etc. O Governo está a proceder a uma análise interna no sentido de apurar quais são os terrenos cujo não desenvolvimento é da responsabilidade do Governo. O Governo deve assumir as respectivas responsabilidades. Também o estudo pormenorizado da Lei de terras está incluído nas linhas de acção governativa do Governo. Lembro-me que no artigo 55.º ou artigo 56.º da Lei de Terras existe procedimento cujo objectivo é averiguar se a responsabilidade é imputável ao Governo, devendo este expor os motivos pelos quais não autorizou o desenvolvimento ou não emitiu a planta de

alinhamento oficial ou ainda porque não aprovou o projecto de construção. Estamos a seguir cada procedimento previsto na nova Lei de terras para realizar o trabalho (em 22 de Abril de 2016, na Assembleia Legislativa de Macau)."

- Os concessionários pagaram os prémios ou adquiriram os direitos resultantes do terreno por via legal. Esses direitos são bens dos cidadãos.

- Há inúmeros terrenos ou conjuntos de terrenos situados na mesma zona cujo não aproveitamento se deve ao planeamento do Governo ou à protecção do património cultural, não havendo da parte dos concessionários qualquer responsabilidade. A devolução dos terrenos concedidos pelo Governo é injusta, estando até em conflito directo com os princípios e valores fundamentais do todo o regime jurídico e repercutido no patamar superior das normas.

- Ao mesmo tempo, a declaração dirigida ao público por Sua Excelência o Chefe Executivo, enquanto representante da RAEM e do Governo, é séria, e deve ser implementada com a colaboração dos diversos departamentos governamentais.

- Efectivamente, de acordo com divulgação feita na imprensa, ao longo dos anos o Governo tem estado a organizar os diversos departamentos para estudar o assunto e encontrar as melhores soluções.

- Depois da eclosão da situação da devolução dos terrenos, na sociedade há quem proponha que o Governo possa conceder novamente o terreno com base na cláusula do interesse público. Porém, responsáveis nas áreas da Administração e Justiça, Órgãos judiciais, CCAC, após estudo detalhado, consideram que esta solução não tem qualquer base legal.

- Com efeito, a resposta está contida na Lei de terras, no parecer da Assembleia Legislativa sobre a proposta relativa à Lei de terras, bem como nas condutas dos órgãos executivo e legislativo.

- Com a interpretação adequada das normas, as partes podem sair deste impasse.

- No sistema jurídico de Macau, à semelhança de sistemas similares, a utilização das normas interpretativas para interpretar as normas legais promulgadas não é rara, dado que a diferença entre a expressão e recepção de determinado sentido na linguagem só se verifica com a sua utilização.

- Sem dúvida que a Lei de terras foi aprovada por unanimidade, por todos os deputados na Assembleia Legislativa, em 2013. A lei representa os valores da corrente principal da sociedade e é também resultado de manifestações políticas solenes dos deputados, o que representa a autoridade do Direito.

- A proposta ora apresentada não visa contrariar ou escapar da autoridade do Direito, mas antes exprime com clareza as regras de conduta contidas e regulamentadas na Lei de terras e normas conexas, os quais perfazem em conjunto os efeitos normativos.

Isto não significa a modificação ou o abandono dos princípios, pensamento e regulamentação estabelecidos na Lei de Terras em 2013.

- De acordo com o parecer da 1.ª Comissão Permanente, na apreciação especial das disposições da Lei de terras, no decurso do debate entre os deputados, nunca se suscitou a ideia de expropriação dos terrenos cujo não aproveitamento não seja imputável aos concessionários. Pelo contrário, pode ler-se na página

124 do parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente que "Um deputado apontou que, na prática, existem terrenos desaproveitados em relação aos quais o Governo autorizou um prazo de perdão de 30 a 48 meses para conclusão do respectivo plano de construção. No caso de o concessionário não conseguir concluir as obras de construção no prazo concedido e disso não tiver culpa, como é que a situação deve ser tratada? Será tratada através das disposições transitórias?" "Segundo os esclarecimentos do proponente, este não vai legislar sobre casos concretos do passado, e embora o prazo de concessão por arrendamento seja fixado em 25 anos, o prazo de aproveitamento é normalmente de 2 a 6 anos. Tendo em conta o princípio do aproveitamento rigoroso dos terrenos, não devem surgir situações como a acima referida. Tendo ainda igualmente em conta este princípio, não é adequado estabelecer que haja lugar a renovação no caso de atrasos no aproveitamento de terrenos, não se excluindo, no entanto, os casos concretos que correspondam a outras disposições previstas na proposta de lei e que possam ser tratados de forma excepcional."

- Tal como exposto, desde o ano de 2010, o departamento governamental competente para tratar do problema dos terrenos começou a procurar os critérios para distinguir os terrenos cujo não aproveitamento é imputável ou não ao concessionário, e elaborou relatórios, identificando os que são e os que não são imputáveis aos concessionários. O referido departamento não se manifestou no sentido de que deve ser devolvido o terreno cuja falta de aproveitamento não é imputável ao concessionário.

- De acordo com a atitude clara de Sua Excelência o Chefe do Executivo, o Governo afirma que a falta de aproveitamento de alguns dos terrenos não é imputável aos concessionários, e procura soluções de forma activa, pelo que não é possível expropriar os

terrenos cujo não desenvolvimento não seja imputável ao concessionário.

- No entanto, após a entrada em vigor da Lei de terras, surgiram opiniões de que com o decurso do prazo de concessão de 25 anos, o terreno deve ser devolvido "nos termos da lei", independentemente de a responsabilidade ser ou não imputável aos concessionários. Esta opinião foi posta em prática com rapidez.

- O Governo deve implementar a lei, e não deixa espaço para escapar à execução da mesma.

- O problema é que o Governo não manifestou a intenção de expropriar os terrenos cuja falta de aproveitamento não é imputável ao concessionário; os deputados que aprovaram o projecto também não manifestaram a intenção de resgatar os terrenos cujo não aproveitamento não é imputável ao concessionário. No final, como é que se explica que tenha surgido a iniciativa de declarar a caducidade das concessões cuja falta de aproveitamento não é imputável ao concessionário?

- Trata-se de um problema de **interpretação da lei**.

- Muitas vezes, a interpretação literal da lei pode conduzir a um resultado ilógico ou contrário aos valores fundamentais do Direito; todavia, se se pretender uma interpretação razoável, a letra da lei parece não corresponder ao pensamento legislativo. Os aplicadores de direito facilmente caem num dilema. O impasse causado pela Lei de terras é um problema resultante da dificuldade na interpretação da lei.

- O n.º 5 do art. 104.º da Lei de terras (Lei n.º 10/2013) dispõe: "a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe

do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo".

- O parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa também menciona que "Na versão final, estipula-se que "a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo". Segundo os esclarecimentos do proponente, não é possível elencar exemplos de todas as situações, e o poder discricionário visa verificar se existe ou não dolo ou culpa do concessionário para o facto do aproveitamento não se concretizar no prazo fixado. **Se a inobservância do prazo se dever a factores exteriores, a factores que não podem ser controlados, e por motivo não imputável e considerado justificativo, parece que exigir ao concessionário a assunção das consequências da devolução do terreno afecta o princípio da boa-fé**. Nesta situação, o Chefe do Executivo pode autorizar a suspensão ou a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno.
- No referido número, ponderar se é imputável ao concessionário é condição essencial para aquilatar se este deve assumir consequências negativas. A finalidade é que, quando o terreno não for aproveitado dentro do prazo de aproveitamento e o facto não for imputável ao concessionário, não deve ter consequências negativas. A exigência da assunção da consequência da devolução do terreno parece violar o princípio da boa-fé. Tal finalidade também se repercute na alínea 3) do artigo 215.º. Com o decurso do prazo de aproveitamento, quando a falta de aproveitamento do terreno resulte da culpa do concessionário, deve ser declarada a caducidade nos termos do n.º 3 do artigo 104.º e artigo 166.º.
- O problema é que, quando interpretado literalmente o n.º 5 do artigo

104.º da Lei de terras, o resultado é ilógico e contrário à lei.

- Porque é que, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo, este pode autorizar a suspensão do prazo de aproveitamento, mas o prazo de concessão não se suspende? Porque é que em caso do termo do prazo de concessão por arrendamento, ainda que o prazo de aproveitamento esteja suspenso, o concessionário deve ainda assumir a consequência da devolução do terreno?
- Além disso, por força do princípio da legalidade e do princípio da boa-fé previstos no Código do Procedimento Administrativo, "os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos."
- Caso se interprete a Lei em sentido meramente literal, o resultado pode ser absurdo, ou seja, a Administração concedeu ao concessionário o terreno, impede-o de o aproveitar desde o primeiro dia até ao fim do prazo da concessão e no final é declarada a caducidade e o terreno deve ser devolvido.
- De acordo com o parecer acima referido e a atitude da Administração e dos deputados ao longo dos anos, tal resultado não pode reflectir a intenção do legislador quanto à *ratio* deste artigo, e viola as normas jurídicas de nível superior.
- Face ao exposto, a suspensão do prazo de aproveitamento não acompanhado da suspensão do respectivo prazo de arrendamento não exprime a intenção do referido número.
- Assim, conjugando com as regras de interpretação, o n.º 5 do artigo 104.º da Lei de terras deve ser interpretado no sentido de que a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno, bem assim, da respectiva concessão, pode ser suspenso ou

prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, sempre que haja motivo não imputável ao concessionário e que tal motivo seja, no entender do Chefe do Executivo, justificativo.

- Em princípio, a interpretação da lei não deve ser feita através da proposta na Assembleia Legislativa. Porém, atentos a duração do tempo do acontecimento, os diferendos entre o Governo e Entidades que manifestaram as opiniões, as graves consequências políticas, económicas e jurídicas, e ponderados os conflitos entre as disposições legais e valores, a melhor solução é conferir ao órgão legislativo poder para interpretar a Lei.

- Como exerço a profissão na área jurídica há mais de 10 anos, a consciência ditada pela ética profissional e pelas responsabilidades sociais não me deixa tolerar o surgimento desse resultado absurdo. Como deputado, o meu dever funcional não me permite deixar a ocorrência desse resultado absurdo e nada fazer.

- Reafirmo, mais uma vez, que o presente projecto de lei não introduz uma regra nova, não altera o disposto na lei em vigor, sendo apenas uma interpretação e um esclarecimento sobre o disposto na lei em vigor.

Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

TONG IO CHENG

28 de Junho de 2016

(2) Segue-se a transcrição integral do projecto de deliberação do plenário, apresentado pelo deputado Tong Io Cheng, e da carta que dirigiu ao Presidente da AL:

Deliberação n.º /2016/Plenário

(Projecto de deliberação)

A Assembleia Legislativa delibera, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 155.º a 157.º do seu Regimento, o seguinte:

Artigo 1.º

É adoptado, a pedido do Deputado à Assembleia Legislativa Tong Io Cheng, o processo de urgência relativamente ao projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013".

Artigo 2.º

O processo de urgência adoptado nos termos do artigo anterior consubstancia-se no seguinte:

a) Dispensa de exame na especialidade em comissão;

b) Inclusão na ordem do dia da presente reunião plenária da discussão e votação na especialidade do projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013";

c) Dispensa de envio à comissão competente para redacção final.

Artigo 3.º

A presente deliberação entra em vigor imediatamente.

(Tradução)

Aprovada em de de 2016.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Ho Iat Seng

Para: Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM, Dr. Ho Iat Seng

Assunto: Pedido de adopção do processo de urgência para apreciação de projecto de lei.

Exm.º Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Eu, Tong Io Cheng, venho, ao abrigo do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM (aprovado pela Resolução n.º 1/1999, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 1/2004, Resolução n.º 2/2009, Resolução n.º1/2013 e Resolução n.º 1/2015), nomeadamente das alínea a) e c) do seu artigo 1.º, apresentar o projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013" (acompanhado da respectiva nota justificativa e dum projecto de deliberação, vide anexo), em relação ao qual solicito, ainda, que seja deliberada em Plenário a adopção de processo de urgência.

Peço deferimento,

28 de Junho de 2016.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM,
Tong Io Cheng

II. Procedimento de verificação preliminar

(1) Objecto do procedimento de verificação preliminar

Nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º do Regimento, compete ao Presidente da AL proceder à verificação preliminar, portanto, depois do recebimento dos supracitados projectos de lei e de deliberação, o Presidente da AL deve proceder à verificação preliminar dos mesmos. Trata-se de um procedimento inicial para determinar se o projecto de lei pode entrar noutra etapa, ou seja, se o mesmo pode ser submetido ao Plenário para efeitos de discussão e votação na generalidade.

A verificação preliminar do Presidente da AL tem por fundamento os artigos 101.º e seguintes do Regimento, segundo os quais, o poder de verificação do Presidente incide sobre dois aspectos - o poder de iniciativa legislativa e a forma de iniciativa e respectivas formalidades. Dito por outras palavras, no procedimento de verificação preliminar, não se vai tecer qualquer juízo de valor sobre o conteúdo substancial da iniciativa.

Quando o poder de iniciativa legislativa for exercido pelos deputados, a verificação incide sobre as seguintes questões: primeiro, sobre o poder de iniciativa do proponente, para verificar se a iniciativa exercida está fora do âmbito do poder dos deputados, isto é, se a mesma recai no âmbito do poder de iniciativa exclusiva do Governo[2]; segundo, se a iniciativa exercida pelo proponente é condicionada. Em concreto, é necessário verificar se a iniciativa

[2] Artigo 104.º (Reserva de iniciativa) do Regimento:
É reservada em exclusivo ao Governo da RAEM a iniciativa da lei nas seguintes matérias:
a) Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa;
b) Receitas e despesas públicas;
c) Estrutura política;
d) Funcionamento do Governo.

apresentada pelos deputados cai no âmbito da iniciativa condicionada, em que o respectivo exercício, por envolver a política do Governo, depende de autorização escrita e prévia do Chefe do Executivo[3].

(2) Base constitucional do procedimento de verificação preliminar

Efectivamente, os supramencionados artigos 104.º e 105.º do Regimento são a concretização do artigo 75.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, doravante designada por Lei Básica, portanto, a função essencial deste procedimento é verificar se o exercício da iniciativa legislativa por parte dos deputados viola o artigo 75.º da Lei Básica, isto é:

"Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais. Os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo."

Do ponto de vista do Professor Xiao Weiyun, o legislador da Lei Básica consagrou o artigo 75.º por pretender, assim, manter uma distribuição razoável de tarefas entre os órgãos executivo e legislativo, e também no sentido de contribuir para a articulação entre ambos. Segundo o académico, "porque é que os deputados não podem apresentar iniciativas legislativas que

[3] Artigo 105.º (Iniciativa condicionada) do Regimento:
O exercício da iniciativa dos Deputados em matérias atinentes à política do Governo depende de autorização escrita do Chefe do Executivo.

incidam sobre as despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo? Quanto às despesas públicas, aquando do exame e da aprovação da proposta de lei do orçamento, os deputados já manifestam as suas opiniões, a AL já procede à devida deliberação, e o Governo põe em execução o orçamento aprovado pela AL, não podendo, por isso, os deputados, apresentar iniciativas legislativas acerca das despesas públicas. No que toca à estrutura política, trata-se de uma matéria importante que está consagrada na Lei Básica, cujos princípios e modelo foram progressivamente formulados e definidos no decurso da elaboração da Lei Básica, pelo que não podem os deputados voltar a apresentar projectos de lei relacionados com esta matéria, com vista à alteração constante da estrutura política já consagrada pela Lei Básica. O funcionamento do Governo, por sua vez, consiste meramente nos métodos de gestão quotidiana do Governo, e implica várias questões específicas e relacionadas com a alta tecnologia, as quais só a própria Administração bem conhece, portanto, não é adequado que sejam os deputados a apresentar iniciativas dessas, devendo os serviços competentes do Governo pronunciar-se sobre o assunto. Quanto à necessidade da obtenção de autorização escrita do Chefe do Executivo em caso do exercício da iniciativa em matérias atinentes à política do Governo, isto justifica-se com a distribuição razoável de tarefas entre os órgãos executivo e legislativo e pode ainda contribuir para a articulação entre ambos: as funções do órgão executivo consubstanciam-se principalmente em executar as leis aprovadas pela AL que já entraram em vigor, assim como em realizar, nos termos legais, diversos trabalhos no âmbito da gestão administrativa. A fim de exercer o poder executivo, pode o órgão executivo definir a política, mas tem que fazê-lo em observância da lei, sem a violar. Neste sentido, definir a política visa concretizar e executar melhor as leis, assim como efectuar melhor os trabalhos de gestão administrativa. Se a AL gozar tanto do poder legislativo como do poder de iniciativa sobre a política, vai, evidentemente, afectar o dinamismo e a eficiência dos trabalhos administrativos, a distribuição

razoável de tarefas entre os órgãos executivo e legislativo, e até os efeitos da predominância do poder executivo. Se o Chefe do Executivo não concordar com as iniciativas apresentadas por deputados que envolvam políticas do Governo, estes podem ainda recorrer a diversos meios para dialogar e trocar opiniões com aquele, com vista à coordenação e à resolução das divergências, e isto vai contribuir para a cooperação e articulação entre os órgãos executivo e legislativo."[4]

O Professor Lok Wai Kin também aponta que: "a Lei Básica impõe limitações ao conteúdo dos projectos de lei apresentados pelo deputados, porque pretende, assim, dar resposta às exigências inerentes à predominância do poder executivo. Como as receitas e despesas públicas, a estrutura política e o funcionamento do Governo fazem parte da política e matérias de relevância da área social, a reserva da iniciativa legislativa cabe ao Governo, no contexto do sistema político em que predomina o poder executivo, e contribui para a promoção das políticas públicas por parte do Governo, tendo em conta os interesses globais da sociedade, e para limitar a apresentação de iniciativas legislativas por parte dos deputados que possam pôr em causa o normal funcionamento do Governo, sem prejuízo do mútuo controlo entre os órgãos executivo e legislativo (claro é que à AL cabe a apresentação das suas opiniões, no sentido de alterar as propostas de lei ou, simplesmente, de as rejeitar). Quanto às matérias que são da própria responsabilidade do Governo, as propostas de lei apresentadas pelo Governo ou os projectos de lei apresentados pelos deputados com autorização prévia daquele, quando aprovados, merecerão uma melhor execução e implementação, que são da

[4] Xiao Weiyun, "Uma abordagem sobre a Lei Básica de Macau", Editora da Universidade Pequim, 1.ª edição de Agosto de 2003, pág. 123 (versão chinesa).

responsabilidade do Governo, concretizando-se, deste modo, a articulação e a cooperação entre os dois órgãos."[5]

Estas teorias e perspectivas demonstram que a Lei Básica, ao conferir à RAEM o poder legislativo, procedeu, com prudência, à sua distribuição: se as competências no exame e na votação e aprovação de propostas de lei se inclinam para a AL, então, destaca-se nas iniciativas legislativas o controlo do Chefe do Executivo quanto ao seu conteúdo, no sentido de assegurar a unicidade do sujeito das decisões legislativas, assim como a uniformidade das políticas legislativas. Com efeito, existe uma interligação inseparável entre a política e a lei. Relativamente a isto, o ex-assessor desta Assembleia, Liu Dexue, chegou a apontar que: "a predominância do Chefe do Executivo e do Governo por ele encabeçado, no âmbito da definição de políticas e da iniciativa legislativa, é determinada por vários factores, tais como a relação orgânica entre a política e a lei e a sua natureza comum. A transformação da política em lei e o valor representado por esta enquanto instrumento para a política, determinam que, na distribuição de poderes, é atribuída ao órgão executivo a predominância quanto à definição de políticas, e que, em resultado disto, deve ser conferida igualmente ao mesmo órgão a predominância quanto às iniciativas legislativas. Caso contrário, se o órgão executivo só goza da predominância no âmbito da definição de políticas, sem predominância nas iniciativas legislativas - uma forma exteriorizada de hierarquia superior da política – o resultado pode ser conflito e oposição entre a política e a lei, porque o órgão legislativo pode, a qualquer tempo, produzir leis que visem alterar políticas já existentes ou definir novas políticas."[6]

---

[5] Lok Wai Kin, "Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau — uma nova perspectiva", Editora de Documentação das Ciências Sociais, 1.ª edição de Maio de 2012, Pequim, Pág. 284. (versão chinesa).

[6] Liu Dexue, "Reflexões sobre o sistema político da RAEM em que predomina o poder executivo". (versão chinesa).

Portanto, embora os deputados também gozem do poder de iniciativa legislativa, estão sujeitos, em comparação com o Governo[7], a certas limitações, pois, nem todas as matérias podem ser alvo da iniciativa dos deputados, e mesmo que se trate de situações em que os deputados possam exercer este poder, não podem fazê-lo a seu bel-prazer, razão pela qual são bem evidentes tais limitações.

A Lei Básica impõe limitações ao poder de iniciativa legislativa dos deputados porque pretende assegurar, efectivamente, que o poder de definir políticas não seja dispersado, evitando que a política seja definida por diferentes órgãos. Assim, a lógica que a Lei Básica segue é a seguinte: cabe ao Governo definir políticas[8] e ao Chefe do Executivo decidir as políticas do Governo[9], em vez de caber aos deputados a definição das políticas e à AL a decisão sobre as políticas do Governo. Neste sentido, caso os deputados exerçam iniciativas legislativas que tenham implicações com a política do Governo, têm que obter, previamente, o consentimento escrito do Chefe do Executivo, sob pena de não o poderem fazer. Se os deputados gozassem de plena liberdade na apresentação de projectos de lei, mesmo que estes envolvessem a política do Governo, sem necessidade de obter o consentimento escrito do Chefe do Executivo, e se a AL pudesse, sem estar sujeita a quaisquer limitações, apreciar e aprovar estes projectos de lei, então, o enquadramento político que conforma a RAEM não seria a predominância do poder executivo, mas sim, a predominância do poder legislativo, o que contrariaria a intenção legislativa subjacente à Lei Básica.

Segundo o Professor Wang Zhenmin, *"no que diz respeito às relações entre os órgãos executivo, legislativo e judiciais, a Lei Básica observa o princípio da predominância do poder executivo, princípio este que foi herdado*

[7] *Vide* al. 5) do artigo 64.º da Lei Básica.
[8] *Vide* al. 1) do artigo 64.º da Lei Básica.
[9] *Vide* al. 4) do artigo 50.º da Lei Básica.

dum sistema que se provou ser eficaz - pois era esse o antigo sistema político de Macau - e ter um papel de grande relevância na manutenção da estabilidade de Macau. Sob o pressuposto da observação do princípio da predominância do poder executivo, os órgãos executivo e legislativo colaboram e mantêm o controlo mútuo. A colaboração entre esses órgãos é muito relevante, enquanto ao mesmo tempo se sublinha o poder judicial independente. Quando se fala em predominância do poder executivo, significa que o Chefe do Executivo assume o papel orientador. Comparativamente à predominância do poder legislativo, a predominância do poder executivo visa principalmente tratar das relações entre os poderes executivo e legislativo. De acordo com a Lei Básica, o órgão executivo da RAEM é liderado pelo Chefe do Executivo, que é também o dirigente máximo da RAEM e representa toda a RAEM."[10]

Obviamente, a fim de garantir que o referido sistema em que predomina o poder executivo não seja abalado, há que evitar condutas que possam conduzir à predominância do poder legislativo, daí a necessidade de impor limitações adequadas ao poder de iniciativa legislativa dos deputados, no sentido de permitir ao Chefe do Executivo o exercício oportuno do seu poder, no sentido de dar a sua concordância, ou não, aos projectos de lei apresentados pelos deputados, o que se reveste de significado importante para a manutenção da estabilidade, continuidade, sistematicidade e coerência da política do Governo, assim como para a manutenção da estrutura do sistema político da RAEM.

(3) Pensamento legislativo dos artigos 104.º e 105.º

[10] Wang Zhenmin,"'Um país, dois sistemas' e a Lei Básica de Macau".

Tal como foi acima referido, o espírito do artigo 75.º da Lei Básica foi plenamente observado no Regimento da AL, e atendendo àquele preceito, que faz uma distinção do poder de iniciativa legislativa, ou seja, a iniciativa exclusiva do Governo e a iniciativa condicionada dos deputados, foram criados, respectivamente, o artigo 104.º para regulamentar a chamada "iniciativa reservada" ao Governo, a qual não se estende aos deputados, e o artigo 105.º para a "iniciativa condicionada", destinada aos deputados depois de terem obtido o prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

Isto foi confirmado na reunião plenária da AL, de 8 de Dezembro de 1999, destinada à apreciação do Regimento, na qual se apontou o seguinte: tudo o que possa incidir sobre receitas e despesas públicas, ou sobre a estrutura política, ou ainda sobre o funcionamento do Governo, não pode ser ignorado e tem de ser tratado com muita cautela. Se uma matéria recair no âmbito do poder de iniciativa exclusiva do Governo, é claro que é a este que cabe apresentar a respectiva proposta de lei. Quanto à iniciativa condicionada, independentemente de os projectos de lei interferirem, directa ou indirectamente, na política do Governo, os deputados podem apresentá-los desde que obtenham a concordância do Chefe do Executivo.[11]

Assim sendo, as referidas disposições do Regimento têm como fundamento a Lei Básica, e estão conforme o seu artigo 75.º.

(4) Proceder à verificação preliminar do projecto de lei em causa nos termos do Regimento

[11] Quanto à discussão sobre estes dois preceitos do Regimento, ver "Colectânea de Legislação Regulamentadora da Assembleia Legislativa" - "Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM", pág. 467 e seguintes.

Em relação ao projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, a verificação preliminar visa aferir se o projecto de lei recai nas situações previstas nos artigos 104.º ou 105.º do Regimento, ou seja, há que verificar, em primeiro lugar, se o mesmo recai no âmbito da iniciativa exclusiva do Governo, e em segundo lugar, se o mesmo incide sobre a política do Governo e se exige, por conseguinte, o consentimento escrito do Chefe do Executivo. Para além disso, há ainda que verificar a forma de iniciativa adoptada pelo deputado e as respectivas formalidades, para saber se estão conforme os requisitos formais do artigo 108.º do Regimento. Quando tudo isto está conforme as disposições regimentais, o Presidente da AL admite liminarmente o projecto de lei, caso contrário, há lugar à respectiva rejeição liminar.

III. Lei interpretativa

O referido projecto de lei apresentado pelo Deputado tem a designação "Norma interpretativa do n.°5 do artigo 104.° da Lei n.° 10/2013". O Deputado reitera, na nota justificativa anexada ao projecto de lei, que este *"não introduz uma regra nova, não altera o disposto na lei em vigor, sendo apenas uma interpretação e um esclarecimento sobre o disposto na lei em vigor."*.

Um efeito objectivo que a referida declaração do Deputado pode produzir é o seguinte: projectos de lei sobre normas interpretativas não recaem nas competências do Governo, tendo os deputados poder para os apresentar, sem terem de obter o consentimento escrito do Chefe do Executivo. Com efeito, o Deputado proponente não formulou, de facto, o pedido ao Chefe do Executivo, para obtenção do seu consentimento escrito.

É necessário ver o que é uma norma interpretativa. *"Às leis que apenas se destinam a fixar o sentido que deve valer uma lei anterior chamamos leis*

interpretativas[12]*. ".* O n.°1 do artigo 12.° do Código Civil prevê que *"a lei interpretativa integra-se na lei interpretada".* As leis interpretativas contrapõem-se às leis inovadoras.[13]

Esta distinção é de grande importância para a apreciação do projecto de lei em causa. O presente parecer vai explicar, em detalhe na secção IV, porque é que é preciso determinar se o projecto de lei em causa é uma lei interpretativa ou uma lei inovadora.

Uma questão importante de que se ocupa esta secção é a competência para fazer leis interpretativas. Segundo o Prof. Doutor João Baptista Machado, *"o órgão competente que cria uma lei (p. ex., a Assembleia da República) tem também a competência para a interpretar, modificar, suspender ou revogar. Isto significa que, uma vez promulgada certa lei e suscitadas dúvidas importantes acerca do seu exacto sentido ou alcance, o órgão que a editou tem, como é lógico, competência para a interpretar através de uma nova lei. É a isto que se chama interpretação autêntica, que representa, afinal, uma manifestação da competência legislativa e tem, por isso, a força vinculante própria da lei.*[14]*".* As competências que a alínea 1) do artigo 71.° da Lei Básica atribui expressamente à Assembleia Legislativa da RAEM são *"fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos desta Lei e de acordo com os procedimentos legais",* o que se traduz num pleno poder legislativo. Para além disso, há que considerar que o Código Civil, enquanto um dos pilares principais do sistema jurídico da RAEM, já atribui, claramente, no referido artigo 12.°, um estatuto jurídico à lei interpretativa.

Contudo, a competência de fazer leis interpretativas não é a mesma

---

[12] João Baptista Machado (autor), Qingwei Huang, Tou Wai Fong (tradutores), Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 1988, página 134.
[13] Cfr. obra citada.
[14] Cfr. obra citada.

coisa que competência para apresentar projectos de lei interpretativa, ainda que a Assembleia Legislativa possua a primeira competência, tal não significa, necessariamente, que os seus deputados possam exercer a segunda competência livremente e sem restrições.

Diz-se também que, aquando do exercício do poder de iniciativa, independentemente do projecto de lei apresentado implicar ou não uma lei interpretativa, os deputados devem ser sujeitos às respectivas limitações desse poder. Neste ponto, o artigo 75.° da Lei Básica não diferencia se o projecto de lei apresentado pelos deputados é um projecto de lei interpretativa; do mesmo modo, não se encontra esta diferença nos artigos 104.° e 105.° do Regimento, normas estas que dizem respeito à repartição do poder de iniciativa e às respectivas limitações.

Assim, apesar de o Deputado ter apresentado o projecto de lei a título de norma interpretativa, este tem também de cumprir as disposições relativas à reserva de iniciativa e à iniciativa condicionada dos artigos 104.° e 105.° do Regimento. Isto é, o projecto de lei em causa também deve ser sujeito à verificação preliminar mencionada na secção II e às limitações constantes das respectivas normas.

IV. Intenção legislativa da nova Lei de terras[15]

(1) Porque é que é preciso verificar e confirmar a intenção legislativa da nova Lei de terras?

[15] Está em causa a Lei n.°10/2013. Estabelecendo a comparação com a antiga Lei n.°6/80/M, de 5 de Julho, revogada pela Lei em causa, entre outros diplomas reguladores dos assuntos de terras, a Lei n.°10/2013 é a nova Lei de terras.

O projecto de lei apresentado pelo *Deputado "procede à interpretação do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013.*[16]*"*, e sugere que o disposto previsto n.° 5 do artigo 104.° da Lei n.°10/2013 estabeleça que, *"a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno e, bem assim, da respectiva concessão*[17]*, pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, sempre que haja motivo não imputável ao concessionário e que tal motivo seja, no entender do Chefe do Executivo, justificativo.* [18]*"*.

Segundo o Deputado proponente, o projecto de lei procede à interpretação do n.º 5 do artigo 104.º da nova Lei de terras, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 8.° do Código Civil e do n.°2 do artigo 9.° do mesmo Código.

Tentamos seguir o pensamento do Deputado proponente. A intenção do Deputado é resolver uma série de problemas decorrentes da recuperação de terrenos por parte do Governo, por isso, é necessário, através da interpretação do n.°5 do artigo 104.° da nova Lei de terras, exprimir *"com clareza as regras de conduta contidas e regulamentadas na Lei de terras e normas conexas, as quais perfazem em conjunto os efeitos normativos"*. Para além disso, o Deputado insiste em considerar que a sua proposta *"não visa contrariar ou escapar da autoridade do Direito"*, e *"isto não significa a modificação ou o abandono dos princípios, pensamento e regulamentação estabelecidos na Lei de terras em 2013"*[19].

Segundo o Deputado, *"quando interpretado literalmente o n.º 5 do artigo 104.º da Lei de Terras, o resultado é ilógico e contrário à lei. Porque é que, por*

---

[16] Vide artigo 1.° do projecto de lei.
[17] Sublinhado nosso.
[18] Vide artigo 2.° do projecto de lei.
[19] Vide nota justificativa do projecto de lei.

motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo, este pode autorizar a suspensão do prazo de aproveitamento, mas o prazo de concessão não se suspende? Porque é que, em caso do termo do prazo de concessão por arrendamento, ainda que o prazo de aproveitamento esteja suspenso, o concessionário deve ainda assumir a consequência da devolução do terreno? De acordo com o parecer acima referido (Parecer n.°3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da AL) e a atitude da Administração e dos deputados ao longo dos anos, tal resultado não pode reflectir a intenção do legislador quanto à ratio deste artigo, e viola as normas jurídicas de nível superior". O Deputado diz que nem o Governo, que apresentou a proposta da nova Lei de terras, nem o Chefe do Executivo manifestaram a intenção de confiscar os terrenos quando a responsabilidade não é imputável ao concessionário. Os deputados que aprovaram a proposta de lei também não tinham a intenção de confiscar os terrenos quando a responsabilidade não é imputável ao concessionário.[20]

Se se seguir o argumento do Deputado proponente, a conclusão a que podemos chegar, através das previsões da evolução da situação, é que, devido a falhas na leitura das respectivas normas da nova Lei de terras, o Governo não é capaz de fazer uma introspecção sobre a intenção originária do legislador. A razão tem a ver com "a intenção legislativa" que, segundo o Deputado, não pode ser exprimida claramente na lei, daí a necessidade de apresentar o projecto de lei em análise, no sentido de dar apoio à reconstituição do pensamento originário do legislador. No entender do Deputado proponente, o poder discricionário do Chefe do Executivo para a suspensão e prorrogação do prazo de concessão de terrenos, que o projecto de lei sugere seja acrescentado no n.°5 do artigo 104.° da nova Lei de terras, já está contido originalmente nesta norma, ou pelo menos, na lógica legislativa

[20] Vide nota justificativa do projecto de lei.

da nova Lei de terras. O conteúdo sugerido no projecto de lei visa apenas interpretar e exprimir tal poder através da letra, e não criar um novo poder.

Se é este o caso, parece que, através da leitura da referida norma, o Chefe do Executivo já possuía condições para verificar e exercer tal poder, não sendo necessário esperar até agora por uma norma interpretativa apresentada pelo Deputado. Todavia, é precisamente o contrário. Em 2009, o Governo começou a tratar sistematicamente dos terrenos por desenvolver, elaborando um projecto de resposta a essa questão, isto é, a concessão de terrenos caduca após o termo do seu prazo[21]. E até à data, declarou, sucessivamente, a caducidade da concessão de dezenas de terrenos[22]. O Chefe do Executivo nunca exerceu o poder de autorização de suspensão ou prorrogação do prazo de concessão de terrenos, mencionado no projecto de lei pelo Deputado, parecendo que o referido poder não existia no sistema jurídico. Será que isto significa que o Chefe do Executivo nunca teve um entendimento correcto das respectivas disposições da Lei de terras?

Para além disso, outra questão que merece atenção diz respeito às declarações de caducidade da concessão de terrenos por parte do Governo não serem efectuadas, na totalidade, ao abrigo da nova Lei de terras, pois há alguns casos em que a declaração de caducidade é feita nos termos da lei

---

[21] Relativamente à definição dos "terrenos por desenvolver" e ao plano do Governo sobre o tratamento desses terrenos, veja-se o Relatório n.º 1/IV/2011 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas da Assembleia Legislativa, segundo o qual, a partir de 2009, o Governo começou a tratar dos terrenos por desenvolver, procedendo à análise da situação de 113 terrenos por aproveitar depois de ultrapassado o prazo previsto, e identificando 48 terrenos em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário. De entre esses 48 processos, foram já concluídos os relatórios de análise detalhada em relação a 12, e em relação a 5 foi admitida a activação do processo de declaração da caducidade das concessões, através de Despacho do Chefe do Executivo, e vão em breve ser activados os respectivos processos de audição; 2 casos foram enviados para o Ministério Público para efeitos da emissão de parecer, enquanto os restantes estão ainda na fase de análise. E segundo as previsões, todas as análises vão estar concluídas até ao final do corrente ano.

[22] Vide Quadro das estatísticas sobre a declaração de caducidade pelo decurso do prazo da concessão.

antiga[23]. Isto demonstra que o Chefe do Executivo não se apercebeu do referido poder discricionário nem o exerceu não só devido à leitura que fez da nova Lei de terras, uma vez que o mesmo aconteceu também com a antiga Lei de terras.

Afinal, quais foram as razões que levaram a tais actos do Governo? Será que o Governo fez uma leitura errada das normas da Lei de terras? Qual é a intenção legislativa das normas em causa da nova Lei de terras? As respostas a estas perguntas podem ajudar a determinar se o Deputado proponente faz uma mera interpretação das normas legais, para efeitos de reconstituir o poder discricionário contido na intenção inicial das respectivas normas da Lei de terras, ou se altera essas normas, para estabelecer um poder discricionário que não existe na intenção legislativa originária. Através disto é possível determinar se o Deputado está a interpretar as disposições da lei ou se está a estabelecer normas legais.

O prof. Doutor João Baptista Machado entende que há que definir os critérios para a diferenciação entre uma lei interpretativa e uma lei inovadora. Esses critérios podem decidir o que é uma verdadeira lei interpretativa e distingui-la da lei que apenas o legislador define como lei interpretativa. Segundo o autor: *"para que uma LN possa ser realmente interpretativa são necessários, portanto, dois requisitos: que a solução do direito anterior seja controvertida ou pelo menos incerta; e que a solução definida pela nova lei se situe dentro dos quadros da controvérsia e seja tal que o julgador ou o intérprete a ela poderiam chegar sem ultrapassar os limites normalmente impostos à interpretação e aplicação da lei. Se o julgador ou o intérprete, em face de textos antigos, não podiam sentir-se autorizados a adoptar a solução*

[23] Relativamente às situações em causa, ver os despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, n.os 49/2002, 20/2006, 56/2007, 89/2007 e 8/2009.

que a LN vem consagrar, então esta é decididamente inovadora."[24].

Para determinar se a solução da nova lei de terras é controvertida ou incerta, e se o projecto apresentado pelo Deputado é lei interpretativa ou lei inovadora, o trabalho que há a fazer é verificar e confirmar a intenção legislativa das respectivas normas da nova Lei de terras.

(2) Como é que se pode verificar e confirmar a intenção legislativa da nova Lei de terras?

Verificar e confirmar a intenção legislativa da disposição legal é, necessariamente, eleger um único de entre os possíveis sentidos que o texto jurídico pode ter, uma vez que, *"sem dúvida que não um qualquer de entre os sentidos possíveis. Sendo a lei um instrumento de prática conformação e ordenação da vida social, dirigida a uma generalidade de pessoas e a uma série indefinida de casos, deve procurar extrair-se dela um sentido que valha para todas as pessoas e para todos os casos. Deve, pois, fixar-se um sentido decisivo da lei, que garanta um mínimo de uniformidade de soluções."*[25].

Para garantir o alcance do referido objectivo, é necessário cumprir algumas regras específicas. Por outras palavras, não se trata de um acto que possa ser realizado de forma arbitrária. No sistema jurídico da RAEM, há algumas regras a seguir para apurar a intenção legislativa da disposição legal, isto é, as previstas no artigo 8.° do Código Civil:

"Artigo 8.º
(Interpretação da lei)

[24] Cfr. obra citada, páginas 189-190.
[25] Cfr. obra citada, página 133.

1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."

Através destas regras, verifica-se, em primeiro lugar, que está previsto claramente o posicionamento dos termos usados na norma: o texto da norma é a base da interpretação da lei, " (norma) *apreensão literal do texto, ponto de partida de toda a interpretação, é já interpretação, embora incompleta*"[26], e "*o limite da interpretação é a letra, o texto da norma, cabendo-lhe desde logo uma função negativa – a de eliminar aqueles sentidos que não tenham qualquer apoio, ou pelo menos uma qualquer correspondência ou 'ressonância' nas palavras da lei*"[27]. Este é precisamente o sentido fulcral do n.°2 do artigo 8.° do Código Civil acima mencionado.

Evidentemente, para além do texto da norma e da letra, devem ainda considerar-se os elementos sistemático, histórico e racional (ou teleológico).

O elemento sistemático compreende *"a consideração de outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretada, isto é que regulam a mesma matéria (contexto da lei),*

[26] ABÍLIO NETO, CÓDIGO CIVIL ANOTADO, EDIFORUM Edições Jurídicas Lda, Abril/2010, página 20.
[27] Cfr. obra citada, página 21.

assim como a consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins (lugares paralelos)"[28].

O elemento sistemático compreende ainda *"o 'lugar sistemático' que compete à norma interpretada no ordenamento global, assim como a sua consonância com o espírito ou unidade intrínseca de todo o ordenamento jurídico"*[29].

O elemento histórico compreende *"todas as matérias relacionadas com a história do preceito material da mesma ou de idêntica questão, as fontes da lei e os trabalhos preparatórios"*[30].

O elemento racional consiste na razão de saber da norma (ratio legis), no fim visado pelo legislador ao editar a norma, nas soluções que tem em vista e que pretende realizar.[31]

A seguir, verifica-se e confirma-se a intenção legislativa a partir de diferentes perspectivas, de acordo com as regras de interpretação da lei acima referidas e com as exigências dos elementos interpretativos. No entanto, é de realçar que o presente trabalho tem como objectivo servir de referência ao Presidente da Assembleia Legislativa para tratamento do projecto apresentado pelo Deputado. Portanto, todos os processos de verificação têm implicação apenas com o conteúdo da Lei de terras relacionado com o projecto de lei apresentado pelo Deputado.

(3) Verificar a intenção legislativa a partir do texto e da letra

[28] Cfr. obra citada, página 20.
[29] Cfr. obra citada, página 20.
[30] Cfr. obra citada, página 20.
[31] Cfr. obra citada, página 20.

Primeiramente veja-se o artigo crucial do projecto de lei apresentado pelo Deputado:

"Artigo 2.º
Norma interpretativa

Interpretado em harmonia com o disposto nos números 1 e 3 do art. 8.º do Código Civil e com o disposto no número 2 do art. 9.º do mesmo Código, o n.º 5 do art. 104.º da Lei n.º 10/2013 estabelece que, a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno e, bem assim, da respectiva concessão[32], pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, sempre que haja motivo não imputável ao concessionário e que tal motivo seja, no entender do Chefe do Executivo, justificativo."

Antes da análise, é necessário prestar atenção a uma questão. No referido artigo, o Deputado aplica correctamente o artigo 8.° do Código Civil (Interpretação da lei), mas só são citados os números 1 e 3 deste artigo, negligenciando-se o seu n.°2. Já antes se referiu e argumentou sobre o sentido importante, para a interpretação da lei, que o n.°2 deste artigo atribui à letra utilizada na norma, o que resulta na sua aplicação indispensável quando se interpreta uma lei. Devido a esta "negligência" do Deputado proponente, torna-se pouco segura a "intenção legislativa" a que se chega através da sua leitura das disposições da Lei de terras. Portanto, o texto das respectivas normas da Lei de terras, incluindo os termos usados, constituem, de facto, uma base importante para verificar e confirmar a intenção legislativa.

Vejamos, então, o n.°5 do artigo 104.° da Lei n.°10/2013 (nova Lei de terras) que o artigo 2.° do projecto de lei apresentado pelo Deputado pretende

[32] Sublinhado nosso.

interpretar. Atendendo à facilidade da leitura, cita-se integralmente o respectivo artigo:

"Artigo 104.º
Procedimento de aproveitamento

1. O prazo e procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respectivo contrato de concessão.

2. Se o contrato de concessão for omisso e quando o aproveitamento incluir, entre outros, a edificação de construções, devem ser observados os seguintes prazos máximos:

1) 90 dias a contar da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão, para a apresentação do projecto de arquitectura;

2) 180 dias a contar da data de notificação da aprovação do projecto de arquitectura, para a apresentação de outros projectos de especialidades;

3) 60 dias a contar da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença de obras;

4) 15 dias a contar da data de emissão da licença de obras, para o início da obra;

5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas.

3. A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omisso, à multa no montante correspondente a 0,1%, consoante as situações, do prémio ou do preço de adjudicação por cada dia de atraso, até 150 dias.

4. A não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de

especialidades não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento, para efeitos do disposto no presente artigo.

5. A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.[33]"

Verifica-se claramente que existe uma evidente diferença ao nível da letra entre o texto sugerido pelo Deputado no projecto de lei e o texto do n.°5 do artigo 104.° da Lei de terras. A expressão mais importante no primeiro caso é a seguinte: *"o prazo de aproveitamento do terreno e, bem assim, da respectiva concessão, pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo"*, enquanto no segundo caso é a seguinte: *"o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo"*. Estabelecendo uma comparação, no projecto de lei apresentado pelo Deputado está patente o aditamento da expressão *"e, bem assim da respectiva concessão"*, e o termo "期間" (prazo) em chinês utilizado no n.°5 do artigo 104.° da Lei de terras foi alterado para "期限" (prazo).

Ou seja, no texto, pelo menos, na letra do n.°5 do artigo 104.° da Lei de terras, o prazo que pode ser suspenso e prorrogado por autorização do Chefe do Executivo é apenas o prazo de aproveitamento do terreno, não existindo a expressão relativa ao prazo de concessão do terreno poder ser suspenso e prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, nem sequer há um mínimo de correspondência verbal na letra da norma.

(4) Verificar a intenção legislativa a partir da lógica do sistema

[33] Sublinhado nosso.

Tal como acima referido, o artigo 2.° do projecto de lei apresentado pelo Deputado tem a ver com o n.°5 do artigo 104.° da Lei de terras. No entanto, verifica-se que a questão que o Deputado pretende tratar é o prazo de concessão do terreno, não o prazo de aproveitamento. Estes dois prazos estão previstos nas diferentes disposições da Lei de terras: as matérias relativas ao prazo de aproveitamento estão previstas no citado artigo 104.°, com a epígrafe "Procedimento de aproveitamento", e todo este artigo prevê, principalmente, as matérias relativas ao prazo de aproveitamento do terreno. As matérias sobre o prazo de concessão do terreno estão previstas no artigo 47.° da Lei de terras, sendo que a sua renovação está prevista no artigo 48.° e nos seguintes.

E em conjugação com o n.°1 do artigo 42.° e com os artigos 44.° e 103.°, verifica-se que as diferenças entre o prazo de concessão por arrendamento e o prazo de aproveitamento são as seguintes:

1. Durante o período de concessão por arrendamento, o concessionário tem direito de construção, transformação ou manutenção de obra, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo. Este conteúdo, atendendo à sua natureza, é direito derivado. Quanto ao prazo de aproveitamento, se o contrato de concessão for omisso e quando o aproveitamento incluir, entre outros, a edificação de construções, o concessionário deve apresentar o projecto de arquitectura, outros projectos de especialidades e o pedido de emissão da licença de obras, bem como iniciar e concluir as obras, nos termos do n.°2 do artigo 104.°. Este conteúdo, atendendo à sua natureza, inclui-se nas obrigações.

2. O prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos. A concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em

função das características da concessão, e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente. Durante o período da concessão provisória, o concessionário deve cumprir as prescrições legais e contratuais concernentes ao aproveitamento do terreno. O prazo e procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respectivo contrato de concessão. Se o contrato de concessão for omisso, aplica-se subsidiariamente o disposto do n.°2 do artigo 104.°.

3. A concessão definitiva é automaticamente renovável por períodos de dez anos, enquanto a concessão provisória geralmente não é renovável, só no caso do n.°2 do artigo 48.° é que pode ser renovada, e a renovação depende, procedimentalmente, de uma autorização quando forem reunidos os requisitos definidos no n.°3 do artigo 48.° e nos artigos 50.° e 51.°. Os artigos 48.° a 51.°, relativos à renovação, não indicam as outras situações em que a concessão do terreno, a título provisório, pode ser renovada através de autorização. Quanto à suspensão e prorrogação do prazo de aproveitamento, o artigo 104.° estipula que a não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidades não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento. A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.

As referidas diferenças ao nível do conteúdo, natureza e regime entre o prazo de concessão e o prazo de aproveitamento do terreno demonstram que tentar recorrer às normas sobre o prazo de aproveitamento do terreno para resolver os problemas decorrentes do prazo de concessão pode levantar, em termos lógicos, a dúvida seguinte: é muito estranho aditar, no artigo 104.°que regula simplesmente o prazo de aproveitamento, uma regra relativa às

matérias do prazo de concessão, faltando a devida compatibilidade e adequabilidade entre normas. Se se pretender interpretar a questão da renovação do prazo de concessão do terreno, parece que a escolha dos artigos 47.° e seguintes, normas mais estreitamente relacionadas com a matéria, se coaduna mais com a lógica do sistema de toda a lei.

Claro que isto não significa que não existe nenhuma relação entre o prazo de aproveitamento e o prazo de concessão do terreno. De qualquer modo, o prazo de aproveitamento é inevitavelmente incluído no prazo de concessão, não podendo exceder o limite deste prazo. De facto, na descrição seguinte demonstra-se que, no entender do proponente, o objectivo de aproveitar o terreno dentro do prazo definido pode ser totalmente alcançado, desde que o Governo proceda à gestão rigorosa nos termos da lei.

De qualquer maneira, o Deputado proponente não escolheu os referidos artigos mais relacionados com a matéria, de maior aplicabilidade directa, e uma das rezões principais será, provavelmente, o facto de o texto destes artigos já ser suficientemente claro e rigoroso, não existindo qualquer espaço de flexibilidade para a sua interpretação. Para comprovar isto, cita-se, em seguida e integralmente, o texto dos artigos relativos ao prazo de concessão:

"Artigo 47.º
Prazo

1. O prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos.[34]

2. O prazo das renovações sucessivas não pode exceder, para cada uma, dez anos.

[34] Sublinhado nosso.

3. Para o efeito da actualização da renda, os prazos do arrendamento ou das sucessivas renovações podem ser divididos em períodos.

Artigo 48.º

Renovação de concessões provisórias

1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as concessões provisórias não podem ser renovadas.[35]

2. A concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto.

3. O requerimento referido no número anterior deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.

Artigo 49.º

Renovação de concessões definitivas

1. Sem prejuízo do disposto nos números seguintes e salvo disposição em contrário prevista no contrato de concessão, as concessões por arrendamento onerosas, quando definitivas, são automaticamente renováveis por períodos de dez anos, sem necessidade de formulação de pedido.[36]

2. A renovação depende sempre da autorização prévia do Chefe do Executivo, quando[37]:

1) Se verifiquem as situações previstas nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 132.º e a licença de utilização do respectivo edifício tenha sido revogada pelo director dos Serviços de Solos, Obras Públicas

[35] Sublinhado nosso.
[36] Sublinhado nosso.
[37] Sublinhado nosso.

e Transportes;

2) O terreno se encontre em fase de reaproveitamento.

3. A renovação das concessões por arrendamento gratuitas, quando definitivas, depende sempre da autorização prévia do Chefe do Executivo.[38]

Artigo 50.º

Requerimento de renovação

1. O requerimento de renovação da concessão do terreno deve ser dirigido ao Chefe do Executivo e apresentado na Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, adiante designada por DSSOPT, pelo concessionário ou subconcessionário, nos períodos e nas condições seguintes:

1) No período entre dois anos e um ano antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, devendo ser instruído com o novo plano de aproveitamento e demais elementos necessários para a sua apreciação, para além dos dados de identificação do concessionário ou subconcessionário e do terreno, quando se trate de situações referidas na alínea 1) do n.º 2 do artigo anterior[39];

2) No período entre nove meses e seis meses antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, devendo ser instruído com informações descritivas sobre o andamento do reaproveitamento do terreno, para além dos dados de identificação do concessionário ou subconcessionário e do terreno, quando se trate de situações referidas no n.º 2 do artigo 48.º ou na alínea 2) do n.º 2 do artigo anterior[40];

3) No período entre nove meses e seis meses antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, devendo ser instruído

[38] Sublinhado nosso.

[39] Sublinhado nosso.

[40] Sublinhado nosso.

com os dados de identificação do concessionário e do terreno, quando se trate de situações referidas no n.º 3 do artigo anterior.

2. Em caso devidamente justificado, o concessionário ou subconcessionário pode apresentar o requerimento fora dos períodos indicados no número anterior mas sempre antes do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações, devendo, todavia, assumir todas as consequências jurídicas eventualmente resultantes das situações em que ainda não tenha sido dada autorização da renovação requerida aquando do fim do prazo da concessão ou das sucessivas renovações.

3. No caso previsto no número anterior, a autorização da renovação, quando dada após o termo da concessão, tem eficácia retroactiva, mantendo-se válidas as situações jurídicas e registais previamente existentes.

4. Para além dos elementos indicados no n.º 1, a DSSOPT pode solicitar ao concessionário ou subconcessionário outros elementos necessários para apreciação do pedido.

Artigo 51.º

Autorização de renovação

1. Pode ser autorizada a renovação da concessão, quando se preencham os seguintes requisitos[41]:

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

2) Não se verifique a suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento do terreno pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a

[41] Sublinhado nosso.

conclusão do aproveitamento por motivo imputável ao concessionário ou subconcessionário, no caso previsto no n.º 2 do artigo 48.º ou alínea 2) do n.º 2 do artigo 49.º[42];

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

2. A autorização de renovação não impede a eventual declaração de caducidade ou rescisão da concessão, na sequência de incumprimento, por parte do concessionário ou subconcessionário, dos prazos de reaproveitamento ou demais condições previstos no contrato de concessão."

As normas acima enunciadas demonstram claramente o seguinte:

- A lei exige que o prazo de concessão por arrendamento (prazo de concessão provisória + prazo de concessão definitiva) tem de ser definido através de contrato, não podendo, todavia, exceder 25 anos;

- Obviamente, o prazo de concessão provisória (quando a concessão não tiver sido ainda convertida em definitiva) também não pode exceder 25 anos;

- A concessão provisória não é renovável, com excepção das situações previstas na lei;

- A concessão definitiva é automaticamente renovável por períodos de dez anos, ou é autorizada pelo Chefe do Executivo, nos casos legalmente previstos.

[42] Sublinhado nosso.

(5) Verificar a intenção legislativa a partir do processo legislativo

A proposta de lei da Lei n.º 10/2013, ou seja, da Lei de terras, foi apresentada pelo Governo da RAEM a esta Assembleia Legislativa, entretanto, no dia 3 de Janeiro de 2013, foi realizada a apresentação da mesma ao Plenário e, posteriormente, discutida na generalidade na reunião plenária marcada para os dias 4 e 5 de Fevereiro, e posteriormente, aprovada na generalidade no dia 5 de Fevereiro. Entre 5 de Fevereiro de 2013 e 6 de Agosto de 2013, a proposta de lei foi objecto de apreciação na especialidade no seio da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, e no dia 12 de Agosto de 2013, acabou por ser apreciada e aprovada na especialidade pelo Plenário. Em 22 de Agosto do mesmo ano, a proposta de lei que foi aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa foi assinada pelo Chefe do Executivo e, finalmente, foi mandada para publicação no Boletim Oficial da RAEM n.º 36, I Série, de 2 de Setembro de 2013.

Para apurar a intenção legislativa, é indispensável saber da intenção da política legislativa do legislador, assim, assumem-se como extremamente importantes os elementos de registo dos trabalhos legislativos desenvolvidos. Todavia, é de referir que, muitas vezes o facto registado pode revelar que nem todos os legisladores tiveram a mesma posição sobre a política definida, uma situação que já aconteceu com a maioria das propostas de lei e também agora com a Lei de terras, por ser inevitável a existência de controvérsias entre diferentes opiniões. Nesta circunstância é mister tomar atenção ao seguinte: por um lado, tendo em conta a estrutura do sistema político da RAEM, em que o poder executivo goza de um papel predominante, em termos orgânicos e formais, as opiniões formuladas pela Comissão Permanente da Assembleia Legislativa responsável pela apreciação na especialidade da proposta de lei, ou mesmo até por qualquer deputado, não surtem efeito coercivo que vincule

o Governo enquanto proponente da proposta, ou seja, o que pode fazer-se é apenas convencê-lo, através da argumentação, não se podendo obrigá-lo a aceitar as opiniões. Assim sendo, nem todas as opiniões apresentadas pela Assembleia Legislativa são aceites pelo Governo, e assim sendo, é muito provável que não apareçam na lei normas que reflictam as opiniões que não foram acolhidas pelo Governo; por outro lado, a Assembleia Legislativa dispõe de uma reserva de competência de votação para aprovação, ou não, das propostas de lei. Nos termos da Lei Básica[43] e do Regimento da Assembleia Legislativa[44], a aprovação ou não da proposta da Lei de terras exige mais de metade de votos a favor ou contra do número total dos deputados, neste contexto, seja qual for a posição do Governo em relação à proposta de lei, esta só é concretizada verdadeiramente nas normas propostas, e a verdadeira intenção legislativa só é demostrada, depois de a mesma passar, em plenário, com os votos a favor da maioria do número total dos deputados.

Pelo que, o apuramento da intenção legislativa é, nem mais nem menos, procurar saber do consenso reunido sobre a política legislativa (entre o proponente e o Plenário da Assembleia Legislativa), que acaba por ser transformado em pensamento legislativo reflectido nas normas da lei. Todas as opiniões que acabaram por não ser acolhidas, serão consideradas como opiniões de reserva dos próprios, dos que as apresentaram, não podendo deste modo transformar-se em verdadeira intenção legislativa. Todavia, tendo em conta o respeito sobre o facto objectivo ocorrido, no presente parecer vão ser registadas, na mesma, as opiniões que acabaram por não ser acolhidas nem introduzidas na proposta de lei, procurando assim repor o respectivo processo de discussão.

As bases para o apuramento da intenção legislativa da Lei de terras,

---

[43] Vide Lei Básica, n.º 1 do artigo 77.º.
[44] Vide Regimento, n.º 2 do artigo 81.º.

através do respectivo processo legislativo, são todos os documentos de registo elaborados ao longo desse processo, incluindo, especialmente, os elementos referentes à apresentação da proposta de lei por parte do Governo, elementos escritos das gravações das reuniões plenárias, Parecer da Comissão, entre outros. Com vista a clarificar e apurar a respectiva intenção legislativa da Lei de terras, o Presidente desta Assembleia solicitou aos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa para ouvir novamente todas as gravações das reuniões relativas à apreciação da proposta de lei, e para o efeito, foi elaborado um relatório que permite facultar determinados elementos de apoio[45].

Segundo as diferentes fases do processo legislativo da Lei de terras, o trabalho de apuramento da intenção legislativa deve ser começado a partir da apresentação na generalidade da proposta de lei por parte do Governo à Assembleia Legislativa, até a apreciação e aprovação da mesma na especialidade pelo Plenário desta Assembleia.

Primeiro, na apresentação da proposta de lei, se bem que o conteúdo da apresentação tenha dado um maior peso às novidades da proposta de lei face à antiga Lei de terras, em termos gerais, permite ainda que se fique a saber da opção político-legislativa do Governo, nomeadamente no que toca ao aproveitamento dos terrenos, como por exemplo se pode ver na redacção da apresentação: *"em prol da implementação da gestão científica e de medidas jurídicas de alta transparência, de modo a tornar o aproveitamento dos solos*

[45] No entanto, tendo em conta que o conteúdo pormenorizado acerca da apreciação da Comissão sobre a proposta da Lei de terras registado nesse relatório não pode ser divulgado, conforme demanda o Regimento, o mesmo não vai ser citado no presente parecer. Além disso, a posição política manifestada publicamente pelo Governo antes da apresentação da proposta da Lei de terras é elemento importante de referência para perceber a política legislativa preconizada na proposta de lei. A propósito, pode ainda consultar-se o Relatório n.º 1/III/2009 da Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos e o Relatório n.º 1/IV/2010 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas.

mais racional, foi então elaborada pela Administração da RAEM a proposta de revisão da Lei de terras, por forma a regulamentar de forma mais clara e conjugada com a situação concreta da sociedade todo o mecanismo de gestão de solos, no sentido de pemritir o aproveitamento mais eficaz dos solos, melhor promover o desenvolvimento económico de Macau e melhor elevar a qualidade de vida dos cidadãos."[46] Esta política legislativa está reflectida através das medidas concretas que se pretendem adoptar na proposta de lei, por exemplo, a proposta de lei visa o *"reforço das acções de fiscalização e mecanismo sancionatório"*, e para o efeito, *"no seu articulado foi ainda expressamente definido que compete à DSSOPT a vistoria e a fiscalização, que deve fiscalizar periodicamente a situação de aproveitamento do terreno. A par disso, foram também fixados os prazos que devem ser cumpridos nas diversas fases do processo, podendo em caso de não cumprimento do prazo de aproveitamento fixado ser aplicada multa de valor indexado ao montante do prémio de concessão, de modo a agravar significativamente o valor da multa em caso de atraso de aproveitamento do terreno, evitando assim o aparecimento da situação de não aproveitamento do terreno. A par disso, foram ainda claramente definidas no seu articulado as situações de reversão do terreno à posse do Estado, podendo a Administração declarar a caducidade da concessão em caso de transmissão sem prévia autorização dos direitos resultantes da concessão, falta de aproveitamento do terreno dentro dos diferentes prazos contratualmente fixados e interrupção do aproveitamento do terreno até certo prazo."*[47] [48]

Segundo, na apreciação na generalidade, para dar resposta às questões colocadas pelos deputados acerca da solução para o tratamento dos terrenos

---

[46] Vide Extracção parcial do Plenário de 3 de Janeiro de 2013, Colectânea de Legislação, Lei de terras, versão portuguesa, Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, Setembro de 2016, pág. 509.

[47] Sublinhado nosso.

[48] A mesma Extracção parcial do Plenário de 3 de Janeiro de 2013, pág. 512.

desaproveitados, o Governo fez um esclarecimento concreto e claro sobre a política de concessão provisória dos terrenos. A proposta do Governo é, primeiro, um controlo faseado com prazos fixados para a apresentação de projectos, pedido de licenças, etc., que, em caso de violação, dão lugar a uma sanção, sublinhando-se que a maior sanção é a retoma do terreno pelo Governo[49], a fim de, através desta solução, evitar que os terrenos não sejam

---

[49] Versão inicial da proposta de lei:

Artigo 101.º
Dever de aproveitamento

Durante o período da concessão provisória, o concessionário deve cumprir as prescrições legais e contratuais concernentes ao aproveitamento do terreno.

Artigo 102.º
Procedimento de aproveitamento

1. O procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos para a construção de prédios urbanos é o que estiver definido no respectivo contrato de concessão.
2. Se o contrato de concessão for omisso, devem ser observados os seguintes prazos máximos:
1) 90 dias contados da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão, para a apresentação do projecto de arquitectura;
2) 180 dias contados da data de notificação da aprovação do projecto de arquitectura, para a apresentação de outros projectos de especialidades;
3) 60 dias contados da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença da obra;
4) 15 dias contados da data de emissão da licença da obra, para o início da obra;
5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas.
3. A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omisso, à multa no montante correspondente a 0,1% do prémio por cada dia de atraso, até 150 dias.
4. A não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidades não suspende nem interrompe a contagem do prazo do aproveitamento, para os efeitos do disposto no presente artigo.
5. A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por despacho do Chefe do Executivo, em caso de alteração anormal das circunstâncias em que as partes decidiram contratar.

Artigo 160.º
Caducidade das concessões

1. Para além das situações previstas no Capítulo VII, as concessões de terrenos urbanos ou de interesse urbano caducam, quando se verifique qualquer uma das seguintes situações:
1) Subarrendamento proibido ou efectuado sem precedência de autorização, quando esta esteja prevista na presente lei;
2) Não conclusão do aproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omisso, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 102.º;
3) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a conclusão do aproveitamento;

aproveitados de forma efectiva ou sejam mesmo desaproveitados. Mais ainda, o artigo 48.º da proposta de lei dispõe, expressamente, que as concessões provisórias não podem ser renovadas[50]. O Governo insistiu que este é um mecanismo muito rigoroso[51], afirmando apenas que, quanto à questão de como concretizar efectivamente este mecanismo, o Governo estava disposto a aprofundar a questão com a Comissão durante a apreciação na especialidade[52]. Depois, o Plenário procedeu à votação, e a proposta de lei foi

---

4) Situações previstas no n.º 4 do artigo 151.º

2. Para além das situações previstas no Capítulo VII, as concessões de terrenos rústicos caducam quando:

1) O aproveitamento não seja iniciado dentro de seis meses após a concessão ou no prazo contratual fixado;

2) O aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intercaladamente, por um período superior a 12 meses;

3) Seja efectuado o subarrendamento.

[50] Versão inicial da proposta de lei:

Artigo 47.º
Prazo

1. O prazo de concessão por arrendamento deve ser fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos.

2. O prazo das renovações sucessivas não pode exceder, para cada uma, dez anos.

3. Para o efeito da actualização da renda, os prazos do arrendamento ou das sucessivas renovações podem ser divididos em períodos.

Artigo 48.º
Renovação de concessões provisórias

1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as concessões provisórias não podem ser renovadas.

2. A concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia por despacho do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto.

3. O requerimento referido no número anterior deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.

[51] É mister sublinhar que a proibição de exceder o prazo de concessão por arrendamento de 25 anos, constante na proposta da nova Lei de terras, não é uma norma inovadora, já no artigo 54.º (Prazo) da antiga Lei de terras, ou seja, a Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, alterada pela Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, existia esta mesma norma.

[52] Vide Extracção parcial do Plenário de 4 de Fevereiro de 2013, Colectânea de Legislação, Lei de Terras, versão portuguesa, Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, Setembro de 2016, páginas 563 a 565.

então aprovada na generalidade[53].

Terceiro, na apreciação na especialidade no seio da Comissão, *"a Assembleia Legislativa, e esta Comissão, na discussão da proposta, afirmam que se deve reforçar a fiscalização no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas contratuais depois da respectiva concessão dos terrenos, por forma a remediar o desequilíbrio da estrutura económica e a erradicar o problema do não aproveitamento dos terrenos nos prazos definidos, ou seja, pugna pelo reforço da fiscalização ao nível do aproveitamento de terrenos e agravamento das sanções para actos de não aproveitamento dos terrenos fora do prazo estipulado, suprimindo casos de terrenos não aproveitados ou devolutos."*[54] O Governo *"acolheu, a inclusão de um Princípio de fiscalização, recaindo sobre o Governo o dever de acompanhar a evolução das concessões e ocupações e de aplicar as sanções que ao caso couberem, nos termos da lei ou do contrato, para que o fim a elas inerente seja salvaguardado."*[55]

Para atingir o objectivo da política legislativa supra mencionada, a Comissão e o Governo procederam a uma discussão detalhada sobre as respectivas medidas concretas:

1. No que diz respeito ao prazo da concessão por arrendamento

O artigo 47.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 47.º da versão final) determina que *"o prazo de concessão por arrendamento não pode exceder 25 anos e que o prazo das renovações não pode exceder, para cada uma, dez anos, sendo completamente idêntico à disposição prevista na lei*

[53] Vide resultados da votação na generalidade do Plenário.
[54] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, páginas 63 e 64.
[55] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, pág. 64.

vigente. Durante a discussão na especialidade, a Comissão foi de opinião que, em comparação com o prazo previsto nas regiões vizinhas, os referidos prazos são relativamente mais curtos. Assim, considera que se deve prolongar o prazo de concessão por arrendamento bem como o prazo das renovações, com vista a dar melhores garantias à propriedade particular das construções existentes nos terrenos em causa.

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

É de referir que, tendo em conta a uniformização das expressões, na versão chinesa alterou-se a expressão "期限" para "期間", quer na epígrafe quer ao longo do artigo, tendo-se procedido também à mesma alteração nos restantes artigos."[56]

2. No que diz respeito à concessão provisória

Quanto ao artigo 48.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 48.º da versão final da proposta de lei): *"estabelecendo a comparação com a lei vigente, foi aditado este artigo, que prevê expressamente que, em princípio, as concessões provisórias não podem ser renovadas. No entanto, a concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. E o referido requerimento deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do*

[56] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, páginas 121 e 122.

terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.

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

A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta intenção legislativa, todavia, durante a discussão, levantaram alguns deputados as questões seguintes: primeiro, a sua opinião é no sentido de que se deva autorizar a renovação da concessão provisória para os casos excepcionais, bem como para os casos em que o concessionário não consiga cumprir as cláusulas de aproveitamento no prazo previsto na concessão provisória por razões de força maior, por exemplo, calamidades naturais, e por motivos que não lhe sejam imputáveis. Por outro lado, a Comissão entende que é provável que surjam outras situações, e assim sendo, o conteúdo deste artigo é bastante restritivo. Segundo, se um terreno de concessão provisória se encontra anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estão a ser aproveitados em conjunto, tal como previsto no n.º 2 deste artigo, quando se verifique causa legítima, a respectiva renovação será automática e sem necessidade de autorização prévia do Chefe do Executivo? Terceiro, o n.º 2 deste artigo prevê a autorização prévia do Chefe do Executivo para o respectivo requerimento, mas não estipula os requisitos para esse mesmo requerimento. No caso de não autorização, com a excepção do "interesse

público", conceito resumido e abstracto, quais são os critérios para a mesma? Quarto, depois de um terreno de concessão provisória ser anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto, a renovação das concessões do terreno anexado é feita de forma separada ou conjuntamente, mas com a autorização prévia do Chefe do Executivo? Ou será automática?

Segundo os esclarecimentos do proponente, o objectivo é a fiscalização intensiva sobre o aproveitamento dos terrenos concedidos, por isso, insiste que a concessão provisória não pode, em princípio, ser renovada. Excepção para a situação em que um terreno de concessão provisória seja anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. No entanto, não vão ser considerados quaisquer outros casos excepcionais."[57]

"Um deputado apontou que, na prática, existem terrenos desaproveitados em relação aos quais o Governo autorizou um prazo de perdão de 30 a 48 meses para conclusão do respectivo plano de construção. No caso de o concessionário não conseguir concluir as obras de construção no prazo concedido e disso não tiver culpa, como é que a situação deve ser tratada? Será tratada através das disposições transitórias?[58]

---

[57] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, páginas 122 e 123.

[58] Um membro da Comissão apresentou um parecer escrito cuja versão portuguesa se encontra anexa ao Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente:

"Artigo 48º, nº 1

(Renovação de concessões provisórias)

121. Mantém-se o princípio de as concessões provisórias não poderem ser renovadas.

122. Afigura-se importante ter presente a especial conjuntura actual de Macau, ditada pela eventual concessão de novos prazos para o aproveitamento ou conclusão de aproveitamento de concessões provisórias, designadamente por haver decisões judiciais que venham a dar razão aos concessionários que viram as suas concessões declaradas rescindidas ou caducadas.

123. Nos processos de apreciação/decisão dos chamados "Terrenos abandonados", a Administração precisa de prazo longo para analisar cada um dos casos, assim, a pendência de 2/3

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

A Comissão manifestou o seu acordo em relação à explicação e às respectivas alterações introduzidas pelo proponente."[59]

3. No que diz respeito ao prazo de aproveitamento dos terrenos

"Na versão inicial, o n.º 1 do presente artigo estipulava que o procedimento de aproveitamento dos terrenos é o que estiver definido no respectivo contrato de concessão.

No entanto, registaram-se opiniões no sentido de que, nos pedidos de concessão de terrenos, há que ter em conta que os projectos de construção

---

anos ou mais nos circuitos administrativos constitui prejuízo irreparável para os concessionários que, de acordo com a lei, devem ter os seus direitos protegidos.
124. A proposta de lei não prevê "válvula de escape" para estas situações extraordinárias, e não pode o Tribunal fixar ou determinar soluções equitativas para a resolução destes casos.
125. O Chefe do Executivo deve ter poderes para renovar as concessões provisórias pelo período indispensável para a conclusão da obra de aproveitamento e conversão da mesma em concessão definitiva."

[59] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, pág. 124.

são diferentes, por exemplo, quanto à dimensão da obra, complexidade e área de construção, entre outros factores, não sendo por isso adequado que na proposta de lei se proceda à uniformização do prazo de aproveitamento dos terrenos, sendo antes relativamente mais justo proceder à sua definição no respectivo contrato, consoante a situação em concreto.

Pelo exposto, na versão final aditou-se ao n.º 1 o seguinte: o "prazo de aproveitamento" dos terrenos concedidos é definido no respectivo contrato de concessão.

O n.º 2 estipula o prazo das cinco fases do processo, e nas situações em que o contrato de concessão for omisso, devem ser observados os prazos estipulados na lei. A contagem dos prazos, nomeadamente, na fase de apresentação de outros projectos de especialidade e na fase da apresentação do pedido de emissão da licença de obras, entre outras fases, é feita a partir da data da notificação da decisão do Governo em relação à respectiva fase anterior, no entanto, o período de apreciação do Governo não é contabilizado. À apreciação do projecto de construção, ao pedido da licença de obras e aos outros projectos de especialidade aplica-se o disposto no Decreto-lei n.o 79/85/M – Regulamento Geral da Construção Urbana.

Aumentou-se o valor da multa, constante do n.º 3, para a inobservância de qualquer um dos prazos referidos no n.º 2 , isto é, por cada dia de atraso, a multa a pagar corresponde a 0,1% do valor do prémio. Contudo, nem todos os terrenos concedidos estão sujeitos ao pagamento de prémio, pelo que, na versão final, se estipulam, também, as situações dos terrenos concedidos por concurso público, para as quais, caso se verifiquem atrasos no aproveitamento, "a multa a pagar corresponde a 0,1% do preço da adjudicação", por cada dia de atraso. De acordo com o artigo 66.º da versão final, se na concessão gratuita de terrenos, que está isenta do pagamento de

quaisquer despesas, se verificarem atrasos de aproveitamento que levem à caducidade da concessão, mas se o motivo não for imputável ao concessionário, esta não caduca se o Chefe do Executivo considerar a respectiva justificação bastante.

O n.º 4 estipula que a não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidade não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento. Em termos práticos, o cálculo para o prazo geral de aproveitamento do terreno inclui o tempo de apreciação do projecto pela Administração.

Segundo o sector da construção civil, as dificuldades com que os operadores se deparam têm a ver com o facto de ser frequente os serviços competentes não respeitarem o prazo estipulado pela lei para a autorização, situação que resulta em atrasos também frequentes no aproveitamento de terrenos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, este número tem como objectivo prevenir situações de má fé, como alterações constantes ao projecto de construção ou outros projectos de especialidade, com vista a atrasar o aproveitamento do terreno. Tendo em consideração as opiniões do sector, o proponente referiu que, caso o serviço competente não consiga autorizar o pedido dentro do prazo estipulado e isso levar à não finalização do aproveitamento do terreno pelo concessionado no prazo estipulado, o requerente pode, ao abrigo do n.º 5, requerer a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento, e caso o Chefe do Executivo considere a situação justificável, o requerimento é autorizado.

O n.º 5 da versão inicial estipulava que: "a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou

prorrogado por despacho do Chefe do Executivo, em caso de alteração anormal das circunstâncias em que as partes decidiram contratar".

A Comissão entende que a expressão "alteração anormal" é muito abstracta, e que o conceito inerente carece de objectividade, portanto, não é benéfico para a aplicação da lei pela Administração.

Segundo os esclarecimentos do proponente, em relação a esta expressão "alteração anormal", pode ser tido em conta o artigo 431.º do Código Civil.

No entanto, a Comissão referiu que a utilização desta expressão, proveniente do referido artigo do Código Civil, acarreta algumas questões, uma vez que sempre existiu controvérsia em termos de doutrina e de jurisprudência quanto à sua aplicação, trata-se, pois, de um dos artigos que desperta mais incertezas e de mais difícil aplicação em termos objectivos, portanto, não parece adequado que tenha por base um artigo que não é muito claro. Mais, o referido artigo do Código Civil foi criado para a resolução do contrato. Dado que o cumprimento das cláusulas do contrato pode acarretar graves danos para o concessionário e que este também não consegue assumir este tipo de risco, o prolongamento do prazo de aproveitamento não tem grande sentido. Assim sendo, em caso de alteração anormal, deve avançar-se, de imediato, com a resolução do contrato e retomar o terreno em causa.

Por outro lado, o princípio da boa-fé não é um requisito para a alteração anormal. Só se considera alteração anormal quando esta é, em simultâneo, extraordinária, imprevisível e grave, o que vai causar desequilíbrio à relação contratual.

A "alteração anormal" não é um remédio santo para resolver os problemas, pois apenas se aplica a situações excepcionais. Assim, seria adequado definir alguns critérios concretos neste número, clarificando as situações a que a referida norma se aplica.

Na opinião de alguns deputados, não se podem aceitar estas circunstâncias de alteração anormal para a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, pois entendem que deve ser o Governo a declarar a caducidade bem como a retoma do terreno.

Segundo o proponente, é necessário regular esta matéria na proposta de lei, porque a gestão dos terrenos exige flexibilidade, e esta flexibilidade apenas tem como objectivo prevenir situações de injustiça para o concessionário. Nesta situação, a Administração deve ter algum grau de discricionariedade, e o Governo continua aberto à possibilidade de se efectuarem ajustamentos ao artigo.

Na versão final estipula-se que 'a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.'. Segundo os esclarecimentos do proponente, não é possível elencar exemplos de todas as situações, e o poder discricionário visa verificar se existe ou não dolo ou culpa do concessionário para o facto do aproveitamento não se concretizar no prazo fixado. Se a inobservância do prazo se dever a factores exteriores, a factores que não podem ser controlados, e por motivo não imputável e considerado justificativo, parece que exigir ao concessionário a assunção das consequências da devolução do terreno afecta o princípio da boa fé. Nesta situação, o Chefe do Executivo pode autorizar a suspensão ou a prorrogação

do prazo de aproveitamento do terreno."[60]

4. No que diz respeito à caducidade das concessões

Durante a explicação, em geral, do regime de caducidade no seio da Comissão, fez-se uma remissão para o ponto de vista de Nazaré Portela, segundo esta, a figura de caducidade *"assume a natureza de caducidade-sanção, porquanto emerge do não cumprimento por parte do concessionário de obrigações a que se vinculou pelo contrato de concessão, decorrentes entre outros, do dever de aproveitamento do terreno concedido nos prazos e nas condições fixadas (cf. artigo 103.º) (...). O objectivo primordial do legislador, neste caso, não é a extinção ou a perda do direito resultante da concessão em virtude de não ter sido exercido dentro do limite temporal fixado, por razões de certeza e segurança jurídicas, ditadas pela necessidade de estabilizar as situações a que respeita, mas sim sancionar um comportamento faltoso do concessionário e evitar que essa situação de incumprimento, lesiva do interesse público subjacente à concessão e que põe em causa a sua manutenção, se prolongue no tempo."*[61]

Quanto ao artigo 160.º da versão inicial (artigo 166.º da versão final), que visa a caducidade das concessões, *"a Comissão entendeu ser demasiado amplo o âmbito de aplicação deste normativo, devendo restringir-se às concessões provisórias e às concessões definitivas em fase de reaproveitamento. Entendimento que mereceu o acolhimento do Proponente.*

Atenta-se que a caducidade prevista neste artigo é a caducidade-sanção,

[60] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, páginas 180 a 183.

[61] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, páginas 69 e 70. Vide também NAZARÉ PORTELA, *A caducidade no contrato de concessão de terras*, Terceiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa, 2011.

provocada por uma actuação censurável do concessionário que a Administração penaliza; diferente, pois, da caducidade 'tout court'.

Assim, verifica-se a caducidade das concessões provisórias ou das concessões definitivas em fase de reaproveitamento:

a) Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omisso, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa;

b) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão."[62]

Quarto, na apreciação e votação na especialidade, o Plenário não abordou mais as questões acima referidas e discutidas pela Comissão no seio da apreciação na especialidade. Durante a apreciação artigo a artigo da proposta de lei pelo Plenário, sobretudo os artigos 47.º, 48.º, 103.º e 104.º da versão alternativa[63], nenhum deputado levantou qualquer questão sobre a redacção dos mesmos[64], nem o Governo adiantou mais alguma nova

[62] Vide Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, versão portuguesa, pág. 229.

[63] Vide Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei – em comparação com a versão inicial, a redacção respectiva da versão alternativa não sofreu qualquer alteração substancial.

[64] Após a votação, um deputado fez um alerta, na sua declaração de voto, afirmando que, embora tenha sido grande a quantidade de trabalho realizado na revisão da Lei de terras, a sua finalização não significa que todos os problemas estão resolvidos, se calhar, depois de algum tempo de execução da lei, poderá ainda haver alguns aspectos que exijam revisão. Esta declaração em nada impediu o deputado em causa de votar a favor dos artigos acima referidos (Vide Extracção parcial do Plenário de 12 de Agosto de 2013, Colectânea de Legislação, Lei de Terras, versão portuguesa, Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, Setembro de 2016, pág. 683).

explicação ou novo esclarecimento[65]. Todos os referidos artigos foram postos à votação e foram aprovados[66].

(6) Verificar a intenção legislativa a partir do processo de aplicação da lei

1. Ponto de vista do Governo[67]

O Governo afirmou em vários despachos[68] o seguinte: *"de acordo com o disposto no artigo 44.º e no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável por força do preceituado no artigo 215.º desta lei, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente. As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). Neste contexto, dado que a concessão em causa não se tornou definitiva, é verificada a sua caducidade pelo decurso do prazo."*

2. Ponto de vista do Comissariado contra a Corrupção

Na página 20 do seu Relatório de investigação sobre os 16 terrenos cuja

---

[65] Para mais pormenores - vide Extracção parcial do Plenário de 12 de Agosto de 2013, Colectânea de Legislação, Lei de Terras, versão portuguesa, Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, Setembro de 2016, páginas. 668 a 681.

[66] Vide resultados da votação na especialidade do Plenário.

[67] Para além de ser proponente, o Governo é ainda o aplicador número um da nova Lei de terras, por conseguinte, é muito difícil separar, completamente, estas duas identidades do Governo. Após a descrição do processo legislativo, fica-se a saber, face ao sentido abstracto das normas jurídicas, a clara atitude e posição do proponente. E, de facto, esta posição é continuada com o processo de aplicação da lei.

[68] Existem dezenas de despachos desse género, indica-se aqui meramente os Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.ºs 6/2016, 59/2016 e 17/2017.

caducidade de concessão não foi declarada, o CCAC confirma que: *"quer nos termos da nova ou antiga Lei de terras, a concessão provisória por arrendamento caduca se no seu termo o aproveitamento do terreno não for concluído, devendo neste caso a Administração Pública declarar a caducidade da concessão nos termos da Lei de terras."*

Confirma ainda na página 22 do mesmo relatório que: *"nos termos da nova Lei de terras, trata-se de uma norma imperativa - a concessão provisória será declarada caduca no seu termo -, e a Administração Pública deve observá-la rigorosamente. Se ao termo da concessão provisória o aproveitamento do terreno não for concluído, deve a Administração Pública declarar a caducidade da concessão em termos legais, independentemente de a não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo seja ou não imputável ao concessionário. Nesta situação, não há margem de poder discricionário 'para declarar ou não a caducidade'."*

3. Ponto de vista dos órgãos judiciais

Na sentença referente ao processo n.º 107/15-IC (páginas 14 e 15 da versão chinesa), o Tribunal Administrativo fez a remissão para o Parecer n.º 3/IV/2013 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, e afirma o seguinte: "através do conteúdo acima citado, não é difícil de descobrir que, durante a discussão da proposta de lei, já foi discutido, claramente, se se deve ou não autorizar a renovação da concessão provisória para os casos excepcionais, em que o concessionário não consiga cumprir as cláusulas de aproveitamento durante o prazo da concessão provisória por motivos que não lhe sejam imputáveis. Segundo os esclarecimentos dados na altura pelo proponente, o objectivo é reforçar a fiscalização sobre o aproveitamento dos terrenos concedidos, daí a insistência de que a concessão provisória não pode, em princípio, ser renovada. Excepção para a situação em que um terreno de

concessão provisória seja anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. No entanto, não vão ser considerados quaisquer outros casos excepcionais. Esta opinião foi acolhida pela 1.ª Comissão Permanente da AL, ademais, a proposta de lei acabou, no final, por ser aprovada pela Assembleia Legislativa. Portanto, estava clara a atitude do legislador perante a questão da renovação da concessão provisória, ou seja, só há uma excepção, não podendo haver mais quaisquer outras excepções que permitam a renovação da concessão provisória, e mesmo quando as cláusulas de aproveitamento do contrato de concessão não puderem, por razões inimputáveis ao concessionário, ser cabalmente cumpridas, não há lugar a qualquer excepção para renovação da concessão."

Também segundo o acórdão do Tribunal de Segunda Instância, relativo ao Processo nº 1074/2015 (página 106): *"...não parece ser de acolher a tese segundo a qual o prazo máximo de 25 anos previsto no art. 47º - que se aplica também às concessões provisórias, face aos termos do art. 166º, nº1 - é suspensível para dar cobertura à posição do concessionário que não teve oportunidade de concluir o que terá iniciado – ou mesmo não teve ensejo de dar início ao aproveitamento – por culpa do concedente. ...Todavia, estamos certos de que o tempo máximo de duração da concessão estabelecido na lei deve ser tido por inexcedível, por razões que são de interesse público e de normação de direito público, visto que a referida lei em lado nenhum prevê motivos de suspensão nem de interrupção..."*

(7) Breve conclusão

Face ao exposto, e depois de esgotados todos os meios possíveis para tentar apurar a intenção legislativa da nova Lei de terras, pode chegar-se à conclusão de que, quer quanto à letra das normas quer em termos da lógica

do sistema, não é possível chegar à intenção legislativa preconizada pelo proponente do projecto de lei. Mais ainda, existem provas bastantes para demonstrar que, no decurso da apreciação na especialidade da proposta de lei, embora tenha havido um deputado que levantou, especificamente, a questão de como resolver o problema em caso da não conclusão do aproveitamento do terreno quando o prazo de concessão se encontrar prestes a terminar, tendo sugerido soluções, nomeadamente com o aditamento de normas que conferissem ao Chefe do Executivo competência para, neste caso, autorizar a renovação. No entanto, o Governo, enquanto proponente, sempre insistiu no prazo de 25 anos como duração máxima nas concessões de terrenos por arrendamento, insistindo que as concessões provisórias não podiam ser prorrogadas, isto é, não podiam ser renovadas, tendo também rejeitado, expressamente, as sugestões apresentadas pelo deputado[69]. Foi neste pressuposto que a proposta de lei intitulada "Lei de terras" foi apreciada e votada na especialidade e aprovada, não tendo as várias normas em causa sofrido alterações substanciais desde a sua versão inicial até à versão final[70].

A política legislativa, acima descrita, não só foi comprovada pelos elementos constantes do processo legislativo, como foi sempre insistentemente defendida, sem excepção, pelo Governo e pelos órgãos judiciais, aquando da aplicação das respectivas normas jurídicas.

Isto vem demonstrar que, apesar de o projecto de lei que o respectivo proponente pretende agora apresentar empregar na sua designação a expressão "Norma interpretativa", se confrontarmos o conteúdo normativo proposto e a intenção legislativa proclamada pelo proponente com a intenção legislativa que acaba de ser apurada e confirmada, o projecto de lei não vem

[69] Vide, também, as conclusões do Relatório sobre a auscultação das gravações das reuniões da Comissão.

[70] Vide mapa comparativo entre alguns artigos da Lei de terras e da versão inicial da respectiva proposta de lei.

explorar nem o espírito nem o pensamento legislativo subjacente ao normativo da lei, mas sim criar, na prática, novas disposições normativas. Por conseguinte, o projecto de lei não tem enquadramento nas normas interpretativas, tratando-se, antes, dum projecto com normativo inovador. Deste juízo se chega à conclusão de que o conteúdo do projecto apresentado pelo Deputado toca e vai alterar a política de gestão de solos definida, e que se encontra concretizada na Lei de terras.

V. Política do Governo

(1) Introdução

Como foi referido na secção II, ao procedimento da verificação preliminar aplicam-se principalmente o artigo 75.º da Lei Básica e os artigos 104.º e 105.º do Regimento. Olhando para o seu conteúdo, o projecto de lei ora em apreço não se enquadra, obviamente, no âmbito da iniciativa legislativa reservada em exclusivo ao Governo, à qual, por conseguinte, os deputados têm direito. Porém, será que se enquadra no âmbito da iniciativa condicionada? Neste caso, é necessário um pressuposto, ou seja, é preciso avaliar se o projecto de lei é "atinente à política do Governo". Mais concretamente, é necessário avaliar se a "política de gestão de solos", referida na secção IV, constitui uma "política do Governo".

Isto tem a ver com a forma como é entendida a expressão "política do Governo" e a avaliação da natureza "atinente à política do Governo".

Quanto ao conceito "política" e "política do Governo", parece que não existe definição ou delimitação uniformizada, mas na acepção geral, a política

é um plano definido pelo Governo, por um órgão, organização ou indivíduo, para concretizar determinados objectivos. A política é composta por uma série de acções ou actividades com planeamento e organização. A política é sempre instituída para evitar algum impacto negativo previsto pela organização, ou para a prossecução de determinado interesse. As políticas do Governo, por sua vez, são princípios ou directrizes de acção adoptados ou propostos pelo Governo.[71]

(2) Prática legislativa pertinente em Macau

Após o retorno de Macau à Pátria, na prática legislativa da RAEM, de 20 de Dezembro de 1999 até à presente data, os deputados à Assembleia Legislativa apresentaram no total 15 projectos de lei que requereram a autorização do Chefe do Executivo por serem atinentes à política do Governo, entre os quais 6 foram consentidos por escrito pelo Chefe do Executivo, e 4 destes tiveram a autorização do Chefe do Executivo acompanhada do respectivo parecer. Daqueles 6 projectos de lei autorizados pelo Chefe do Executivo, 3 foram aprovados e valem como leis, 1 foi retirado pelo proponente, 1 não foi aprovado durante a apreciação na especialidade, e 1 encontra-se a ser apreciado na especialidade em sede de Comissão. As outras 9 iniciativas, não foram autorizadas, apesar de os proponentes terem apresentado requerimento ao Chefe do Executivo.[72]

Estes projectos de lei, aquando do seu requerimento, concessão ou recusa de autorização, ou da apreciação no caso daqueles autorizados, não originaram, aparentemente, discordância entre os deputados e entre estes e o Governo, relativamente à questão de o assunto ser da política do Governo ou

[71] *Vide.* explicação da Wikipedia sobre a política.
[72] *Vide.* mapa em anexo.

não, nem divergência visível quanto à pergunta se a matéria é atinente à política do Governo. Assim, por um lado, quanto à problemática de uma iniciativa legislativa apresentada por deputados ser atinente ou não à política do Governo, não existe muita experiência, nem critério de avaliação específico ou directo, por não ter havido controvérsia. Por outro lado, na experiência da RAEM, tem-se um entendimento relativamente consensual no respeitante à expressão "atinente à política do Governo".

Em relação às iniciativas legislativas apresentadas pelo Governo, não se faz a avaliação, na prática legislativa, para decidir se as iniciativas são reservadas em exclusivo ao Governo ou se são atinentes à política do Governo. O que se faz é: durante a apreciação na especialidade, as comissões permanentes, após negociação com os membros do Governo, enviam as sugestões e opiniões de alteração ao Governo, que procede às alterações com base na discussão entre as duas partes e apresenta uma versão final com as revisões, sobre a qual o plenário da Assembleia Legislativa realiza a discussão e a votação na especialidade. Houve um caso em que, durante a discussão e a votação na especialidade de uma iniciativa legislativa no plenário, um deputado tentou apresentar uma moção de alteração sobre um artigo, mas como uma iniciativa superveniente dos deputados atinente à política do Governo carece também de autorização por escrito do Chefe do Executivo, a Presidente da AL, que presidia àquela reunião, considerou que apesar de o artigo em causa possivelmente não ser atinente à política do Governo, a proposta de lei, no seu conjunto, envolvia a política do Governo, logo os deputados não podiam apresentar proposta de alteração sobre determinados artigos.[73]

(3) Normas e prática legislativa pertinentes em Hong Kong

[73] *Vide.* Diário da Assembleia Legislativa, I Série, N.º III-59, de 26 de Abril de 2007, pág. 21-22.

Quanto à política do Governo, o preceito do artigo 74.º da Lei Básica de Hong Kong e o do artigo 75.º da Lei Básica de Macau são quase idênticos, a saber, *"The written consent of the Chief Executive shall be required before bills relating to government policies are introduced"*. O ponto 51(4) das *Rules of Procedure of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region* estipula o seguinte: *"In the case of a bill which, in the opinion of the President, relates to Government policies, the notice shall be accompanied by the written consent of the Chief Executive in respect of the bill."*

Na prática legislativa, em relação à conformidade das iniciativas dos deputados com o artigo 74.º da Lei Básica de Hong Kong e o respectivo estipulado das *Rules of Procedure of the Legislative Council*, o Presidente do organismo, regra geral, solicita aos serviços públicos competentes a emissão de parecer, e ausculta as opiniões do deputado proponente e da assessoria jurídica do LegCo, para, com base nisso, tomar uma decisão (*ruling*), de força vinculativa e com efeitos definitivos[74]. Nos primeiros anos após o retorno de Hong Kong à Pátria, a Presidente do LegCo emitiu uma série de decisões deste género[75]. No respeitante às expressões *"related to"* e *"Government policies"*, consta duma dessas decisões o seguinte: 1. Quanto à expressão *"related to"*, o Governo entende que a iniciativa está relacionada com a matéria, desde que sobre a mesma tenha uma influência directa, indirecta, consequente ou incidental. No entanto, no entender do deputado envolvido, é

[74] O ponto 44 das *Rules of Procedure of the Legislative Council* estipula, sob a epígrafe Decision of Chair Final, "The President in Council, the Chairman in a committee of the whole Council or the chairman of any committee shall be responsible for the observance of the rules of order in the Council and committee respectively. His decision on a point of order shall be final".

[75] *Ruling by the President of the Legislative Council on the Employment (Amendment) Bill 1999 proposed by Hon. Andrew CHENG Kar-foo*, de 16 de Julho de 1999; *Ruling by the President of the Legislative Council on the Employment (Amendment) (No. 2) Bill 1998 proposed by the Hon. LEE Cheuk-yan*, de 19 de Julho de 1999; *Ruling by the President of the Legislative Council on the Labour Relations (Right to Representation, Consultation and Collective Bargaining) Bill proposed by the Hon. LEE Cheuk-yan*, de 19 de Julho de 1999.

necessário ter *"direct bearing on relevant aspects"*. A Presidente defende que a expressão significa *"have substantive effect"*. 2. Quanto à expressão "Government policies", o Governo é de opinião de que não só se refere às políticas ou decisões tomadas pelo Chefe do Executivo nos termos da lei, como também abrange aquelas que o Governo se encontra a formular e as decisões do Governo no sentido de não formular qualquer política. O deputado envolvido defende que só estão abrangidas as políticas importantes e existentes decididas pelo Chefe do Executivo e aquelas que têm grande impacto no Governo e na sociedade. A Presidente do LegCo entende que devem ser contempladas as políticas decididas nos termos da lei pelo Chefe do Executivo *in Council* e as decididas pelos antigos governadores, ainda em vigência, mas que devem ser excluídas as políticas que estão a ser formuladas[76].

Ser atinente à política do Governo significa ter influência substancial nas políticas do Governo. A fasquia para testar a influência substancial dos projectos de lei *(bills)* nas políticas do Governo não é assim tão alta até ao ponto de ditar que os projectos tenham uma influência extremamente importante nas políticas, nem é assim tão baixa até ao ponto de exigir que aqueles tenham apenas uma relação ínfima com as políticas do Governo.[77]

No sítio web do *Department of Justice* pode ler-se*: "To assist the President in deciding whether a bill relates to 'Government policies', the bureau concerned should produce evidence such as the Official Record of Proceedings of the Meetings of the Legislative Council, LegCo papers or other relevant documents to show that the policy in question has been in existence*

[76] *Vide. Ruling by the President of the Legislative Council on the Employment (Amendment) (No. 2) Bill 1998 proposed by the Hon. LEE Cheuk-yan*, de 19 de Julho de 1999.
[77] *Vide.* Zhang Yang, *"Diálogo" entre o Chefe do Executivo e os deputados ao Conselho Legislativo de Hong Kong - apresentação de iniciativas legislativas atinentes à "política do Governo" pelos deputados*, Legal and Economy, Abril de 2012, n.º 309.

before the bill is submitted to the Law Draftsman for the issue of a certificate under the LegCo Rules of Procedure. [...] the bureau concerned should put forward the best possible submissions in order to assist the LegCo President in deciding on the matter under Rule 51(3) and (4) of the LegCo Rules of Procedure. In formulating submissions, it is necessary to appreciate that the submission on a particular bill will not only affect the bill in question, but it will also have implications on the approach of the Administration's submissions on other bills. In this regard, the bureau concerned will be assisted by the Basic Law Unit of the Department of Justice (with input, where appropriate, from Legal Adviser (Legislative Affairs) of the Department of Justice and the Director of Administration)."[78]

(4) Entendimento da expressão "atinente à política do Governo"

Macau e Hong Kong são ambas regiões administrativas especiais da República Popular da China, e quanto à limitação do poder de iniciativa legislativa dos deputados, sobretudo quando são iniciativas atinentes à política do Governo, as duas leis básicas são coincidentes, exceptuando apenas diferenças pequenas ao nível da redacção e da terminologia usada. O artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa de Macau[79] e o ponto 51(4) das *Rules of Procedure of the Legislative Council*[80], em relação às iniciativas dos deputados atinentes à política do Governo, demandam que são dependentes de autorização do Chefe do Executivo; a diferença entre os dois verifica-se no respeitante à iniciativa superveniente. À luz do artigo 105.º do Regimento da

[78] http://www.doj.gov.hk/eng/index.html

[79] Artigo 105.º do Regimento da AL: *"O exercício da iniciativa dos Deputados em matérias atinentes à política do Governo depende de autorização escrita do Chefe do Executivo."*

[80] O ponto 51(4) das *Rules of Procedure of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region* estipula o seguinte: *"In the case of a bill which, in the opinion of the President, relates to Government policies, the notice shall be accompanied by the written consent of the Chief Executive in respect of the bill."*

AL de Macau, o exercício da iniciativa superveniente dos Deputados em matérias atinentes à política do Governo depende também de autorização escrita do Chefe do Executivo. Por sua vez, o referido ponto das *Rules of Procedure of LegCo* não prevê nenhuma norma para a iniciativa superveniente. No entanto, esta diferença não afecta a análise da presente iniciativa legislativa, uma vez que o projecto de lei em apreço é uma iniciativa originária, que não envolve a questão da iniciativa superveniente. Assim, uma iniciativa originária, desde que envolva a política do Governo, depende sempre de consentimento por escrito do Chefe do Executivo, tanto em Macau como em Hong Kong.

Obviamente, a cultura e a tradição jurídicas de Macau e Hong Kong são diferentes, e os respectivos parlamentos regem-se, também, por regimes expressivamente diferentes. Por conseguinte, o mais importante continua a ser a consideração da situação real da própria Região Administrativa Especial de Macau.

Conjugando a experiência e as leis de Macau[81], entendemos que, pelo menos, as políticas decididas pelo Chefe do Executivo, ouvido o Conselho Executivo, nos termos da alínea 4) do artigo 50.º e do artigo 58.º da Lei Básica, se enquadram na "política do Governo" referida no artigo 75.º da Lei Básica.

(5) A iniciativa legislativa em apreço é ou não é "atinente à política do Governo"

[81] A alínea 3) do número 2 do artigo 55.º da Lei n.º 10/2013 – Lei de terras prevê: *"Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo já tornadas públicas, designadamente pelas formas seguintes: i) Menção nas linhas de acção governativa anuais; ii) Divulgação na reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do governo para responder às perguntas relacionadas com as linhas de acção governativa e o seu relatório; iii) Divulgação em conferências de imprensa relativas às políticas, promovidas pelo governo."*

A Lei de terras vale como lei, através da formulação da política pelo Chefe do Executivo, ouvido o Conselho Executivo, nos termos da alínea 4) do artigo 50.º e do artigo 58.º da Lei Básica, da apresentação da respectiva proposta de lei, da apreciação e aprovação pela reunião plenária da Assembleia Legislativa, e da assinatura pelo Chefe do Executivo, o que demonstra que a política reflectida na Lei de terras deve ser política do Governo.

O mais importante é que o artigo 7.º da Lei Básica autoriza expressamente o Governo da RAEM a ser responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos na RAEM, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Sobre esta matéria, o Governo da RAEM tem tido uma política coerente e constante e afirmou, por repetidas vezes, que a política de gestão de solos é implementada através da Lei de terras. O Governo refere, por exemplo, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2008 - área de Transportes e Obras Públicas: *"tendo em conta que o desenvolvimento urbano e o aproveitamento razoável dos terrenos são muito influenciados pela política de gestão de solos, o Governo, no próximo ano, vai rever a Lei de terras e demais diplomas complementares [...]"*. Nas Linhas de Acção Governativa para 2014, o Governo aponta o seguinte: *"com a revisão da Lei de terras, visa-se uma gestão científica, um regime normativo e medidas jurídicas transparentes para que o aproveitamento dos solos se possa tornar mais racional."*[82]

Pelo exposto, a Lei n.º 10/2013 - Lei de terras visa implementar e reflectir a política do Governo na gestão de solos.

[82] *Vide.* Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2008, pág. 108; Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2014, pág. 380.

A análise acima efectuada demonstra que o projecto de lei em apreço pretende adicionar matérias que não constam da lei original, o que não só implicaria alterações formais do n.º 5 do artigo 104.º da Lei de terras, como também poria em causa efectivamente a política global sobre a concessão e arrendamento de solos, e resultaria em mudanças significativas das respectivas políticas, provocando impactos substanciais às políticas do Governo relativas à gestão de solos. Neste sentido, o projecto de lei enquadra-se no âmbito das iniciativas "atinentes à política do Governo", previsto no artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 105.º do Regimento da AL, cuja apresentação pelo deputado deve obter, nos termos da lei, o prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

VI. Processo de urgência

Juntamente com o projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013", o Deputado Tong Io Cheng apresentou ainda um projecto de deliberação do Plenário para a adopção do processo de urgência relativamente ao respectivo projecto de lei.

O artigo 2.º do referido Projecto de deliberação propõe o seguinte: *"O processo de urgência adoptado nos termos do artigo anterior consubstancia-se no seguinte:*

a) Dispensa de exame na especialidade em comissão;

b) Inclusão na ordem do dia da presente reunião plenária da discussão e votação na especialidade do projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013";

c) Dispensa de envio à comissão competente para redacção final."

E o artigo 3.º propõe que: *"A presente deliberação entra em vigor imediatamente."*

As disposições propostas não violam as normas sobre processo de urgência, previstas nos artigos 155.º a 158.º do Regimento.

Recorde-se no entanto que, sendo o proponente do projecto deputado, a participação do Governo da RAEM no Plenário para a respectiva apreciação e votação não ocorre necessariamente, ou seja, o Governo pode, muito provavelmente, ser afastado do processo de apreciação e votação do projecto de lei. Atendendo ao pressuposto já apontado anteriormente, de que a Lei de terras envolve política do Governo, se o Governo for afastado do processo, os efeitos negativos serão agravados.

O citado projecto de deliberação tem natureza acessória, cuja admissibilidade depende da admissibilidade do próprio projecto de lei em causa.

VII. Forma de iniciativa

Analisado o projecto de lei objecto de verificação, não se constatou qualquer violação do n.º 1 do artigo 103.º[83] e do artigo 108.º[84] do Regimento.

83

Artigo 103.º
(Exercício da iniciativa)

1. As iniciativas dos Deputados podem ser subscritas até um número máximo de nove Deputados.
2. As iniciativas originárias do Governo devem:
a) Ser assinadas pelo Chefe do Executivo; e
b) Conter a menção de sobre elas ter sido consultado o Conselho Executivo da RAEM.
3. Em caso de incumprimento do disposto no n.º 1, o Presidente devolve o projecto de lei ao primeiro Deputado subscritor.

VIII. Conclusão

Após análise efectuada, a Mesa entende que:

(1) O projecto de lei intitulado "Norma interpretativa do n.º 5 do artigo 104.º da Lei n.º 10/2013", apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, envolve a política do Governo, referida no artigo 75.º da Lei Básica, cuja apresentação depende do prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

(2) Antes da apresentação do dito projecto de lei, o Deputado aludido não obteve o prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

(3) Pelo que, o exercício da iniciativa pelo referido Deputado não está de acordo com o exigido pelo artigo 105.º do Regimento.

---

4. Em caso de incumprimento do disposto no n.º 2, o Presidente devolve a proposta de lei ao Chefe do Executivo, com a indicação da formalidade preterida.

84

Artigo 108.º
(Limites formais)

1. Sob pena de rejeição liminar pelo Presidente da Assembleia Legislativa, todos os projectos e propostas de lei devem:
a) Ser apresentados por escrito;
b) Ser redigidos na forma articulada;
c) Conter uma designação que traduza sucintamente o seu objecto principal;
d) Ser acompanhados de uma nota justificativa.
2. A preterição das formalidades previstas no número anterior é suprível no prazo, improrrogável, fixado pelo Presidente.
3. As propostas de alteração devem ser apresentadas por escrito.

(4) Sugerir ao Presidente da Assembleia Legislativa para, no exercício da competência conferida pelo artigo 107.º do Regimento[85], rejeitar liminarmente o projecto de lei em causa.

(5) Atendendo à natureza acessória do projecto de deliberação do Plenário, apresentado pelo referido Deputado para a adopção do processo de urgência relativamente ao seu projecto de lei, a rejeição deste implica, natural e necessariamente, a rejeição daquele projecto de deliberação.

(6) Submeter ao Presidente da Assembleia Legislativa as opiniões de análise e as sugestões acima expostas, para referência.

A Mesa da Assembleia Legislativa
28 de Março de 2017.

85

Artigo 107.º
(Limites orgânicos e materiais)

Sob pena de rejeição liminar pelo Presidente da Assembleia Legislativa, os projectos e as propostas de lei, e as propostas de alteração, não podem:
a) Violar o disposto nos artigos 104.º e 105.º;
b) Omitir a definição concreta do sentido das modificações a introduzir no ordenamento jurídico.

第 10/2013 號法律《土地法》與法案最初文本的部分條文對照表

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
Artigo 47.º **Prazo** 1. O prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos. 2. O prazo das renovações sucessivas não pode exceder, para cada uma, dez anos. 3. Para o efeito da actualização da renda, os prazos do arrendamento ou das sucessivas renovações podem ser divididos em períodos.	**Artigo 47.º** **Prazo** 1. O prazo de concessão por arrendamento deve ser fixado no respectivo contrato de concessão, não podendo exceder 25 anos. 2. O prazo das renovações sucessivas não pode exceder, para cada uma, dez anos. 3. Para o efeito da actualização da renda, os prazos do arrendamento ou das sucessivas renovações podem ser divididos em períodos.
Artigo 48.º **Renovação de concessões provisórias** 1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as concessões provisórias não podem ser renovadas. 2. A concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a	**Artigo 48.º** **Renovação de concessões provisórias** 1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as concessões provisórias não podem ser renovadas. 2. A concessão provisória pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia por despacho do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. 3. O requerimento referido no número anterior deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.	concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto. 3. O requerimento referido no número anterior deve ser apresentado em conjunto com o requerimento de renovação da concessão definitiva do terreno, devendo os prazos de renovação de ambas as concessões ser idênticos.
Artigo 55.º **Dispensa de concurso público** 1. O concurso público é dispensado: 1) Na renovação; 2) Na transmissão de situações resultantes de concessão; 3) Na concessão de pequenas parcelas de terreno, insuficientes para construção regular, que confinem com terreno concedido ao requerente e que não possam aproveitar a qualquer outro proprietário ou concessionário confinante; 4) Na concessão do terreno, cuja concessão anterior tenha caducado nos termos das alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166.º, a favor da instituição de crédito legalmente autorizada a exercer actividade na RAEM, desde que se encontrem preenchidos cumulativamente os seguintes requisitos:	**Artigo 54.º** **Dispensa de concurso público** 1. O concurso público é dispensado: 1) Na renovação; 2) Na conversão de concessão gratuita em onerosa; 3) Na transmissão de situações resultantes de concessão anterior; 4) Na concessão de pequenas parcelas de terreno, insuficientes para construção regular, que confinem com terreno arrendado ao requerente e que não possam aproveitar a qualquer outro proprietário ou concessionário confinante.

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
(1) Ter sido constituída a hipoteca, por parte do concessionário a favor dessa instituição de crédito, do domínio útil ou dos direitos resultantes da concessão por arrendamento do terreno em causa, com vista a garantir o financiamento para a concretização do seu aproveitamento ou reaproveitamento; (2) Ter havido incumprimento, por parte do concessionário, das obrigações assumidas em relação ao financiamento referido na subalínea anterior; (3) Estarem concluídas as obras de fundação do edifício, incluindo, quando aplicável, as obras de estruturas da cave e pavimentos do rés-do-chão, no aproveitamento do terreno; (4) Ter a instituição de crédito declarado que apresenta, no prazo a indicar pela RAEM, pedido de transmissão das situações resultantes da concessão a favor de terceiro e que este aproveita o terreno de acordo com as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão anterior, assumindo as respectivas obrigações e encargos nele definidos.	
2. O concurso público pode ser dispensado quando a concessão: 1) Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM, designadamente: (1) Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas	2. O concurso público pode ser dispensado quando a concessão: 1) Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM, designadamente: (1) Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
áreas de educação, cultura, saúde, desporto ou serviço social; (2) Construção de instalações de utilidade pública; (3) Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo já tornadas públicas, designadamente pelas formas seguintes: i) Menção nas linhas de acção governativa anuais; ii) Divulgação na reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do governo para responder às perguntas relacionadas com as linhas de acção governativa e o seu relatório; iii) Divulgação em conferências de imprensa relativas às políticas, promovidas pelo governo. (4) Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração. 2) Se destine à construção de edifício cuja finalidade dominante seja a de habitação e afecto exclusivamente a utilização dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM. 3. Para efeitos do disposto na alínea 1) do número anterior, é considerada a existência de encargos inerentes à concessão requerida, designadamente obras de resgate e aterro do terreno, sua urbanização e saneamento e remoção de construções porventura aí implantadas.	áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social; (2) Construção de instalações de utilidade pública; (3) Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo; (4) Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração. 2) Se destine à construção de habitação própria dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM. 3. Para efeitos do disposto na alínea 1) do número anterior, é considerada a existência de encargos inerentes à concessão requerida, designadamente obras de resgate e aterro do terreno, sua urbanização e saneamento e remoção de construções provisórias porventura aí implantadas.

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
Artigo 104.º **Procedimento de aproveitamento** 1. O prazo e procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respectivo contrato de concessão. 2. Se o contrato de concessão for omisso e quando o aproveitamento incluir, entre outros, a edificação de construções, devem ser observados os seguintes prazos máximos: 1) 90 dias a contar da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão, para a apresentação do projecto de arquitectura; 2) 180 dias a contar da data de notificação da aprovação do projecto de arquitectura, para a apresentação de outros projectos de especialidades; 3) 60 dias a contar da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença de obras; 4) 15 dias a contar da data de emissão da licença de obras, para o início da obra; 5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas.	**Artigo 102.º** **Procedimento de aproveitamento** 1. O procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos para a construção de prédios urbanos é o que estiver definido no respectivo contrato de concessão. 2. Se o contrato de concessão for omisso, devem ser observados os seguintes prazos máximos: 1) 90 dias contados da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão, para a apresentação do projecto de arquitectura; 2) 180 dias contados da data de notificação da aprovação do projecto de arquitectura, para a apresentação de outros projectos de especialidades; 3) 60 dias contados da data de notificação de aprovação dos projectos de especialidades, para a apresentação do pedido de emissão da licença da obra; 4) 15 dias contados da data de emissão da licença da obra, para o início da obra; 5) O prazo estabelecido na licença de obras para a conclusão das mesmas.

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
3. A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omisso, à multa no montante correspondente a 0,1%, consoante as situações, do prémio ou do preço de adjudicação por cada dia de atraso, até 150 dias. 4. A não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidades não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento, para efeitos do disposto no presente artigo. 5. A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.	3. A inobservância de qualquer um dos prazos referidos no número anterior sujeita o concessionário às penalidades estabelecidas no respectivo contrato ou, sendo este omisso, à multa no montante correspondente a 0,1% do prémio por cada dia de atraso, até 150 dias. 4. A não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidades não suspende nem interrompe a contagem do prazo do aproveitamento, para os efeitos do disposto no presente artigo. 5. A requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por despacho do Chefe do Executivo, em caso de alteração anormal das circunstâncias em que as partes decidiram contratar.
Artigo 215.º **Nas concessões provisórias** A presente lei aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas: 1) Quando esteja a correr um prazo fixado por legislação anterior	**Artigo 203.º** **Nas concessões provisórias** A presente lei aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas: 1) Quando for fixado prazo para o exercício de um direito ou

Mapa comparativo entre alguns artigos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e da versão inicial da respectiva proposta de lei

Lei n.º 10/2013 (Lei de terras)	Versão inicial da proposta de lei
e a presente lei o tiver modificado, é aplicado o prazo mais longo; 2) Os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados pela presente lei, sem prejuízo do convencionado nos respectivos contratos; 3) Quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 104.º e no artigo 166.º	o cumprimento de uma obrigação não considerado em legislação anterior, ele começa a contar a partir da entrada em vigor da presente lei; 2) Quando estiver a correr um prazo fixado por legislação anterior e a presente lei o tiver modificado, é aplicado o prazo mais longo; 3) Os direitos e deveres dos concessionários são imediatamente regulados pela presente lei, sem prejuízo do convencionado nos respectivos contratos; 4) Quando já tiver expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 102.º e no artigo 163.º.

立法會第一常設委員會

第 3/IV/2013 號意見書

1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa

Parecer n.°3/IV/2013

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/IV/2013

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

I
INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por outro lado, à Comissão vários contributos chegaram também, no decurso deste tempo, incluindo o parecer enviado pela Associação dos Advogados de Macau, intitulado «*Análise da proposta de lei de revisão da Lei de Terras, na versão apresentada pelo gabinete do Chefe do Executivo à Assembleia Legislativa. Formulação de propostas de alteração*», e ainda pareceres de associações e de cidadãos [4].

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

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

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

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

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

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

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

II
APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

Secção A) A Nota Justificativa da Proposta de Lei

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

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

Explica-se então na referida Nota Justificativa que «*a economia e a sociedade da RAEM têm crescido ininterruptamente, tendo-se vindo a assistir não só a grandes mudanças no ordenamento do espaço urbano, como também ao aumento da procura de terrenos para a construção de infra-estruturas sociais, em resposta às necessidades da vida quotidiana da população. Concomitantemente, a liberalização da indústria do jogo e o desenvolvimento próspero da indústria de turismo têm impulsionado muitos investimentos na construção de obras de grande envergadura e de empreendimentos turísticos. Nestas circunstâncias, face aos limitados recursos de terrenos na RAEM, a forma de exploração, distribuição e aproveitamento com eficácia desses recursos constitui um dos principais objectos de investigação do Governo, e merece grande atenção por parte dos vários sectores sociais. Na realidade, as questões sobre a distribuição, a concessão e as condições de troca de terrenos, a fixação da finalidade de terrenos, o processo de concessão de terrenos, os critérios para a fixação de prémios, a alteração da finalidade dos terrenos após a sua concessão, a alteração dos projectos de desenvolvimento, a transmissão da concessão de terrenos, o aproveitamento de solos fora do prazo estipulado e até o não aproveitamento de terrenos ou de terrenos devolutos, bem como as questões relativas à capacidade aedificandi e à altura dos edifícios a serem construídos nos terrenos, e o seu impacto ambiental, são assuntos que, ao longo dos últimos anos, têm sido discutidos amplamente na sociedade, a par do constante aumento da voz do pedido de revisão integral da Lei de Terras.*».

13. Pelo que, explicita o proponente, «*Perante os pedidos dos diversos sectores da sociedade, designadamente face aos diversos problemas supracitados, verifica-se que a Lei de Terras em vigor há mais de 30 anos, de facto já não consegue actualmente responder de forma eficaz ao desenvolvimento corrente da RAEM. Por esse motivo, em 2008, o Governo da RAEM criou um grupo de trabalho especializado e iniciou os trabalhos de revisão da "Lei de Terras" e diplomas complementares, procedendo a uma análise em oito grandes vertentes, desde a forma de concessão de terrenos, área dos terrenos a conceder, prazo de concessão, alteração da finalidade das concessões, transmissão das concessões, método de determinação do montante do prémio, procedimento de concessão e até ao mecanismo de fiscalização do cumprimento dos contratos de*

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

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

15. Por outro lado, assinala-se que «*Uma vez que a fixação da finalidade do terreno e as condições de construção, como a volumetria e a altura do edifício, são matérias regulamentadas pelos projectos de propostas de leis, "Lei do Planeamento Urbanístico" e "Regime Jurídico da Construção Urbana", respectivamente, a presente proposta de lei incide sobre a regulamentação da gestão de solos, especialmente o aperfeiçoamento do regime jurídico da concessão de terrenos, o qual inclui: fixação de requisitos para a dispensa de concurso público e para a troca de terrenos, aumento da transparência de procedimentos de concessão, revisão dos critérios de determinação do montante do prémio de concessão de terrenos para uma melhor correspondência com o valor do terreno no mercado actual, bem como restrição das condições de transmissão da concessão de terrenos, reforço da fiscalização ao nível do aproveitamento de terrenos e agravamento das sanções para actos de não aproveitamento dos terrenos fora do prazo estipulado, suprimindo casos de terrenos não aproveitados ou devolutos, bem como a ocupação ilegal dos terrenos, garantindo que os solos na RAEM são eficazmente utilizados.*».

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

—

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

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

—

18. Mais se diz que «*O Capítulo I da proposta de lei define expressamente os princípios que devem ser observados no uso e aproveitamento dos terrenos do Estado na RAEM, a saber: princípio da sustentabilidade, princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, princípio da informação do público, princípio da igualdade no acesso à terra, princípio da precaução, princípio da vinculação ao plano e princípio da publicidade da situação jurídica dos terrenos.*». Anote-se que, a sugestão da Comissão, foram aditados alguns princípios mais como adiante melhor se verá.

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

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

21. No que respeita à muito importante questão do concurso público e sua dispensa, «*A fim de responder às exigências sociais, a presente proposta de lei define expressamente, em situações normais, a obrigatoriedade de realização de concurso público para a concessão de terrenos e apenas em situações excepcionais, previstas na lei, pode ser dispensado o concurso público. Quanto à concessão de arrendamento de terrenos rústicos, o concurso público pode ser dispensado*

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

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

«1) *Concessão por interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM;*

2) Concessão para construção de habitação própria dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM.».

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

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

1) Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social;

2) Construção de instalações de utilidade pública;

3) Empreendimentos que se articulem com as políticas do governo;

4) Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração.».

Além disso, em caso de dispensa do concurso público, «*deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida, designadamente o nome do requerente, a área do terreno pretendido, a sua localização e finalidades e o valor do prémio, quando tenha sido aprovada a minuta do respectivo contrato de concessão pelo Chefe do Executivo. Este procedimento tem em vista dar*

oportunamente conhecimento público do projecto de desenvolvimento da respectiva concessão do terreno, aumentando a transparência do procedimento da concessão de terreno.» (cf. n.º 3 do artigo 113.º da versão inicial da proposta de lei).

22. No que diz respeito à instrução do pedido de concessão de terras, esclarece-se que «*para além dos documentos exigidos na "Lei de Terras" em vigor, o requerente deve apresentar também o estudo de viabilidade económico-financeira (alínea 3) do n.º 1 do artigo 114.º da proposta de lei) e ainda, caso seja necessário, os documentos de avaliação do impacto ambiental. (n.º 2 do artigo 114.º da proposta de lei)*», recorde-se que a numeração refere-se à versão inicial da proposta de lei.

23. No que respeita à fixação do valor do prémio, diz-se na Nota Justificativa que «*são expressamente definidos na proposta de lei os factores que se deve ter por referência, como critérios para posterior fixação do mesmo. Compaginado com a "Lei de Terras" em vigor, a presente proposta de lei acrescentou à gama de factores já existentes, a "taxa de inflação" e o "preço de adjudicação nos concursos públicos anteriores" para que o prémio possa melhor reflectir o valor do terreno no mercado. Paralelamente, com a experiência obtida na prática, fica expressamente previsto que o prémio pode ser pago em numerário ou em espécie.*». (artigo 55.º da versão inicial da proposta de lei).

24. No âmbito da renovação da concessão de terrenos, afirma-se que «*tendo em vista uma gestão eficaz dos terrenos na RAEM, cumprindo o "princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos", estipula a proposta de lei o seguinte:*

1. Os contratos de concessão podem prever a não renovação automática ou restrições à renovação automática, tendo em conta as situações especiais verificadas no caso concreto. (n.º 1 do artigo 49.º da proposta de lei)

2. Nas situações em que os terrenos são considerados como devolutos ou não utilizados, a renovação da sua concessão depende sempre da autorização prévia exarada por

despacho do Chefe do Executivo, devendo o requerimento de renovação ser instruído com o plano de aproveitamento do terreno, que fundamenta o requerimento de renovação, designadamente quando se trata de:

1) Terreno cujo edifício nele construído já não exista, esteja em ruínas ou se encontre em avançado estado de deterioração;

2) Terreno cujo edifício nele construído e destinado a finalidades não habitacionais já deixou de ser utilizado totalmente para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades há mais de cinco anos. (n.os 2 e 3 do artigo 49.º e artigo 50.º da proposta de lei)

3. Não se aplica o regime de renovação automática à concessão de terrenos em reaproveitamento nem às concessões gratuitas. (alínea 2) do n.º 2 e n.º 4 do artigo 49.º da proposta de lei)

4. O Chefe do Executivo pode denunciar, por razões de interesse público relevante, o contrato de concessão por arrendamento para o termo do prazo inicial ou de qualquer uma das renovações, mediante notificação por escrito efectuada com a antecedência mínima de 12 meses, tendo os titulares de direitos sobre o terreno em causa o direito a ser razoavelmente indemnizados designadamente pelas benfeitorias entretanto realizadas, tais como obra ou construção, salvo as disposições em contrário previstas no contrato de concessão, (artigo 167.º da proposta de lei)». Recorde-se, de novo, que a identificação dos artigos se reporta à versão original da proposta de lei.

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

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

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

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

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

1) Quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;

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

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

1) Quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico;

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

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

1) Transmissão superior a 50% do seu capital social, quando a parte no procedimento, ou o concessionário, seja uma sociedade comercial, à excepção de sociedades anónimas com acções ao portador;

2) Constituição de procuração ou substabelecimento que confira ao procurador poderes para a prática de todos os actos no procedimento ou a disposição das situações resultantes da concessão e que seja irrevogável sem o acordo do interessado, nos termos do n.º 3 do artigo 258.º do Código Civil[10].

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

29. No âmbito das sanções, e «*com vista a combater a ocupação ilegal de terrenos do domínio público ou privado, a presente proposta de lei aumentou, significativamente, a multa aplicável àqueles que ocupam, ilegalmente e por dolo, os terrenos do Estado, estabelecendo uma*

---

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

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

Mais ainda, «*o Chefe do Executivo pode determinar a ordem de desocupação do terreno do domínio público ou privado aos referidos ocupantes ilegais (artigo 197.º da proposta de lei) e, no intuito de reforçar o efeito persuasivo dessa ordem, foi contemplado no artigo 184.º da proposta de lei o crime de desobediência.*». Uma vez mais importa sublinhar que estas referências que aos artigos vão sendo feitas reportam-se, naturalmente, à versão inicial da proposta de lei.

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

«*1) Notificação directa (artigo 192.º da proposta de lei). A proposta de lei prevê que "No caso de o notificando se recusar a receber a notificação ou assinar a certidão, o pessoal da DSSOPT menciona tal ocorrência na certidão e afixa a notificação no local, considerando-se efectuada a notificação."*

2) Notificação postal (artigo 193.º da proposta de lei). Foi introduzido na proposta de lei o conceito de "notificação presumida", para evitar a situação de os interessados não receberem dolosamente carta registada com aviso de recepção, impedindo a realização oportuna e eficaz do respectivo procedimento sancionatório. O artigo 193.º da proposta de lei estabelece que a notificação postal efectuada por carta registada sem aviso de recepção se presume feita no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte, nos casos em que o referido terceiro dia não seja dia útil, desde que a remessa tenha sido feita para os locais previstos no n.º 2 deste artigo.

3) Outra forma de notificação (artigo 194.º da proposta de lei): Simplificou-se na proposta de lei o procedimento de notificação definido actualmente para o caso em que seja desconhecida a identidade ou a morada do notificando, estabelecendo-se que, neste caso, a notificação produz efeitos jurídicos, desde que a mesma seja publicada nos jornais de língua chinesa e de língua portuguesa mais lidos da RAEM.».

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

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

Secção B) Os Relatórios das Comissões da AL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

42. Quanto ao cálculo do prémio de concessão, entendeu a Comissão que, «*embora o Governo tenha já ajustado o prémio, para além de não se conseguirem ainda reflectir eficazmente as mudanças registadas no mercado, está a dar-se lugar à existência de uma grande divergência entre o valor de concessão, o valor real do terreno e o valor da adjudicação. Tudo isto tem implicações com os interesses globais de Macau, portanto, é indispensável rever o referido regime e estudar a criação de um mecanismo que possa de facto acompanhar as mudanças registadas no mercado. Por outro lado, o actual mecanismo de auscultação para revisão do prémio está essencialmente virado para os operadores do sector imobiliário, será difícil esse mecanismo reflectir o que é justo, impossibilitando a garantia dos interesses da população, por conseguinte, é também indispensável rever rigorosamente esse mecanismo, no sentido de definir novas regras. Deve ainda rever-se, quanto antes, o cálculo do prémio de contrato, tanto mais que a fórmula de cálculo aplicada para os terrenos destinados à construção de hotéis viola os princípios fundamentais subjacentes à sua definição.*» Por último, a Comissão pediu também esclarecimentos aos representantes do Governo sobre algumas outras questões, nomeadamente o tempo concreto para o cálculo do prémio e questões relativas aos métodos de cálculo, e quanto às concessões com dispensa de concurso público, foi ainda questionada a existência, ou não, de algum mecanismo para reapreciação do prémio, designadamente na última fase do processo de concessão.

Os representantes do Governo responderam, como se lê no Relatório, «*que é difícil, no caso do cálculo do prémio, acompanhar as mudanças do mercado. Normalmente, é na altura da autorização do pedido que o cálculo do prémio é efectuado, de acordo com a lei vigente. Os representantes do Governo afirmaram ainda que vai ser definido um prazo para se proceder à*

revisão periódica do prémio, no sentido de o tornar mais coadunável com a real situação do mercado.».

Face a isto, a Comissão afirmava esperar que, «*no futuro, aquando da revisão do cálculo do prémio de concessão, o Governo pondere sobre a introdução de um mecanismo que consiga estabelecer uma ligação entre o cálculo do prémio e o mercado, devendo ainda determinar-se concretamente nesse mecanismo de articulação os factores que devem ser considerados, por exemplo, factores económicos, os preços finais em passadas hastas públicas ou a massa monetária.*».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—

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

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

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

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

—

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Em relação à fórmula de cálculo do prémio, propõe-se: (1) estudar o estabelecimento dum mecanismo para relacionar a fórmula de cálculo do prémio com as mudanças do mercado, definindo claramente os factores concretos de consideração, incluindo a análise económica, os preços finais em passadas hastas públicas ou a massa monetária; (2) avaliar, com seriedade, rever e redefinir o mecanismo consultivo relativo ao prémio, alterando a situação actual, ou seja, a predominância de individualidades do sector no órgão consultivo; (3) deve rever-se, quanto antes, o cálculo do prémio de contrato, tanto mais que a fórmula de cálculo aplicada aos terrenos destinados à construção de hotéis viola os princípios fundamentais subjacentes à sua definição.»

- Reforço da fiscalização e melhoria dos mecanismos de fiscalização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Relativamente ao planeamento do COTAI e concessão de terrenos

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

4) Terrenos por desenvolver

5) "Reembolso de Terrenos em Dívida"

6) Aperfeiçoamento das Leis

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

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

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

---

2. As comissões podem requerer a presença dos membros do Governo da respectiva área de governação, a fim de serem prestados esclarecimentos relativamente ao assunto em acompanhamento, assim como requerer a apresentação de quaisquer elementos relevantes.

3. As comissões de acompanhamento devem elaborar um relatório ou parecer sempre que terminem o acompanhamento de um assunto podendo propor as medidas consideradas necessárias ou adequadas à matéria em análise.».

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

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

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

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

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

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

54. O Relatório n.º 1/IV/2011, da mesma Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas relatava as actividades desenvolvidas e os assuntos analisados na 2.ª sessão legislativa da quarta legislatura. Em síntese de abertura, a Comissão continuou a acompanhar, nessa sessão legislativa, fundamentalmente, matérias relativas à concessão de terrenos e, «*com base nas conclusões dos trabalhos desenvolvidos anteriormente, a Comissão optou pela discussão temática como metodologia de trabalho, tendo consequentemente sido activada a discussão a propósito dos "terrenos por desenvolver" e dos "terrenos em permuta",...*».

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

- Terrenos por desenvolver

- Terrenos em permuta

- Prémio

56. Quanto aos terrenos por desenvolver pode-se ler aí que «*Na realidade, os ditos "terrenos por desenvolver" não são um conceito utilizado na Lei de Terras, são de forma geral aqueles terrenos que foram concedidos e não foram aproveitados pelos concessionários. Durante a discussão, os representantes classificaram os casos de "terrenos por desenvolver" como casos em que os terrenos não foram desenvolvidos dentro do prazo estipulado na lei ou nos respectivos*

contratos por culpa do concessionário, e em relação aos quais pode haver lugar à imputação de responsabilidades ao mesmo.».

E, segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, «*a partir de 2009 o Governo começou a tratar dos terrenos por desenvolver, procedeu a uma análise da situação de 113 terrenos por aproveitar depois de ultrapassado o prazo previsto, envolvendo terrenos destinados essencialmente a cinco utilidades: habitação; indústria; escritórios; comércio; e hotelaria. (...) Relativamente aos princípios e elementos básicos para a respectiva análise, os representantes do Governo salientaram que foram essencialmente os seguintes: 1) verificar se o prazo de concessão tinha expirado ou se estava quase a expirar; 2) se o concessionário tinha deixado o prémio por pagar; 3) se o concessionário, depois da concessão do terreno, tinha apresentado o respectivo projecto de desenvolvimento, para efeitos de apreciação e autorização, ou se nunca procedeu ao acompanhamento da situação do seu processo.».*

Segundo ainda a explicação dos representantes do Governo, «*são diversas as razões que dão origem às situações de não desenvolvimento dos terrenos, e muitas vezes são razões muito complexas. A situação económica de Macau sofreu alterações após o retorno à Pátria, portanto, alteraram-se também as formas de gestão adoptadas pelo Governo, por exemplo, antes da transferência, pelas mais diversas razões, o que o Governo ponderava era a capacidade do promotor para pagar a totalidade do prémio e as razões para o não desenvolvimento dos terrenos. De uma forma geral, era permitido o prolongamento do prazo de desenvolvimento e não se aplicavam normas sancionatórias. Depois da transferência, a primeira coisa que se fez em relação aos terrenos que se encontravam por desenvolver, dentro do prazo previsto, foi obrigar o concessionário a apresentar uma explicação dos motivos, de seguida analisar se havia lugar à imputação de responsabilidades ao concessionário, para depois se decidir sobre o prolongamento do prazo ou a aplicação das respectivas sanções. Geralmente é dada ao concessionário uma última oportunidade para desenvolver o terreno, e se este não a aproveitar, é-lhe imputada a respectiva responsabilidade, total ou parcial, e são-lhe aplicadas as devidas sanções. Se bem que a Lei de Terras permita a transmissão, alteração de utilidade e renovação de prazos dos terrenos, os representantes do Governo sublinharam que se o promotor apresentar pedidos constantes, causando a demora do processo de desenvolvimento, quem assume as devidas responsabilidades é*

o próprio promotor. Sublinharam ainda que é inadmissível o promotor recorrer a esses meios para estender o prazo de desenvolvimento dos terrenos.».

Mais adiante se lê neste Relatório que: «*No tocante aos terrenos por desenvolver, outra questão à qual a Comissão está a tomar atenção é a transparência. Para atingir esse objectivo, a Comissão entende que devem reforçar-se os aspectos seguintes: 1) devem ser transparentes as informações acerca dos terrenos não aproveitados e por desenvolver; 2) devem ser transparentes os procedimentos de investigação e tratamento dos casos dos terrenos por desenvolver. Isto porque a elevação do grau de transparência permite que a sociedade fique a saber e compreenda a situação e a forma de gestão dos terrenos, contribuindo-se assim para o aumento da credibilidade das decisões do Governo.*».

57. Relativamente ao tópico dos terrenos em permuta, enfaticamente se afirma que «*Na presente sessão legislativa, a Comissão tratou a questão como tema principal de discussão. Segundo os representantes do Governo, o conceito de "terrenos em dívida" não é correcto, porque a Lei de Terras permite a permuta de terrenos entre o Governo e os promotores, isto é, de acordo com as necessidades reais, o Governo pode propor ao "proprietário" de um terreno a permuta de terrenos, e se aquele aceitar a proposta, é então activado o processo de permuta. No entanto, o terreno escolhido pelo "proprietário" tem de ter a concordância do Governo, e só assim é que se considera concluído todo o processo de permuta. O que os representantes do Governo vieram, então, apresentar naquela reunião, foram os requisitos que há que reunir para a activação do processo de permuta de terrenos.*».

Segundo as explicações dos representantes do Governo, «*a permuta é realizada de acordo com os requisitos e procedimentos estipulados na Lei de Terras e nos diplomas referentes ao planeamento urbanístico e protecção ambiental, e ainda em cumprimento dos princípios da legalidade, razoabilidade, justiça e imparcialidade. Para além disso, para elevar o grau de transparência, são ainda ouvidas as opiniões do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos.*».

A propósito das situações apresentadas pelos representantes do Governo, a Comissão centrou então a discussão nas questões da razoabilidade e justiça do processo de permuta,

sobretudo nas situações em que a natureza dos terrenos é diferente, ou seja, «*como é que se faz o cálculo dos preços na permuta de um terreno industrial por um terreno comercial? Quais são os critérios? Como é que se consegue garantir a justiça e a equivalência dos valores entre os dois terrenos permutados?*». Conforme referiu o Governo, «*o valor dos terrenos é calculado sob a fórmula definida na vigente lei sobre o prémio dos terrenos concedidos. São também factores de ponderação para esse cálculo a localização e utilidade do terreno, a altura e a área de construção, os encargos financeiros, o projecto de obras, a fiscalização dos custos das obras, se o terreno está ser aproveitado pela primeira vez ou se se trata de um reaproveitamento, e ainda o regime de concessão. Se utilizando esse mesmo método para calcular os preços dos dois terrenos o preço do novo terreno for mais elevado, nesse caso o Governo impõe limitações à sua área. Normalmente não existem grandes diferenças entre as áreas dos terrenos permutados, e o Governo nunca aceita pedidos sem justa causa.*».

58. A questão do Prémio mereceu as seguintes palavras da Comissão no Relatório que se vem acompanhando: «*De facto, a Comissão está a dar maior importância à razoabilidade do regime sobre o prémio, porque segundo a fórmula prevista no actual regime, os valores do prémio são sempre gravemente desactualizados, e nunca são reconhecidos pela generalidade da população. Assim sendo, o que merece ser revisto é o próprio regime e não a fórmula de cálculo. Alguns membros da Comissão entendem que não é justo utilizar uma fórmula única para calcular o prémio de casos de natureza diferente. Por conseguinte, propuseram que se proceda mais uma vez, agora, à revisão da fórmula de cálculo do prémio, e que se pondere a revisão do próprio regime no futuro, para permitir a utilização de outros mecanismos adequados. Por outro lado, houve membros da Comissão que manifestaram a sua insatisfação pelo projecto de alteração da Lei de Terras não ter introduzido alterações essenciais ao regime sobre o prémio.*».

Os representantes do Executivo esclareceram que «*deve proceder-se a uma avaliação global do regime de cálculo do prémio, embora, duma forma geral, o regime do prémio seja já uma solução relativamente mais objectiva e científica, que permite o afastamento de subjectividades e de influências humanas. O prémio é o resultado do cálculo com base nos dados reais, não envolve qualquer estimativa, por isso, é muito difícil conseguir acompanhar intimamente a evolução do mercado. Mas, seja como for, o Governo vai proceder a um estudo sobre as*

vantagens e desvantagens do regime sobre o prémio, bem como a outros estudos para aferir se esse regime consegue, ou não, satisfazer as necessidades do desenvolvimento urbano, e vai ainda estudar a calendarização para o ajustamento do prémio, a fim de se definir um prazo razoável.».

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

«- *O Governo deve reforçar o acompanhamento e fiscalização dos terrenos concedidos, facultar mais informações relativas aos terrenos, tais como a situação do seu aproveitamento, e ainda elevar o grau de transparência dos trabalhos de acompanhamento e tratamento dos terrenos concedidos.*

- *Deve ainda aplicar rigorosamente a lei e tomar medidas atempadas, para resolver as situações de incumprimento contratual nos casos de desenvolvimento e aproveitamento de terrenos.*

- *Relativamente aos terrenos que não foram desenvolvidos de acordo com as cláusulas contratuais, deve produzir leis para determinar expressamente as respectivas sanções, e criar mecanismos para evitar a ocorrência desses casos.*

- *Deve elaborar o planeamento geral urbano, no sentido de evitar, ao máximo, situações de não aproveitamento dos terrenos, ou até mesmo de terrenos por desenvolver durante longos períodos de tempo, devido a razões de planeamento urbanístico.*

- *Deve ainda definir critérios objectivos, justos e razoáveis para a permuta de terrenos, bem como elevar o grau de transparência do respectivo processo de permuta. A propósito disto, há que divulgar, amplamente, as informações referentes à permuta de terrenos junto da população, e que estudar a introdução, na própria lei, de um mecanismo que permita a antecipada manifestação de opiniões e a participação pública nessas tarefas.*

- *Deve proceder a estudos sobre a criação de mecanismos claros para tratamento dos pedidos de troca de terrenos e de alteração da utilidade dos mesmos, apresentados por iniciativa dos concessionários, depois destes terem deixado os terrenos por desenvolver durante vários anos.*

- Deve criar na lei mecanismos flexíveis, por exemplo, a expropriação de terrenos, a compensação pecuniária, etc..., para situações em que o Governo precisa de activar o processo de permuta, devido a necessidades reais ou por razões de interesse público.

- Tendo em conta a grande desactualização entre os valores do prémio e os valores de mercado, o Governo deve rever a razoabilidade do regime sobre o prémio, no sentido de ponderar se existe ou não necessidade de adoptar outros mecanismos mais adequados. Ao mesmo tempo, espera-se que, com vista a garantir os interesses da RAEM, o Governo proceda, quanto antes, à revisão do dito regime.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[20] Artigo 2.º.

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

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

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

«*Compete à Comissão de Terras, designadamente:*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

[28] Artigo 4.º, n.º 1º, alínea 4).

[29] Artigo 11.º, n.º1.

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

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

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

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

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

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

[30] Artigo 6.º, alíneas 16) e 18).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

«***Artigo 6.º***

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

«***Artigo 7.º***

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

Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.».

«***Artigo 11.º***

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

«***Artigo 103.º***

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

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

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

«***Artigo 120.º***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, e aludindo apenas a algumas das suas disposições:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

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

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

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

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

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

Capítulo I Disposições gerais

Capítulo II Domínio público, domínio privado e propriedade privada

Capítulo III Reservas

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

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

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

Capítulo VI Disposição de terrenos

Capítulo VII Concessão e ocupação

Capítulo VIII Demarcação

Capítulo IX Direitos e deveres dos concessionários

Capítulo X Procedimento de concessão e de ocupação

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

Capítulo XII Termo do procedimento e da concessão

Capítulo XIII Cadastro, registo predial e órgãos de execução

Capítulo XIV Sanções

Capítulo XV Disposições finais e transitórias

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

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

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

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

A harmonização de conceitos e de terminologia

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

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

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

Outras Questões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além disso, a proposta de lei não consegue concretizar o Princípio da informação ao público, assim sendo, que mecanismos é que podem ser criados para essa concretização? A proposta de lei determina no n.º 3 do artigo 113.º que *"em caso de dispensa do concurso público, deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida, designadamente o nome do requerente, a área do terreno pretendido, sua localização e finalidades e o valor do prémio."*.

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

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

1) Alargou o âmbito de aplicação do regime de divulgação

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

---

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

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

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

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

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

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

- Menção nas linhas de acção governativa anuais;

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

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

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

78. Reforço da fiscalização e melhoria dos mecanismos de fiscalização

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

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

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

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

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

79. O concurso público como regra

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

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

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

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

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

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

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

80. A questão do prémio

Esta problemática do prémio foi uma das questões que ocupou os trabalhos da Comissão. Aliás, como de afirma na Nota Justificativa, o prémio foi um dos «*assuntos que, ao longo dos últimos anos, têm sido discutidos amplamente na sociedade, a par do constante aumento da voz do pedido de revisão integral da Lei de Terras.*», e, «*são expressamente definidos na proposta de lei os factores que se deve ter por referência, como critérios para posterior fixação do mesmo. Compaginado com a "Lei de Terras" em vigor, a presente proposta de lei acrescentou à gama de factores já existentes, a "taxa de inflação" e o "preço de adjudicação nos concursos públicos anteriores" para que o prémio possa melhor reflectir o valor do terreno no mercado. Paralelamente, com a experiência obtida na prática, fica expressamente previsto que o prémio pode ser pago em numerário ou em espécie.*», vide, artigo 57.º da proposta de lei.

Aliás, já no Relatório n.º 1/III/2009, da Comissão Eventual para a Análise dos Regimes de Concessões Públicas e de Terrenos se dizia, «*no futuro, aquando da revisão do cálculo do prémio de concessão, o Governo pondere sobre a introdução de um mecanismo que consiga estabelecer uma ligação entre o cálculo do prémio e o mercado, devendo ainda determinar-se concretamente nesse mecanismo de articulação os factores que devem ser considerados, por exemplo, factores económicos, os preços finais em passadas hastas públicas ou a massa monetária.*».

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

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

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

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

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

No seio da Comissão foi ainda dito que tendo em conta a grande desactualização entre os valores do prémio e os valores de mercado, o Governo deve rever a razoabilidade do regime sobre o prémio, no sentido de ponderar se existe ou não necessidade de adoptar outros mecanismos mais adequados. Ao mesmo tempo, espera-se que, com vista a garantir os interesses da RAEM, o Governo proceda, quanto antes, à revisão do dito regime.

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

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

81. Troca de direitos sobre os terrenos

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

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

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

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

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

82. A questão da caducidade versus caducidade-sanção

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

83. As limitações ao regime da concessão gratuita

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

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

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

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

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

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

84. A concessão de uso privativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[53] FERNANDO CORREIA ALVES. Op. Cit.

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

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

85. O reforço da protecção das *partes terceiras*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

86. Indemnização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A maioria da Comissão concordou com a explicação do proponente.

87. A protecção ambiental e a Lei de Terras

A protecção ambiental tem guarida na Lei Básica que estabelece:

«*Artigo 119.º*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O mais importante é, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica: os solos e os recursos naturais na RAEM são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada. Por conseguinte, de acordo com este enquadramento legal, já

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

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

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

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

IV

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diz-nos este artigo:

«*Artigo 193.º*

(Noção)

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

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

3. São bens do domínio público:

a) As estradas e praias;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 6.º (Terrenos de propriedade privada)

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

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

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

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

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

—

Artigo 7.º (Domínio privado)

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

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

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

—

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. É necessária a concessão de terrenos:

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

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

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

3. A concessão deve ser "onerosa":

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

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

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

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

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

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

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

IV. Disposições do n.º 3 e n.º 4:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 11.° (Definição)

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Artigo 12.º (Objecto)

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 13.° (Forma de constituição de reservas)

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

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

Artigo 14.° (Reservas totais e parciais)

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

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

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

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

Artigo 15.° (Constituição de reservas parciais)

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

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

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

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

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

Artigo 16.º (Coexistência de reservas)

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

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

Artigo 17.º (Efeitos da constituição de reservas)

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

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

---

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

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

Artigo 18.º (Delimitação de reservas)

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

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

Artigo 19.º (Levantamento das reservas)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Artigo 23.º (Classificação dos terrenos disponíveis)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 26.º (Terrenos não concedíveis)

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

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

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

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

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

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

Artigo 28.º (Concessão de uso privativo)

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

Artigo 29.º (Ocupação a título precário)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 33.º (Cômputo das áreas)

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 35.º (Alargamento dos limites das áreas)

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

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

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

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

Artigo 36.º (Concessão sucessiva)

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

Artigo 37.º (Regra geral)

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

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

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

Artigo 38.º (Concessões gratuitas)

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

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

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

Artigo 39.º (Competência geral)

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

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

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

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

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

Artigo 40.º (Competência especial)

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

Epígrafe da Secção I

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

Artigo 41.º (Regime Jurídico)

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

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

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

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

Atente-se no seguinte trecho da futura lei:

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Artigo 44.º (Concessão provisória e definitiva)

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

Artigo 45.º (Renda)

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

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

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

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

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

Artigo 46.º (Actualização da renda)

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

Artigo 47.º (Prazo)

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

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

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

Artigo 48.º (Renovação de concessões provisórias)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 49.º (Renovação de concessões definitivas)

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

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

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

1) Devoluto ou não utilizado;

2) Reaproveitamento.

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

1) Terreno cujo edifício nele construído já não exista, esteja em ruínas ou se encontre em avançado estado de deterioração;

2) Terreno cujo edifício nele construído e destinado a finalidades não habitacionais já deixou de ser utilizado totalmente, há mais de cinco anos, para a exploração de actividades correspondentes àquelas finalidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 50.º (Requerimento de renovação)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 51.° (Autorização de renovação)

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 52.° Caducidade – artigo novo

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

Artigo 53.° (Contribuição especial)

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

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

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

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

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

Artigo 54.° (Obrigatoriedade de concurso público)

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

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

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

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

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

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

Artigo 55.° (Dispensa de concurso público)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artigo 56.º (Cláusulas especiais)

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

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

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

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

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

Artigo 57.º (Prémio) - artigo novo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

do lucro estimado" é um dos parâmetros para o cálculo do prémio - 40% para os terrenos em situação de nova concessão e 20% para os terrenos em situação de reaproveitamento. Segundo um deputado, o cálculo do prémio deve ser efectuado em consonância com o objectivo do reaproveitamento (uso próprio ou venda). Se estiver em causa o aumento do índice de utilização do solo, o método de cálculo para fixar o prémio também deve ser diferente, pois não é racional manter em 20% a percentagem do lucro estimado para a área bruta de construção aumentada no caso de reaproveitamento de terrenos, na sua opinião, essa percentagem deve ser 40%.

Por outro lado, os dois novos factores previstos na proposta de lei, ou seja, "a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores", não estão reflectidos na fórmula de cálculo do prémio. E não se sabe a que modalidade de concurso público correspondem estes preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores, ora, a presente proposta de lei não prevê as modalidades de concurso público, e os preços de adjudicação podem ser diferentes se estiverem em causa modalidades de concurso público distintas.

Quanto ao cálculo do prémio e à sua vigência, se os efeitos jurídicos do contrato de concessão vigorarem a partir da data da publicação no Boletim Oficial, as obras de desenvolvimento não devem ser iniciadas antes desta publicação. E se o despacho só for publicado 2 ou 3 anos depois do início da obra, o montante do prémio estará, nessa altura, desactualizado.

Após a discussão levada a cabo, a Comissão sugeriu que a proposta de lei preveja, expressamente, um mecanismo regular e a médio prazo de revisão do prémio, por exemplo, todos os anos ou de dois em dois anos, e solicitou ainda ao Governo que procedesse à revisão do actual regime de prémio nos termos desta lei, ou seja, após a sua entrada em vigor, e que, nessa sequência, procedesse aos necessários ajustamentos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, o cálculo do prémio tem, certamente, a ver com o lucro, e se se eliminar da fórmula de cálculo a parte dos "custos suportados ou a suportar", é o mesmo que acabar com o regime de prémio vigente.

Quanto ao cálculo do prémio no caso de reaproveitamento dos terrenos, a percentagem do lucro estimado foi reduzida para 20%, tendo sido tida em consideração a dificuldade em adquirir edifícios mais antigos em Macau. No entanto, o Governo acrescentou que vai continuar a estudar e a optimizar a respectiva fórmula de cálculo do prémio.

O proponente referiu que vai realizar estudos sobre a criação de um mecanismo regular de ajustamento dos parâmetros para o cálculo do prémio e sobre a criação de um outro mecanismo para ajustamentos intercalares, no sentido de recolher dados e proceder às respectivas actualizações. Por outro lado, a fim de que o prémio fixado possa ser mais aproximado dos valores de mercado, vão ser aperfeiçoados os métodos de recolha de dados para definição dos parâmetros para fixação do prémio e encurtado o tempo para os respectivos ajustamentos.

Após a discussão levada a cabo, ambas as partes chegaram ao consenso de que a proposta deve prever, expressamente, um mecanismo regular para a revisão do prémio. Para este efeito, foi aditado o n.º 4 que determina que os montantes que servem de base para o cálculo do valor do prémio devem ser revistos, pelo menos, de dois em dois anos.

Quanto aos parâmetros para o cálculo do prémio, na versão final alterou-se a "Taxa de Inflação" para "Índice de Preços no Consumidor geral", e aditaram-se as modalidades de concurso público no artigo 116.º, com vista a esclarecer melhor o preço de adjudicação nos concursos públicos.

No caso da transmissão da concessão provisória e da transmissão do reaproveitamento de terrenos concedidos a título definitivo, na versão final da proposta de lei foi aditado o mecanismo de pagamento da diferença entre os prémios para as situações em que o reaproveitamento dos terrenos ainda não tenha sido concluído, ou seja, é obrigatório pagar ao Governo a diferença entre o prémio fixado no deferimento da transmissão da concessão e o prémio originalmente fixado na concessão de terrenos. O artigo 155.º da versão final da proposta de lei veio esclarecer, mais detalhadamente, a respectiva forma de cálculo.

Após as referidas alterações, embora o regime do prémio tenha sido aperfeiçoado e tenha contado com o acordo da Comissão, esta considera que as mesmas não passam de uma solução transitória, e relembrou o Governo acerca do problema da desarticulação do valor do prémio em relação aos valores de mercado, assunto que ainda não está resolvido e que deve ser, ulteriormente, alvo de revisão.

Artigo 58.º (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 56.º da proposta de lei inicial.

Este artigo regula o regime jurídico da concessão por arrendamento de terrenos rústicos, e a sua redacção é basicamente igual à da lei vigente, apenas tendo sido acrescentado o termo "concessão".

Artigo 59.º (Prazo)

Este artigo corresponde ao artigo 57.º da proposta de lei inicial.

Na versão chinesa foi alterado o título "期限" para "期間". É mister referir que outros preceitos também sofreram as devidas adaptações, sem haver necessidade de aqui as explicar, artigo a artigo.

Este artigo prevê que o prazo do arrendamento é fixado no respectivo contrato, não podendo exceder dez anos, e que o prazo das renovações não pode exceder, para cada uma, dois anos. E ainda que a renovação do arrendamento depende de autorização prévia do Chefe do Executivo, a requerimento do concessionário, apresentado no período entre seis meses e três meses antes do fim do prazo da concessão e sucessivas renovações.

Por outro lado, atendendo às alterações dos artigos anteriores, a redacção do n.º 4 passa a ser: *"À demais tramitação relativa ao pedido de renovação aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições dos artigos 50.º a 52.º."*.

Artigo 60.º (Renda)

Este artigo corresponde ao artigo 58.º da proposta de lei inicial.

Este artigo é igual ao correspondente artigo da lei vigente, tendo havido apenas lugar à rectificação de alguns termos na versão final. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

Artigo 61.º (Obrigatoriedade de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 59.º da proposta de lei inicial.

Com base nas mesmas razões que presidiram ao artigo 54.º, na versão final foram efectuados alguns ajustamentos a este artigo, ou seja, este artigo nada regula sobre a matéria do despacho administrativo, passando então a sua a redacção a ser a seguinte: "A concessão provisória é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte.".

Artigo 62.º (Dispensa de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 60.º da proposta de lei inicial.

Com vista à respectiva correspondência com o artigo 55.º, o título do presente artigo foi alterado de "公開招標的豁免" para "豁免公開招標"na sua versão chinesa.

A Comissão concorda com o conteúdo deste artigo, mas no respeitante ao âmbito da "promoção da protecção ambiental", tem dúvidas sobre qual é a entidade à qual cabe esta tarefa e ainda sobre os critérios de que a mesma dispõe no processo de concessão de terrenos, para decisão sobre a respectiva integração no âmbito da "promoção da protecção ambiental".

Segundo o proponente, no que diz respeito à dispensa obrigatória no caso dos terrenos rústicos, não há diferenças entre a lei vigente e a proposta de lei. Só "quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental" é que é permitida a dispensa de concurso público. Quanto à

matéria da protecção ambiental, existem já leis a cumprir, e durante o processo de concessão, exige-se aos serviços competentes a emissão dos respectivos pareceres.

Atendendo à alteração do artigo 147.°, foi alterado o conteúdo da alínea 2) do n.° 1 deste artigo.

Artigo 63.° (Proibição de subarrendamento)

Este artigo corresponde ao artigo 61.° da proposta de lei inicial.

Na versão chinesa foi apenas alterada a expressão "轉租" para "轉租賃", mantendo-se o conteúdo. Este artigo prevê, expressamente, que é proibido o subarrendamento da totalidade ou parte do terreno concedido.

Artigo 64.° (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 62.° da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, este artigo estipulava: "*1. As concessões gratuitas regem-se pelos preceitos especiais que lhes respeitem, pelas cláusulas dos respectivos contratos e, subsidiariamente, pelas disposições aplicáveis ao arrendamento com fins idênticos. 2. Os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo. 3. Nas concessões gratuitas, o concessionário está isento de qualquer pagamento.*".

A propósito do regime de dispensa de concurso público, a Comissão e o proponente entraram numa ampla discussão acerca de vários problemas:

Primeiro, as condições e os critérios para a dispensa de concurso público. Nos termos das disposições da versão inicial da proposta de lei, na concessão gratuita, os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público, entretanto, era ainda permitida a conversão da concessão gratuita em onerosa. No entanto, apenas o artigo 39.° da proposta de lei regula sobre o objecto da

concessão gratuita, isto é: "*As concessões gratuitas só podem ser atribuídas a: 1)Pessoas colectivas públicas; 2)Pessoas colectivas de utilidade pública; 3) Confissões religiosas legalmente reconhecidas, quando os terrenos se destinem à construção de templos, locais de culto ou à realização das suas actividades assistenciais e de ensino.*", e nada se define quanto às condições ou requisitos em que se permite a apresentação do pedido ou a concessão gratuita, nem se sabe bem, ainda, se será bastante aos sujeitos acima mencionados formularem os respectivos pedidos para a todos serem concedidos terrenos. Mais ainda, segundo as informações facultadas à Comissão pelo Governo, até 31 de Março de 2013, existiam em Macau mais de 110 Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (vide anexo para mais pormenores), assim sendo, será adequada a concessão gratuita de terrenos a todas essas pessoas? Isto merece a nossa ponderação!

De acordo com o proponente, a concessão gratuita implica a celebração de um contrato especial e a aplicação de procedimentos especiais. As Pessoas colectivas públicas previstas no artigo 39.º são "entidades constituídas para fins de interesse público e com poder público exercido em seu próprio nome", por exemplo, o Instituto de Habitação; depois, existem ainda as Pessoas colectivas de utilidade pública e as Confissões religiosas legalmente reconhecidas, que são todas, em si, entidades sem fins lucrativos, às quais podem ser concedidos terrenos gratuitamente, segundo a sua habilitação subjectiva, não sendo necessário que reunam quaisquer outros requisitos.

Segundo, devem ou não devem ser permitidas a conversão das concessões gratuitas em onerosas e a alteração da finalidade das concessões. Na versão inicial, o artigo 63.º previa: "*1. As concessões gratuitas podem ser convertidas em concessões onerosas. 2. Na sequência da conversão em concessão onerosa, o concessionário obriga-se a pagar o prémio previsto no respectivo contrato de revisão da concessão. 3. O concessionário paga, a partir da conversão, a renda que for fixada, de harmonia com as tabelas vigentes no momento da conversão.*".

O artigo 135.º (Conversão de concessão gratuita em onerosa) previa: "*1. A concessão gratuita deve ser convertida em onerosa, quando: 1)A situação jurídica do concessionário se altere, deixando de ter legitimidade para possuir a concessão gratuita; 2) O concessionário pretenda transmitir a situação resultante da concessão a entidade que não disponha de legitimidade para possuir concessão gratuita nos termos do artigo 39.º. 2. Se o pedido de transmissão de situação resultante da concessão gratuita referido na alínea 2) do número anterior for acompanhado de pedido da alteração de finalidade da concessão ou modificação de aproveitamento do terreno*

concedido, os dois pedidos são apreciados em conjunto ao abrigo das disposições do número anterior e do artigo 133.º.".

O artigo 141.º (Regime da concessão gratuita) previa: "*Na concessão gratuita só pode ser autorizada a transmissão de situações resultantes da concessão a entidade que não seja uma das previstas no artigo 39.º, após a conversão da concessão em onerosa.*".

Segundo os esclarecimentos do proponente, sempre que o concessionário perder a legitimidade para possuir a concessão gratuita, ou pretender transmitir a situação resultante da concessão a uma entidade que não disponha dessa legitimidade, nos termos do artigo 39.º, basta a concessão inicial ser convertida em onerosa e ter sido pago o prémio fixado pelo contrato de revisão da concessão, bem como ser paga, a partir da conversão, a renda que for fixada, de acordo com as tabelas vigentes no momento da conversão, para ser permitida a conversão da concessão.

A Comissão não concordou com esta explicação, porque, tal como na análise efectuada em relação à questão anterior, a concessão gratuita depende, quase essencialmente, da habilitação das entidades, por outras palavras, podem àquelas entidades ser concedidos gratuitamente terrenos devido à sua especial identidade. Assim sendo, se for alterada a situação jurídica do concessionário e este perder a legitimidade para possuir a concessão gratuita, deverá, mesmo nestas circunstâncias, ser permitida a transmissão? E deverá permitir-se ao concessionário a transmissão da situação resultante da concessão a entidades que não disponham de legitimidade para possuir a concessão gratuita, nos termos do artigo 39.º? Estas são questões merecedoras de ponderação!

Por outro lado, uma vez permitida a conversão gratuita em onerosa, significa que é também permitida a alteração da finalidade do terreno, por exemplo, permite-se a alteração da finalidade de um terreno destinado à construção de um templo para outros fins, ora, se assim for, a concessão gratuita original perde todo o sentido.

Segundo o entendimento da Comissão, se o concessionário perde a legitimidade para possuir concessão gratuita, perde também a qualidade que lhe permite possuí-la, e nestas circunstâncias, deve o Governo retomar o terreno em causa. Mas, por outro lado, a concessão gratuita só se verifica por causa da qualidade do concessionário. Neste contexto, não deve permitir-se a transmissão da situação resultante da concessão a entidade que não disponha de legitimidade para lhe ser atribuída a concessão gratuita, nos termos do artigo 39.º. Se não, podem as pessoas aproveitar-se da

concessão gratuita para "fugir" ao concurso público. Mais ainda, a Comissão tomou como referência os regimes congéneres aplicados em outros países e regiões, onde, de uma forma geral, são proibidas, rigorosamente, a alteração da finalidade e a alienação dos terrenos concedidos gratuitamente, daí a sua proposta de eliminação desta norma.

Um deputado manifestou o seu acordo, em princípio, relativamente a esta opinião da Comissão, ou seja, que não deve permitir-se a conversão da concessão gratuita em onerosa, mas deixou um alerta à mesma e ao proponente, no sentido de ter de se tomar em consideração algumas realidades, por exemplo, as instituições de beneficência às quais foram gratuitamente concedidos terrenos e que, para o reaproveitamento dos mesmos, podem ter de utilizar o poder que lhes foi concedido para conseguirem financiamento do promotor, e procederem à reconstrução conjunta da edificação em causa. Assim sendo, se não houver um regime que contemple estas situações, pode ser afectado o bom aproveitamento dos terrenos por parte das referidas instituições.

Afirmou ainda um deputado que a concessão gratuita nos anos 40 e 50 era diferente da actual. Antigamente, a diferença entre as concessões gratuita e onerosa não se prendia com a necessidade de realização de concurso público nem com o pagamento do prémio, mas sim com o pagamento de uma renda, no caso da concessão onerosa. Portanto, entende aquele deputado que há que ponderar sobre se é justo e razoável fixar limitações idênticas às das transmissões para as concessões gratuitas antigas e novas.

Após uma ampla discussão, entenderam ambas as partes, por unanimidade, que não devem ser permitidas nem a conversão da concessão gratuita em onerosa, nem a alteração da finalidade da concessão. Para este fim, foram então canceladas a alínea 2) do n.º 1 do artigo 54.º, artigo 135.º e o artigo 141.º da versão inicial, bem como alterado o disposto do n.º 3 deste artigo para: "*A concessão gratuita não pode ser convertida em onerosa, nem a sua finalidade pode ser alterada.*". Mais ainda, as concessões gratuitas do passado vão ser reguladas pelas disposições transitórias.

Terceiro, podem ou não fixar-se encargos aos direitos dos concessionários (concessões gratuitas) e permitir, ou não, a fixação de critérios para esses encargos. O n.º 2 deste artigo dispõe: "*Os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo.*".

Durante o debate, a Comissão levantou algumas questões sobre este número, e a primeira tem a ver com o referido acto carecer de autorização do Chefe do Executivo. Como a proposta de lei nada dispõe sobre os critérios para a devida autorização, a sua aplicação só vai ser dificultada.

A segunda questão tem a ver com a autorização da fixação de encargos, isto é, o terreno é concedido gratuitamente pelo Governo, portanto, se se permitir a hipoteca, o terreno é posto a leilão e o Governo pode sofrer graves prejuízos. Quanto à questão de se dever ou não limitar os direitos resultantes da concessão gratuita na transmissão judicial, se a resposta for afirmativa, há então que os elencar concretamente. Mais ainda, na situação em que se fixam encargos aos direitos do concessionário ou à sua transmissão, será que há ainda lugar ao pagamento da diferença do valor do terreno, depois de este ser vendido em leilão ou ser transmitido? Isto merece ponderação!

Na verdade, há ainda quem entenda que, se for proibida a fixação de encargos, o concessionário vai ter dificuldades em conseguir financiamento para a reconstrução da sua edificação. O objectivo da concessão de terrenos é estes serem aproveitados, portanto, sob o pressuposto do princípio da proibição da hipoteca, pode ser aditada uma situação de ressalva, isto é, no momento da prestação da caução ou da indicação de fiador, pode o Chefe do Executivo autorizar a hipoteca de terrenos concedidos gratuitamente. Mas há quem também entenda que nas concessões gratuitas não há lugar ao pagamento de prémio, por isso, ao permitir-se a hipoteca, podem, eventualmente, acarretar-se, prejuízos injustificáveis para o Governo.

Segundo o proponente, os terrenos concedidos gratuitamente podem ser retomados a qualquer momento, por isso, não é permitido utilizar os direitos resultantes da concessão gratuita para a realização de hipoteca.

Depois de ampla discussão, o n.º 2 deste artigo acabou, na versão final, com a seguinte redacção: "*O direito resultante da concessão não pode ser onerado, designadamente hipotecado, nem pode ser transmitido.*".

Quarto, relação entre os procedimentos da concessão gratuita e da dispensa de concurso público. O n.º 2 do artigo 131.º da versão inicial previa: "*Nos procedimentos de concessão gratuita os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público.*". Entretanto, apenas o artigo 54.º prevê que, na conversão de concessão gratuita em onerosa, é dispensado o concurso público. Não estão aqui incluídas as novas concessões gratuitas. Será que o concurso público é sempre

dispensado nas concessões gratuitas? Ou será que, mesmo no caso das concessões gratuitas, também se obedece aos procedimentos para a dispensa de concurso público?

Segundo o proponente, as concessões gratuitas têm que obedecer às disposições sobre a dispensa de concurso público, previstas no artigo 54.º da versão inicial. A Comissão entende que não existe normação para esta matéria, especialmente com a inclusão das Pessoas colectivas públicas nas entidades previstas no artigo 39.º, isto porque, assim, se fica sem saber se as Pessoas colectivas públicas têm, ou não, de obedecer às disposições referentes à dispensa do concurso público quando requerem a concessão gratuita de terrenos. Segundo o proponente, as concessões para as Pessoas colectivas públicas têm sempre o interesse público como objectivo, conformando-se, assim, com os requisitos para essa dispensa.

Mais ainda, durante o debate, registaram-se opiniões no sentido da insuficiência do grau de transparência das concessões gratuitas, da arbitrariedade da sua conversão em onerosa, e ainda quanto à possibilidade de alteração da sua finalidade. A propósito disto, propõe-se que, sempre que esteja envolvido o interesse público, o caso seja submetido a discussão nesta Assembleia Legislativa, com vista a que o público possa ser devidamente informado. Por outro lado, a realização de debate neste hemiciclo permitirá ao Governo e ao concessionário exporem os seus fundamentos acerca da concessão em causa.

Atendendo à eliminação do regime de conversão e à indispensabilidade de a concessão gratuita cumprir as disposições para a dispensa de concurso público, ficam resolvidos os problemas acima mencionados. Em simultâneo, com vista a ficar bem expresso que a concessão gratuita tem de cumprir as regras para a dispensa de concurso público e que há que reforçar o respectivo grau de transparência, foi aditado ao artigo 138.º da versão final uma norma para este fim. Para mais detalhes sobre esta matéria, ver análise efectuada àquele artigo.

Quinto, o n.º 3 deste artigo, n.º 1 do artigo 96.º e artigo 111.º da versão inicial da proposta de lei previam a dispensa de custos e encargos na concessão gratuita. A Comissão entende que se deve proceder à fusão destes artigos. Com o acolhimento desta proposta por parte do proponente, o n.º 4 deste artigo passou a ter a redacção seguinte: "*Na concessão gratuita, o concessionário está isento do pagamento de quaisquer despesas, encargos, taxas ou emolumentos*.". E, em simultâneo, foram eliminados o n.º 1 do artigo 96.º e o artigo 111.º.

É mister salientar que na versão portuguesa deste número se utilizam quatro termos, mas como na língua chinesa a terminologia para "despesas" e "taxas" é a mesma (費用), na versão chinesa aparecem apenas os três seguintes termos: (費用、負擔或手續費).

A Comissão manifestou o seu acordo em relação à redacção proposta.

Artigo 65.º (Limite de área do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 64.º da proposta de lei inicial.

A epígrafe deste artigo passou de "Limite de área" para "Limite de área do terreno".

Este artigo prevê que: As áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, não podendo exceder os limites estabelecidos na presente lei.

A propósito da manutenção das disposições do vigente artigo 67.º, isto é, as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, a Comissão fez um alerta ao Governo, no sentido do reforço da fiscalização sobre o aproveitamento dos terrenos gratuitamente concedidos.

Artigo 66.º (Caducidade)

Este artigo corresponde ao artigo 65.º da proposta de lei inicial.

A redacção inicial deste artigo previa que:

"As concessões gratuitas caducam: 1) Quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos;

2) Quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado, salvo se o for por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo."

As concessões gratuitas caducam quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos. Mas, em simultâneo, o artigo 163.º da versão inicial previa que, as concessões podem ser rescindidas pelo Chefe do Executivo quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos. A caducidade e a rescisão da concessão implicam diferentes consequências jurídicas, e agora, a proposta de lei prevê diferentes consequências para a mesma causa. A Comissão propôs a alteração destas normas.

A alínea 2) deste artigo previa que, quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado, cabe ao Chefe do Executivo considerar o motivo de não concretização para decidir sobre a imputação, ou não, de responsabilidades ao concessionário. Só que faltam critérios concretos sobre os conceitos "não imputável" e "motivo justificativo". Neste tipo de normas, o poder discricionário é demasiado grande, o que dificulta a fiscalização pública. A Comissão entende que há que concretizar melhor os referidos critérios. Mais ainda, tal como neste artigo, também nas normas referentes aos terrenos urbanos e rústicos não existem ressalvas, assim sendo, não deve esta ressalva ser eliminada?

Segundo o proponente, a ressalva deve ser mantida. No entanto, concorda com a opinião da Comissão no que diz respeito à adopção de tratamentos distintos para a caducidade e rescisão. Afirmou ainda o proponente que ia distinguir, claramente, as diferentes situações de caducidade e rescisão. Quanto ao aproveitamento fora do prazo, vai continuar a ser aplicado o regime de caducidade porque, na realidade, muitos contratos de concessão prevêem que a consequência do aproveitamento fora do prazo é a caducidade. Para outras situações aplica-se o regime de rescisão.

E em consequência disto, a alínea 1) acima mencionada passa a dispor sobre as situações de rescisão, é aditado o artigo autónomo seguinte para a fixação das situações concretas de rescisão da concessão e, em simultâneo, são introduzidas alterações na redacção desta alínea, que passa então a ter a seguinte versão final: "*A concessão gratuita caduca, quando o aproveitamento não se concretize em qualquer um dos prazos fixados no respectivo contrato de concessão ou previstos no*

n.º 2 do artigo 104.º, salvo por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.".

A Comissão manifestou o seu acordo em relação às alterações introduzidas.

Artigo 67.º (Rescisão) - artigo novo

De acordo com a análise efectuada em relação ao artigo anterior, na versão final procede-se a uma distinção entre as situações de caducidade e rescisão, classificando-se a situação em que pode haver lugar à rescisão da concessão, isto é, quando "A utilização do terreno se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos".

Por outro lado, tendo em conta a alteração do artigo 64.º, as situações violadoras deste artigo passaram a ser situações de rescisão da concessão, e a sua redacção final passou a ser a seguinte: "*A concessão pode ser rescindida pelo Chefe do Executivo, quando: 1) O concessionário, na sequência de mudança da sua situação jurídica, deixe de ter legitimidade para ser atribuída a concessão gratuita e essa situação jurídica se mantenha há mais de um ano; 2) Se verifique a alteração de finalidade da concessão; 3) Se verifique a modificação do aproveitamento do terreno sem autorização prévia; 4) A utilização do terreno se afaste dos fins para que foram concedidos ou estes não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos; 5) Se verifique a violação do disposto no n.º 2 do artigo 64.º; 6) Se verifique a violação das obrigações para as quais seja estabelecida tal sanção no contrato.*".

É mister salientar que, em relação à situação em que o concessionário, na sequência de mudança da sua situação jurídica, deixe de ter legitimidade para lhe ser atribuída a concessão gratuita, o proponente entende que não é oportuno declarar, de imediato, a rescisão da concessão, por isso, tornou expresso na referida alínea 1) que, se a referida situação jurídica se mantiver durante mais de um ano, pode o Chefe do Executivo rescindir a respectiva concessão.

Artigo 68.º (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 66.º da proposta de lei inicial.

Em comparação com a lei vigente, a presente secção sobre a Concessão de uso privativo inclui um novo conteúdo, que foi aditado com o objectivo de permitir à Administração dispor de mais um meio para tratar os terrenos do domínio público, a fim de neles poder instalar equipamentos e instalações de utilidade pública fixas e não desmontáveis, por exemplo, postos para venda de produtos petrolíferos e de apoio ao trânsito rodoviário, bem como instalações necessárias para garantir os serviços de telecomunicações e abastecimento de electricidade, gás natural e água. A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta opção legislativa.

Este artigo prevê que: *A concessão de uso privativo rege-se pelos preceitos especiais que lhe digam respeito, pelas cláusulas do respectivo contrato e, subsidiariamente, pelas disposições aplicáveis ao arrendamento com fins idênticos.*

É mister salientar que, na versão final, foi aditada a expressão "concessão" em vários artigos.

Artigo 69.º (Objecto)

Este artigo corresponde ao artigo 67.º da proposta de lei inicial.

A Comissão não teve nada a acrescentar em relação a este artigo, nem o mesmo sofreu quaisquer alterações.

Artigo 70.º (Conteúdo)

Este artigo corresponde ao artigo 68.º da proposta de lei inicial.

Na versão originária deste artigo existiam cinco números sobre a concessão de uso privativo. As questões levantadas pela Comissão limitaram-se, exclusivamente, ao disposto constante da alínea 2) do n.º 5: "*São proibidos: A alteração do aproveitamento ou da finalidade, salvo quando o Chefe do Executivo determine fundamentadamente essa alteração ou o plano urbanístico o exija.*". A Comissão entende que ao texto desta norma falta conteúdo concreto sobre os procedimentos necessários, isto é, o Chefe do Executivo pode proceder à referida alteração por sua própria iniciativa? Se bem que esteja previsto que, sempre que haja lugar àquela alteração, o Chefe do Executivo tem de a fundamentar, não estão explícitas as condições que lhe permitem fazê-la. Assim sendo, propõe-se a regulamentação expressa das condições e procedimentos para a tomada de decisão por parte do Chefe do Executivo no que respeita à alteração das concessões de uso privativo.

O proponente acolheu a opinião da Comissão e eliminou, na versão final, as disposições referentes à decisão de alteração do Chefe do Executivo, restringindo ainda o poder discricionário do mesmo. Por outro lado, atendendo à harmonização com a Lei do Planeamento Urbanístico, prevê-se que, em princípio, é proibida a alteração de finalidade nas concessões de uso privativo, salvo quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou da repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado.

Quanto às disposições da alínea 7) do n.º 2 do artigo 73.º da versão inicial, em que é declarada a caducidade se o terreno concedido for considerado necessário à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir, não se trata de uma situação de imputação de responsabilidades ao concessionário, só que a este não é dada qualquer garantia, situação que é injusta. Neste contexto, foi aditado o n.º 4 a este artigo na sua versão final, prevendo a respectiva indemnização e ainda uma ressalva: salvo disposição em contrário do contrato de concessão de serviços públicos, se houver. Este número passa, então, a ter, a seguinte redacção: "*No caso previsto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 75.º, o concessionário da concessão onerosa tem direito a ser indemnizado pelo valor real do direito referido no n.º 1, designadamente das obras e instalações fixas existentes no terreno concedido, na data da publicação no Boletim Oficial do despacho de declaração da rescisão da concessão referido no artigo 170.º, salvo disposição em contrário do contrato de concessão de serviços públicos, se houver.*".

Com vista à harmonização da relação entre este número e o n.º 3 deste artigo, foi aditado ao n.º 3 a expressão: "sem prejuízo do disposto no número seguinte".

Mais ainda, foi alterado e optimizado o inicial n.º 4, que passou a n.º 5 após ajustamento, com a seguinte redacção: "*O direito previsto no n.º 1 não pode ser onerado, designadamente hipotecado, nem pode ser transmitido entre vivos durante a concessão provisória.*".

Após este ajustamento, o inicial n.º 5 passou a n.º 6, e tanto o seu conteúdo como a sua redacção foram objecto de alterações, introduzidas com base na análise acima referida. A Comissão manifestou a sua concordância em relação ao conteúdo proposto.

Artigo 71.º (Obrigatoriedade de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 69.º da proposta de lei inicial.

Atendendo à mesma razão que presidiu ao artigo 54.º, a redacção deste artigo foi ajustada na versão final, isto é, acabou-se com a disposição referente ao regulamento administrativo: "*A concessão de uso privativo é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte.*".

Artigo 72.º (Dispensa de concurso público)

Este artigo corresponde ao artigo 70.º da proposta de lei inicial.

Com vista à uniformização da forma de expressão, em articulação com o artigo 55.º da versão chinesa, a epígrafe passou de "公開招標的豁免" para "豁免公開招標".

Atendendo às alterações dos artigos 70.º e 146.º, foi alterado o conteúdo da alínea 2) do n.º 1 deste artigo.

Neste artigo faz-se uma elencagem exemplificativa, e prevê-se que: na renovação e na transmissão de situações resultantes de concessão anterior, o concurso público é dispensado, por exemplo, com vista a assegurar a prestação contínua de serviços públicos, o concurso público pode ser dispensado.

Artigo 73.º (Prazo)

Este artigo corresponde ao artigo 71.º da proposta de lei inicial.

Tendo em conta que a renovação da concessão de uso privativo carece de autorização do Chefe do Executivo, há então que regulamentar, expressamente, sobre os requisitos de tal autorização. Para este fim, foi aditado a este artigo o n.º 2, com a seguinte redacção: "*Se se comprovar pelos documentos que instruem o pedido de renovação da concessão que o concessionário continua a preencher os requisitos previstos para a concessão, o Chefe do Executivo pode autorizar a renovação da concessão.*".

Por outro lado, devido ao aditamento do número supra mencionado, o inicial n.º 2 passou a actual n.º 3, e devido ainda ao ajustamento introduzido neste articulado, a sua redacção acabou, também, por sofrer as devidas alterações. A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

Artigo 74.º (Taxa e caução)

Este artigo corresponde ao artigo 72.º da proposta de lei inicial.

Neste artigo, apenas se procedeu à separação do inicial n.º 1 em dois números, mantendo-se inalterado o seu conteúdo. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

Artigo 75.º (Caducidade e rescisão da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 73.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, o seu n.º 1 previa que o contrato pode ser revogado antes do seu termo por acordo de ambas as partes ou rescindido por despacho do Chefe do Executivo, a publicar em Boletim Oficial, com fundamento na inobservância, por parte do concessionário, de qualquer cláusula contratual. E quanto ao n.º 2, elencava as sete situações em que há lugar à caducidade da concessão.

Nos termos da alínea 2) do n.º 2, a não ser que, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo, a concessão caduca, quando o aproveitamento não se concretize no prazo fixado. Relativamente a esta norma, a Comissão suscitou a mesma questão levantada em relação ao artigo 65.º. Na opinião do proponente, esta ressalva deve ser mantida.

Em relação à inicial alínea 5) - "*Com a morte da pessoa singular que for sua titular, se o Chefe do Executivo verificar que não estão reunidas as condições para a sua transmissão*", entende a Comissão que a mesma não prevê as condições nem os critérios concretos para que o Chefe do Executivo possa verificar quais são os titulares que não reúnem, de facto, aquelas condições, entretanto, os direitos sucessórios devem ser salvaguardados. Na versão final, esta alínea foi eliminada, prevendo-se, então, no n.º 2 do artigo 146.º, o seguinte: "*Nas concessões previstas nas alíneas 2) e 3) do número anterior, a transmissão das situações resultantes da concessão definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo, salvo a transmissão por morte da concessão definitiva de uso privativo.*".

A alínea 7) do n.º 2 dispõe: se o terreno concedido for considerado necessário à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir. No entanto, nesta circunstância, o concessionário não é imputável, o que difere de outras situações previstas no mesmo número. A Comissão questionou: se todas estas situações implicam a declaração de caducidade, porque é que as consequências da caducidade são diferentes?

Após ponderação da opinião da Comissão, o proponente concordou com o facto de estas circunstâncias serem diferentes das outras acima referidas, e ainda com o facto de os concessionários deverem ser indemnizados. E a propósito disto, procedeu ao aditamento do n.º 4 neste artigo. Para mais pormenores, consultar a análise relativa ao artigo 70.º.

Mais ainda, atendendo às mesmas razões que presidiram aos artigos 66.º e 67.º, foram reajustadas as situações elencadas neste artigo, entre as quais, as situações referidas nas alíneas 2), 3), 4) e 6), classificadas em situações que implicam a caducidade da concessão; quanto às alíneas 1) e 7), foram classificadas em situações em que o Chefe do Executivo pode rescindir a concessão, sempre que alguém violar as disposições do n.º 5 ou n.º 6 do artigo 70.º, do artigo 146.º, e transmitir, sem autorização prévia, as situações resultantes da concessão, bem como, violar as demais obrigações para as quais seja estabelecida tal sanção no contrato.

Tendo em conta o ajustamento supra citado, a epígrafe deste artigo passou de "Extinção da concessão" para "Caducidade e rescisão da concessão". A Comissão manifestou o seu acordo em relação a esta redacção ajustada.

Artigos 76.º a 81.º (Ocupação por licença)

Estes artigos correspondem aos artigos 74.º a 79.º da proposta de lei inicial.

Nesta secção relativa à ocupação por licença mantém-se, basicamente, o conteúdo previsto na actual Lei de Terras, apenas foram efectuados ajustamentos de redacção em alguns dos artigos.

Segundo o artigo 29.º, podem ser ocupados a título precário terrenos do domínio público ou terrenos disponíveis necessários a fins específicos[121].

A característica da ocupação por licença é a sua natureza precária, por sua vez, a concessão de terrenos confere, ao concessionário, direitos sobre o uso de terrenos relativamente estáveis[122].

[121] Os artigos 18.º a 27.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004 (Regulamento Geral dos Espaços Públicos) definem algumas disposições concretas sobre a ocupação por licença.

Os artigos 76.° a 81.° da proposta de lei reflectem esta característica.

É de notar que, uma vez que o titular da licença tem apenas direito a ocupação precária, no caso de revogação por interesse público, antes do fim do prazo da ocupação, o titular da licença não tem direito a indemnização, apenas é reembolsado da importância da taxa correspondente ao tempo pelo qual ainda teria direito a ocupar o terreno.

Secção V - Troca de direitos sobre os terrenos

Relativamente à epígrafe desta secção, na lei vigente utiliza-se a epígrafe "Troca de terrenos", que a proposta de lei veio agora alterar para "Troca de direitos sobre os terrenos", a fim de sublinhar que o que está em causa é o direito e não a troca de terrenos. Afirmou um deputado que, atendendo à seguinte menção da Lei Básica: salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, não parece oportuno utilizar a expressão "Troca de terrenos", porque os terrenos já não podem ser objecto de troca. Por isso, é mais adequado utilizar a expressão "Troca de direitos sobre os terrenos" usada na proposta de lei, havendo, no entanto, que concretizar e especificar o conteúdo em causa. Quanto à resposta a esta opinião, consta da análise detalhada do artigo 84.°.

Por outro lado, com vista à uniformização da forma de expressão, a epígrafe na versão chinesa foi alterada de "土地權利的交換" para "土地的權利交換".

Artigo 82.° (Regime jurídico)

Este artigo corresponde ao artigo 82.° da proposta de lei inicial.

---

[122] Quanto às diferenças entre a ocupação por licença sobre o domínio público e a concessão de uso privativo, vide Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 10.ª Edição, Livraria Almedina, pág. 937 e seguintes.

Durante o debate na especialidade não foram introduzidas quaisquer alterações ao conteúdo deste artigo, apenas se ajustou o seu posicionamento por razões de natureza técnico-legislativa, isto é, passou de terceiro a primeiro artigo desta secção.

Artigo 83.º (Admissibilidade de troca)

Este artigo corresponde ao artigo 80.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial este artigo dispunha apenas de um número. A Comissão nada teve a acrescentar em relação ao seu conteúdo.

A proposta de lei permite que os titulares entidades privadas ou públicas apresentem, por sua própria iniciativa, a troca de direitos sobre terrenos, só que não prevê os princípios e as regras para essa troca. A Comissão entende que a proposta de lei deve prever as normas reguladoras desta matéria.

Por outro lado, entende ainda a Comissão que os pedidos de troca de terrenos pelo particular devem reunir determinados requisitos, especialmente, a fundamentação da troca. Propôs, então, o aditamento de um conteúdo mais concreto, por exemplo, que as trocas têm que ser fundamentadas no interesse público, etc.. E ao longo da apreciação desta matéria, mais entendeu que deve ser criado um mecanismo para publicitação de informações.

Segundo o proponente, a principal razão da não introdução do mecanismo de publicitação, no procedimento de troca dos direitos sobre terrenos, teve a ver com o facto de, na prática, a área da maioria dos terrenos envolvidos ser relativamente pequena, não sendo suficiente para o seu aproveitamento para fins normais.

Na versão final foi aditado o n.º 2, que prevê que apenas por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos, a RAEM pode, por iniciativa própria, proceder à troca.

Artigo 84.º (Modalidades)

Este artigo corresponde ao artigo 81.º da proposta de lei inicial.

Este artigo dispunha apenas de um número na versão inicial, e previa que os direitos sobre os terrenos disponíveis objecto de troca só podem ser concedidos em regime de arrendamento ou ocupação por licença, consoante o fim a que se destinem.

No entanto, a realidade é que existem ainda terrenos privados e terrenos concedidos por aforamento, portanto, a Comissão debateu a questão da troca de direitos sobre os terrenos e respectivas modalidades de troca em relação aos referidos dois tipos de terrenos.

Segundo o proponente, depois do retorno à Pátria, o Governo só pode recorrer ao arrendamento ou à ocupação por licença para proceder à troca da propriedade plena de terrenos privados ou do domínio útil de terrenos do Estado concedidos por aforamento, entre os particulares. Face a isto, a Comissão entende que tal disposição deve ser expressamente definida na proposta de lei.

Na versão final foi aditado a este artigo o n.º 2, que prevê expressamente que: as entidades privadas só podem requerer a troca da propriedade plena de terrenos privados, domínio útil de terrenos do Estado e direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado, de que são titulares, e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis.

Quanto àqueles três direitos acima referidos, há diferenças na troca, atendendo à natureza diferente de cada um? E quanto às questões sobre a propriedade plena de terrenos privados, o cálculo do valor do domínio útil de terrenos do Estado, sobre em que situação é que se mantém o pagamento da compensação em dinheiro, etc..

Segundo o proponente, a natureza dos terrenos não é importante, porque os direitos dos terrenos privados, terrenos concedidos quer por aforamento quer por arrendamento, são bastante semelhantes. Mais ainda, a natureza jurídica dos direitos à terra e o regime aplicável não reflectem o valor dos terrenos, o mais importante é a capacidade *aedificandi* e o valor que poderá trazer. Por conseguinte, a proposta de lei prevê uma fórmula uniformizada para o cálculo desses valores.

Em relação a isto, houve opiniões no sentido de que a solução proposta é injusta, e que não obedece ao princípio do "valor semelhante na troca", sublinhado no artigo 86.º. Se não estiverem em causa motivos excepcionais, será difícil, no futuro, conseguir proceder à troca. Segundo o proponente, a troca de direitos sobre terrenos tem que obedecer às intenções de ambas as partes e, ainda, cumprir a fórmula legalmente prevista para o cálculo dos valores.

Artigo 85.º (Prova de direito)

Este artigo corresponde ao artigo 83.º da proposta de lei inicial.

Quanto a este artigo, apenas foram introduzidas melhorias na sua redacção e na terminologia aplicada.

Artigo 86.º (Igualdade das prestações)

Este artigo corresponde ao artigo 84.º da proposta de lei inicial.

Relativamente a este artigo, segundo os esclarecimentos do proponente, tendo em conta as disposições da lei vigente, é relativamente simples e maior o poder discricionário dos dirigentes do Governo. A propósito desta questão, e para tornar as disposições legais mais concretas e quantificáveis, é necessário que este artigo preveja, expressamente, que o valor dos terrenos recebidos pelo Governo não pode ser inferior a metade do valor dos terrenos concedidos, e mais ainda, que o concessionário tem que pagar, a título de prémio, a importância correspondente à diferença dos valores dos dois terrenos em troca. O n.º 2 previa que só quando o interesse público o justifique é que pode haver lugar à troca de terrenos, por exemplo, abertura de vias públicas e construção de habitação pública. O n.º 3 prevê a forma de cálculo do valor do terreno recebido e do concedido.

O proponente sublinhou que o n.º 1 deste artigo se aplica às trocas apresentadas por iniciativa tanto do Governo como do particular, e o n.º 2 só às trocas apresentadas por iniciativa do Governo.

A Comissão salientou que este artigo não define os critérios substanciais necessários para apresentação dos pedidos de troca, nem visa que a troca terá de se fazer entre terrenos da mesma zona ou se, também, entre terrenos localizados noutras zonas. Será que isto significa que as trocas podem envolver terrenos localizados em qualquer zona? Tomando como referência a legislação da RAEHK, verifica-se que os requisitos são diferentes[123] consoante se trate de *In-situ Land Exchange* e *Non-in-situ Land Exchange*[124], Neste sentido, a Comissão pediu esclarecimentos ao proponente sobre a eventual existência de limitações nesta matéria.

O n.º 2 prevê que há lugar ao pagamento de prémio se o valor do terreno recebido pelo Governo for inferior ao valor do terreno concedido. Mas, a proposta de lei não prevê compensação para a situação em que é inferior o valor do terreno recebido pelo particular. A propósito disto, houve quem entendesse que, quando o valor do terreno recebido pelo particular é inferior ao do terreno que foi trocado, aquele deve ter direito a ser compensado. Houve ainda opiniões no sentido de que, embora o particular tenha de pagar um prémio, o actual valor deste encontra-se muito abaixo dos valores de mercado, e para além disso, o Governo não consegue proceder a uma revisão atempada do prémio, assim, isso só vai contribuir para que o mecanismo de compensação seja conceder terrenos a preço de saldo, ou mesmo a uma outra ressalva do princípio de que os terrenos têm de ser concedidos através de concurso público.

A Comissão entende ainda que deve ser esclarecido o sentido do "interesse público" constante do n.º 2, ou seja, é o que está definido nos artigos 36.º ou 54.º da versão inicial?

Segundo o proponente, a troca não se limita a terrenos duma mesma zona, e nos termos do n.º 3, o cálculo do valor do terreno tem por base o valor do prémio, e o regime de prémio tem por base

[123] No caso de o Governo proceder a *Non-in-situ Land Exchange* com o titular do terreno, de um modo geral exige-se a autorização do *Executive Council*, e só em circunstâncias muito especiais, por exemplo, quando existem suficientes fundamentos estratégicos ou quando o interesse público o justifique, ou seja, se atendendo à política de protecção e educação for necessário preservar uma edificação histórica, é que é permitida a *Non-in-situ Land Exchange*. Para a *In-situ Land Exchange* é necessário reunir os requisitos seguintes: quando o terreno do Governo não pode ser alienado ou desenvolvido independentemente; quando o terreno não esteja previsto para quaisquer fins; o promotor terá que pagar, de acordo com o valor do mercado, a totalidade da diferença do terreno, no sentido de garantir que a receita financeira do Governo não seja inferior à receita cobrada através da alienação independente.

[124] *In-situ Land Exchange*: uma determinada parte do terreno devolvido ao Governo terá que ficar sobreposto ao novo terreno concedido pelo Governo; *Non-in-situ Land Exchange*: o terreno devolvido não terá que ficar sobreposto ao novo terreno concedido.

a zona e não a rua onde se localiza o terreno, portanto, não existe nesta norma qualquer discriminação. E no que diz respeito ao "valor semelhante do terreno", há que proceder à comparação entre o valor actual e o valor potencial do terreno em causa.

No que respeita à troca de terrenos por iniciativa particular, para as situações em que o valor do direito sobre o terreno recebido for inferior ao do terreno trocado, a proposta de lei nada dispõe quanto a qualquer compensação. Isto porque a troca depende, essencialmente, das intenções de ambas as partes, não existe aqui uma troca forçada ou qualquer restrição aos direitos do particular; se a intenção não for a mesma para ambas as partes, será impossível haver lugar à troca de direitos sobre o terreno, e nesta situação, o Governo só pode recorrer à expropriação para adquirir o direito sobre o terreno privado.

Quanto ao "interesse público" previsto no n.º 2, este varia consoante a evolução dos tempos, não está limitado apenas ao que está previsto no artigo 36.º e no n.º 2 do artigo 54.º. A propósito disto, entendeu a Comissão que a respectiva redacção deve ser mais explícita, e sublinhou, ainda, que o conteúdo defendido pelo proponente deve ser reflectido no articulado.

A disposição referente à "necessidade do interesse público" constante da versão final do n.º 2 foi alterada, fazendo-se a remissão para o conceito de interesse público fixado pelo n.º 2 do artigo 83.º, isto é, apenas por interesse público, designadamente para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de cuidados médicos.

Artigo 87.º (Regime jurídico)

Este artigo estabelece o regime jurídico para os terrenos concedidos por aforamento antes da entrada em vigor da lei referente a esta Proposta. De facto, com a entrada em vigor da presente lei, só é possível a concessão por arrendamento ou a ocupação por licença.[125]

As concessões por aforamento de pretérito são reguladas, sucessiva e subsidiariamente:

1. Pelas disposições da presente lei e diplomas complementares;

[125] Vide artigo 27.º da proposta de lei.

2. pelas cláusulas dos respectivos contratos e,

3. pelas normas civis aplicáveis.

Tal como na lei vigente, o n.º 2 deste artigo proíbe o subaforamento e a remição do foro.

Artigo 88.º (Preço do domínio útil e foro)

Este artigo estabelece a obrigatoriedade de pagamento do preço do domínio útil e do foro, devidamente actualizados e calculados segundo tabelas aprovadas por despacho do Chefe do Executivo, sempre que ocorra a revisão da concessão por aforamento.

O preço do domínio útil actualizado é pago de uma só vez, no prazo e no local indicados no contrato de concessão e, o foro, actualizado, é pago anualmente e de acordo com o fixado em despacho do Chefe do Executivo atrás referido.

Artigo 89.º (Cláusulas especiais)

A fim de acautelar os interesses da RAEM ou os direitos de terceiros, nos contratos de revisão das concessões por aforamento podem ser introduzidas cláusulas especiais, designadamente de fixação do prémio, de imposição de limites ao contrato-promessa de compra e venda de imóveis e de imposição de limites à qualificação dos transmissários das situações resultantes da concessão.

Artigo 90.º (Definição do objecto da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 88.º da proposta de lei inicial.

O n.º 1 deste artigo mantêm a mesma redacção do artigo 81º[126] (Definição do objecto da concessão) da Lei vigente e, o n.º 2 tem a redacção do artigo 82º[127] (Fases da demarcação) da mesma Lei. Este artigo não mereceu qualquer dúvida ou reparo por parte dos Senhores Deputados desta Comissão.

Artigo 91.º (Demarcação provisória)

Este artigo esclarece que a demarcação provisória é efectuada pela implantação de marcos normalizados nos alinhamentos dos lados do polígono que define o objecto da concessão, sendo esta operação realizada pelos Serviços de Cartografia e Cadastro.

Nos casos de dispensa do concurso público a demarcação provisória é realizada a pedido do requerente da concessão; nos casos em que o concurso público não for dispensado, a demarcação provisória é ordenada pelo Chefe do Executivo, nos termos do disposto no artigo 120.º da Proposta de Lei.

Artigo 92.º (Assistência à demarcação)

A versão inicial do n.º 1 deste artigo previa a obrigatoriedade de assistência à demarcação provisória, para além do requerente da concessão todas as pessoas que tivessem requerido a concessão dos terrenos vizinhos e todos os interessados na prova de direitos de propriedade ou de benfeitorias na respectiva zona. Os Senhores Deputados da Comissão suscitaram dúvidas sobre a aplicação na prática desta obrigatoriedade. Se, por um lado já é difícil conhecer, em momento anterior à data da realização da demarcação provisória, todos os titulares dos direitos que devam ser convocados para assistirem à operação da demarcação, por outro lado, a simples omissão de

[126] Artigo 81.º da Lei vigente: "O Objecto da concessão é definido no processo pela planta cadastral e materializado no terreno pela demarcação.".
[127] Artigo 82.º da Lei vigente: "A demarcação compreende duas fases: uma provisória e outra definitiva.".

convocação de um titular de um direito, ou a sua falta à diligência da demarcação, justificada ou não, poderia resultar na anulabilidade da demarcação. Tendo todo o processo de demarcação recomeçar novamente. Agravando o facto, caso a referida anulabilidade viesse a ser arguida em fase mais adiantada da concessão, o aumento exponencial do prejuízo para a Administração, caso já não fosse possível reiniciar o processo de demarcação provisória.

A questão foi solucionada pela eliminação da obrigatoriedade da assistência, adoptando-se o regime da Lei vigente, dispondo em versão final o n.º 1 deste artigo:

" Podem assistir à demarcação provisória o requerente da concessão de terreno, as pessoas que tenham requerido a concessão de terrenos contíguos e todos os interessados que sejam titulares de direitos de propriedade ou outros direitos reais de outros terrenos contíguos.".

O n. º 2 do artigo esclarece que as pessoas que podem assistir à demarcação provisória são convocadas através de notificação por escrito, com a antecedência mínima de sete dias.

Importante salientar que a Proposta de Lei eliminou o Incidente de reclamação da demarcação provisória, o qual se encontra previsto no artigo 88.º da Lei vigente. A razão para a eliminação do incidente de reclamação da demarcação provisória provém da publicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro. Atenta aplicação subsidiária[128] do Código de Procedimento Administrativo, a reclamação da demarcação provisória terá de seguir os termos previstos nos artigos 145.º a 152.º do referido diploma.[129]

---

[128] Vide artigo 219.º da Proposta de Lei.

[129] Código Procedimento Administrativo.
CAPÍTULO III- Reclamação e Recursos Administrativos
Secção II- Reclamação
Artigo 148.º (Princípio Geral)
1.Pode reclamar-se de qualquer acto administrativo, salvo disposição legal em contrário.
2.Não é possível reclamar de acto que decida de anterior reclamação ou recurso administrativo, salvo com fundamento em omissão de pronúncia.
Artigo 149.º (Prazo da reclamação)
1.A reclamação de deve ser apresentada no prazo de quinze dias a contar de:
a) Da publicação do acto no Boletim Oficial de Macau, quando a mesma seja obrigatória;
b) Da notificação do acto, quando esta se tenha efectuado, se a publicação não for obrigatória;
c) Da data em que o interessado tenha conhecimento do acto, nos restantes casos.
Artigo 150.º (Efeitos da reclamação)
1. A reclamação de acto de que não caiba recurso contencioso tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha o contrário ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.

Artigo 93.º (Direitos do demarcante)

Este artigo, que corresponde ao artigo 91.º da proposta inicial, apenas sofreu alterações na sua redacção, e estabelece, tal como na Lei vigente[130], que a demarcação provisória não concede ao demarcante qualquer direito sobre o terreno, mas impede nova demarcação que abranja total ou parcialmente a mesma área.

Artigo 94.º (Caducidade da demarcação)

Este artigo, correspondente ao artigo 91.º da Lei vigente[131], determina a caducidade da demarcação provisória logo que o procedimento de concessão termine por qualquer causa ou quando se realize a demarcação definitiva. A redacção deste normativo foi alterada, substituindo-se o termo "processo", constante da redacção inicial do preceito, pela expressão "procedimento da

---

2. A reclamação de cato de que caiba recurso contencioso não tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha o contrário ou quando o autor do acto, oficiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata causa prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário.

3. A suspensão da execução a pedido dos interessados deve ser requerida à entidade competente para decidir no prazo de cinco dias a contar da data em que o processo lhe for apresentado.

4. Na apreciação do pedido deve verificar-se se as provas revelam uma probabilidade séria de veracidade dos factos alegados pelos interessados, devendo decretar-se, em caso afirmativo, a suspensão da eficácia.

5. O disposto nos números anteriores não prejudica o pedido de suspensão de eficácia perante os tribunais administrativos, nos termos da legislação aplicável.

Artigo 151.º (Prazos de recurso)

1. A reclamação de actos insusceptíveis de recurso contencioso suspende o prazo de interposição do recurso hierárquico necessário.

2. A reclamação dos demais actos não suspende nem interrompe os prazo de recurso.

Artigo 152.º (Prazo para a decisão)

O prazo para o órgão competente apreciar e decidir a reclamação é de quinze dias.

[130] Vide artigo 98.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho

[131] Vide artigo 91.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

concessão", adoptada na versão final. Fica, assim, o artigo com maior rigor técnico-jurídico, beneficiando em clareza e segurança jurídica.

Artigo 95.º (Demarcação definitiva)

Este artigo, que corresponde ao artigo 93º da proposta inicial, esclarece que a demarcação definitiva consiste na marcação dos pontos de fronteira do terreno e na execução das operações relativas à demarcação que permitam a perfeita identificação e localização do terreno concedido no registo predial.

Artigo 96.º (Elementos a atender)

Naturalmente, a demarcação definitiva terá de se basear na demarcação provisória e nas subsequentes correcções resultantes do processo de concessão, tal como impõe este artigo.

Artigo 97.º (Momento de execução)

Este artigo, que corresponde ao artigo 95.º da proposta inicial, estipula que a demarcação definitiva só é realizada após a prova do aproveitamento do terreno e precede a conversão da concessão provisória em definitiva.

Artigo 98.º (Despesas de demarcação)

Este artigo, que corresponde ao artigo 96.º da proposta inicial, estabelece que, exceptuando as concessões gratuitas, os custos com a demarcação são suportados pelos interessados na concessão.

Artigo 99.º (Aceitação do plano urbanístico)

Este artigo corresponde ao artigo 97.º da proposta de lei inicial.

Foram introduzidas apenas pequenas alterações de redacção a este artigo na versão final. Como se encontra ainda em curso na Assembleia Legislativa a discussão da proposta de lei intitulada "Lei do Planeamento Urbanístico", é necessário uniformizar, na "Lei de Terras", os conceitos e a terminologia, daí a alteração da expressão "*plano ou programa*" para "*planeamento urbanístico*".

Com vista à respectiva coadunação com o artigo 7.º da Lei Básica, na versão chinesa alterou-se a expressão "*天然資源*" para "*自然資源*". Na versão portuguesa não foi necessário proceder a qualquer alteração.

O presente artigo e os artigos 100.º a 102.º estão relacionados com os deveres dos direitos patrimoniais. Já há muito que não se defende o conceito de direito patrimonial absoluto - o proprietário de património tem o direito de aplicar livremente o seu património, mas o seu direito é limitado perante os direitos fundamentais de terceiros, o proprietário de património deve aplicar o seu património de forma justa e em benefício do bem-estar social, e isto significa "dever social" ou "princípio da funcionalidade da sociedade" dos direitos patrimoniais. "*A obrigação da utilização socialmente justa não é apenas uma ordem para o comportamento concreto do proprietário, é também em primeira linha uma directiva para o legislador, para este tomar em consideração o interesse público na regulamentação do conteúdo da propriedade. Nisto reside a recusa de um ordenamento da propriedade, no qual o interesse individual tenha uma preferência incondicional perante o interesse geral*"[132]. Isto significa que o dever social do direito patrimonial é um critério

[132] E. Nawroth, Privateigentum als Problem der Raumordnungspolitik, p. 329.

importante e vinculativo a ter em conta pelo legislador aquando da definição do conteúdo e limitações do direito de património[133].

Os solos são recursos escassos e não renováveis, e têm como finalidade satisfazer necessidades indispensáveis da humanidade, pelo que, em comparação com outro tipo de património, assumem uma responsabilidade maior perante o dever social. À excepção dos meios ou condições semelhantes à expropriação, a lei pode limitar, racionalmente, o uso e o aproveitamento dos solos sem indemnizar.

Artigo 100.º (Terrenos contíguos)

Este artigo corresponde ao artigo 98.º da proposta de lei inicial.

Este artigo sofreu apenas uma pequena alteração do seu título na versão inicial em língua chinesa. O presente artigo estipula que: *o concessionário deve consentir, dentro dos limites da área da concessão, a execução dos actos que visem o apoio indispensável ao levantamento topográfico de terrenos contíguos ou a trabalhos de cartografia que abranjam a sua concessão.* É fácil compreender que o concessionário deve consentir tais actos, uma vez que isso afecta, minimamente, o aproveitamento do terreno, tratando-se, portanto, de uma pequena perda aceitável.

Artigo 101.º (Servidões)

Este artigo corresponde ao artigo 99.º da proposta de lei inicial.

De acordo com o estipulado no Código Civil, *as servidões não podem ser separadas dos prédios a que pertencem, activa ou passivamente*[134], as servidões implementadas continuam a ter

[133] 何彥陞，《土地利用關係與公共利益界定與論證 - 聚集於土地使用限制、都市更新與財產權保障》，台灣法學雜誌，Edição 224, página 152.
[134] Artigo 1436.º do Código Civil

validade após a concessão dos terrenos pertencentes a prédios servientes, e o concessionário tem o dever de conservar a referida servidão.

A proposta de lei eliminou a última expressão do artigo 101.º da lei vigente - "*e a dar passagem aos vizinhos para qualquer centro populacional ou vias de comunicação próximas, quando não se disponha de acesso mais fácil ou cómodo*", atendendo a que esta situação já está estipulada no Código Civil como servidões legais de passagem[135], e as que estão referidas aqui na lei devem ser conservadas no âmbito das servidões.

Artigo 102.º (Conservação de marcos)

Este artigo corresponde ao artigo 100.º da proposta de lei inicial.

Na versão final, a redacção deste artigo manteve-se igual à da versão inicial e à da lei vigente. O concessionário tem o dever de manter de forma bem visível o contorno do terreno concedido e conservar em bom estado os marcos perimetrais do terreno concedido e respectiva numeração, e ainda os marcos de triangulação ou nivelamento que porventura nele se encontrem.

Artigo 103.º (Dever de aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 101.º da proposta de lei inicial.

Na versão final, a redacção deste artigo manteve-se igual à da versão inicial e à da lei vigente.

Artigo 104.º (Procedimento de aproveitamento)

[135] Artigo 1441.º do Código Civil

Este artigo corresponde ao artigo 102.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, o n.º 1 do presente artigo estipulava que o procedimento de aproveitamento dos terrenos é o que estiver definido no respectivo contrato de concessão.

No entanto, registaram-se opiniões no sentido de que, nos pedidos de concessão de terrenos, há quer ter em conta que os projectos de construção são diferentes, por exemplo, quanto à dimensão da obra, complexidade e área de construção, entre outros factores, não sendo por isso adequado que na proposta de lei se proceda à uniformização do prazo de aproveitamento dos terrenos, sendo antes relativamente mais justo proceder à sua definição no respectivo contrato, consoante a situação em concreto.

Pelo exposto, na versão final aditou-se ao n.º 1 o seguinte: o "prazo de aproveitamento" dos terrenos concedidos é definido no respectivo contrato de concessão.

O n.º 2 estipula o prazo das cinco fases do processo, e nas situações em que o contrato de concessão for omisso, devem ser observados os prazos estipulados na lei. A contagem dos prazos, nomeadamente, na fase de apresentação de outros projectos de especialidade e na fase da apresentação do pedido de emissão da licença de obras, entre outras fases, é feita a partir da data da notificação da decisão do Governo em relação à respectiva fase anterior, no entanto, o período de apreciação do Governo não é contabilizado. À apreciação do projecto de construção, ao pedido da licença de obras e aos outros projectos de especialidade aplica-se o disposto no Decreto-lei n.º 79/85/M – Regulamento Geral da Construção Urbana[136].

[136] Vide Decreto-lei n.º 79/85/M (Regulamento Geral da Construção Urbana), artigo 36.º (Prazos de apreciação dos projectos)
1. São fixados os seguintes prazos, para que a D.S.S.O.P.T. se pronuncie:
a) Sobre processos referentes a projectos de obras de construção, os seguintes prazos:
- Anteprojecto de obra .....60 dias
- Projecto de obra:
- quando entregue globalmente .....60 dias
- quando entregue por fases .....30 dias
- Projectos de fundações e estruturas .....30 dias
- Projectos de instalações gerais e especiais ...30 dias
b) Quaisquer outras obras .....30 dias
c) Projectos de alteração .....30 dias
2. O director da D.S.S.O.P.T., em despacho fundamentado, que será notificado ao requerente, poderá prorrogar os prazos a que se refere o número anterior, antes de terem expirado, até ao seu dobro.

Aumentou-se o valor da multa, constante do n.º 3, para a inobservância de qualquer um dos prazos referidos no n.º 2 , isto é, por cada dia de atraso, a multa a pagar corresponde a 0,1% do valor do prémio. Contudo, nem todos os terrenos concedidos estão sujeitos ao pagamento de prémio, pelo que, na versão final, se estipulam, também, as situações dos terrenos concedidos por concurso público, para as quais, caso se verifiquem atrasos no aproveitamento, "*a multa a pagar corresponde a 0,1% do preço da adjudicação*", por cada dia de atraso. De acordo com o artigo 66.º da versão final, se na concessão gratuita de terrenos, que está isenta do pagamento de quaisquer despesas, se verificarem atrasos de aproveitamento que levem à caducidade da concessão, mas se o motivo não for imputável ao concessionário, esta não caduca se o Chefe do Executivo considerar a respectiva justificação bastante.

O n.º 4 estipula que a não aprovação do projecto de arquitectura ou de outros projectos de especialidade não suspende nem interrompe a contagem do prazo de aproveitamento. Em termos práticos, o cálculo para o prazo geral de aproveitamento do terreno inclui o tempo de apreciação do projecto pela Administração.

Segundo o sector da construção civil, as dificuldades com que os operadores se deparam têm a ver com o facto de ser frequente os serviços competentes não respeitarem o prazo estipulado pela lei para a autorização, situação que resulta em atrasos também frequentes no aproveitamento de terrenos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, este número tem como objectivo prevenir situações de má fé, como alterações constantes ao projecto de construção ou outros projectos de especialidade, com vista a atrasar o aproveitamento do terreno. Tendo em consideração as opiniões do sector, o proponente referiu que, caso o serviço competente não consiga autorizar o pedido dentro do prazo estipulado e isso levar à não finalização do aproveitamento do terreno pelo concessionado no prazo estipulado, o requerente pode, ao abrigo do n.º 5, requerer a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento, e caso o Chefe do Executivo considere a situação justificável, o requerimento é autorizado.

---

3. Os prazos fixados no n.º 1 contam-se a partir da data em que o processo esteja devidamente instruído, ou a partir da recepção do último dos pareceres referido no artigo 35.º, ou após o decurso do prazo mencionado no n.º 3 do mesmo artigo.

O n.º 5 da versão inicial estipulava que: "*a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por despacho do Chefe do Executivo, em caso de alteração anormal das circunstâncias em que as partes decidiram contratar*".

A Comissão entende que a expressão "*alteração anormal*" é muito abstracta, e que o conceito inerente carece de objectividade, portanto, não é benéfico para a aplicação da lei pela Administração.

Segundo os esclarecimentos do proponente, em relação a esta expressão "*alteração anormal*", pode ser tido em conta o artigo 431.º do Código Civil.

No entanto, a Comissão referiu que a utilização desta expressão, proveniente do referido artigo do Código Civil, acarreta algumas questões, uma vez que sempre existiu controvérsia em termos de doutrina e de jurisprudência quanto à sua aplicação, trata-se, pois, de um dos artigos que desperta mais incertezas e de mais difícil aplicação em termos objectivos, portanto, não parece adequado que tenha por base um artigo que não é muito claro. Mais, o referido artigo do Código Civil foi criado para a resolução do contrato. Dado que o cumprimento das cláusulas do contrato pode acarretar graves danos para o concessionário e que este também não consegue assumir este tipo de risco, o prolongamento do prazo de aproveitamento não tem grande sentido. Assim sendo, em caso de alteração anormal, deve avançar-se, de imediato, com a resolução do contrato e retomar o terreno em causa.

Por outro lado, o princípio da boa-fé não é um requisito para a alteração anormal. Só se considera alteração anormal quando esta é, em simultâneo, extraordinária, imprevisível e grave, o que vai causar desequilíbrio à relação contratual.

A "*alteração anormal*" não é um remédio santo para resolver os problemas, pois apenas se aplica a situações excepcionais. Assim, seria adequado definir alguns critérios concretos neste número, clarificando as situações a que a referida norma se aplica.

Na opinião de alguns deputados, não se podem aceitar estas circunstâncias de alteração anormal para a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, pois entendem que deve ser o Governo a declarar a caducidade bem como a retoma do terreno.

Segundo o proponente, é necessário regular esta matéria na proposta de lei, porque a gestão dos terrenos exige flexibilidade, e esta flexibilidade apenas tem como objectivo prevenir situações de injustiça para o concessionário. Nesta situação, a Administração deve ter algum grau de discricionariedade, e o Governo continua aberto à possibilidade de se efectuarem ajustamentos ao artigo.

Na versão final estipula-se que "*a requerimento do concessionário, o prazo de aproveitamento do terreno pode ser suspenso ou prorrogado por autorização do Chefe do Executivo, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo.*". Segundo os esclarecimentos do proponente, não é possível elencar exemplos de todas as situações, e o poder discricionário visa verificar se existe ou não dolo ou culpa do concessionário para o facto do aproveitamento não se concretizar no prazo fixado. Se a inobservância do prazo se dever a factores exteriores, a factores que não podem ser controlados, e por motivo não imputável e considerado justificativo, parece que exigir ao concessionário a assunção das consequências da devolução do terreno afecta o princípio da boa fé. Nesta situação, o Chefe do Executivo pode autorizar a suspensão ou a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno.

Artigo 105.º (Registo da decisão de aplicação de multa pelo atraso no aproveitamento do terreno) - artigo novo

Este artigo foi aditado. A Comissão entende que, após a aplicação de multa ao concessionado por atraso no aproveitamento do terreno, deve haver um mecanismo público para que terceiros possam tomar conhecimento do facto, com vista à garantia dos seus direitos.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão e procedeu ao aditamento da referida norma na versão final, estipulando que, no prazo de 15 dias após a decisão de aplicação de multa se tornar inimpugnável, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) deve comunicar o facto à Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, para efeitos de averbamento oficioso do mesmo no registo do respectivo terreno.

O n.º 2 estipula que a instituição de crédito que tenha concedido empréstimo por hipoteca ao concessionário do terreno pode requerer à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) a emissão de certidão da decisão de aplicação de multa, mesmo que essa decisão ainda seja susceptível de impugnação. Isto contribui para que a instituição de crédito possa exigir, atempadamente, ao concessionado, o reforço ou substituição da garantia, com vista a garantir o referido crédito.

Artigo 106.º (Conclusão do aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 103.º da proposta de lei inicial.

Este artigo não foi alvo de qualquer alteração na versão final.

O n.º 1 estipula que: o aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para edificação de construções urbanas só se considera concluído com o completo acabamento exterior e interior das construções constantes do projecto aprovado e do cumprimento dos encargos especiais a que estiver sujeita a concessão. Quanto aos encargos especiais, são estipulados, em concreto, no contrato de concessão, por exemplo, a necessidade de desocupar e remover quaisquer construções provisórias, materiais e infra-estruturas existentes, ou a construção de instalações públicas, nomeadamente, escolas, jardins ou empreitadas de reordenamento viário.

O n.º 2 estipula que: o aproveitamento dos terrenos concedidos provisoriamente para fins rústicos só se considera concluído quando estiver preparada ou cultivada a totalidade da área concedida ou iniciada a exploração.

Artigo 107.º (Desistência)

Este artigo corresponde ao artigo 104.º da proposta de lei inicial.

Este artigo não foi alvo de qualquer alteração na versão final.

O presente artigo estipula que o requerente ao terreno de concessão ou o concessionado pode desistir do seu requerimento ou da concessão do terreno, mas perde os depósitos em saldo no processo e as benfeitorias introduzidas no terreno, revertendo uns e outras para a RAEM.

De acordo com o artigo 143.º, aplica-se o procedimento de desistência da concessão às disposições do procedimento comum de concessão. E no que se refere ao procedimento de desistência do requerimento de concessão do terreno, aplica-se o disposto do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo, podendo o desistente apresentar o respectivo requerimento de desistência do pedido, extinguindo-o.

Artigo 108.º (Redução da área da concessão de terrenos rústicos)

Este artigo corresponde ao artigo 105.º da proposta de lei inicial.

Só é permitido solicitar a redução da área da concessão no caso dos terrenos rústicos, assim, foi proposta a alteração do título do presente artigo, proposta esta que foi aceite pelo proponente.

Artigo 109.º (Reserva de direitos)

O artigo 7.º da Lei Básica consagra que os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado. Assim, a Comissão propôs a alteração da redacção do presente artigo, não se limitando os direitos aos recursos naturais, às minas, pedreiras e nascentes de águas reservados para o Estado. O proponente acolheu esta opinião.

A reserva de direitos dos recursos naturais não afecta o direito do concessionário a utilizar, de acordo com a lei ou com o estipulado no contrato e, de forma racional, os recursos naturais de solos.

Artigo 110.° (Organização do processo)

Este artigo corresponde ao artigo 107.° da proposta de lei inicial.

O presente artigo define, de forma explícita, as competências atribuídas à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) no âmbito da organização e instrução do processo de concessão e ocupação. Em comparação com a lei vigente, a técnica legislativa aqui aplicada pode corresponder, ainda melhor, à disposição da Lei n.° 13/2009 – "Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas".

Artigo 111.° (Formas de procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 108.° da proposta de lei inicial.

O n.° 3 do presente artigo foi alvo de aperfeiçoamento técnico na versão final.

Na versão inicial previa-se que: "*O procedimento especial aplica-se à concessão gratuita, à ocupação por licença e aos demais casos expressamente previstos na presente lei.*", mas devido à expressão "demais casos expressamente previstos na presente lei", não se definem nem se consegue detectar quais são os casos previstos de forma expressa pela presente lei. A referida expressão foi, então, eliminada, na versão final.

Artigo 112.°(Tramitação electrónica)

Este artigo corresponde ao artigo 109.° da proposta de lei inicial.

O presente artigo é novo e foi aditado com vista a definir que a tramitação electrónica do procedimento de concessão e ocupação é estipulada por Regulamento Administrativo. O presente artigo não sofreu qualquer alteração na sua versão final.

Artigo 113.º (Imposto de selo)

Este artigo corresponde ao artigo 110.º da proposta de lei inicial.

Foi eliminado o n.º 2 do artigo 115.º da lei vigente, relativo às situações excepcionais sobre a dispensa de pagamento do imposto de selo.

Artigo 114.º (Iniciativa do procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 112.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, este artigo incluía 3 números - o n.º 1 estipulava: o procedimento comum começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados; o n.º 2 estipulava: o procedimento por iniciativa da Administração segue, com as devidas adaptações, o procedimento a requerimento dos interessados; e o n.º 3 estipulava: o procedimento a requerimento dos interessados inclui diversas fases.

A Comissão referiu que, na maioria dos procedimentos a requerimento dos interessados não se consegue aplicar ao procedimento por iniciativa da Administração, caso, por exemplo, do período de início do procedimento referido no n.º 1 do artigo 113.º da versão inicial. Assim, propôs-se a clarificação da disposição relativa à inclusão das diversas fases do procedimento por iniciativa da Administração.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão e procedeu à divisão deste artigo em 3 artigos, passando o n.º 1 do artigo 112.º da versão inicial a artigo 114.º da versão final, estipulando que: "o

procedimento comum de concessão começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados". O proponente referiu que o procedimento por iniciativa da Administração acontece na concessão de terrenos por concurso público, enquanto o interessado pode requerer a isenção de concurso público na concessão de terrenos.

Os números 2 e 3 do artigo 112.º da versão inicial ficaram inseridos no artigo 115.º na versão final.

Artigo 115.º (Fases do procedimento)

Este artigo corresponde ao artigo 112.º da proposta de lei inicial.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão, passando o n.º 1 a referir, claramente, a inclusão das diversas fases do procedimento por iniciativa da Administração.

O n.º 2 estipula o procedimento por iniciativa do interessado, isto é, as várias fases do procedimento de concessão com isenção de concurso público.

De facto, o proponente procedeu a uma apresentação detalhada sobre esta questão, bem como entregou uma lista do novo procedimento de concessão de terrenos com isenção de concurso público[137].

O procedimento é iniciado por requerimento particular. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) recebe o pedido de concessão que depois segue para o Departamento de Gestão de Solos para abertura do respectivo processo; entretanto, depois de ouvidas as opiniões das entidades competentes, analisa se o requerimento reúne as condições necessárias para entrar na fase seguinte.

Nesta fase, pode haver indeferimento, por exemplo, o terreno requerido foi já concedido ou não é adequado para desenvolver o projecto pretendido. O facto de o requerimento não reunir condições pode dever-se a razões de natureza diferente. Se nesta fase a Direcção dos Serviços de

[137] Vide anexo XX.

Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) sugerir o indeferimento, entrega o processo ao Chefe do Executivo para tomada de decisão. Antes da tomada da última decisão, os requerentes são ouvidos por força do artigo 93.º e seguintes do "Código do Procedimento Administrativo". Se os requerentes não conseguirem ver essa decisão alterada, o Chefe do Executivo toma a decisão de indeferimento.

Se o requerimento reunir as condições necessárias para entrar na fase seguinte, por exemplo, o terreno está disponível e não existe registo predial, cabe, em primeiro lugar, ao Departamento de Planeamento Urbanístico emitir a planta de alinhamento oficial e, depois, à Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro emitir a planta cadastral.

Neste momento, o requerente pode elaborar o ante-projecto da obra, ou melhor, o projecto de arquitectura. Nesta fase, está então concebido o projecto de desenvolvimento preliminar, e estão definidas as respectivas utilidade e áreas de construção.

Depois, o Departamento de Urbanização aprecia o projecto, solicita os pareceres das entidades competentes consoante as necessidades de cada projecto, por exemplo, questões como a segurança contra incêndios, transportes, ambiente, cultura etc., para saber se o requerimento reúne as condições necessárias para ser aceite.

Se o projecto de arquitectura for viável e corresponder às disposições do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), o respectivo requerimento pode entrar na fase seguinte. Nesta fase, a Administração já sabe qual é a área de construção, fixa os respectivos prémios e elabora o projecto de contrato. O Departamento de Gestão de Solos apresenta superiormente as suas sugestões sobre a minuta de contrato e a viabilidade da dispensa de concurso público.

Se o requerimento não reunir as condições necessárias para essa dispensa mas for favorável ao desenvolvimento de terras da RAEM, aplica-se o previsto no artigo 117.º (concurso público) da versão inicial. Se o requerimento for bastante favorável ao desenvolvimento da RAEM e reunir as condições necessárias para a referida dispensa, a decisão será nesse sentido, ou seja, pela dispensa de concurso público. Segundo o n.º 3 do artigo 113.º na sua versão inicial, antes da entrega do requerimento à Comissão de Terras e da demarcação provisória, serão divulgados os dados do requerimento. Isto quer dizer que a publicitação segue o definido nas alíneas 4) e 5) do n.º 3 do artigo 112.º na sua versão inicial.

A dispensa de concurso público depende, essencialmente, das condições serem favoráveis à RAEM. Depois da decisão de dispensa de concurso público ser tomada e do terreno requerido estar demarcado, é que o requerimento chega à Comissão de Terras. Relativamente aos outros procedimentos aplicáveis segundo o Código do Procedimento Administrativo e o RGCU, a proposta de lei não lhes faz qualquer referência.

Depois da análise técnica do requerimento, a Comissão de Terras elabora um parecer para apresentar ao Secretário que, entretanto, se pronuncia sobre o mesmo. Finalmente, o parecer da Comissão de Terras, o parecer do Secretário e a minuta do contrato são entregues ao Chefe do Executivo. Se não houver vícios a nível técnico e político (artigo 118.º da proposta de lei) e as condições forem consideradas suficientes, o Chefe do Executivo ratifica os pareceres.

Depois da ratificação do Chefe do Executivo, o processo volta ao Gabinete do Secretário, à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), e à Comissão de Terras, sucessivamente. Por fim, a Comissão entrega a minuta ao requerente.

Após a aceitação da minuta do contrato de concessão, o requerente paga, antes da publicação do respectivo despacho, junto da Direcção dos Serviços de Finanças, uma parte ou a totalidade do prémio e, em simultâneo, tem de assegurar o pagamento duma caução.

O Departamento Jurídico prepara o projecto do despacho a ser publicado no Boletim Oficial, despacho este que, depois de ser revisto pelo Gabinete do Secretário e assinado pelo próprio, será entregue à Imprensa Oficial para efeitos de publicação, constituindo o título da concessão. O processo de concessão considera-se concluído após a publicação do referido despacho.

Do procedimento acima referido podemos verificar que o procedimento da concessão de terrenos com dispensa de concurso público pode ser dividido em duas fases principais. A primeira fase começa quando *"o Departamento de Gestão de Solos abre o processo de Pedido de Concessão"* e acaba quando *"o requerente se pronuncia sobre as condições"*, ou seja, uma fase de análise interna técnica e preliminar por parte dos referidos departamentos. A segunda fase começa com *"aceitando o requerente as condições contratuais, o DSODEP envia o processo à Comissão de Terras"* e termina com o Chefe do Executivo a homologar o parecer da Comissão de Terras. Esta fase consiste, essencialmente, em remeter o processo ao Chefe do Executivo para este tomar uma decisão, mas antes disso, há que ouvir a opinião da Comissão de Terras. Antes da segunda fase,

ou seja, antes da demarcação provisória, são publicados os referidos dados do requerimento, contudo, tal não pode acontecer antes de *"o DSODEP proceder ao cálculo do prémio, fixação das demais condições contratuais, e à elaboração de informação"*, uma vez que antes disso ainda não há informação sobre o prémio.

Pelo exposto, a Comissão propôs o seguinte, em relação aos novos procedimentos de concessão de terrenos com isenção de concurso público:

(1) Relativamente ao procedimento de isenção por concurso público, não existem, actualmente, grandes diferenças entre a presente proposta de lei e os antigos procedimentos, apenas foi aditado o procedimento da publicidade, o que deixa a Comissão preocupada, pois a proposta de lei não consegue resolver as lacunas existentes. Mais entende que, através da presente alteração à lei, se deve melhorar, de uma forma geral e em concreto, todas estas questões, com vista a dar resposta aos pedidos da sociedade.

(2) De acordo com o artigo 55.º da versão final, a Comissão entende que a dispensa, ou não, de concurso público de um projecto com o fundamento de que favorece, ou não, o interesse público e o desenvolvimento social da RAEM é uma decisão política e não técnica, pelo que não devem ser as entidades técnicas a tomar essa decisão. Nos actuais procedimentos, são vários os departamentos envolvidos em muitos dos trabalhos da fase preparatória, com vista à decisão preliminar sobre o processo de concessão do terreno, cabendo ao Chefe do Executivo a decisão final. Assim, parece que é difícil para o Chefe do Executivo ter condições suficientes para apreciar se existiram vícios ao longo de todo o processo, levando a que a sua decisão seja, de certo modo, tomada, com base na confiança.

Os trabalhos técnicos são necessários nas fases iniciais, mas com tanto volume de trabalho de apreciação técnica (por exemplo, apreciar se a finalidade do terreno se articula com o planeamento urbanístico), mesmo que estejam reunidas todas as condições, tal não significa que o projecto seja o mais adequado para Macau. Se no fim o Chefe do Executivo indeferir o pedido, todo o trabalho realizado até então é desperdiçado.

Pelo exposto, é necessário antecipar a etapa da decisão de dispensa de concurso público, que não deve ocorrer na fase final, altura em que muitos processos já estão concluídos. Isto é, logo no

início do procedimento, deve haver uma entidade competente responsável pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos.

(3) A Comissão pôs em causa o posicionamento do procedimento de "audição da Comissão de Terras", inserido no referido número deste artigo, pois gostaria de entender quais são o papel e funções da Comissão de Terras no procedimento da concessão de terrenos. Esta inserção no referido número deste artigo significa que não é necessário ouvir a opinião da Comissão de Terras nas situações quer de concurso público quer de dispensa de concurso público? Em caso afirmativo, quem é que vai definir a necessidade de isenção de concurso público antes de ouvir a opinião da Comissão de Terras? Segundo a Comissão, é necessário rever como é que a Comissão de Terras aplica as normas relativas às suas competências, definidas no Decreto-lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

Segundo os esclarecimentos do proponente, os procedimentos de análise e apreciação dos pedidos vão ser rigorosamente cumpridos. Os dirigentes responsáveis pelas políticas precisam que as entidades técnicas realizem, antecipadamente, a respectiva análise técnica e jurídica, caso contrário, não terão condições para tomar uma decisão, salvo se as condições forem manifestamente insuficientes para efectuar a concessão. O Governo é cauteloso nas várias fases do procedimento de concessão de terras, por exemplo, o Departamento de Planeamento Urbanístico, antes de emitir as plantas de alinhamento, assegura-se do nível técnico dos trabalhos e, em seguida, vai ouvir as opiniões das respectivas entidades, por exemplo, quanto aos pedidos de construção de lares de idosos, as opiniões do Instituto de Acção Social vão ser ouvidas, para que as entidades competentes analisem se o pedido está de acordo com as políticas definidas. Caso este não esteja de acordo, é possível que, com base nessa opinião, se sugira ao Chefe do Executivo o indeferimento do pedido em causa.

Por outro lado, segundo proponente, a Comissão de Terras é um órgão técnico destinado a emitir opiniões técnicas sobre o procedimento das concessões de terrenos, sendo portanto adequado o seu posicionamento no referido número, assim como são também adequadas as suas funções no actual procedimento. Mais, o proponente não tem qualquer intenção de proceder a uma revisão sobre a natureza e função da Comissão de Terras no actual processo legislativo.

Artigo 116.º (Concurso público) - artigo novo

Segundo a Comissão, a proposta de lei deve evidenciar o princípio do "concurso público" na concessão de terrenos, e deve ainda estipular as regras dos procedimentos gerais do concurso público. A Comissão solicitou uma versão alternativa para o procedimento de concurso público, da qual devem constar critérios importantes, nomeadamente, o anúncio, o programa, as formas do concurso público, os concorrentes, as propostas, a abertura das propostas, e a concessão, entre outros critérios.

O proponente concordou com a posição da Comissão em relação ao referido princípio do "concurso público", mas por uma questão de maior flexibilidade, e para que o procedimento de concurso público seja definido por Regulamento Administrativo, apenas procedeu ao aditamento do artigo 116.º, que regula, de uma forma resumida e genérica, as normas gerais do concurso público, nomeadamente, as formas do concurso público, os critérios para a definição do preço base, a fixação dos procedimentos do concurso público por regulamento administrativo, e o principal conteúdo a incluir no referido regulamento administrativo.

A Comissão aceitou as explicações do proponente, mas enfatizou que quando os regulamentos administrativos ou as diversas propostas de concurso público definem as qualificações dos concorrentes, devem adoptar condições genéricas, não se podendo reduzir o concurso público a um concurso com limitações[138].

Artigo 117.º (Apreciação do resultado da selecção de propostas) - artigo novo

[138] Segundo Mário Oliveira, in Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa - das fontes às garantias, página 536, uma das especificidades importantes do concurso público é não saber quem é o concorrente e não existirem limitações quanto ao seu número; e desde que as entidades concorrentes respeitem os requisitos genericamente determinados, a sua participação no concurso deve ser aceite. No caso de tais entidades concorrentes se resumirem a duas ou três, e só estas respeitarem os requisitos e preencherem o enunciado abstracto dos mesmos, estaríamos então, verdadeiramente, a transformar o concurso público num concurso limitado.

Este é um artigo aditado. O processo do concurso público é apreciado pelo Chefe do Executivo, bem como para efeitos de despacho liminar.

Artigo 118.º (Requerimento inicial)

Este artigo corresponde ao artigo 113.º da proposta de lei inicial.

O n.º 3 prende-se, essencialmente, com a divulgação do conteúdo dos pedidos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Neste contexto, faltam esclarecimentos sobre a intenção legislativa deste número, ou seja, serve apenas para a divulgação de informação junto do público? Ou, para além da divulgação, permite ainda a participação, ou seja, permite que o público manifeste as suas opiniões? Mais ainda, a proposta de lei não prevê se a população pode ou não apresentar reclamações, se a opinião pública pode ou não influenciar as decisões, e não prevê a forma de tratamento das opiniões nem o prazo para esse tratamento, etc.

Segundo o proponente, a divulgação das respectivas informações permite ficar a saber qual é a opinião do público em determinada altura, o que só beneficia o acompanhamento, à posteriori, da apreciação das concessões, bem como a avaliação global das mesmas, ou seja, o Governo deve ponderar essas opiniões antes da tomada de decisão. No entanto, divulgação de informações não é o mesmo que auscultação pública.

A proposta de lei estipulava, na sua versão inicial, que "*deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida*", contudo, a Comissão levantou dúvidas quanto às expressões "*durante o processo de apreciação*" e "*pelos meios adequados*". A Comissão entende que na legislação não devem ser usadas expressões ambíguas e que, por isso, a lei deve ser melhorada em termos técnicos, regulando em concreto em que fase do processo de apreciação e de que forma é que se procede à divulgação das informações do requerimento.

A Comissão propôs a antecipação do momento de divulgação das informações, e a publicitação, mais rápida possível, das informações disponíveis, a fim de se oferecerem condições à

sociedade para poder debater suficientemente as matérias em causa e manifestar as suas opiniões. No que se refere à divulgação das informações, a Comissão entende que, tendo em vista a necessidade de flexibilidade que algumas situações concretas exigem, podem definir-se alguns dos métodos principais de publicitação, em função de necessidades já identificadas, e o Chefe do Executivo pode, através de despacho, definir, tendo em conta necessidades concretas, o respectivo método de divulgação.

O proponente aceitou as opiniões da Comissão, e estipulou na versão final que: "*deve ser divulgado ao público, durante a fase de apreciação e até à conclusão do parecer da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) previsto no n.º 2 do artigo 122.º*" (n.º 3). Esta Direcção deve divulgar, através do seu sítio na internet, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerida, podendo, face à necessidade do desenvolvimento da sociedade, ser fixadas outras formas de publicitação por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial (n.º 4).

Por outro lado, a Comissão defende que deve ser aumentado o conteúdo a divulgar, nomeadamente, "o fundamento para a dispensa do concurso público", e "as áreas brutas de construção", entre outros. O proponente aceitou as opiniões da Comissão e procedeu ao aditamento do conteúdo a divulgar.

Artigo 119.º (Instrução)

Este artigo corresponde ao artigo 114.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define quais são os documentos exigidos na apresentação do requerimento de concessão, assim como a exigência de elaboração de um plano de aproveitamento do terreno e respectivo estudo de viabilidade económico-financeira.

A Comissão levantou uma questão relativamente à utilização do termo "pode" apresentar o relatório de avaliação do impacto ambiental, por entender que a norma fica, assim, relativamente flexível, e pode levar a contestação do poder discricionário dos serviços públicos. Mais referiu que

a Lei n.° 2/91/M, Lei de Bases do Ambiente, de 11 de Março, estipula o dever de apresentação do relatório de avaliação do impacto ambiental, sugerindo, então, que esse relatório fosse incluído nos documentos a entregar aquando do pedido de concessão do terreno.

A Comissão referiu ainda que, actualmente, falta legislação no âmbito da protecção ambiental, avaliação do impacto ambiental e respectiva apreciação. Assim, em que critérios é que a Administração se vai basear para analisar a avaliação do impacto ambiental?

Segundo os esclarecimentos do proponente, o n.° 2 estipula que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) pode, tendo em conta as reais necessidades, solicitar ao requerente outros elementos necessários para apreciação do pedido. Esses elementos não foram elencados no articulado, no sentido de se permitir uma maior operacionalidade à norma em causa.

De facto, nem em todos os projectos é necessário um relatório de impacto ambiental, contudo, o Governo vai definir instruções sobre o regime de avaliação ambiental. No futuro, para ajudar os serviços responsáveis pela apreciação, o Governo vai definir, expressamente, por via legislativa, em que projectos de construção será obrigatória a apresentação de relatórios sobre a avaliação ambiental. Não é intenção política do proponente regular sobre esta matéria na proposta de Lei de Terras.

Relativamente ao relatório de avaliação do impacto ambiental, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental já elaborou "Instruções para elaboração do relatório de avaliação do impacto ambiental", das quais constam os "dados gerais do projecto", "dados sobre os procedimentos envolventes do projecto", "possíveis impactos para o ambiente" e "medidas de protecção ambiental adoptadas". Ou seja, quer as referidas instruções quer os diplomas referentes à protecção ambiental podem ser encontrados naquela Direcção. Quanto ao planeamento, quando em determinadas situações não existem normas, toma-se como referência as instruções elaboradas por outras regiões.

A Comissão ainda propôs que, na versão final do n.° 5 do artigo 119.°, se incluísse o relatório de avaliação de impacto ambiental nos pedidos de concessão dos grandes empreendimentos, contudo, tal proposta não foi acolhida pelo proponente.

Alguns deputados questionaram se os serviços de obras públicas dispõem de capacidade técnica e profissional suficiente para avaliar o estudo de viabilidade económico-financeira, que se inclui no procedimento do pedido de concessão.

Segundo o proponente, este dispõe de algum pessoal com conhecimentos técnicos e capaz de avaliar os relatórios de viabilidade, e caso necessite de apoio, pode sempre recorrer aos serviços de instituições universitárias ou aos órgãos de consultadoria.

Artigo 120.º (Caução) - artigo novo

A Comissão propôs a criação de um regime de caução nos pedidos de concessão de terrenos isentos de concurso público, com vista a prevenir abusos e desperdício de recursos da Administração.

O proponente acolheu a opinião da Comissão, e introduziu o regime de caução. Assim, o artigo 120.º estipula que quem requerer a concessão de um terreno com dispensa do concurso público deve prestar uma caução, salvo os pedidos de concessões gratuitas ou as situações previstas no n.º 1 e subalínea (4) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 55.º. Em caso de indeferimento do pedido ou de arquivamento do processo por motivo imputável ao requerente, a caução reverte a favor da RAEM. Se for aberto o concurso público nos termos da alínea 2) do n.º 2 do artigo 123.º, a caução referida no n.º 1 (do artigo 120.º) é restituída ao requerente. Em caso de deferimento do pedido, o montante da caução é deduzido do valor do prémio devido.

Artigo 121.º (Nomeação de mandatário ou representante legal)

Este artigo corresponde ao artigo 115.º da proposta de lei inicial.

Na versão final deste artigo houve lugar a uma pequena correcção de um vocábulo.

Artigo 122.º (Informações e pareceres)

Este artigo corresponde ao artigo 116.º da proposta de lei inicial.

A Comissão entende que a dispensa de concurso público é uma decisão política e não uma decisão administrativa, tratando-se, portanto, de matéria a ser participada e decidida pelas entidades competentes responsáveis pela execução das políticas. Assim, na versão final foi aditada a alínea 2) ao n.º 1 do presente artigo, estipulando, especialmente, que, nos pedidos de isenção de concurso público, as entidades competentes pela execução das políticas devem emitir pareceres pormenorizados e pronunciar-se, especificamente, sobre o pedido e a sua consonância com as políticas do Governo, e devem, ainda, fundamentar as suas razões.

Artigo 123.º (Despacho liminar)

Este artigo corresponde ao artigo 117.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei estipula que o Chefe do Executivo pode apreciar o processo para efeitos de despacho liminar. Não havendo motivo para indeferimento e quando não deva ser dispensado o concurso público, o Chefe do Executivo pode, usando do seu poder discricionário, decidir a demarcação provisória do terreno e a realização de concurso público.

Segundo os esclarecimentos do proponente, na apreciação do processo para efeitos de despacho liminar, a decisão do Chefe do Executivo pode assumir três formas: a primeira é a não autorização do pedido de concessão e respectivo arquivamento do processo; a segunda é exigir ao requerente que melhore o projecto; e a terceira é decidir pela demarcação do terreno e a realização de concurso público.

Na versão final foram aditados os n.os 3 e 4, estipulando que a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) deve notificar o requerente da decisão referida no número anterior no prazo de 15 dias e o concurso público efectua-se nos termos dos artigos 116.º e 117.º.

Artigo 124.º (Decisão da concessão)

Este artigo corresponde ao artigo 118.º da proposta de lei inicial.

Existem algumas diferenças entre este artigo e a norma correspondente da lei vigente. Este artigo estipula que, independentemente da concessão ser dispensada de concurso público, deve ser ouvida a Comissão de Terras em relação ao respectivo processo antes do mesmo ser submetido à apreciação do Chefe do Executivo, ao qual cabe decidir sobre a concessão e as suas cláusulas e fixar, ainda o prazo durante o qual a concessão se considera dada a título provisório.

Quanto à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, surgiram algumas opiniões na Comissão defendendo tratar-se de uma questão política, assim como de uma decisão política, devendo então o Chefe do Executivo intervir, atempadamente e com a devida antecedência, no processo de autorização, não devendo o respectivo processo ser apreciado só após a emissão de parecer por parte dos vários serviços técnicos. Isto porque, caso o Chefe do Executivo decida rejeitar o pedido, só resultará em desperdício desnecessário de recursos da Administração. Defenderam ainda que, com vista a evitar que os respectivos serviços tenham de tratar, frequentemente, de pedidos infundamentados, os pedidos de dispensa de concurso público devem ser apreciados, em primeiro lugar, pelo Chefe do Executivo, nomeadamente, no que respeita à decisão de abertura, ou não, do respectivo processo.

Segundo os esclarecimentos do proponente, o presente artigo estipula que, antes de o processo ser submetido à apreciação do Chefe do Executivo, é estritamente necessário um parecer da Comissão de Terras, uma vez que o Chefe do Executivo necessita de algumas informações técnicas importantes para a sua apreciação. E caso a sua intervenção no processo aconteça com uma antecedência excessiva, não terá condições para a tomada de decisão, e seria difícil o evitar de alguma pressão sobre o pessoal técnico responsável pela emissão do parecer. Mais, a proposta de

lei refere que os requerentes da concessão de terrenos que estão dispensados de concurso público têm de pagar as respectivas despesas de preparo, procedimento este que pode, de alguma forma, garantir que os pedidos não sejam apresentados de forma abusiva. Assim, o proponente não acolheu a referida opinião da Comissão.

Esta explicação do proponente mereceu a concordância da Comissão.

Artigo 125.º (Notificação e aceitação)

Este artigo corresponde ao artigo 119.º da proposta de lei inicial.

Introduziram-se duas alterações ao n.º 1 do presente artigo, alterações essas que foram acolhidas. A primeira alteração diz respeito à expressão "*o licitante que houver oferecido o maior lanço*", constante da lei vigente, que passou a "*o concorrente preferido*", devido ao facto de os critérios para vencer o concurso público nem sempre terem a ver com o valor mais elevado apresentado pelo concorrente; e a segunda alteração diz respeito ao prazo para a declaração de aceitação da concessão, que deve ser feita no prazo indicado na notificação, atendendo às diferentes situações reais.

A Comissão manifestou o seu acordo em relação a este artigo.

Artigo 126.º (Prestação de caução)

Este artigo corresponde ao artigo 120.º da proposta de lei inicial.

Com vista a garantir o cumprimento dos deveres provenientes da concessão, é estritamente necessário que o concessionado pague a caução referida no presente artigo, independentemente de a concessão do terreno ter sido efectuada por concurso público ou com dispensa de concurso público.

Artigo 127.º (Título)

Este artigo corresponde ao artigo 121.º da proposta de lei inicial.

Este artigo foi apenas alvo de uma pequena alteração.

Artigo 128.º (Força probatória)

Este artigo corresponde ao artigo 122.º da proposta de lei inicial.

A versão final deste artigo é idêntica à da versão inicial e à da lei vigente.

Artigo 129.º (Reversão)

Este artigo corresponde ao artigo 123.º da proposta de lei inicial.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, a decisão da reversão de parcelas para o Estado continua a ser determinada por despacho do Chefe do Executivo, no entanto, foi aditada uma disposição que prevê que a reversão é titulada por despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial.

Artigo 130.º (Prova de aproveitamento)

Este artigo corresponde ao artigo 124.º da proposta de lei inicial.

De acordo com o disposto no n.° 1, em relação aos terrenos urbanos ou de interesse urbano, o concessionário, depois de ter sido emitida a respectiva licença[139], deve provar a situação de aproveitamento do terreno mediante a apresentação daquela licença, devendo ainda ser lavrada a respectiva cota no processo.

Em relação aos terrenos rústicos, como não têm licença de utilização, o n.° 1 não se aplica às situações de falta de licença de utilização. Quanto ao n.° 3, apesar de em chinês se utilizar a expressão "comissão de vistoria", segundo o entendimento em português, trata-se apenas de uma "comissão de inspecção", portanto, estamos perante um problema de tradução do "Regulamento geral da construção urbana". Assim, embora nos terrenos rústicos possa não se encontrar qualquer edifício, continuam a estar sujeitos à fiscalização por parte da referida comissão.

Artigo 131.° (Concessão definitiva)

Este artigo corresponde ao artigo 125.° da proposta de lei inicial.

Na reunião de discussão e votação na especialidade, o proponente procedeu a uma apresentação sobre a intenção original do n.° 1 - após efectuada a prova de conclusão do aproveitamento do terreno, a concessão provisória passa a definitiva; e no que toca à prova sobre a conclusão do aproveitamento, é feita através da licença de utilização, nos termos do artigo 130.°.

---

[139] "Regulamento geral da construção urbana".

Subalínea i) do n.° 2 do artigo 2.° (Definições): "*Licença de utilização: documento comprovativo de que a obra foi executada de acordo com o projecto aprovado e de que se encontra em condições de ser utilizada*".

Artigo 50.° (Licença de utilização):

"*1. Efectuada a vistoria a que se referem os artigos 47.° e 48.°, será emitida a licença de utilização respectiva, após homologação do respectivo auto, devendo conter expressamente o fim a que se destina a construção.*

2. Quando uma construção seja destinada simultaneamente a fins diferentes, a licença de utilização deverá discriminar a parte ou fracções destinada a cada uma das referidas aplicações.

3. A licença referida nos números anteriores deverá reportar-se quanto ao fim da construção, a habitação, estabelecimentos comerciais, escritórios, indústria, indústria hoteleira e similar, e equipamentos colectivos, abrangendo-se nestes o social e outros destinados a uso do público.

4. A licença de utilização será emitida no prazo de 30 dias após a homologação do auto de vistoria.

5. A D.S.S.O.P.T. poderá autorizar que se façam vistorias parciais à medida que forem concluídas várias partes da obra, e que sejam concedidas as respectivas licenças de utilização, condicionada ao disposto nos números anteriores, desde que, de tal utilização não resultem riscos para os utentes.".

O artigo 2.° estabelece uma norma excepcional para o artigo 1.°: "*Quando o contrato faça depender a natureza definitiva da concessão do cumprimento de determinadas obrigações, não pode a conversão operar-se sem que aquelas tenham sido cumpridas ou se mostre garantido o seu cumprimento, o que tem de ser consignado na respectiva licença de utilização*". Esta norma é conjugada com as normas constantes da segunda parte do artigo 44.°, e do artigo 106.°.

Porém, através do entendimento em articulação com a segunda parte do artigo 44.°, com a alínea 7) do n.° 1 e a alínea 9) do n.° 2 do artigo 115.°, o presente artigo prevê que, antes da conversão da concessão provisória em definitiva, os terrenos necessitam, ainda, da respectiva demarcação definitiva.

Artigo 132.° (Revogação da licença de utilização) - artigo novo

—

Na discussão e votação na especialidade, a Comissão questionou várias vezes o proponente sobre a Renovação das concessões definitivas prevista no artigo 49.° da versão inicial da proposta de lei. O n.° 2 e o n.° 3 deste artigo definem que a renovação dos terrenos devolutos ou não utilizados depende da autorização prévia do Chefe do Executivo, no entanto, esta disposição não oferece garantias aos concessionários nem aos pequenos proprietários, por exemplo, não é possível verificar a partir de quando é que o edifício é considerado como: não existindo, em ruína, em estado de deterioração, ou sem exercício de qualquer actividade por prazo superior a 5 anos. Para além disso, esta incerteza quanto ao seu estado representa uma falta de garantia para os bancos, bem como para os terceiros que pretendam adquirir o edifício em causa.

Um deputado é também de opinião que a referida incerteza vai dificultar a aplicação da renovação automática referida no n.° 1 do artigo 49.°. Antes da renovação automática, o Conservador precisará, muito provavelmente, de exigir, para efeitos do respectivo registo, uma certidão emitida pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), para comprovar se o prédio se encontra, ou não, em avançado estado de deterioração ou se já foi deitado abaixo.

—

Face às razões expostas, a Comissão entende que isto carece de um acto antecipado da Administração, para determinar, expressamente, que determinado prédio está "devoluto" ou em "avançado estado de deterioração", mais ainda, essas informações têm que ser divulgadas, por exemplo, através do respectivo averbamento na Conservatória do Registo Predial, caso contrário, será impossível a população conseguir tomar conhecimento dessas situações.

Após consideradas as opiniões apresentadas pela Comissão, o proponente aditou o presente artigo à versão final, com vista a regular a revogação da licença de utilização.

O Regulamento Geral da Construção Urbana atribui ao director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes a competência de emissão da referida licença, e também, no seu n.º 1, a competência de revogação da mesma, mas só em duas situações previstas nas alíneas 1) e 2). E quanto ao "edifício construído em regime de propriedade única", referido no mesmo artigo, significa que o edifício não está registado em conformidade com o regime de propriedade horizontal.

O n.º 2 prevê que a decisão da revogação da licença de utilização deve ser averbada no respectivo registo predial, com vista ao aumento da transparência e das garantias para os bancos e terceiros.

O n.º 3 estipula expressamente que o recurso hierárquico para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas é facultativo e não obrigatório e, segundo o proponente, regra geral, o recurso facultativo não suspende os efeitos da decisão do director.

Por outro lado, o proponente complementou que, o interessado, antes da revogação da licença de utilização, tem direito a contestar, de acordo com as disposições previstas no Código de Processo Administrativo Contencioso (artigo 93.º e seguintes).

Artigos 133.º a 137.º

— Estes artigos correspondem aos artigos 127.º a 130.º da proposta de lei inicial.

Prevê-se procedimento especial para a emissão da licença de ocupação precária.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, a proposta de lei vem esclarecer que os requerimentos de ocupação precária são dirigidos ao Chefe de Executivo e apresentados na Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), aliás, a disposição aditada define que esta Direcção pode solicitar ao requerente outros elementos necessários para apreciação do pedido. Foi ainda aditada uma disposição sobre os principais conteúdos do relatório de análise aos requerimentos, elaborado pela referida Direcção, onde se incluem as condições a que a ocupação fica sujeita.

As referidas disposições não levantaram grandes problemas na discussão e votação na especialidade, foram unanimemente aceites pela Comissão, tendo apenas sido alvo de aperfeiçoamentos ao nível técnico e da redacção. Em relação às normas que não foram especialmente previstas nesta secção, aplicam-se, subsidiariamente, as disposições do procedimento comum, nos termos do artigo 133.°.

Artigos 138.° (Concessões gratuitas)

Este artigo corresponde ao artigo 131.° da proposta de lei inicial.

Foi eliminada do n.° 1 a disposição sobre os documentos anexados ao requerimento, previstos na lei vigente. E nos termos do artigo 133.°, à parte eliminada aplica-se, subsidiariamente, o procedimento comum.

Em relação aos procedimentos de concessão gratuita, o n.° 2 define que os terrenos são concedidos sem precedência de concurso público. Os membros da Comissão levantaram dúvidas sobre esta matéria, nomeadamente, no que respeita à ausência da respectiva disposição no artigo 55.°.

Segundo os esclarecimentos do proponente, as referidas disposições são idênticas quer na lei antiga quer na nova, não havendo, portanto, necessidade de abertura de concurso público, que é

uma das características do procedimento da concessão gratuita que, porém, não é o mesmo que adjudicação directa. O pedido de concessão gratuita tem de respeitar "as situações nas quais pode haver lugar à dispensa de concurso público", consagradas no n.° 2 do artigo 55.°, e o requerente também tem de reunir os requisitos definidos para lhe poder ser atribuída a concessão gratuita definida no artigo 38.°. Além disso, pelo facto de a dispensa de concurso se aplicar à concessão gratuita, deve aplicar-se aqui também o disposto sobre a divulgação de elementos/dados.

A Comissão aceitou a explicação do proponente sobre a intenção original referida, mas manifestou a necessidade disso ser devidamente reflectido na proposta de lei.

Assim, o proponente definiu na versão final da proposta de lei que, embora nos procedimentos de concessão gratuita os terrenos sejam concedidos sem precedência de concurso público, deve *"o pedido preencher, consoante as situações, os requisitos previstos no n.° 2 do artigo 55.°, n.° 2 do artigo 62. ° ou n.° 2 do artigo 72.°.*".

Em relação às alterações introduzidas neste número, surgiram opiniões de nível técnico entendendo que, nos termos do artigo 38.°, por uma questão de sujeito, este artigo não se aplica às concessões de uso privativo, tendo especialmente em conta o artigo 69.°, que define que o objecto de concessão de uso privativo é a realização de "investimentos" em instalações fixas e indesmontáveis em terrenos do_domínio público. Mais ainda, parece não poder haver lugar a concessão gratuita para os exemplos enumerados, ou seja, para o "estabelecimento de postos de venda de combustíveis; estabelecimento de postos de serviços de auxílio de trânsito rodoviário; e estabelecimento das instalações necessárias para assegurar a prestação de serviços públicos de telecomunicações, electricidade, gás natural e água".

Embora a versão final tenha mantido esta citação, não restam quaisquer dúvidas de que o novo conteúdo aditado a este número contribui para a interpretação correcta do artigo. A Comissão concorda com este aditamento.

Artigo 139.° (Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 132.º da proposta de lei inicial.

Com vista a um maior rigor e uniformização, a epígrafe deste artigo foi alterada de "Alteração de finalidade e modificação de aproveitamento" para "Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno". Tanto a redacção deste artigo como a redacção de outros artigos foram alteradas em consonância com a alteração introduzida na epígrafe. Não se procede, aqui, a mais qualquer explanação sobre outros pormenores.

Quanto a este artigo, segundo os esclarecimentos do proponente, para se conseguir responder politicamente às solicitações da sociedade e das respectivas Comissões da Assembleia Legislativa, e garantir que o aproveitamento e o uso dos terrenos obedece ao objectivo de concessão inicialmente fixado, foram aditados novos n.os 2 e 3, que têm a ver com a alteração de finalidade e modificação de aproveitamento; e quanto às medidas adoptadas em concreto, são as seguintes: 1) a alteração da finalidade e a modificação do aproveitamento estão sujeitas a autorização prévia do Chefe Executivo; 2) em princípio não é permitida a alteração da finalidade da concessão provisória. Tratando-se de concessão com dispensa de concurso público, mesmo que tenha sido convertida em definitiva, a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concedido não podem colidir com o motivo que justificou a dispensa do respectivo concurso público. Só em situações excepcionais é que é permitida a alteração da concessão provisória e da concessão com dispensa de concurso público e convertida em definitiva, isto é, só "quando se verifiquem alterações necessárias, decorrentes da mudança do plano urbanístico" e "quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM"; e 3) o Chefe do Executivo goza de poder discricionário absoluto.

A Comissão concorda com a opção legislativa do Governo, mas mesmo assim, apresentou algumas questões em relação ao conteúdo do artigo. Primeiro - no passado registaram-se vários problemas com a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento de terrenos, portanto, manifestou a sua preocupação em relação à eficácia dessas medidas, isto é, se vão conseguir, ou não, regulamentar, efectivamente, aqueles actos.

Segundo - a definição constante do n.º 2 prevê: "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM". Na versão inicial, o artigo 36.º e o n.º 2 do artigo 54.º da

proposta de lei previam, igualmente: "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM", fixando, assim, a respectiva definição. Mas a elencagem que é feita nestes artigos não é idêntica, pelo menos no último artigo, onde se prevê também a situação da alínea 4): Participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração. Entretanto, existe também neste artigo a menção "Se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento social da RAEM". Assim sendo, há que esclarecer qual é a definição que deve ser seguida.

A propósito da explicação do proponente acerca das situações aplicáveis ao artigo 54.º da versão inicial, a Comissão salientou, ainda, que as situações previstas neste artigo são relativamente mais vagas, e que a alteração de finalidade e modificação de aproveitamento previsto no mesmo são aplicadas por referência àquele artigo (artigo 54.º), portanto, entende que existe ainda uma grande flexibilidade na alteração da finalidade e modificação de aproveitamento, e assim sendo, pode haver futuramente lugar a mais casos semelhantes ao do caso da Taipa Pequena, ocorrido no passado. Assim sendo, propõe a Comissão que, para além da concretização do interesse público previsto no artigo 54.º, se crie, durante o procedimento de apreciação por parte do Governo, um mecanismo de publicitação de elementos.

Terceiro - não resta qualquer dúvida de que a dispensa de concurso público tem de obedecer às situações previstas no artigo 54.º da versão inicial. Então, porque é que o n.º 3 deste artigo prevê, ainda, a necessidade de cumprimento do interesse público previsto no artigo 54.º, para se poder alterar a finalidade e modificar o aproveitamento?

Segundo o proponente, está também em curso o processo legislativo da Lei do Planeamento Urbanístico, portanto, no futuro, a finalidade dos terrenos deixará de ser regulamentada pela Lei de Terras, passando a sê-lo pelo Plano director e Planos de pormenor da Lei do Planeamento Urbanístico. E quanto à participação de personalidades sociais e da população em geral no processo de elaboração dos planos urbanísticos, vai ser permitida através do Conselho do planeamento urbanístico. Futuramente, a alteração da finalidade do terreno terá que obedecer aos ditos planos, e mais ainda, nos termos deste artigo, cabe ao Governo verificar se o pedido de alteração da finalidade colide, ou não, com o motivo que justificou a dispensa do concurso público. E mais ainda, quem, no futuro, alterar a finalidade sem a devida autorização, verá a respectiva concessão rescindida.

Quanto à definição de "interesse público", foram introduzidas alterações nos artigos 35.º e 55.º, no sentido duma maior concretização e uniformização do seu conteúdo.

E quanto à publicitação dos elementos referentes à alteração da finalidade e modificação do aproveitamento, a versão final foi alterada com base nas opiniões da Comissão, através do aditamento do respectivo conteúdo ao artigo 141.º.

Em relação ao n.º 3, o proponente afirmou que, se bem que os interesses públicos referidos na concessão inicial e na revisão da concessão se refiram, também, às situações previstas no artigo 54.º da versão inicial, no entanto, o motivo inicial que deu lugar à dispensa do concurso público é diferente do motivo posteriormente apresentado para autorização da alteração da finalidade e modificação do aproveitamento. O proponente sublinhou ainda que, se o motivo inicial for ainda válido, não vai considerar alterações apresentadas em nome de outro tipo de interesse público.

Por fim, tendo em conta a harmonização com a Lei do Planeamento Urbanístico, a expressão "mudança do plano urbanístico" foi alterada para "entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou da repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado".

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

Artigo 140.º (Alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico) – artigo novo

O presente artigo é novo e visa resolver questões sobre a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico.

Quando durante a concessão onerosa provisória ou o reaproveitamento de terreno concedido, onerosa e definitivamente, se verificar a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado que implique a impossibilidade de iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento do terreno concedido de acordo com o respectivo contrato de concessão, o concessionário pode, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor ou da repristinação do referido plano urbanístico, mas antes

de decorrido o prazo previsto nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166.º:Pedir a alteração de finalidade da concessão e/ou modificação do aproveitamento do terreno; formular, em conjunto com o transmissário, o pedido de transmissão das situações resultantes da concessão e da alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno, desde que a transmissão não seja proibida pela presente lei ou pelo respectivo contrato de concessão; ou pedir a desistência da concessão.

O Chefe do Executivo pode rescindir a concessão ou declarar a devolução do terreno concedido quando se verifique qualquer uma das seguintes situações: falta de apresentação, por parte do concessionário, do pedido indicado no número acima referido, findo o prazo nele previsto; indeferimento do pedido de alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno formulado pelo concessionário, por inobservância do plano urbanístico ou quaisquer motivos imputáveis ao concessionário; e arquivamento do processo quando por causa imputável ao concessionário o procedimento esteja parado por mais de seis meses após a formulação do pedido referido no número anterior.

Tratando-se de concessões gratuitas, no caso de se verificar a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado que implique a impossibilidade de iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento, o concessionário pode, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do referido plano urbanístico, mas antes de decorrido o prazo previsto no artigo 66.º: pedir a modificação do aproveitamento do terreno; ou pedir a desistência da concessão.

Pode ser rescindida a concessão ou declarada a devolução do terreno concedido pelo Chefe do Executivo quando se verifique qualquer uma das seguintes situações: falta de apresentação, por parte do concessionário, do pedido indicado no número anterior, findo o prazo nele previsto; indeferimento do pedido de modificação de aproveitamento do terreno formulado pelo concessionário, por inobservância do plano urbanístico ou quaisquer motivos imputáveis ao concessionário; e arquivamento do processo quando por causa imputável ao concessionário o procedimento esteja parado por mais de seis meses após a formulação do pedido referido no número anterior.

O presente artigo regula também as indemnizações sobre a alteração de finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico. Relativamente às concessões provisórias, o direito resultante da concessão surge depois da sua publicação em Boletim Oficial, assim, só haverá lugar a indemnização quando se verificarem alterações do planeamento urbanístico depois da referida publicação. Relativamente às concessões definitivas, só terrenos concedidos, onerosa e definitivamente, e que se encontrem em fase de reaproveitamento, é que poderão ser afectados devido a alterações do planeamento urbanístico, assim sendo, só nesta circunstância é que os concessionários têm direito a ser indemnizados pelos danos sofridos. O reaproveitamento referido só terá lugar depois da publicação do contrato de revisão em Boletim Oficial, não se colocando qualquer problema de natureza indemnizatória antes dessa publicação. Relativamente às concessões gratuitas, não há lugar a indemnização.

No caso de as concessões se encontrarem nas situações previstas no artigo 66.º ou nas alíneas 1) ou 2) do n.º 1 do artigo 166.º, ou seja, nas situações de caducidade das concessões, a entrada em vigor de um novo plano urbanístico ou da sua alteração, ou a repristinação de um plano urbanístico anteriormente revogado não é considerada justa causa de incumprimento, por parte do concessionário, do prazo do aproveitamento do terreno.

Relativamente a este artigo, a Comissão discutiu, essencialmente, sobre a harmonização entre a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico e a questão da indemnização, esclareceu várias dúvidas e, passo a passo, foi-se aperfeiçoando o novo artigo aditado. Por outro lado, o concessionário da concessão gratuita não tem direito a ser indemnizado quando o aproveitamento do seu terreno seja afectado devido à alteração do planeamento urbanístico. Relativamente a este problema, segundo uma opinião, trata-se de uma disposição que viola a protecção da propriedade privada consagrada na Lei Básica, pois embora as concessionárias da concessão gratuita sejam pessoas colectivas públicas, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, confissões religiosas legalmente reconhecidas e sejam entidades sem fins lucrativos, no aproveitamento dos terrenos é investido capital do concessionário. Assim, esta disposição pode resultar, na prática, em que alguns concessionários de concessões gratuitas e definitivas não possam ser indemnizados quando o aproveitamento do terreno em causa não pode ser iniciado ou o seu reaproveitamento não pode ser continuado devido à alteração do planeamento urbanístico. Espera-se que o Governo

esclareça se, na prática, todas as concessões gratuitas são financiadas por dinheiro público durante todo o processo de aproveitamento do terreno. Em caso negativo, a disposição de não haver direito a indemnização é injusta para os concessionários da concessão gratuita cujo aproveitamento do terreno em causa não tenha sido totalmente financiado pelo Governo.

Segundo a explicação do proponente, os concessionários não têm direito a ser indemnizados quando o aproveitamento de terrenos concedidos gratuitamente for afectado por motivo de alteração do planeamento urbanístico, isto porque as empresas de utilidade pública têm como objectivo o bem-estar dos residentes e nada pagaram ao Governo relativamente à concessão de terrenos. O planeamento urbanístico tem como base o interesse público, assim, o que está em causa é o uso do interesse público por parte dos concessionários para concretizar o interesse público que o planeamento urbanístico procura realizar. No que respeita aos terrenos concedidos gratuitamente e que estão a ser aproveitados ou reaproveitados, não há lucros cessantes, porque os concessionários em causa não têm fins lucrativos, ou seja, não obtêm lucros.

O n.º 6 deste artigo estipula determinadas situações em que o concessionário apenas tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos antes da apresentação do pedido referido no n.º 1. Um deputado manifestou as suas dúvidas e pediu esclarecimentos quanto à inexistência do direito à indemnização pelos danos sofridos depois da apresentação do pedido.

Segundo os esclarecimentos do proponente, tal deve-se a motivos imputáveis ao concessionário e não à alteração do planeamento urbanístico, e se o concessionário entender que o seu direito terá sido prejudicado, poderá recorrer a outros meios e solicitar uma indemnização, mediante a apresentação de provas.

Segundo o n.º 7 deste artigo, o prazo de prescrição do direito de indemnização e o valor desta são fixados pela lei que estabelece o regime jurídico do planeamento urbanístico, mas como muitos artigos da presente proposta de lei envolvem a indemnização, portanto, deve esta proposta de lei definir, de forma uniformizada, as questões indemnizatórias seguindo os mesmos critérios, assim, sugere-se a definição directa do respectivo conteúdo na presente proposta de lei, sem necessidade de se remeter para a disposição correspondente da Lei do Planeamento Urbanístico.

Segundo o proponente, para evitar critérios diferentes quando, ao mesmo tempo, se verificarem problemas com a indemnização envolvendo terrenos de propriedade privada e terrenos

concedidos por aforamento, na versão final mantém-se a forma inicial, ou seja, a aplicação da norma por remissão para a Lei do Planeamento Urbanístico.

A Comissão acolheu a opinião do proponente.

Artigo 141.º (Apreciação do pedido)

Este artigo corresponde ao artigo 133.º da proposta de lei inicial.

Este artigo estipula que o pedido de alteração ou de modificação é discricionariamente apreciado pelo Chefe do Executivo, tendo em consideração os motivos elencados. A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo.

— A principal alteração introduzida neste artigo teve por base a análise do art.º 139.º, ou seja, a fim de reforçar a transparência da concessão, prevêem-se as situações que estão sujeitas a publicação, e aditou-se o n.º 3, com a seguinte redacção : *"...deve ser divulgado ao público, no tempo e através dos meios indicados, respectivamente nos n.os 3 e 4 do artigo 118.º, o conteúdo essencial do respectivo pedido, designadamente o nome do requerente, a área do terreno concedido, sua localização e finalidades, as finalidades da concessão e/ou aproveitamento do terreno pretendidos, o valor do prémio adicional se houver, e a fundamentação do pedido de alteração de finalidades da concessão e/ou aproveitamento do terreno, nas situações previstas: No n.º 2 do artigo 139.º; e no n.º 3 do artigo 139.º, apenas no caso de o plano de aproveitamento anterior ser um projecto de grande empreendimento previsto no n.º 5 do artigo 119.º"*.

Os números 1 e 2 foram objecto de alteração da respectiva redacção.

Artigo 142.º (Autorização para emissão de licença de obras)

— Este artigo corresponde ao artigo 134.º da proposta de lei inicial.

Estabelecendo a comparação com a lei vigente, este artigo é uma inovação, e determina que, no procedimento de revisão da concessão definitiva respeitante, meramente, à alteração da finalidade da concessão e/ou à modificação do aproveitamento do terreno concedido, é possível ser emitida, com fundamento no interesse público, a respectiva licença de obras, antes de ser tomada a decisão sobre a autorização da referida revisão, isto é, antes da publicação do respectivo contrato no Boletim Oficial, contando que estejam preenchidos todos os requisitos previstos neste artigo.

Este artigo permite que, na situação de não ter sido ainda concluído o procedimento de concessão, desde que as obras preencham os requisitos legais, seja emitida, a título excepcional, a respectiva licença de obras, a fim de permitir ao concessionário antecipá-las. No entanto, este artigo só se aplica às situações em que não estejam envolvidos projectos de grandes empreendimentos, e obriga os concessionários à declaração de desistência de eventuais direitos de indemnização.

A Comissão entende que, em princípio, não deve haver lugar à situação excepcional em causa. O mais importante é o Governo proceder a estudos para elevar a eficácia administrativa, com vista a que a licença de obras possa ser emitida o mais rápido possível. Assim sendo, não deve a autorização excepcional para a emissão de licença de obras ser absolutamente proibida? Há quem se preocupe com a possibilidade desta situação excepcional se transformar em frequente. Segundo uma opinião, desde que o concessionário concorde que não tem direito a qualquer indemnização, independentemente da dimensão do projecto em causa, pode ser atribuída a licença de obras referida neste artigo, pois nunca deve haver lugar a distinções em função da dimensão do projecto.

Segundo o proponente, embora a eficácia administrativa tenha vindo a ser elevada, ainda não é possível dar resposta às necessidades reais. E com vista a permitir que os operários iniciem atempadamente as suas tarefas, é possível a emissão, antecipada e excepcionalmente, da respectiva licença de obras. O proponente entende que é necessário criar este regime. E quanto à questão da distinção em função da dimensão do projecto, o proponente entende que, no caso de alteração da finalidade da concessão envolvendo projectos de grande dimensão, devem ser divulgados os respectivos dados, nos termos do disposto no artigo 141.º. Por isso, este regime não pode ser adoptado.

Por força do artigo 140.º, que foi entretanto aditado, relativo à alteração da finalidade da concessão e modificação do aproveitamento do terreno por exigências decorrentes da alteração do

planeamento urbanístico, quando essa alteração implicar a impossibilidade de aproveitar o terreno de acordo com o respectivo contrato de concessão, regra geral, o concessionário tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos. O presente artigo refere a situação de emissão da licença de obras após a aceitação da minuta do contrato de concessão pelo concessionário e antes da publicação do mesmo no Boletim Oficial. Em virtude do contrato de concessão ainda não ter entrado em vigor, o concessionário não tem direito a ser indemnizado pelos danos sofridos, nos termos do artigo 140.°. Por isso, na versão final foi aditada uma subalínea (3) à alínea 3) deste artigo, com o objectivo de evitar que o concessionário venha a ser indemnizado, nos termos da Lei do Planeamento Urbanístico, por ter recebido a licença de obras. Outros entendem que, quer seja emitida licença de obras quer não seja, o concessionário não vai ver o seu direito à indemnização afectado. Porém, parece que este preceito estipula a obtenção da licença de obras como requisito para a indemnização. A maior parte dos deputados da Comissão manifestam a sua concordância em relação a esta norma.

Artigo 143.° (Tramitação)

Este artigo corresponde ao artigo 136.° da proposta de lei inicial.

Segundo este artigo, ao procedimento de revisão da concessão por motivo de alteração de finalidade da concessão e/ou modificação de aproveitamento do terreno concedido, transmissão, e subarrendamento, bem como ao procedimento de desistência da concessão - que foram aditados graças à discussão levada a cabo -, aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições do procedimento comum de concessão. Entretanto, devido às alterações do regime da concessão gratuita, foi eliminada a previsão sobre a conversão da concessão gratuita em onerosa.

Artigo 144.° (Factos determinantes)

Este artigo corresponde ao artigo 137.° da proposta de lei inicial.

Quanto à substituição da parte no procedimento e transmissão de situações resultantes da concessão, existem já disposições na actual Lei de Terras, porém, na sequência do desenvolvimento social, surgem algumas situações que levantam grande controvérsia, sendo então necessário introduzir ajustamentos no âmbito da lei, a fim de reforçar a fiscalização e de colmatar as lacunas. A proposta de lei define expressamente que as situações de transmissão superior a 50% do capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante e a situação da vulgarmente conhecida "grande procuração" recaem no âmbito da fiscalização sobre a transmissão de terrenos. Para além disso, estão previstas algumas situações em que a transmissão do terreno necessita de ser divulgada junto do público, nomeadamente, o conteúdo principal do pedido, a fim de se reforçar a devida transparência e de se aceitar a fiscalização por parte do público.

Este artigo define que a substituição da parte no procedimento ou a transmissão de situações resultantes da concessão podem operar-se por efeito de: 1) associação; 2) acto de substituição ou transmissão voluntária entre vivos, a título gratuito ou oneroso; 3) execução judicial; 4) sucessão por morte.

A fim de prevenir o surgimento de situações que não passam duma efectiva transmissão, a transmissão superior a 50% do capital social ou a constituição de procuração ou substabelecimento que confira ao procurador poderes para a prática de todos os actos no procedimento ou a disposição das situações resultantes da concessão e que seja irrevogável sem o acordo do interessado (vulgarmente conhecido por "grande procuração" – procuração in rem suam), considera-se que estas duas situações equivalem à substituição da parte no procedimento ou à transmissão de situações resultantes da concessão.

A Comissão concorda com esta opção, e entende que a inclusão destas duas situações no âmbito da supervisão consegue dar resposta às solicitações da sociedade em relação ao reforço da fiscalização da transmissão de situações resultantes da concessão.

Porém, a fim de colmatar as lacunas, a Comissão entende que o capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante devem também estar sujeitos a fiscalização, e referiu que a alínea 1) do n.° 2 deve definir, claramente, que a transmissão superior a 50% do seu capital social pode ser feita uma vez ou também várias vezes em acumulação.

O proponente aceitou esta sugestão da Comissão e introduziu as devidas alterações de redacção a esta alínea 1) do n.° 2.

Os n.ºs 3 e 4 são novos, foram aditados, e têm a ver com a alínea 1) do n.° 2. Quando se verifica transmissão superior a 10% do capital da sociedade concessionária ou do capital social do seu sócio dominante, deve esta ser comunicada à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes no prazo de 30 dias a contar da sua ocorrência, nas seguintes situações: 1) Concessões provisórias; 2) Concessões definitivas, cuja transmissão de situações dela resultantes esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo.

O n.° 4 define que, em caso de inobservância do dever de comunicação, na primeira infracção é aplicada ao concessionário uma multa, e na segunda infracção a concessão é rescindida.

Artigo 145.° (Necessidade de autorização)

Este artigo corresponde ao artigo 138.° da proposta de lei inicial.

Este artigo é uma disposição genérica sobre a substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão.

A substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão dependem da autorização prévia do Chefe do Executivo, caso contrário, são nulas e sem qualquer efeito.

É dispensada a autorização para a transmissão de situações resultantes de concessão definitiva, salvo disposição em contrário da presente lei ou do respectivo contrato de concessão, tendo em conta a natureza da mesma.

No caso de reaproveitamento de terreno concedido a título definitivo, a transmissão de situações resultantes da concessão do terreno depende de prévia autorização do Chefe do Executivo.

Durante a discussão, a Comissão apontou, várias vezes, que devem estar claramente definidos na proposta de lei os critérios de autorização do Chefe do Executivo[140]. O proponente indicou que os critérios de autorização para a tomada de decisão estão previstas nos artigos 149.° e 154.° da versão final da proposta de lei.

Artigo 146.° (Proibição de substituição e limite à transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 139.° da proposta de lei inicial.

O n.° 1 deste artigo define três tipos de terrenos específicos em relação aos quais é proibida a substituição da parte no procedimento: 1) Na concessão gratuita de terreno; 2) Na concessão de terreno para exploração da actividade em regime de exclusividade; 3) Na concessão de uso privativo.

É proibida a transmissão das situações resultantes da concessão na concessão gratuita. A concessão de terreno para exploração de actividade em regime de exclusividade e a concessão de uso privativo, mesmo que sejam definitivas, dependem de prévia autorização do Chefe do Executivo, salvo a transmissão por morte, no caso da concessão definitiva de uso privativo.

Em relação à substituição da parte no procedimento e à transmissão destes três tipos de concessão, são introduzidas alguns limites especiais que têm a ver com a natureza da concessão. O artigo 38.° define disposições especiais sobre a qualidade do concessionário nas concessões gratuitas. O objectivo da concessão de terreno para exploração da actividade em regime de exclusividade é explorar serviços de exclusividade, e o objectivo da concessão de uso privativo é, por sua vez, o uso exclusivo perante o domínio público.

A transmissão das situações resultantes da concessão definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo, mas nos casos de transmissão por morte, tal autorização não é necessária,

[140] Consultar, também, a opinião apresentada pelo Deputado Leonel Alves em relação à Lei de Terras e a opinião da Associação dos Advogados de Macau - "Análise da Proposta de Lei de revisão da Lei de Terras, na versão apresentada pelo Gabinete do Chefe do Executivo à Assembleia Legislativa".

situação que é idêntica para a concessão de terrenos rústicos (alínea 2) do artigo 147.°) e para a concessão onerosa e definitiva de terrenos urbanos ou de interesse urbano (n.° 5 do artigo 157.°).

Artigo 147.° (Regime da concessão de terrenos rústicos)

Este artigo corresponde ao artigo 140.° da proposta de lei inicial.

A alínea 1) define que, na concessão de terrenos rústicos, é proibida a substituição da parte no procedimento por acto entre vivos. Por outras palavras, no caso de transmissão por morte, permite-se a substituição da parte no procedimento.

A alínea 2) pretende clarificar o que não está claro no n.° 2 da actual lei, ou seja, que a transmissão de situações decorrentes da concessão de terrenos rústicos provisória ou definitiva depende de prévia autorização do Chefe do Executivo.

Foi eliminada a alínea 3) na versão final e, ao mesmo tempo, define-se na parte final da alínea 2) que a transmissão por morte da concessão definitiva não necessita de autorização do Chefe do Executivo.

Artigo 148.° (Regime da ocupação)

Este artigo corresponde ao artigo 142.° da proposta de lei inicial.

É proibida a substituição do requerente no procedimento de ocupação por licença e as situações resultantes da licença de ocupação são intransmissíveis.

O n.° 3 é uma norma excepcional que tem em conta a realidade, ou seja, o titular de uma licença pode desistir dela a favor de terceiros, mas a aceitação destes é discricionariamente apreciada pelo Chefe do Executivo. No caso deste a aceitar, a situação do novo titular considera-se a originária, e este tem de cumprir os direitos e deveres do anterior titular.

Artigo 149.º (Autorização de substituição e de transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 143.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define as condições sobre a autorização de substituição e de transmissão, ou seja, a obrigatoriedade de pagar, sem falta, prémios, foros, rendas, taxas ou impostos respeitantes ao procedimento ou à concessão em causa, e quando haja indícios de que a substituição ou a transmissão são pedidas para fins especulativos, a substituição ou transmissão deixa, então, de ser permitida.

Alguns deputados entendem que é difícil definir critérios para aferir se existem, ou não, fins especulativos, uma vez que se atribui um poder discricionário demasiado grande ao Governo, e isso levanta-lhes uma preocupação: não ser possível conseguir colmatar as lacunas existentes. Sendo assim, foram solicitados esclarecimentos ao proponente sobre como se pode apreciar se o pedido envolve fins especulativos.

O proponente entende que a concessão de terrenos se destina a atingir o objectivo do aproveitamento efectivo dos nossos recursos de terras. Caso a intenção da concessão seja a obtenção de lucro através da transmissão, é natural que esta não deva ser autorizada. E para aferir se o pedido envolve fins especulativos, há que apreciar os factos tendo em consideração o caso em concreto, por exemplo, o momento do pedido da transmissão, a relação entre o concessionário e o transmissário, se o pedido inclui, ao mesmo tempo, a alteração de finalidade e a modificação do aproveitamento, etc..

O proponente referiu que ia ser introduzido no artigo 155.º o regime de prémios adicionais, a fim de restringir os fins especulativos na transmissão.

Artigo 150.º (Restrições à substituição e transmissão)

Este artigo corresponde ao artigo 144.° da proposta de lei inicial.

Este artigo mantém o conteúdo da actual lei, ou seja, no caso de substituição da parte no procedimento ou da transmissão de situações resultantes de concessão, os interessados ou os transmissários são condicionadas ao disposto na presente lei sobre os limites de áreas e à legitimidade para adquirir direitos sobre terrenos.

Não é difícil compreender que os casos de execução judicial ou de sucessão por morte não recaiam neste âmbito.

Artigos 151.° a 153.°

Estes artigos correspondem aos artigos 145.° a 147.° da proposta de lei inicial.

Estes três artigos têm a ver com a substituição entre vivos e a substituição por morte, assim, em comparação com o regime da lei vigente, não foram introduzidas grandes alterações, apenas houve lugar a melhorias ao nível da respectiva redacção.

No caso da substituição entre vivos, deve a mesma ser requerida por todos os interessados e o pedido é discricionariamente apreciado pelo Chefe do Executivo. No caso da substituição por morte, deve a mesma ser requerida por qualquer dos herdeiros, tendo o prazo para o efeito sido aumentado de 90 para 180 dias a contar da data da morte.

Segundo o artigo 153.°, a substituição da parte no procedimento só pode ser autorizada antes da publicação em Boletim Oficial do despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que titula a concessão provisória, ou seja, depois de ter sido concedida a concessão provisória, já não há lugar à substituição da parte.

Artigo 154.° (Transmissão entre vivos)

Este artigo corresponde ao artigo 148.° da proposta de lei inicial.

Na versão inicial, a transmissão das situações resultantes de concessão provisória devia ser requerida "pelo transmissário", mas na versão final passa a ser "pelo concessionário em conjunto com o transmissário", uma vez que a Comissão entende que também é necessário permitir a intervenção do transmissário no referido requerimento.

O n.° 3 é uma nova norma aditada, destinada à concretização do princípio da informação ao público, consagrado na alínea 4) do artigo 2.°. Este número define que o conteúdo essencial do pedido de transmissão na concessão provisória e na concessão definitiva, cuja transmissão de situações dela resultantes esteja sujeita à autorização prévia, deve ser divulgado junto do público, no tempo e através dos meios indicados, respectivamente, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 118.°.

Artigo 155.° (Decisão de autorização)

Este artigo corresponde ao artigo 149.° da proposta de lei inicial.

A Comissão entende que os terrenos são recursos públicos, que os prémios têm desde sempre estado afastados dos valores de mercado, e que os concessionários se aproveitam da transmissão de terrenos para a obtenção de lucros. Assim sendo, foi sugerida a introdução de um regime de prémio para a transmissão depois da concessão ou a sujeição da transmissão ao pagamento de imposto.

O proponente acolheu esta sugestão e foram aditados os n.ºs 2 e 3 a este artigo, definindo que as duas seguintes situações estão sujeitas ao pagamento do prémio adicional: quando se trate de concessão provisória; ou nas situações previstas no n.° 4 do artigo 145.°, ou seja, no caso de reaproveitamento do terreno concedido a título definitivo e enquanto aquele não estiver concluído.

O proponente afirmou que esta nova norma aditada se destina a concretizar na lei o que está a acontecer na prática. No passado, também foi solicitado o pagamento de um prémio adicional para a transmissão da concessão.

O n.° 3 define a forma de cálculo do prémio adicional nas diversas situações. Quanto à fórmula concreta, consultar a redacção deste número e o quadro em anexo.

O n.° 4 define que se o saldo obtido é negativo não há lugar à restituição de qualquer quantia ao concessionário.

Artigo 156.º (Autorização genérica)

Este artigo corresponde ao artigo 150.° da proposta de lei inicial.

A autorização para a transmissão de situações resultantes da concessão por arrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano pode ser dada genericamente, no respectivo contrato, quando se verifiquem os seguintes requisitos: 1) Estar realizado o aproveitamento que permita a conversão, total ou parcial, da concessão provisória em definitiva; 2) Destinar-se a concessão à construção de edifícios que se componham de unidades independentes que possam pertencer a proprietários diversos em regime de propriedade horizontal.

No momento da elaboração da actual Lei de Terras, em 1980, foi aditado este artigo no sentido de dar resposta às solicitações do sector, uma vez que no regime de propriedade horizontal a transmissão envolve muitas pessoas, assim, a autorização genérica pode reduzir os trâmites administrativos complexos.

É de notar que só quando no contrato de concessão se reúnem as duas referidas condições é que há lugar à referida autorização genérica.

Foram introduzidas ligeiras alterações de redacção no n.º 1 da versão final em língua chinesa. Para além disso, foi eliminado o n.° 2 da versão inicial, uma vez que a quota-parte ideal do terreno que corresponda a cada uma das fracções autónomas já está indicada no registo predial e, na prática, já não se exige a respectiva especificação na licença de utilização.

Artigo 157.º (Transmissão por morte)

Dispõe o artigo que a transmissão por morte das situações de concessão onerosa e provisória deve ser requerida por qualquer herdeiro, no prazo de 180 dias a contar da data do óbito. O requerimento deve ser instruído com a certidão de óbito, documento comprovativo de que foi instaurado inventário judicial ou solicitada habilitação notarial e, havendo testamento, cópia autêntica deste.

O Chefe do Executivo pode indeferir o requerimento de transmissão com o fundamento de que os herdeiros não conseguem assegurar o cumprimento das obrigações previstas na concessão. Contudo, esta incapacidade por parte dos herdeiros deve ser apreciada de forma objectiva, por isso a Comissão sugeriu, e o Proponente acedeu, que a redacção do n.º 2 deste artigo, fosse objecto de benfeitoria aditando-se o termo "manifestamente", de forma a sublinhar que apenas a incapacidade dos herdeiros, devidamente comprovada, constitui fundamento para o indeferimento da transmissão.

A alínea 1), do n.º 4, deste artigo também foi objecto de alteração da sua redacção, por solicitação da Comissão, ficando claro, na versão final, que os herdeiros terão de realizar a partilha extrajudicial ou requerer a partilha judicial no prazo de um ano a contar da data do óbito do concessionário, a fim de evitarem a caducidade da concessão.

Nas concessões onerosas e definitivas, os herdeiros apenas estão obrigados a comunicarem o óbito do concessionário, no prazo de 180 dias, à DSF, sob pena de multa.

O disposto no n.º 6 deste artigo, o qual desobriga os herdeiros do proprietário de fracção autónoma de comunicar o respectivo óbito à DSF, parece surgir algo desenquadrado neste artigo, ou até mesmo nesta Proposta de lei, que tem como objecto a gestão do uso e aproveitamento dos terrenos do Estado, mas não a propriedade privada de fracções autónomas constituídas em propriedade horizontal.

Artigo 158.º (Substituição e transmissão em processo judicial)

A versão inicial deste artigo não introduz qualquer alteração ou inovação à Lei vigente. Em síntese, estabelece no seu n.º 1 a obrigatoriedade de não prolação de sentença judicial, antes da emissão do despacho de autorização de concessão, nos processos de que possa resultar a substituição ou a transmissão por morte, ou por actos entre vivos, de situações resultantes de concessão provisória. Embora esta seja uma situação anómala ao princípio da independência do sistema judicial, mas que já vem da legislação vigente[141].

À versão final do n.º 1 deste artigo foi aditado o seguinte: "*ou por acto entre vivos a transmissão de situações resultantes de concessão definitiva, cuja transmissão esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo.*".

Acrescenta o n. º 2 do artigo que aquela autorização deixa de produzir qualquer efeito caso a sentença julgue improcedente a relação jurídica, em litígio, da qual deveria resultar a referida substituição ou transmissão.

Artigo 159.º (Obrigação dos notários)

Só podem celebrar-se escrituras públicas que transmitam situações resultantes de concessão por arrendamento quando esta seja definitiva. Porém, nos casos em que a lei ou o contrato de concessão preveja a prévia autorização do Chefe do Executivo, a escritura pública só pode ser celebrada com a devida autorização.

As escrituras públicas devem fazer menção ao contrato de concessão, à aceitação de todo o clausulado por parte dos transmissários e, sempre que tal se verifique, a advertência da existência de reserva do direito de actualização de renda.[142]

Artigo 160.º (Divisão pelos herdeiros ou co-titulares)

[141] Vide artigo 157.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto.

[142] Vide n.º 2, do artigo 156.º da Proposta de lei.

Os herdeiros do concessionário podem pôr termo à comunhão hereditária por duas formas:

Pela divisão da concessão, se esta se puder fazer em substância, devendo ser requerida ao Chefe do Executivo que só emitirá despacho de não autorização quando as parcelas resultantes da divisão não forem adequadas à finalidade da concessão;

Pela partilha da concessão, por processo judicial de inventário, o qual seguirá as regras próprias do Código de Processo Civil[143], sem qualquer intervenção da Administração, com excepção dos casos previstos na lei.[144]

Artigo 161.º (Caducidade da autorização)

As autorizações para a transmissão por morte de situações resultantes de concessão provisória caducam um ano após a data da notificação do respectivo despacho, se não tiver sido proferida sentença ou realizada a escritura de habilitação de herdeiros.

Pode chocar aos interessados na autorização a caducidade no prazo de um ano sempre que não tenha sido proferida sentença no processo judicial, pois que este é um acto judicial incontornável, quer temporal quer em substância, por qualquer parte processual. De facto, as partes e os intervenientes processuais, em juízo, limitam-se a apresentar articulados e requerimentos, narrados factos, de interesse jurídico para a causa, entregar documentos e produzir prova dos factos alegados, formulando, eventualmente, as suas conclusões. A análise da prova produzida, a devida correspondência dos factos com o Direito de modo a obter determinado efeito, ou resultado, jurídico, é da competência do juiz, o qual apenas se encontra condicionado pelos prazos processuais. E convém não olvidar a possibilidade de recurso para o tribunal superior pela parte não conformada pela sentença proferida. Decididamente, as partes processuais, em juízo, não podem controlar o lapso temporal de um processo judicial, até ao seu resultado final- a sentença.

[143] Artigos 963.º e seguintes do Código Processo Civil
[144] Vide artigo 158.º da Proposta de Lei

Porém, a fim de evitar todos estes constrangimentos temporais, podem os interessados, dentro do referido prazo de um ano celebrar escritura pública de habilitação de herdeiros, impedindo, desse modo, a caducidade da autorização.

Artigo 162.º (Associação)

Este artigo mantém a redacção da Lei vigente[145], não introduzindo, pois, qualquer inovação ou alteração ao regime vigente.

Artigo 163.º (Título de transmissão)

O artigo estipula que a transmissão de situações resultantes de concessão:

- onerosa e provisória, por acto entre vivos;

- onerosa e definitiva, por acto entre vivos cuja transmissão está sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo e,

- onerosa e provisória, por transmissão por morte.

São tituladas por:

- despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas publicado no Boletim Oficial;

- sentença judicial e,

- escritura pública de habilitação notarial.

A sentença judicial e a escritura pública de habilitação notarial devem ser precedidas de autorização do Chefe do Executivo.

[145] Artigo 161.º da Lei n.º 6/80/M

Artigo 164.º (Indeferimento do pedido)

Este artigo impõe o indeferimento do pedido de concessão, com consequente arquivamento do respectivo processo, sempre que o concessionário não dê cumprimento às disposições da presente Proposta de lei e diplomas complementares cuja violação deva ter tal efeito ou não satisfaça, dentro dos prazos estabelecidos, as obrigações para cujo cumprimento seja notificado.

A Administração sanciona com o indeferimento do pedido de concessão a actuação do concessionário violadora das disposições legais da Proposta de lei, ou seus diplomas complementares, ou desrespeitadora das obrigações nos prazos estabelecidos ou que forem impostos.

Artigo 165.º (Arquivamento do processo)

Diferentemente do artigo anterior, o arquivamento do processo não resulta de uma do concessionário que a Administração julgue condenável e, por tal facto inexiste uma sanção – o indeferimento. O arquivamento do processo dá-se nas seguintes situações, as quais não merecem uma especial censura por parte da Administração, a saber:

a) Em caso de substituição da parte no procedimento não autorizada pelo Chefe do Executivo;

b) Em caso de desistência do pedido;

c) Quando por causa imputável ao interessado o procedimento esteja parado por mais de seis meses.

Artigo 166.º (caducidade das concessões)

Na versão original este artigo, reportava-se a todas as concessões de terrenos urbanos ou de interesse urbano. A Comissão entendeu ser demasiado amplo o âmbito de aplicação deste normativo, devendo restringir-se às concessões provisórias e às concessões definitivas em fase de reaproveitamento. Entendimento que mereceu o acolhimento do Proponente.

Atenta-se que a caducidade prevista neste artigo é a caducidade-sanção, provocada por uma actuação censurável do concessionário que a Administração penaliza; diferente, pois, da caducidade "*tout court*".

Assim, verifica-se a caducidade das concessões provisórias ou das concessões definitivas em fase de reaproveitamento:

a) Não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais ou, sendo o contrato omisso, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º, independentemente de ter sido aplicada ou não a multa;

b) Suspensão, consecutiva ou intercalada, do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período fixado no contrato ou, no silêncio deste, por prazo superior a metade do previsto para a sua conclusão.

O âmbito de aplicação do n.º 2 deste artigo, foi restringido às concessões provisórias de terrenos rústicos por comum acordo da Comissão e do Proponente. Assim, verifica-se a caducidade da concessão provisória de terreno rústico quando o aproveitamento não seja iniciado no prazo de seis meses após a concessão ou no prazo contratual e, quando o aproveitamento seja suspenso, consecutiva ou intervaladamente, por um período superior a 12 meses.

Artigo 167.º (Declaração de caducidade)

O artigo mantêm o mesmo regime da actual lei vigente, reafirmando que a caducidade das concessões, provisórias ou definitivas, é declarada por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 168.º (Efeitos da caducidade)

Regra geral, declarada a caducidade da concessão revertem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias incorporadas no terreno, não tendo o concessionário direito a indemnização ou qualquer compensação.

Todavia, no caso de caducidade de concessão por aforamento, apenas revertem para a RAEM tantos vigésimos do respectivo preço, do domínio útil, quantos os anos em que o terreno esteve na posse do concessionário sem aproveitamento, restituindo-se o remanescente do prémio.

A declaração e publicação da caducidade não prejudica a cobrança dos prémios vencidos, rendas ou foros em dívida e das eventuais multas ainda não pagas.

Artigo 169.º (Rescisão e devolução)

Este artigo foi objecto de diversas benfeitorias, comparativamente à sua versão inicial, durante os trabalhos de discussão na especialidade, introduzidas de comum acordo pela Comissão e pelo Proponente.

Assim, no n.º 1 do artigo, que elenca as causas de rescisão, para além das causas inicialmente previstas - falta de pagamento do prémio, alteração não autorizada da finalidade da concessão ou modificação do aproveitamento terreno, incumprimento da finalidade do terreno concedido, e a violação de obrigações contratuais sancionáveis com a rescisão - foram aditadas duas novas causas de rescisão:

- Subarrendamento proibido ou efectuado sem precedência de autorização e,

- Transmissão, sem autorização prévia, das situações resultantes da concessão.

Este aditamento não deve ser interpretado como criação de novos motivos geradores de rescisão contratual, pois que estas causas de rescisão já estavam previstas na Proposta de lei.[146] Pretendeu-se, apenas, e em modo de súmula, elencar de forma exaustiva, no normativo, todas as causas de rescisão contratual. Facilitando-se a melhor leitura e compreensão do diploma, que é bastante longo e complexo.

O n.º 2 do artigo também foi objecto de benfeitorias na sua redacção, dispondo que em caso de rescisão do contrato revertem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias incorporadas no terreno, não tendo o concessionário direito a indemnização ou compensação. Contudo o normativo prevê três excepções àquela regra, a saber:

- O concessionário da concessão onerosa, de uso privativo, tem direito a ser indemnizado pelo valor real, sempre que a rescisão contratual seja efectivada por interesse público e seja necessário afectar o terreno concedido à utilização pelo público ou a outras finalidades;[147]

- O concessionário tem direito a ser indemnizado, pelos danos sofridos, na rescisão contratual, por impossibilidade de aproveitamento do terreno ou de alteração de finalidade da concessão exigidas pela alteração do planeamento urbanístico.[148]

- Os herdeiros do concessionário, de concessão onerosa e provisória, têm direito a serem indemnizados pelo valor real das benfeitorias incorporadas no terreno concedido, nos casos de rescisão do contrato por indeferimento do pedido de transmissão.[149]

O n.º 3 do artigo também foi objecto de especial atenção por parte da Comissão e, por comum acordo com o Proponente, a redacção do normativo foi alterada no sentido de ficar expresso que a indemnização, em caso de rescisão contratual, pode "*ser paga ao concessionário uma indemnização fixada por despacho do Chefe do Executivo, tendo em conta o valor real dessas*

[146] Vide artigo 43.º da Proposta: " O subarrendamento depende de autorização prévia do Chefe do Executivo." E artigo 145.º, também da Proposta: "A substituição da parte no procedimento e a transmissão de situações resultantes da concessão de terrenos urbanos e de interesse urbano dependem de prévia autorização do Chefe do Executivo."
[147] Artigo 70.º, n.º 4, e artigo 75.º , n.º 2, 2),Todos da Proposta de Lei
[148] Artigo 140.º, n.ºs 2 e 5, da Proposta de lei.
[149] Artigo 157.º, n.º 3, da Proposta de lei.

benfeitorias na data da publicação no Boletim Oficial do despacho de declaração de devolução do terreno, sem prejuízo do disposto no número seguinte.".

O n.º 4 do artigo confere um poder discricionário ao Chefe do Executivo, podendo este declarar ou não a devolução dos terrenos concedidos gratuitamente sempre que ocorram as situações previstas nos artigos 67.º e 140.º, n.º 4. A discricionariedade aqui prevista, possibilita o Chefe do Executivo actuar na melhor defesa do interesse público.

Finalmente, tal como na caducidade do contrato, o n.º 5 do artigo refere que a rescisão ou a devolução do terreno não prejudica a cobrança dos prémios vencidos, rendas, foros ou multas.

Artigo 170.º (Declaração da rescisão e da devolução)

Tal como na lei vigente, este normativo estabelece que a rescisão e a devolução são declaradas por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 171.º (Denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano)

Este artigo corresponde ao artigo 167.º da proposta inicial.

O artigo constitui uma novidade relativamente ao regime vigente, o qual não prevê a denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano. A introdução, agora, deste regime, resulta da necessidade de a Administração possuir um instrumento legal de recuperação ou resgate dos terrenos que no futuro próximo serão utilizados na realização do interesse público e no desenvolvimento sustentável da RAEM, evitando-se, por essa via, o recurso ao instituto da expropriação por utilidade pública.

Admite-se, pacificamente, que a denúncia do contrato da concessão por arrendamento, diferida para o termo do prazo inicial ou de qualquer uma das renovações, possa consubstanciar uma expropriação por utilidade pública "a prazo certo".

Pois que, se na expropriação o fundamento é a utilidade pública, na denúncia do contrato por arrendamento, prevista neste artigo, o fundamento é a necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM; necessidade esta que, até pela sua definição, não deixa de configurar, ou confundir-se, como utilidade pública.

Comparativamente à expropriação, a denúncia da concessão por arrendamento tem a virtude de o concessionário não se confrontar uma necessidade imediata por parte da Administração, mas diferida no tempo, comunicada com pelo menos 18 meses de antecedência.

A versão inicial do artigo previa o prazo de 12 meses de antecedência para a efectivação da notificação da denúncia do contrato de concessão por arrendamento. Todavia, alguns deputados da Comissão consideraram aquele prazo demasiado curto para o concessionário obter alternativas ao contrato que foi denunciado. Por comum acordo, a Comissão e o Proponente optaram pelo prazo de 18 meses, por entenderem tratar-se um prazo razoavelmente amplo para a defesa dos interesses do concessionário.

No tocante à indemnização, tal como na expropriação, a mesma deve corresponder ao valor real[150] das benfeitorias, da obra ou da construção incorporadas no terreno.

Artigo 172.º (Denúncia da concessão por arrendamento rústico)

[150] "A compensação deve preencher 3 condições:
a) A compensação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento, isto é, a quantia a pagar para compensar o direito deve corresponder ao preço real da propriedade expropriada no momento da expropriação;
b) A moeda utilizada para efeitos de compensação deve ser livremente convertível e livremente permutável;
c) A compensação deve ser paga oportunamente e sem demora injustificada" IEONG WAN CHONG, "Anotações à Lei Básica da RAEM", Associação de Divulgação da lei Básica de Macau, pág. 194.
-Também a Lei Básica de Hong Kong acolhe, no artigo 105°, este mesmo princípio estabelecendo que a compensação por expropriação: "shall correspond to the real value of the property concerned at the time and shall be freely convertible and pay without undue delay", ALBERT H.Y.CHEN ,"Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong.

Este artigo estabelece que o Chefe do Executivo apenas por razões de necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM poderá denunciar o contrato de concessão por arrendamento de prédio rústico.

A notificação da denúncia, por escrito, é efectuada com a antecedência mínima de seis meses relativamente ao termo do prazo inicial do contrato ou de uma qualquer das renovações.

Salvo disposição em contrário prevista no contrato, declarada a denúncia, o concessionário tem direito a levantar todas as benfeitorias incorporadas no terreno se o puder fazer sem detrimento económico do mesmo e, a ser indemnizado pelo valor real dos direitos resultantes da concessão, designadamente das benfeitorias necessárias.

Artigo 173.º (Termo da concessão por arrendamento de terreno rústico)

Este artigo, sob a epígrafe: "Termo da concessão por arrendamento de terreno rústico" mantém o regime da lei vigente.[151] Isto é, sempre que o contrato de concessão não estabeleça a renovação do prazo do contrato, ou estabeleça a não renovação para além de um certo período de tempo, o termo do contrato apenas confere o direito ao concessionário de levantamento das benfeitorias que possa ser feito sem detrimento económico do terreno concedido. Todas as demais benfeitorias revertem a favor da RAEM.

Artigo 174.º (Declaração da denúncia) – artigo novo

Em termos formais, trata-se de um novo artigo mas, na verdade, o conteúdo do seu n.º 1 foi redigido com base no n.º 3 do artigo 165.º e no n.º 3 do artigo 167.º da versão inicial. A sua introdução tem por objectivo reforçar o grau de transparência dos actos administrativos na publicitação, efectuados pela Administração, que envolvem particulares e que podem ter

[151] Vide artigo 172.º da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

implicações directas nos direitos dos concessionários. Por conseguinte, tornou-se imperioso a publicação, no Boletim Oficial, dos despachos de declaração de denúncia da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano e terreno rústico.

O n.º 2 é uma norma nova que dispõe que, no prazo de 15 dias a contar da publicação do despacho referido no número anterior no Boletim Oficial, a DSSOPT deve comunicar o facto à CRP para efeitos de averbamento oficioso do mesmo no registo do respectivo terreno.

Artigo 175.º (Caducidade)

Pelas mesmas razões referidas no artigo anterior, foi também necessário proceder-se à introdução deste artigo na versão final da proposta, estabelecendo que as concessões por arrendamento, objecto da declaração de denúncia, caducam no termo das concessões, sendo que a caducidade é declarada por despacho do Chefe do Executivo publicado no Boletim Oficial.

Artigo 176.º (Benfeitorias)

Este artigo mantém o mesmo regime da lei vigente[152], estabelecendo que o disposto na presente Proposta sobre indemnização por benfeitorias e levantamento das mesmas respeita unicamente às que forem introduzidas no terreno concedido durante a vigência do contrato ou das suas renovações. Independentemente de o haverem sido pelo actual ou anterior proprietário.

Artigo 177.º (Indemnização)

[152] Vide Artigo 173.º, n.º 1, da Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

O n.º 1 deste artigo corresponde ao n.º 2 do artigo 168.º da proposta inicial, tendo sofrido alterações na sua redacção e sido aditado um n.º 2.

O n.º 1 do artigo 177.º determina que para efeitos da fixação do valor da indemnização prevista no n.º 4 do artigo 70.º, n.º 3 do artigo 157.º, n.º 2 do artigo 171.º e na alínea 2) do n.º 2 do artigo 172.º se possa recorrer a um acordo entre a administração e os concessionários ou a decisão judicial. Não se quis prever a possibilidade de se fazer uso da arbitragem voluntária para a fixação do valor da indemnização, ainda que também nesse caso o recurso à arbitragem tivesse que estar assente no acordo das partes, isto é da aceitação da arbitragem, em cada caso, pela Administração e pelos interessados.[153]

O n.º 2 do artigo 177.º remete, com as necessárias adaptações, para o Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de agosto, e para os Títulos II e Capítulo III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro. O Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, trata da indemnização por expropriação, o Título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, do conteúdo da indemnização, e o Capítulo I do título III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, da expropriação amigável. Aplicam-se aqui, com as devidas adaptações, as regras relativas à determinação do valor da indemnização devida nos termos da Regime das Expropriações por Utilidade Pública. Tal implica, entre outros aspectos, que se faça uso do regime da indemnização previsto no Capítulo III da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto,[154] que para efeitos da determinação da valor da indemnização se apliquem as regras técnicas previstas para a estimativa da valor do solo, de edifícios, de arrendamentos, de actividades comerciais ou industriais, entre outros aspectos que possam ser relevantes na avaliação do valor económico do terreno expropriado, conforme se encontra previsto no Título II do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, e que se deva dar preferência ao acordo

[153] A arbitragem voluntária no domínio do direito administrativo pode abranger matérias relativas a contratos administrativos ou à responsabilidade da Administração por actos de gestão pública, conforme resulta do artigo 39.º-A do Regime da Arbitragem, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/96/M, de 11 de Julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 19/98/M, de 11 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.
Em lugar paralelo, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública, aprovado pela Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, faz abundante uso da arbitragem para determinar o valor da indemnização compensatória devida aos particulares na falta de acordo das partes. Veja-se em especial os artigos 21.º a 48.º do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

[154] O que implica, por exemplo, que a expropriação por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos confere ao expropriado o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização. E que a justa indemnização visa ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, medida pelo valor do bem expropriado, tendo em consideração as circunstâncias e as condições de facto existentes à data da declaração de utilidade pública (artigo 18.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto).

na fixação da valor da indemnização, obedecendo-se ao procedimento previsto para a expropriação amigável que se encontra regulado no Capítulo I do Título III do Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro.

Artigo 178.º (Cessação da ocupação por licença)

Este artigo dispõe sobre a caducidade das licenças para ocupação a título precário. Estas licenças caducam, quando o aproveitamento não tiver sido iniciado no prazo fixado ou, quando o aproveitamento for suspenso, consecutiva ou intervaladamente, por período superior ao permitido na respectiva licença.

Artigo 179.º (Despejo)

O despejo do concessionário, ou do ocupante, é ordenado por despacho do Chefe do Executivo, quando se verifique a declaração da caducidade ou de rescisão das concessões por arrendamento, declaração de devolução nas concessões por aforamento e na revogação ou caducidade da licença.

Trata-se de um despejo administrativo - distinto, pois, do despejo cível o qual é aplicado exclusivamente aos contratos celebrados entre particulares e previsto nos artigos 929.º e seguintes do Código Civil - e processa-se, com as necessárias adaptações, nos termos do artigo 55.º do Decreto-lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto,[155] o qual estipula o seguinte:

"1. O director do DSSOPT poderá ordenar o despejo sumário das edificações utilizadas que não disponham de licença de utilização ou que se encontrem nas situações previstas nos n.os 2 e 4 do artigo 9.º, da Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro, bem como das construções cuja demolição, reparação ou beneficiação tenha sido determinada.

[155] Na redacção que lhe é dada pela Lei n.º 6/99/M, de 17 de Dezembro.

2. O despejo será efectuado administrativamente, no prazo de 45 dias a contar da notificação aos inquilinos, sublocatários ou demais ocupantes."

Artigo 180.° (Delimitação dos terrenos)

Este artigo corresponde ao artigo 171.° da proposta de lei inicial.

A legislação especial referida neste artigo é o Decreto-lei n.° 3/94/M, de 17 de Janeiro.

Embora a proposta de lei tenha eliminado os artigos previstos na lei vigente relativos ao "dever de colaboração de particulares" e à "impugnação" no âmbito do cadastro, o dever de colaboração de particulares já se encontra regulado pelos "Princípios gerais" do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, pelo seu artigo 9.°; e quanto à impugnação, já é consagrada tanto pela norma especial do Decreto-lei n.° 3/94/M, de 17 de Janeiro, como pelos regimes gerais do Código do Procedimento Administrativo e do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Artigo 181.° (Actos sujeitos a registo)

Este artigo corresponde ao artigo 172.° da proposta de lei inicial.

Relativamente ao registo, a intenção da proposta de lei é concentrar, nesta secção, as normas dispersas em diferentes artigos da lei vigente, passando este artigo a regulamentar as normas relativas ao registo previstas na lei vigente, isto é, os artigos 130.°, 135.°, 163.° e o artigo 181.° que vai ser revogado.

Em resposta às sugestões apresentadas pela Comissão no âmbito do procedimento da concessão de terrenos e da publicidade e transparência da situação jurídica dos terrenos, foram aditados três novos conteúdos ao n.° 1 deste artigo na sua versão final, ou seja, estão sujeitas a registo: a decisão da aplicação de multa pelo atraso no aproveitamento do terreno; a decisão da

revogação da licença de utilização; e a decisão da denúncia, caducidade e rescisão de concessão e da devolução dos terrenos concedidos por aforamento.

Segundo uma das sugestões da Comissão, é também necessário que seja sujeita a registo a decisão de prolongamento do prazo de aproveitamento de terrenos. No entanto, segundo os esclarecimentos do proponente, caso esta decisão de prolongamento do prazo global de aproveitamento ou de cada fase de aproveitamento passe a ser sujeita a registo, vai haver lugar a perturbações ao nível do funcionamento da Administração. Assim, a referida sugestão não mereceu acolhimento.

Para além disso, foi aditado à versão final o n.° 5, que determina as matérias de natureza processual.

Artigo 182.° (Registo das concessões)

Este artigo corresponde ao artigo 173.° da proposta de lei inicial.

Este artigo introduziu uma pequena alteração ao n.° 1 do mesmo disposto da lei vigente, isto é, já não prevê que do extracto das inscrições de concessão deve constar o foro.

Artigo 183.° (Comunicação oficiosa)

Este artigo corresponde ao artigo 174.° da proposta de lei inicial.

A proposta de lei nada tinha de substantivo a alterar em relação a este artigo, tendo-se unicamente procedido à inclusão, a nível técnico, do artigo 131.° da lei vigente na secção em causa, ajustando-se assim o artigo remitido.

Artigo 184.° (Demarcação)

Este artigo corresponde ao artigo 175.° da proposta de lei inicial.

Este artigo é retirado da alínea a) do n.° 1 do artigo 182.° da Lei de Terras vigente, e estipula, expressamente, que as demarcações, provisórias e definitivas são efectuadas pela DSCC.

Artigo 185.° (Vistoria e fiscalização)

Este artigo corresponde ao artigo 176.° da proposta de lei inicial.

A fiscalização de terrenos foi uma das principais questões discutidas no seio da Comissão, e na sequência disso, foi aditado o princípio de fiscalização ao artigo 2.°. Este artigo não só prevê, expressamente, que a vistoria e a fiscalização são competências da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, mas também salienta, na alínea 3) do n.° 1, que é necessário fiscalizar, periodicamente, a situação dos terrenos; e quanto ao n.° 2, define a situação excepcional para os terrenos da propriedade privada, atribuindo-lhes mais protecção.

Artigo 186.° (Dever de colaboração das entidades públicas)

Este artigo corresponde ao artigo 177.° da proposta de lei inicial.

Esta proposta de lei veio esclarecer quais são as entidades que se entende serem órgãos de execução, nos termos deste artigo.

Artigo 187.° (Autos de notícia)

Este artigo corresponde ao artigo 178.º da proposta de lei inicial.

Este artigo esclarece qual é a entidade à qual foi atribuída a respectiva competência, e estabelece os elementos que os autos de notícia devem conter.

Artigo 188.º (Notificação da penhora)

Este artigo corresponde ao artigo 179.º da proposta de lei inicial.

A Comissão questionou se era necessário notificar o Ministério Público da penhora em todas as situações. Assim, em resposta a esta dúvida, foi aditada na versão final a expressão "*salvo as concessões definitivas, cuja transmissão de situações dela resultantes não esteja sujeita à autorização prévia do Chefe do Executivo*".

Artigo 189.º (Salvaguarda dos interesses públicos)

Este artigo corresponde ao artigo 180.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei não teve nada de substantivo a alterar em relação a este artigo, apenas houve lugar a melhorias de natureza técnica.

Os membros da Comissão questionaram porque é que o preço base na hasta pública podia ser fixado pelo Chefe do Executivo. Segundo os esclarecimentos do proponente, uma das hipóteses pode ser o Governo ter a intenção de devolver o terreno, e assim sendo, pode fixar um valor elevado para aquele preço base.

Artigo 190.º (Fraudes na demarcação)

Este artigo suscitou algumas questões à Comissão. A primeira questão colocada ao Proponente foi referente ao âmbito de aplicação do preceito: será que o artigo tem aplicação ao acto de demarcação dos terrenos previstos nos artigos 90.º e seguintes da proposta de lei?

A resposta dada pelo Proponente foi negativa. A demarcação dos terrenos nos termos do artigo 90.º e seguintes da Proposta de lei é realizada por funcionários públicos pelo que, qualquer infracção ou fraude por estes cometida, e no exercício das suas funções, será punida nos termos do Regime Disciplinar do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau - Decreto-lei n.º 87/98/M, de 21 de Dezembro. O artigo dispõe sobre os actos fraudulentos, praticados em data posterior à da realização da demarcação.

Outra questão suscitada foi a distinção do crime previsto neste artigo com o crime de "alteração de marco", previsto e punido pelo artigo 210.º do Código Penal, considerando a idêntica redacção de ambos os preceitos[156] e, com a mesma moldura penal: punibilidade com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias.

Em resposta a esta questão, o Proponente alega que a diferença reside na intenção de apropriação do terreno: no crime previsto no Código Penal a conduta do agente só é punível se este agir com intenção de se apropriar do terreno, enquanto que no crime previsto na Proposta de lei a punibilidade da conduta não exige aquela vontade.

Por outro lado, o crime previsto e púnico no Código Penal tem natureza de crime semi-público, pois que o procedimento criminal depende queixa; o crime previsto nesta proposta não depende de queixa e, consequentemente natureza de crime público.

Finalmente, questionado o Proponente sobre o âmbito de aplicação dos preceitos legais, ficou esclarecido que o crime previsto e punido no Código Penal refere-se às condutas praticadas em terrenos de propriedade particular plena e perfeita; o crime previsto na Proposta, reporta-se às condutas praticadas nos terrenos concessionados pela RAEM, e da propriedade do Estado.

---

[156] Artigo 210.º do Código Penal: "1.Quem, com intenção de apropriação, total ou parcial, de coisa imóvel alheia, para si ou para outra pessoa, arrancar ou alterar marco é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias. 2. O procedimento criminal depende de queixa. 3. É correspondentemente aplicável o disposto no artigo 201.º e na alínea a) do artigo 203º ".

Artigo 191.º (Levantamento e descaminho de coisa de valor)

Quem destruir, inutilizar ou impedir a respectiva entrega em definitivo ao poder público, de coisa de valor que lhe estavam confiadas, dando-lhes desse modo descaminho é punido nos termos deste artigo. É o facto de o agente ser o depositário dos bens que destruiu ou inutilizou que caracteriza este crime como de descaminho e o distingue do crime de dano.

Artigo 192.º (Danos)

Quem destruir, total ou parcialmente, danificar ou inutilizar coisas de valor da RAEM, que se encontrem em terreno concedido ou ocupado, é punido com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa. A pena de prisão é especialmente atenuada sempre que se verifique a restituição ou a reparação da coisa.

Artigo 193.º (Desobediência)

O desrespeito à ordem de desocupação, determinada pelo Chefe do Executivo nos termos da lei, é punida pelo crime de desobediência prevista no n.º 1, do artigo 312.º do Código Penal.[157]

Na versão final da proposta foi eliminado o n.º 2 deste artigo, que estabelecia uma presunção legal de dolo, com a seguinte redacção: "Para efeitos do disposto no número anterior, presume-se a

[157] Artigo 312.º do Código Penal:"1Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias. Se: a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.".

existência de dolo quando a ocupação ilegal seja feita sem precedência de consulta escrita sobre a situação do terreno à DSSOPT ou à CRP".

Ora, consabidamente, o dolo não pode ser presumido, tem de ser provado. E, a prova é apreciada segundo as regras da experiência e a livre convicção da entidade competente.[158]

Por outro lado, a presunção legal de dolo prevista no n.º 2 deste artigo, constituiria uma grave violação ao principio da presunção de inocência consagrado no artigo 29.º da Lei Básica .[159]

Artigo 194.º (Responsabilidade criminal das pessoas colectivas)

Este artigo não constava da versão inicial da Proposta e a sua inclusão na versão final resulta dos trabalhos realizados conjuntos entre a Comissão e o Proponente.

Prevê-se a responsabilidade criminal das pessoas colectivas, sempre os crimes previstos na Proposta sejam cometidos pelos seus órgãos sociais ou representantes ou por qualquer pessoa sob sua autoridade.

A expressão adoptada na lei "por uma pessoa sob autoridade" deve ser entendida como aquela pessoa física que age em nome e em representação da pessoa colectiva, no exercício das suas funções que lhe foram cometidas, e cujos efeitos se repercutem na esfera jurídica daquela. Por outras palavras, a pessoa colectiva é responsável pela actuação do seu trabalhador, que agiu em exercício de funções, sob a sua subordinação e segundo instruções recebidas.

Artigo 195.º (Efeitos da condenação)

[158] Vide artigo 114º do Código Processo Penal. Também o artigo 13º do Código Penal (Dolo).

[159] "Nenhum residente de Macau pode ser punido criminalmente senão em virtude de lei anterior que, no momento da correspondente conduta , declare expressamente criminosa e punível a sua acção.

Quando um residente de Macau for acusado da prática de crime, tem o direito de ser julgado no mais curto prazo possível pelo tribunal judicial, devendo presumir-se inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação pelo tribunal."

Às pessoas singulares e colectivas condenadas pela prática de qualquer crime previsto nesta Proposta de lei, não poderão, durante o período de cinco anos contados a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença, ser concedidos terrenos ou emitidas licenças para ocupação destes.

Artigo 196.º (Ocupação ilegal do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 186.º da proposta de lei inicial.

A versão inicial da proposta de lei apenas estipulava diferentes multas de valor fixo, consoante a área do terreno ocupado ilegalmente. A Comissão entende que o presente artigo, para além de ter em conta a área do terreno ocupado ilegalmente, deve ter ainda em conta outros factores para fundamentação da definição do valor da multa, nomeadamente, a culpa e o grau de infracção do ocupante. A Comissão propôs ainda diferentes amplitudes de penalização ou multas de valor diferente[160] para as infracções administrativas por ocupação ilegal de terrenos, caso contrário, pode estar a infringir-se o princípio da proporcionalidade.

A última versão da proposta de lei não aditou mais situações de culpa do infractor, nem outros factores para a definição do valor da multa em concreto. No entanto, após a alteração do presente artigo, introduziu-se o regime de multas de valor não fixo, com vista a que o Chefe do Executivo disponha de mais flexibilidade para a definição do valor das multas em consonância com a infracção em concreto.

Na versão inicial da proposta de lei, a redacção do n.º 2 deste artigo era idêntica à do n.º 2 do artigo 184.º. Depois de a Comissão ter manifestado a sua opinião sobre a eventual possibilidade de o princípio de inocência poder estar a ser violado por esta norma, o proponente eliminou o referido n.º 2 deste artigo.

---

[160] A não ser que a censurabilidade seja relativamente baixa ou as infracções administrativas causem leves prejuízos aos bens jurídicos protegidos, por regra, a legislação avulsa estabelece um regime de multas de valor variável e a culpa do infractor é tida claramente como um dos pressupostos de aplicação da sanção." Vide relatório de pesquisa "Algumas considerações sobre o procedimento acusatório e da aplicação de sanções contra as infracções administrativas", Comissariado contra a Corrupção da RAEM, 2005, pág. 16.

A Comissão aceitou o estipulado no presente artigo.

Artigo 197.º (Outras infracções administrativas)

Este artigo corresponde ao artigo 187.º da proposta de lei inicial.

Em comparação com a lei vigente, os artigos 197.º a 211.º são conteúdos novos introduzidos na proposta de lei. Para além da ocupação ilegal, os novos artigos prevêem, essencialmente, outras infracções administrativas, a responsabilidade das pessoas colectivas e os respectivos procedimentos sancionatórios.

O proponente, depois de ter acolhido a opinião da Comissão no que se refere à introdução do regime de multas de valor não fixo, e tendo em consideração as situações violadoras das disposições dos artigos 100.º a 102.º, procedeu à alteração do valor da multa, que passou do valor fixo de 50 000 patacas, na versão inicial, para uma multa de 10 000 a 50 000 patacas, na versão final da proposta de lei. Pelo exposto, com vista à aplicação da multa correspondente, aquando da definição do valor da multa deve o Chefe do Executivo ter em conta as várias situações em concreto.

A Comissão aceitou as alterações introduzidas ao presente artigo.

Artigo 198.º (Reincidência) - artigo novo

Atendendo à opinião da Comissão quanto à aplicação de um regime de multas de valor não fixo para as infracções administrativas, na versão final da proposta de lei foi aditado um artigo sobre a reincidência.

Quanto às infracções administrativas referentes aos actos de reincidência[161], se compararmos os artigos 69.º e 70.º do Código Penal com os n.os 1 e 2 do presente artigo, verifica-se que estão de acordo com os requisitos estipulados no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 52/99/M - *Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento* de 4 de Outubro.

A Comissão aceitou o estipulado no presente artigo.

Artigo 199.º (Responsabilidade das pessoas colectivas) e artigo 200.º (Responsabilidade pelo pagamento das multas)

Estes artigos correspondem aos artigos 188.º e 189.º da proposta de lei inicial.

A proposta de lei estipula a responsabilidade criminal das pessoas colectivas e ainda a responsabilidade pelas infracções administrativas das pessoas colectivas, das associações sem personalidade jurídica e das comissões especiais, com vista à contenção dos actos referentes às infracções administrativas.

De acordo com o estipulado no artigo 199.º, as pessoas colectivas, as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais respondem pela prática das infracções administrativas quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse colectivo. Mais, a responsabilidade das pessoas colectivas não exclui a responsabilidade dos agentes.

Quando a pessoa colectiva infringir a lei, pelo pagamento da multa respondem, solidariamente com aquela, os seus administradores ou os seus representantes responsáveis. Pelo contrário, se a multa for aplicada a uma associação sem personalidade jurídica ou a uma comissão especial, responde, estritamente em primeiro lugar, por ela, o seu património comum e, na sua falta ou insuficiência, o património de cada um dos associados ou membros em regime de solidariedade.

[161] N.º 2 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 52/99/M: "*Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.*".

Os referidos artigos mereceram o acordo da Comissão.

Artigo 201.º (Competência sancionatória)

Este artigo corresponde ao artigo 190.º da proposta de lei inicial.

A competência para a aplicação das sanções administrativas à presente lei é do Chefe do Executivo.

Artigo 202.º (Formas de notificação do procedimento sancionatório), artigo 203.º (Notificação directa), artigo 204.º (Notificação postal) e artigo 205.º (Outra forma de notificação)

Estes artigos correspondem aos artigos 191.º a 194.º da proposta de lei inicial.

A nota justificativa refere que a proposta de lei regula três formas de notificação do procedimento sancionatório, consoante as diferentes situações efectivas, que são, nomeadamente, a notificação directa, a notificação postal e outra forma de notificação.

Os referidos artigos mereceram a concordância da Comissão.

Artigo 206.º (Pagamento da multa e sua cobrança coerciva e artigo) e artigo 207.º (Destino das multas)

Estes artigos correspondem aos artigos 195.º e 196.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a estes artigos.

Artigo 208.º (Ordem de desocupação do terreno)

Este artigo corresponde ao artigo 197.º da proposta de lei inicial.

O n.º 3 estipula que, em caso de suspensão da execução da ordem de desocupação do terreno emitida pelo Chefe do Executivo, referida no n.º 1, considera-se que a suspensão resulta, imediatamente, em lesão grave para o interesse público, e neste caso, o interessado fica efectivamente afectado no seu direito à tutela jurisdicional efectiva[162], de acordo com o Código do Processo Administrativo Contencioso, porque o tribunal não consegue conceder a suspensão da eficácia dos actos administrativos, de acordo com o artigo 121.º do referido Código[163].

O deputado Tong Io Cheng, que não é membro da presente Comissão, referiu também, nas opiniões escritas relativas ao n.º 3 do presente artigo da versão de trabalho da proposta de Lei de Terras, do dia 3 de Julho de 2013, que "em qualquer Estado de Direito, é direito inerente aos juízes, a suspensão ou não de alguns actos administrativos ou ordens, pelo que tenho bastantes dúvidas se esta norma não contraria normas hierarquicamente mais elevadas.".

A Comissão atendeu à preocupação do referido deputado, e solicitou ao Governo que explicasse a intenção legislativa subjacente a este número.

Segundo os esclarecimentos do proponente, é frequente o interessado levantar, ao abrigo do Código do Processo Administrativo Contencioso, procedimento judicial para suspensão da eficácia dos actos administrativos aquando da aplicação da ordem de desocupação de terrenos por parte da Administração, o que leva à suspensão forçosa dos respectivos trabalhos de recuperação dos

---

[162] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 2.º - Princípio da tutela jurisdicional efectiva: "*A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um ou mais meios processuais destinados à sua tutela jurisdicional efectiva, bem como os procedimentos preventivos e conservatórios necessários para acautelar o efeito útil de tais meios.*"

[163] N.º 1 do artigo 121.º do Código do Processo Administrativo Contencioso: "*1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos: a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;* ***b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto;*** *e c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.*"

terrenos; e quanto ao Chefe do Executivo, tem que fundamentar aquela suspensão por escrito e no prazo de 3 dias[164], caso contrário, não se pode dar início à sua aplicação ou esta é considerada como execução indevida[165]. De facto, a Lei n.º 3/2010 – *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento* dispõe de uma norma semelhante a esta[166]. Pelo exposto, foi aditado ao presente artigo o n.º 3, com vista ao combate eficaz das situações de ocupação ilegal de terrenos.

Na verdade, a *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento* dispõe de um artigo semelhante, contudo, apenas regula duas medidas provisórias, pelo que a afectação ao direito do interessado é relativamente limitado; porém, existem algumas diferenças em comparação com a aplicação da ordem de desocupação de terrenos, prevista no disposto da presente proposta de lei. A Comissão compreende as dificuldades efectivas da Administração na recuperação de terrenos, assim como entende que a ocupação ilegal dos terrenos lesa o interesse público[167]. Atendendo ao exposto, a Comissão concordou com as explicações do proponente e com as disposições do presente artigo.

Artigo 209.º (Notificação no procedimento de desocupação) - artigo novo

---

[164] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 126.º - *Suspensão provisória*: "*1. Recebida a citação ou notificação, o órgão administrativo não pode iniciar ou prosseguir a execução, devendo impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução; 2. Excepto na hipótese prevista no n.º 2 do artigo 121.º, não é aplicável o disposto no número anterior quando o órgão administrativo reconheça, fundamentadamente e por escrito, no prazo de 3 dias, grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução; 3. O reconhecimento previsto no número anterior é imediatamente comunicado ao tribunal.*"

[165] Código do Processo Administrativo Contencioso, artigo 127.º, n.º 1 - *Execução indevida*: "*1. Considera-se indevida a execução que se inicie ou prossiga sem que tenha sido fundamentada e comunicada nos termos dos números 2 e 3 do artigo anterior ou quando o tribunal julgue improcedentes as razões em que se fundamenta.*".

[166] N.º 1 do artigo 9.º da *Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento*: "*1. Caso se verifiquem, após a investigação realizada no prédio ou fracção autónoma, fortes indícios de que o mesmo é utilizado para a prestação ilegal de alojamento, considerando-se que, no caso de não se tomarem medidas, tal poderá resultar em lesão grave ou dificilmente reparável ao interesse público, pode o director da DST ordenar, consoante o caso, a adopção de qualquer uma ou todas as seguintes medidas provisórias: 1) Aposição de selo na porta do prédio ou fracção autónoma com a cominação de que a quebra do mesmo é punida nos termos do artigo 320.º do Código Penal; 2) Suspensão do abastecimento de água e de electricidade ao prédio ou fracção autónoma, incorrendo na pena do crime de desobediência qualificada aquele que, sem autorização do director da DST, restabelecer o abastecimento de água e de electricidade suspenso ou fornecer ao prédio ou fracção autónoma água e electricidade.*".

[167] A sentença do Tribunal de Segunda Instância refere: "Qualquer iniciativa de alteração ilegal à fisionomia de terrenos do Estado, independentemente do seu grau, irá lesar o interesse público. Mais, ninguém poderá garantir a 100% que o recorrente à justiça não irá aproveitar o tempo da acção pendente para continuar a alterar, ilegalmente, a fisionomia do terreno com extrema celeridade, mesmo que não haja lugar a qualquer acção por parte do recorrente num determinado período de tempo ou até uns dias antes da aplicação efectiva da recuperação por parte dos órgãos da Administração." Vide Processo n.º 190/2010/A.

Se bem que a notificação sobre o procedimento de desocupação não esteja expressamente prevista na lei, aplica-se, de forma subsidiária, o Código do Procedimento Administrativo.

Artigo 210.º (Destino dos bens existentes no terreno objecto de desocupação) e artigo 211.º (Despesas com a desocupação)

Estes artigos correspondem aos artigos 198.º e 199.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a estas normas. Trata-se de uma questão que está agora estipulada na lei, mas que se refere aos trabalhos da Administração.

No entanto, é necessário enfatizar as situações previstas no n.º 4 do artigo 210.º - no prazo de 30 dias depois da apresentação do pedido de reclamação, o requerente não levante os documentos ou bens ou não consiga fazer prova de que possui a legitimidade para dispor deles; e quando não existe outro requerente, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, ao abrigo do n.º 3 do mesmo artigo, pode tratar dos respectivos documentos ou móveis no prazo de 60 dias após a publicação da notificação, ao abrigo da lei.

Artigo 212.º (Aplicação da presente lei a situações já iniciadas)

Este artigo corresponde ao artigo 200.º da proposta de lei inicial.

Este artigo regula as situações iniciadas antes da entrada em vigor da presente lei. Estipula ainda que a presente lei se aplica às referidas situações e que estas estão subordinadas às normas transitórias seguintes:

Artigo 213.º (Nos procedimentos de ocupação e concessão ainda não concluídos)

Este artigo corresponde ao artigo 201.º da proposta de lei inicial.

O título deste artigo sofreu alterações, nomeadamente, o aditamento da expressão "ainda não concluídos"; e na redacção chinesa do n.º 1 houve também lugar às respectivas alterações, passando então de "在以准照佔用的程序及尚未完成的批給程序中" para "對尚未完成以准照佔用的程序及批給程序", com vista a realçar a ideia de "ainda não concluídos". O restante artigo manteve-se sem qualquer alteração.

Artigo 214.º (Nas ocupações por licença)

Este artigo corresponde ao artigo 202.º da proposta de lei inicial.

Segundo este artigo, a presente lei aplica-se às ocupações por licença autorizadas antes da sua entrada em vigor, sem haver necessidade de substituição do título e sem prejuízo das condições previstas nas respectivas licenças.

Artigo 215.º (Nas concessões provisórias)

Este artigo corresponde ao artigo 203.º da proposta de lei inicial.

Na versão final foi eliminada a alínea 1), por se entender ser desnecessária. Quanto às restantes alíneas, foram alvo dos devidos ajustamentos.

Há quem considere que é mister esclarecer o disposto da alínea 3), por exemplo, a solução legal para o caso do aproveitamento de terreno que não tenha sido realizado sem ser por culpa do concessionário. Segundo o proponente, desde que se prove que a expiração do prazo fixado para o

aproveitamento não é imputável ao concessionário, pode o mesmo ser prorrogado. E, neste caso, já não é mister aplicar o artigo 104.º, n.º 3, e o artigo 166.º.

Por outro lado, como o termo "imediatamente" não é um termo jurídico rigoroso, foi retirado da alínea 2), cuja redacção foi rectificada.

Artigo 216.º (Concessões definitivas por arrendamento do pretérito)

Este artigo corresponde ao artigo 204.º da proposta de lei inicial.

Este artigo prevê as concessões definitivas por arrendamento efectuadas no passado, e previa, na sua versão inicial, que: os actuais concessionários das concessões definitivas por arrendamento e por subarrendamento devem declarar, no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da presente lei, se desejam que as respectivas concessões continuem a reger-se pela legislação anterior até ao termo do prazo dos contratos de concessão ou das suas renovações, ou se pretendem optar pela aplicação da presente lei; no caso de não ser apresentada qualquer declaração nos termos do número anterior, considera-se que os concessionários optam pela aplicação da presente lei; e, na renovação dos contratos de arrendamento celebrados anteriormente à entrada em vigor da presente lei, a renda deve ser actualizada em conformidade com as tabelas vigentes no momento da renovação.

Quanto à execução do n.º 1, de acordo com as respectivas disposições do Código Civil, se o edifício construído no terreno se incluir no regime de propriedade horizontal, a opção pela legislação anterior exige uma declaração conjunta dos condóminos. E quanto à pergunta se vão ser muitos os casos de opção pela lei antiga, o Governo afirmou que vai respeitar a decisão dos proprietários, porque se a nova lei for aplicada durante a vigência do contrato de concessão definitiva por arrendamento, há lugar à revisão do contrato, e assim sendo, a opção dos proprietários terá de ser respeitada.

Quanto ao prazo para a apresentação da declaração, houve opiniões no sentido do prazo de seis meses poder ser insuficiente, por isso, na versão final, este prazo de 6 meses foi alterado para um ano.

Atendendo à existência de normas específicas, nesta proposta de lei, para as concessões gratuitas do pretérito, e com vista à eliminação das dúvidas acerca da aplicação da lei, foi aditada uma norma de ressalva ao n.º 1.

Mais ainda, no caso da concessão definitiva por arrendamento, como o edifício se inclui no regime de propriedade horizontal, exige-se uma decisão conjunta de todos os condóminos. No entanto, nos termos do regime de propriedade horizontal previsto no Código Civil, para diferentes matérias exigem-se diferentes percentagens no que respeita à participação dos condóminos, portanto, a pretensão do proponente foi prever uma declaração efectuada pela totalidade dos condóminos. Algumas opiniões classificaram esta norma de aplicação quase impossível, assim, a mesma passou a assumir, na versão final, a seguinte redacção: "a declaração referida no número anterior deve ser feita em conjunto pelos condóminos do edifício que representem mais de dois terços do valor total do condomínio.".

Atendendo às alterações introduzidas ao artigo 49.º e, de acordo com a análise efectuada, a sua operacionalidade será difícil. Portanto, na versão final deste artigo foi aditado mais um número, prevendo a não aplicação da revogação da licença de utilização prevista no disposto na alínea 1) do n.º 2 do artigo 49.º e no respectivo artigo 132.º, às concessões onerosas por arrendamento que tenham sido convertidas em definitivas antes da entrada em vigor da presente lei.

Para além disso, mesmo que tenha sido celebrado contrato de subconcessão entre o concessionário e o subconcessionário, o contrato de concessão não se extingue, continuando o concessionário a responder perante o Governo. Neste contexto, foi eliminada quer da epígrafe quer do corpo do artigo a expressão "subconcessão".

Por último, um deputado levantou a questão sobre o titular da concessão gratuita poder ou não, nos termos do artigo 216.º, declarar, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei, o desejo de que as respectivas concessões continuem a reger-se pela legislação anterior. Através das alterações introduzidas, acabou por ser feita uma exclusão na versão final do n.º 1 do artigo 216.º.

Artigo 217.º (Concessões gratuitas do pretérito) - artigo novo

A propósito da eliminação do regime de conversão da concessão gratuita em onerosa, depois da entrada em vigor da nova lei, a transmissão da concessão é proibida, mesmo através da vulgarmente designada "grande procuração". Por isso, a norma transitória constante deste artigo tem de contemplar, também, as situações particulares que possam, eventualmente, existir, na realidade.

No debate sobre a opção legislativa inicial subjacente à criação deste artigo, discutiu-se sobre o titular da concessão ter de apresentar, no prazo de seis meses, o pedido para a conversão da concessão gratuita em onerosa, e ter de transmitir as situações resultantes da concessão, portanto, duas excepções que têm que ser efectuadas no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da lei, uma vez que, entretanto, o referido pedido só pode ser formulado, conjunta ou separadamente, por uma vez. E se o prazo for ultrapassado, não se permite nem a conversão nem a transmissão. Mais ainda, quanto às concessões convertidas em onerosas, não se pode alterar a finalidade inicialmente fixada nem o regime a que estão sujeitas as construções existentes no terreno.

No entendimento da Comissão, o prazo de seis meses é demasiado curto. Assim, após a discussão levada a cabo, o mesmo acabou por ser alterado para um ano, na versão final.

A concessão gratuita, uma vez convertida em onerosa, passa de imediato a ser regulada pelo regime de concessão onerosa, podendo então, de acordo com a lei, haver lugar à sua transmissão. Por conseguinte, não faz sentido manter a exigência relativa ao pedido de transmissão, isto é, este só poder ser formulado uma vez e no prazo de seis meses contados a partir da entrada em vigor da lei. Foi então eliminada, na versão final, a disposição sobre a "transmissão das situações resultantes da concessão".

A finalidade das concessões convertidas em onerosas não pode ser alterada, regra esta que mereceu o consentimento unânime da Comissão. No entanto, esta entende ainda que falta clareza no que diz respeito à "proibição da alteração do regime a que estão sujeitas as construções

existentes no terreno". Segundo o proponente, toca, em concreto, no regime de registo predial das edificações construídas nos terrenos, e assim sendo, propôs que se tornasse a norma mais concreta, prevendo que: "nem pode ser alterado o regime de propriedade única das construções eventualmente existentes no terreno para o regime de propriedade horizontal.". Em relação a esta matéria, algumas opiniões defendem que não se deve nem há necessidade de fixar esta restrição, caso contrário, cria-se uma situação de injustiça em relação aos registos efectuados antes da existência do regime de propriedade horizontal.

O proponente acolheu esta opinião e eliminou o conteúdo em causa, e para além disso, sublinhou ainda que, nos termos do número anterior, a finalidade das concessões convertidas em onerosas não pode ser alterada, salvo por motivo de alterações decorrentes do plano urbanístico. Quanto a poder haver lugar à alteração do regime a que as construções estão sujeitas, é algo que depende das condições das construções em si.

—

Artigo 218.º (Hipotecas e outros negócios jurídicos anteriormente constituídos) - artigo novo

Segundo o disposto no n.º 7 do artigo 42.º, aditado na versão final, a hipoteca constituída em violação do presente artigo é nula. Para este efeito, aquele artigo regula a hipoteca anteriormente constituída, e o seu n.º 1 determina que *"Às hipotecas legalmente constituídas antes da entrada em vigor da presente lei, não se aplica o disposto no n.º 7 do artigo 42.º"*.

O n.º 2 deste artigo estipula a norma transitória para os negócios jurídicos referidos nas alíneas 1) ou 2) do n.º 2 do artigo 144.º e legalmente constituídos, determinando que *"Aos negócios jurídicos referidos nas alíneas 1) ou 2) do n.º 2 do artigo 144.º e legalmente constituídos antes da entrada em vigor da presente lei não se aplica o disposto nesse número"*.. A Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo.

—

Artigo 219.º (Procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados) - artigo novo

Para consagrar a aplicação da presente lei aos procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados, foi aditado este artigo, segundo o qual aos procedimentos sancionatórios de infracções administrativas e de desocupação do terreno iniciados antes da entrada em vigor da presente lei não se aplica o disposto nos artigos 202.º a 206.º e no artigo 209.º.

Artigo 220.º (Legislação subsidiária)

Este artigo corresponde ao artigo 206.º da proposta de lei inicial.

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo, mas depois da discussão levada a cabo, entendeu que é ainda aplicável o Código do Registo Predial, por isso, na versão final, foram efectuados aditamentos ao conteúdo e alterações à redacção.

Artigo 221.º (Diplomas complementares)

Este artigo corresponde ao artigo 207.º da proposta de lei inicial.

Este artigo define que, até à entrada em vigor dos diplomas complementares referidos na presente lei, mantém-se em vigor a legislação que regula as respectivas matérias.

Com efeito, no actual regime jurídico de Macau, a legislação que regula a matéria das terras envolve muitos aspectos, por exemplo, legislação que introduz alterações à Lei de terras vigente; o método de determinação do montante do prémio de concessão; a composição e as competências da Comissão de Terras; as modalidades de pagamento da renda anual devida pela concessão, por

arrendamento, de terrenos urbanos ou de interesse urbano; as medidas transitórias de desagravamento introduzidas ao regime sancionatório para os casos de não cumprimento atempado das obrigações de prémio estipuladas nos contratos de concessão; o cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões; as disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano; a tabela de rendas dos terrenos vagos do Território; bem como o Regulamento da adjudicação por concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau.

Os instrumentos[168] que estipulam os referidos regimes incluem não só leis e decretos-lei, mas também regulamentos administrativos, portarias e despachos, entre outros. Na verdade, se em causa estiverem leis em sentido formal, não é nunca possível a sua alteração ou revogação por via de regulamento administrativo ou outro acto normativo inferior. Se em causa estiverem decretos-lei, então, é necessário chamar à colação o regime estatuído pelo artigo 8.º da Lei n.º 13/2009, apurando-se a natureza jurídica, particularmente o conteúdo material do Decreto-lei em questão, com vista a apurar se, efectivamente, é admissível ou não a sua alteração ou revogação por regulamento administrativo.

Relativamente aos "Diplomas complementares", são mencionados neste artigo e também em muitos outros. Em algumas situações, por exemplo, no caso do artigo n.º 42.º, os "Diplomas complementares" referidos devem ser um acto legislativo, mas noutras situações é possível que

---

[168] 1. Lei de Terras - legislação que introduz alterações à Lei de Terras, Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho: Lei n.º 5/81/M, de 27 de Junho, Lei n.º 2/82/M, de 6 de Fevereiro, Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto, Decreto-lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho, Lei n.º 8/91/M, de 29 de Julho, Lei n.º 13/91/M, de 18 de Novembro, e Lei n.º 2/94/M, de 4 de Julho.

2. Método de determinação do montante do prémio de concessão: Regulamento Administrativo n.º 16/2004, e Despacho do Chefe do Executivo n.º 267/2007.

3. Composição e competências da Comissão de Terras: Decreto-lei n.º 60/99/M, de 18 de Outubro.

4. Modalidades de pagamento da renda anual devida pela concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos ou de interesse urbano: Portaria n.º 164/98/M, 13 de Julho.

5. Medidas transitórias de desagravamento ao regime sancionatório para os casos de não cumprimento atempado das obrigações de prémio estipuladas nos contratos de concessão: Decreto-lei n.º 71/95/M, de 26 de Dezembro.

6. Cálculo do montante, processamento e liquidação da contribuição especial devida pela renovação das concessões: Portaria n.º 219/93/M, de 2 de Agosto.

7. Disposições relativas ao domínio do direito resultante da concessão, por arrendamento, de terrenos urbanos e de interesse urbano: Decreto-lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 26/96/M, de 27 Maio.

8. Tabela de rendas dos terrenos vagos do Território: Portaria n.º 50/81/M, de 21 de Março, alterada pela Portaria n.º 87/81/M, de 20 de Junho.

9. Regulamento da adjudicação, em concurso público de terrenos vagos do Estado na província de Macau: Diploma Legislativo n.º 22/73, alterado pelo Decreto-lei n.º 52/91/M, de 15 de Outubro.

surjam dúvidas, como por exemplo no caso dos artigos 45.° e 96.°. Se o proponente elaborar diplomas complementares por via de regulamentos administrativos complementares contraria não só a Lei Básica como a Lei n.° 13/2009, que estabelece o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.

Para além disso, a proposta de lei introduziu alterações relativamente significativas à Lei de Terras vigente, havendo possibilidade de alguns artigos da lei actual contrariarem a nova Lei de Terras. Em consequência disto, há que ver se a legislação ou os artigos que devem ser tacitamente revogados pela presente proposta de lei vão ser mantidos, ou não. Trata-se de uma questão que merece discussão.

Segundo os esclarecimentos do proponente, existem muitos regimes relacionados com a Lei de Terras, por isso, é impossível proceder, em simultâneo, à alteração e revisão de todos eles, sendo portanto necessário que a legislação que regula os respectivos regimes continue a vigorar. No entanto, o Governo prometeu que vai proceder à revisão de cada um dos regimes em causa o mais rápido possível, e no cumprimento rigoroso da Lei Básica e da Lei n.° 13/2009. A Comissão aceitou os esclarecimentos do Governo.

Artigo 222.° (Revogação)

Este artigo corresponde ao artigo 208.° da proposta de lei inicial.

Relativamente à alínea 1) deste artigo, a Comissão manifestou que não deve ser apenas revogada a Lei n.° 6/80/M (alvo de várias alterações), devem ser revogadas, em simultâneo, todas as leis que introduziram alterações àquela lei; e a presente proposta de lei deve regular os regimes ainda aplicáveis mas previstos nos diplomas que vão ser revogados.

A alínea 3) deste artigo estipula que "é revogado o n.° 2 do artigo 15.° do Decreto-lei n.° 43/97/M, de 20 de Outubro"; e o n.° 2 do art.° 15.° estipula que "a expropriação do direito resultante de concessão por arrendamento e do domínio útil constituído por aforamento de terrenos vagos do Território rege-se pelas normas especiais constantes da Lei de Terras.". Isto quer dizer que a matéria em causa deve ser regulada pela Lei de Terras, no entanto, esta matéria não se encontra

regida nem na proposta de lei, nem no referido decreto-lei, assim como também não foi alterado o referido regime de expropriação. Nestas circunstâncias, esta revogação tão simples, tal como se pode ver na alínea 3), leva a que a referida expropriação deixe de ter qualquer fundamento.

Segundo os esclarecimentos do proponente, como não é conveniente proceder à revogação de alguns diplomas complementares da Lei de Terras, a alínea 1) não os revogou. Mas salientou que, embora não haja uma revogação expressa, segundo o princípio geral do Direito, as leis novas revogam tacitamente as leis antigas em caso de contradição relativamente a um mesmo assunto.

Para evitar que haja lugar a uma remissão inadequada, a alínea 3) revoga o n.º 2 do art.º 15.º do Decreto-lei n.º 43/97/M.

Segundo uma opinião, a alínea 1) deste artigo revoga a lei vigente, mas o n.º 1 do art.º 217.º prevê que "as matérias respeitantes à conversão de concessões gratuitas em onerosas poderem continuar a reger-se pela legislação anterior.". Sugere-se, então, que se pondere sobre o aditamento da expressão "sem prejuízo do disposto no n.º 1 do art.º 217.º". Tomando como referência experiências legislativas anteriores, não foram acolhidas sugestões da mesma natureza nem na versão final do Regime Geral do Apoio Judiciário nem na Lei da Habitação Económica.

Art.º 223.º (Entrada em vigor)

Este artigo corresponde ao artigo 209.º da proposta de lei inicial.

Na versão inicial não havia uma data para a entrada em vigor da presente lei, mas a versão final estipula que esta entra em vigor no dia 1 de Março de 2014.

A Comissão apresentou algumas opiniões sobre este artigo, entendendo que a Lei de Terras e a Lei do Planeamento Urbanístico devem entrar em vigor ao mesmo tempo, e que, no caso da Lei de Terras, há uma *vacatio legis* de mais de meio ano, que não parece adequada, porque a presente alteração a esta lei visa preencher lacunas entretanto surgidas, aumentar a transparência do processo de concessão de terrenos e reforçar a fiscalização sobre o aproveitamento de terrenos, portanto, a Lei de Terras deve entrar em vigor e ser posta em execução o mais cedo possível, no sentido de

prevenir situações do tipo "correria para apanhar o último combóio". Assim, entendeu-se como suficiente uma *vacatio legis* de três meses.

Por outro lado, a entrada em vigor da Lei do Planeamento Urbanístico não significa a publicação do plano urbanístico, por isso, não tem grande sentido a imposição da entrada em vigor das duas leis em simultâneo, sugere-se sim que se estipule uma *vacatio legis* autónoma para determinados artigos cuja eficácia dependa da Lei do Planeamento Urbanístico.

Segundo os esclarecimentos do proponente, futuramente, a finalidade dos terrenos estará sujeita ao plano urbanístico. Por outro lado, as duas propostas de lei foram elaboradas em conjunto e em simultâneo, e o proponente nunca considerou a entrada em vigor de normas das duas leis em fases diferentes, mas atendendo às limitações de tempo para a sua apreciação, não há condições para se poder proceder à sua reapreciação. A Comissão aceitou as explicações do proponente.

É de acrescentar que é eliminado o art.º 205.º das disposições finais e transitórias do Capítulo XV da versão inicial.

Ao longo da discussão, a Comissão manifestou que um regulamento administrativo não pode, de modo algum, alterar uma lei, situação que é expressamente proibida pela Lei Básica, Lei n.º 13/2009 e pela jurisprudência do Tribunal de Última Instância (TUI). O regulamento administrativo não pode alterar o conteúdo previsto na lei, no sentido de atribuir competências concretas, portanto, sugere-se a eliminação deste artigo, caso contrário, estamos perante uma violação grave à Lei Básica e à Lei n.º 13/2009.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a estrutura dos serviços de obras públicas vai ser, futuramente, alvo de reforma, e com a existência deste artigo, não haverá necessidade de, nessa altura, proceder a alterações à lei, daí a estipulação do artigo 205.º (delegação legislativa), para que o regulamento administrativo possa permitir proceder às necessárias alterações.

Este artigo foi já eliminado da versão final, mas segundo as explicações do proponente, tal não se fica a dever ao facto de haver lugar a qualquer violação da Lei n.º 13/2009, mas sim ao facto de ser insignificante proceder à definição do referido conteúdo apenas na Lei de Terras.

Por último, cumpre ainda referir que, para além da análise efectuada, por razões de natureza técnico-legislativa melhorou-se a redacção de vários artigos, quer na versão portuguesa, quer na versão chinesa, cuja explicação dispensa apresentações no presente parecer.

91. E assim se dá por concluída a longa análise na especialidade desta imensa, complexa e mui relevante Lei de Terras de Macau, que se exprime ao longo de mais de duas centenas de artigos.

Recorda-se que esta análise na especialidade se entrelaça, as mais das vezes, com as palavras escritas no âmbito da generalidade e também de contextualização. Formam estes vários capítulos um conjunto interligado e funcionalizado à análise, estudo e divulgação desta trave mestra futura do Direito de Macau.

Em verdade, pretende-se, com este longo e amiúde técnico parecer, esclarecer, informar e divulgar esta futura lei absolutamente estruturante do ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau. Isto é, pretende-se contribuir para um melhor conhecimento e uma melhor aplicação da lei.

Uma boa cooperação e respeito mútuo entre o proponente e a Comissão foram essenciais para que se cumprisse este desiderato em tão limitado tempo. De contrário, tal não seria possível e não haveria, para já, uma nova Lei de Terras.

Como essencial foi o grande e dedicado esforço da nossa assessoria e dos nossos serviços de tradução. Sem o sacrifício deles seria impossível analisar-se tão profundamente a proposta de lei e, sobretudo, aprovar-se em tempo, nas duas línguas oficiais, a lei e, naturalmente, elaborar-se e assinar-se o Parecer.

O império do tempo – e a circunstância agravante de se haverem concentrado em simultaneidade o envio de todas as versões finais das várias propostas de lei em apreciação na Assembleia Legislativa – ditam no entanto um alerta: a Comissão confia no trabalho encetado, quer politicamente, quer tecnicamente, por parte da AL e do Executivo, mas não pode humanamente garantir que não haja ou não subsista qualquer eventual problema técnico. Todos os que foram sendo detectados, em colaboração com o Executivo, foram objecto de atenção e procura de solução. Pode, todavia, neste mar de normas, alguma coisa ter porventura escapado. Espera-se que não

tenham subsistido problemas mas não se pode plenamente garantir tal resultado. Se tal porventura ocorrer, esta instituição estará, como sempre, disponível para o seu esforço.

V

CONCLUSÕES

92. Apreciada e analisada a presente Proposta de Lei, a Comissão:

1 – É de parecer que a Proposta de Lei intitulada «Lei de terras» reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

2 – Mais sugere que, na reunião plenária o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, aos 6 de Agosto de 2013.

A Comissão,

關翠杏

Kwan Tsui Hang

(Presidente)

Ung Choi Kun

(Secretário)

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kwan

Au Kam San

Sio Chi Wai

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

Ho Ion Sang

Chan Melinda Mei Yi

2013 年 1 月 3 日

全體會議摘錄

(引介法案)

Extracção parcial do Plenário de 3 de Janeiro de 2013

(Apresentação da proposta de lei)

(載於《法律彙編》之《土地法》

中文版第 433~463 頁)

(Constante na Colectânea de Legislação
– Lei de Terras
Versão portuguesa – páginas 509 a 539)

Extracção parcial do Plenário de 3 de Janeiro de 2013

Presidente Lau Cheok Va: Muito bem, Srs. Deputados, vamos passar a tratar da terceira matéria agendada para hoje, que é a apresentação da proposta de lei intitulada "Lei de terras". Bom, em seguida, vou dar a palavra ao Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io.

Sr. Secretário, por favor.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa,

Srs. Deputados:

A Lei de terras actualmente em vigor, publicada em 1980, tem sido aplicada até hoje, há mais de 3 décadas. Durante este período, Macau retornou à China e tornou-se, com base na máxima "Um país, dois sistemas", numa região administrativa especial da China, passando ainda de pequena cidade para cidade de renome internacional na indústria do jogo e do turismo, verifica-se ainda um brusco aumento de exigência por parte dos cidadãos, pelo que, todos estes factores em conjunto conduziram ao rápido aumento da necessidade em termos de terrenos. A optimização do mecanismo de gestão de solos esteve também sob o forte foco de atenção da sociedade, havendo mesmo, sucessivamente, um forte apelo no seio social à revisão da Lei de terras, uma vez que o seu clausulado está desarticulado face ao desenvolvimento social, urgiu então a necessidade da sua revisão, em prol do desenvolvimento sustentável de Macau.

Por isso, em prol da implementação da gestão científica e de medidas jurídicas de alta transparência, de modo a tornar o aproveitamento dos solos mais racional, foi então elaborado, pela Administração da RAEM, a proposta de revisão da Lei de terras, por forma a regulamentar de forma mais clara, e conjugada com a situação concreta da sociedade, todo o mecanismo de gestão de solos, no sentido de permitir o aproveitamento mais eficaz dos solos, melhor promover o desenvolvimento económico de Macau, e melhor elevar a qualidade de vida dos cidadãos.

Considerando a vasta magnitude e a enorme complexidade dos procedimentos pertinentes à revisão da Lei de terras, bem como a elevada exigência da sua técnica legislativa, urge a necessidade de se proceder, de forma organizada e cumulativa, ao seu aperfeiçoamento. Assim sendo, a Administração veio anteriormente fixar as

diversas fases e dar início à realização dos respectivos trabalhos. Assim sendo, nesta óptica, foi dado início, em 2008, à realização dos trabalhos de revisão da Lei de terras e seus diplomas complementares, no intuito de analisar, e rever em diferentes perspectivas, as várias vertentes, desde a forma de concessão dos terrenos, a área dos terrenos a conceder, o prazo de concessão, a alteração da finalidade das concessões, a transmissão das concessões, o método de determinação do montante do prémio, o procedimento de concessão, e até o mecanismo de fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão, temas estes que estiveram no centro de atenção da sociedade. Em Novembro deste mesmo ano teve também início a 1.ª ronda das acções de consulta pública sobre o assunto.

A Administração encomendou, em princípios de 2009, a um grupo de especialistas na área jurídica de instituições académicas, a realização de um estudo mais aprofundado sobre o aspecto teórico e operacional da revisão da Lei de terras, após o que, em conjugação com as opiniões recolhidas na 1.ª ronda das acções de consulta pública sobre o assunto, foi elaborada a minuta preliminar da proposta de revisão da Lei de terras, que foi em seguida internamente objecto de estudo, análise e introdução de ajustamentos no seio do grupo de trabalho interdepartamental da Administração, criado para o efeito, assim como foi ouvido o parecer dos Serviços de Justiça. Com base nas opiniões recolhidas na 2.ª ronda das acções de consulta pública, que foram realizadas em finais de 2010, nasceu então a presente versão da proposta.

Após a sua revisão, foi expressamente frisado no seu articulado que a gestão dos terrenos do Estado na RAEM deve obedecer aos princípios da sustentabilidade, do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, da informação do público, da igualdade no acesso à terra, da precaução, da vinculação ao plano, e da publicidade da situação jurídica dos terrenos, princípios estes que, no seu conjunto, constituem um sistema completo de gestão de solos, que incorpora mutuamente os aspectos da gestão dos solos, desenvolvimento social, necessidades dos cidadãos e enunciação científica.

Principais pontos revistos na proposta:

1. Requisitos mais rigorosos para os pedidos de concessão de terrenos

No seu articulado, foi proposto a entrega por parte do requerente do estudo de viabilidade económica, incluindo a avaliação da posição competitiva, avaliação macroeconómica, plano de financiamento e investimento, e, quando se trate de projecto de grande empreendimento, a análise de viabilidade, incluindo a taxa interna de rentabilidade, o valor actual líquido e o prazo de recuperação do investimento, anexando ainda, caso seja necessário, os documentos relativos à avaliação do impacto

ambiental. No seu articulado foi também claramente definido o conceito de projecto de grande empreendimento, de modo que, através destes requisitos, seja possível uma apreciação mais rigorosa do processo;

2. Optimização do mecanismo de concessão de terreno

Atendendo à crescente atenção, e expectativa da sociedade, quanto a concessão de terrenos, e em prol da implementação do princípio de transparência e da regulamentação do processo, foi proposto no seu articulado que a concessão de terrenos seja obrigatoriamente precedida de concurso público, e foram enumeradas as situações em que o concurso público pode ser dispensado, nomeadamente no desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas da educação, da cultura, da saúde, do desporto, dos serviços sociais, na construção de instalações de utilidade pública, nos empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, e na participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração, de modo a que os princípios aplicados na apreciação sejam mais claros e operacionais, evitando assim que o poder discricionário seja demasiado ou excessivo.

Face ao desenvolvimento social, e no intuito de permitir o absoluto aproveitamento dos terrenos do domínio público, foi proposta a introdução, neste diploma legal, do regime de concessão de uso privativo, no sentido de proporcionar à Administração mais uma forma para o tratamento de terrenos do domínio público, permitindo assim que seja possível nos terrenos do domínio público a construção de instalações públicas que condigam com as mudanças sociais e o uso oportuno dos recursos sociais;

3. Condicionamento rigoroso da alteração da finalidade das concessões e das transmissões

A fim de evitar a especulação dos terrenos, não é permitida a alteração da finalidade das concessões provisórias, ou seja, das novas concessões em que o terreno não foi ainda aproveitado. Em caso de concessão provisória, e quando a transmissão do capital social da concessionária for superior a 50%, a transmissão deve ser apreciada pela Administração.

No intuito de garantir que o terreno concedido seja aproveitado em tempo oportuno, conforme o objecto da concessão, foi proposto no seu articulado que, em se tratando de concessão com dispensa de concurso público, a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concedido não podem colidir com o motivo que justificou a dispensa daquele procedimento, salvo por motivo de

planeamento urbanístico ou de interesse público.

No que refere à troca de direitos sobre os terrenos, foi melhor aclarado, e concretamente definido no seu articulado, a igualdade das prestações, assim, a Administração somente pode conceder, mediante troca, terrenos de valor superior aos recebidos pelo Estado, quando motivo de interesse público o justifique, e desde que o valor dos terrenos recebidos não seja inferior a metade daquele valor, pagando o concessionário, a título de prémio, a importância correspondente à diferença de valor entre os terrenos em permuta;

4. Reforço das acções de fiscalização e mecanismo sancionatório

No seu articulado, foi ainda expressamente definido que compete à DSSOPT a vistoria e a fiscalização, deve fiscalizar periodicamente a situação de aproveitamento do terreno. A par disso, foram também fixados os prazos que devem ser cumpridos nas diversas fases do processo, podendo ser aplicadas multas, em caso de não cumprimento do prazo de aproveitamento fixado, de valor indexado ao montante do prémio de concessão, de modo a agravar significativamente o valor da multa em caso de atraso de aproveitamento do terreno, evitando assim o aparecimento de situações de não aproveitamento de terrenos.

A par disso, foi ainda claramente definido no seu articulado as situações de reversão do terreno à posse do Estado, podendo a Administração declarar a caducidade da concessão, em caso de transmissão sem prévia autorização dos direitos resultantes da concessão, falta de aproveitamento do terreno dentro dos diferentes prazos contratualmente fixados, e interrupção do aproveitamento do terreno até certo prazo. A par disso, em caso de falta de pagamento por parte da concessionária, do prémio ou renda, ou alteração da finalidade da concessão ou do aproveitamento do terreno, ou quando a utilização dos terrenos se afaste dos fins para que foram concedidos, ou estes não estejam a ser prosseguidos, infringindo as obrigações contratualmente fixadas, a Administração pode rescindir o contrato de concessão;

5. Combate contra a ocupação ilegal dos terrenos

Em salvaguarda dos terrenos do Estado, e para produzir o efeito de dissuasão nos ocupantes que não tenha obedecido a ordem de despejo da Administração, e de reversão do terreno, no seu articulado será significativamente agravado o valor da multa da ocupação dolosa e ilegal dos terrenos do Estado, em que o valor da multa será indexado à área do terreno ilegalmente ocupado, variando assim o valor da multa entre MOP$50 000,00 a MOP$3 000 000,00. Ainda, não obstante este facto, será igualmente

introduzido o crime de desobediência, previsto no Código Penal, no sentido de aumentar o custo da ocupação ilegal de terrenos e promover o efeito de dissuasão, de modo a mostrar a determinação da Administração na protecção dos terrenos do Estado;

6. Elevação do montante do prémio

Face à elevada exigência da sociedade do aumento do montante do prémio de concessão, de modo a articular com as circunstâncias sociais, serão introduzidos demais factores de ponderação na fixação do prémio de concessão, designadamente a taxa de inflação e o preço de adjudicação nos concursos públicos anteriores, por forma a permitir que o montante do prémio possa estar melhor articulado com o preço praticado no mercado;

7. Aumento da transparência no processo da concessão de terrenos

Em caso de dispensa da realização de concurso público, foi proposto no seu articulado que durante a apreciação do pedido seja divulgado ao público, pelos meios adequados, o conteúdo essencial do contrato, designadamente, o nome do requerente, a área do terreno pretendido, sua localização e finalidades, e o valor do prémio, a fim de permitir ao público estar ciente do plano, aumentado assim a transparência nos processos de concessão.

Assim sendo, devido às vastas áreas que a revisão da Lei de terras abrange, e considerando a sua estreita relação com os demais diplomas legais, na sua revisão será necessário ter em conta a articulação e o equilíbrio com a Lei do Planeamento Urbanístico, o Regime Jurídico da Construção Urbana e o Regime Jurídico de Reordenamento dos Bairros Antigos, de modo a possibilitar, perante a futura perspectiva do planeamento urbanístico, o aperfeiçoamento da concessão e do aproveitamento dos terrenos. Após a revisão de Lei de terras, a Administração irá, com a maior brevidade possível, proceder à revisão e alteração dos seus diplomas complementares, procedimentos administrativos e circulares.

Face ao rápido desenvolvimento social de Macau, será cada vez mais notória a importância da gestão dos solos, assim sendo, além da Administração da RAEM vir a aplicar rigorosamente no futuro a Lei de terras, irá ainda, em simultâneo, proceder à sua revisão e estudo, em função das mudanças sociais, em prol do seu progressivo aperfeiçoamento e optimização, de modo a que a Lei de terras esteja estreitamente articulada com o desenvolvimento social, para que se torne numa das forças impulsionadoras do desenvolvimento urbano.

Muito obrigado!

Presidente: Bom, Srs. Deputados, como se indicou no aviso, a reunião de hoje destina-se sobretudo à apresentação da proposta de lei acima referida, não sendo o objectivo da reunião a discussão e a aprovação da mesma proposta. Ainda assim, são admitidos pedidos de esclarecimento do conteúdo da apresentação.

Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, por favor.

Ng Kuok Cheong: Sendo numerosos os conteúdos da Lei de terras, a atenção do público foca-se, desde sempre, na concessão de terrenos com dispensa de concurso público... do conluio entre funcionários do Governo e comerciantes, e da concessão de terrenos por preço baratíssimo. Porém, a leitura do texto da proposta em referência permitiu-me constatar que, por razões de interesse público, a versão modificada da Lei de terras continua a prever a possibilidade de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Reparem que "empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo", e "construção de instalações públicas", são condições vagas, que podem ser satisfeitas com muita facilidade. Queria perguntar qual é a percentagem do terreno que deve ser aproveitada para a construção de instalações públicas, no caso de o mesmo ser concedido com dispensa de concurso público, pela respectiva razão. Na proposta de lei apresentada não parece que haja a definição deste aspecto, ou seja, as lacunas existentes na legislação, que têm permitido a prática de irregularidades ligadas à concessão de terrenos, não foram preenchidas com eficácia, com a presente revisão e modificação da Lei de terras. Há razões para acreditar que a população vai continuar preocupada com o fenómeno de abuso de poder pelos dirigentes governamentais, em prejuízo do interesse público.

Nas duas auscultações públicas, foi proposta a criação do regime de audiência pública, através da realização de algumas sessões para a recolha das opiniões sobre a concessão de terrenos com a dispensa de concurso público, parece que no texto desta proposta de lei tal desaparece, essa sugestão não foi adoptada na nova versão da lei em análise. Se se manteve esse regime, façam o favor de me ajudar a encontrá-lo... Onde está? Mas, parece que este regime foi retirado. Por que razão não se adopta esse regime?

Nesta situação, é importante a definição de critérios rigorosos para o cálculo do valor do prémio, de modo a impedir a concessão de terrenos por preço demasiado barato, tal como referiu o Sr. Secretário há pouco. Contudo, fiz já uma leitura do texto completo da proposta de lei em causa, e não encontrei um artigo que tenha uma norma concreta sobre o assunto, só há uma disposição que estipula o seguinte: para além da consideração da localização do terreno concedido, do uso que se pretende fazer com o

terreno, do custo para a realização do projecto e da taxa de inflação, ainda está estipulado, na versão modificada da Lei de terras, que se devem ter em referência os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores, factor esse que, todavia, é tomado como uma das variáveis que podem influenciar o valor do prémio, e não como um factor decisivo na fixação do mesmo valor. Sendo assim, estou preocupado com a possibilidade da continuação da concessão de terrenos por baixo preço, pois os valores do prémio, registados na nova tabela elaborada tendo em consideração os primeiros quatro factores, correspondem apenas a menos de 10% dos preços do mercado imobiliário, problema esse que apontei aquando do debate das Linhas de Acção Governativa, perante o Sr. Secretário.

Pelo exposto, sublinho a indispensabilidade, para a defesa do interesse público, do regime de audiência pública, através da realização de algumas sessões para a discussão da concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Queria perguntar ao Sr. Secretário se o Governo desistiu da sugestão da criação deste regime.

Note-se que na Lei Básica está definida a competência da Assembleia Legislativa da RAEM para debater questões de interesse público, estando o mesmo conteúdo declarado no Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, onde se estipula que o Plenário pode reunir especificamente para debater questões de interesse público, a pedido do Governo. Ora, se a concessão de terrenos com dispensa de concurso público estiver baseada realmente no interesse público, tal como o Governo costuma afirmar, este é um assunto que convém ser discutido no âmbito da Assembleia Legislativa, tomando a Administração Pública a iniciativa da criação do respectivo mecanismo. Realço que a Assembleia Legislativa não pretende ficar com o poder de decisão das respectivas concessões, e que a discussão serve apenas para explicar as razões que levam à concessão, com dispensa do concurso público, dos terrenos da RAEM a determinadas entidades privadas. Portanto, a criação do mencionado mecanismo é vantajosa para o Governo, que pode revelar claramente ao público os factos que conduzem à tomada das respectivas decisões, expondo informações relacionadas. Esta é uma sugestão que apresentei em várias ocasiões, a qual, parece-me, não foi aceite na elaboração da nova versão da Lei de terras. Espero que o Governo possa ponderar com cuidado esta minha sugestão, dando a oportunidade à Assembleia Legislativa de ajudar o Governo a esclarecer os respectivos assuntos perante o público. Não sei qual é a ideia do Sr. Secretário sobre a sugestão acima apresentada...

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e demais autoridades presentes:

Queria pedir o esclarecimento de vários aspectos sobre a Lei de terras, um dos quais é precisamente a restrição colocada ao poder discricionário, utilizado pelos dirigentes governamentais na concessão de terrenos, necessidade que foi mencionada há pouco pelo Sr. Secretário. Com efeito, o abuso do referido poder e a concessão de terrenos por preço muito barato, são fenómenos criticados pelos residentes de Macau há muito tempo, sendo também razão para a suspeição de práticas de corrupção e de conluio, entre funcionários do Governo e comerciantes. Ora, na versão modificada da Lei de terras, está prevista a possibilidade de dispensa, baseada no interesse público, do concurso público para a concessão de terrenos, o qual normalmente é exigido para a selecção do concessionário. Nesse caso, não estou a ver como se pode evitar o abuso do poder discricionário na concessão de terrenos, pois, sob o pretexto da "construção de instalações públicas", um terreno perto do Edifício Hoi Keng Tin, foi concedido com dispensa de concurso público à Transmac, para a construção de uma oficina onde se consertariam os autocarros. O mesmo terreno, todavia, acabou por ser utilizado totalmente para a construção de edifícios para a habitação e para o comércio. Se na nova versão da Lei de terras não se definirem regras mais rigorosas, vai continuar a ocorrer o fenómeno da modificação da utilidade dos terrenos concedidos com dispensa do concurso público, sob o pretexto de "planeamento urbanístico", de "necessidade do desenvolvimento da cidade", ou de "mudança da estrutura das indústrias". Queria perguntar ao Sr. Secretário quais são as medidas previstas para evitar a dilatação do poder discricionário na concessão de terrenos com dispensa de concurso público.

Tal como o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong apontou, os "empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo" e a "participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração", são também razões previstas na proposta de lei em destaque, para a dispensa de concurso público na concessão de terrenos. Como se pode ver, este é um âmbito muito alargado, não se verificando nenhuma regra imposta para delimitar o poder discricionário do Governo na concessão de terrenos. Se, no fim das contas, todas as lacunas existentes permanecem depois da revisão e modificação da Lei de terras, pergunta-se: para que servem a aprovação e publicação da presente proposta de lei?

Outro problema, para o qual queria chamar a atenção, tem a ver com as concessões gratuitas, atribuídas a pessoas colectivas de utilidade pública e a confissões religiosas, sendo um exemplo destas concessões gratuitas a concessão, por duas vezes e após o retorno de Macau à Pátria, de duzentos e vinte mil metros quadrados de

terrenos, na sua totalidade, à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, a qual deve ser considerada como "pessoa colectiva de utilidade pública". Depois da modificação da Lei de terras, não sei se vai continuar a ocorrer a mesma situação, que põe em causa os terrenos da RAEM enquanto recursos preciosos. Estas são as questões que queria apresentar, na esperança de obter a resposta do Sr. Secretário.

Presidente: Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

No ponto n.º 4 da apresentação, intitulado "Reforço da supervisão e do mecanismo de penalização", está previsto claramente o exercício da função da supervisão pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, e especificamente pelo Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT, o qual também é responsável pela concessão de terrenos, assim como pela fiscalização do seu aproveitamento. Na apresentação das novidades introduzidas na proposta de lei em causa, o Sr. Secretário mencionou a optimização do processo de concessão de terrenos e o aperfeiçoamento do regime de gestão de solos, tendo em consideração uma série de factores, tais como, a macro economia, os planos financeiros e de investimento, o resultado da análise de viabilidade dos mesmos planos, a taxa de retorno, o património líquido, o período de investimento, e a protecção ambiental, tarefas essas que devem ser levados a cabo pelo Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT, em colaboração estrita com a Direcção dos Serviços de Economia e com a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental. Sendo assim, acho que há necessidade de transformação do Departamento de Gestão de Solos em Direcção dos Serviços de Gestão de Solos, com vista a assegurar a manuseabilidade da proposta de lei em destaque, pois há muitos problemas ligados aos contratos, em matéria de solos, que precisam de ser resolvidos. Queria saber qual é a ideia do Governo sobre este assunto.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e as demais autoridades presentes:

Queria fazer quatro perguntas sobre a apresentação, assim como queria pedir-lhes a respectiva resposta. A minha primeira pergunta tem a ver com o reforço da supervisão e do mecanismo de penalização. Segundo a apresentação do Sr. Secretário,

compete à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a fiscalização regular da situação de aproveitamento dos terrenos concedidos, o qual é regulamentado pelos regimes e princípios fundamentais definidos nos respectivos diplomas legais, por um lado, e, por outro, pelo contrato concreto, a celebrar em cada acto de concessão de terrenos. Tal como referiram alguns colegas, o poder discricionário detido pela Administração Pública, na concessão de terrenos e no aproveitamento dos terrenos concedidos, cria muitos problemas. Sendo assim, esperamos que se definam, tanto nas leis, como nos contratos, regras com maior rigor, não se admitindo grande flexibilidade e possibilidade de exercício do poder discricionário.

Acho estranho o realce dado, no primeiro parágrafo, do ponto n.º 4, ao reforço da supervisão da situação de aproveitamento dos terrenos concedidos, uma vez que este é um trabalho que deve ser realizado regularmente. A minha dúvida é exactamente a seguinte: por que é que a mencionada tarefa não tem sido bem executada, e por que é existem em Macau terrenos desocupados durante dez ou vinte anos? Queria saber por que é que há necessidade de introduzir uma modificação na Lei de terras, para que os respectivos trabalhos de fiscalização sejam realizados efectivamente.

Em segundo lugar, queria perguntar ao Governo, que pretende ser transparente, se já realizou uma auscultação pública, com vista a perceber a opinião da população sobre a necessidade, para garantir a justiça e a imparcialidade, de abertura de concurso público na concessão de terrenos, especialmente neste momento em que se regista grande desenvolvimento económico do Território. Se a resposta for negativa, queria saber se o Governo acha que é preciso realizar uma consulta pública antes de tomar a decisão de manter, na versão modificada da Lei de terras, a estipulação que prevê a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão dos terrenos. Faço estas perguntas, porque a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, na realidade, tem causado muitos problemas ligados à corrupção, nomeadamente a concessão dos oito terrenos em frente do Aeroporto Internacional de Macau.

Em terceiro lugar, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar quais são as diferenças substanciais entre a versão modificada e a versão em vigor da Lei de terras, visto que não as posso verificar no texto da apresentação.

A minha quarta pergunta tem a ver com os critérios utilizados para o cálculo do valor do prémio. O Sr. Secretário explicou, há pouco, que a taxa de inflação seria um factor a ter em consideração na fixação do montante do prémio. Ora, a taxa de inflação é normalmente tomada como critério para o ajustamento de ordenados. Questiono se a mesma taxa é suficiente para a avaliação do valor de um terreno. Sendo assim, queria

pedir ao Sr. Secretário para explicar quais são as novidades introduzidas na versão modificada da Lei de terras quanto ao cálculo do prémio.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Ho Ion Sang.

Ho Ion Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Nesta reunião, destinada à apresentação da versão modificada da Lei de terras, queria pedir o esclarecimento de vários aspectos. Na respectiva Nota Justificativa, há referência ao objectivo da proposta da lei em destaque, o qual é precisamente a garantia do bom aproveitamento dos recursos de solos, para além de continuar a visar-se a regulamentação dos trabalhos de gestão dos terrenos da RAEM. Quanto às restrições colocadas à utilidade dos terrenos e à altura dos edifícios, estes assuntos são, por sua vez, regulamentados pela Lei do planeamento urbanístico e pelo Regulamento geral da construção urbana. Tendo em consideração a relação íntima entre a Lei de terras e os últimos dois diplomas legais, depois de ouvir a apresentação sobre a nova versão da Lei de terras, queria perguntar ao Sr. Secretário quando é que os outros dois diplomas legais vão ser entregues à Assembleia Legislativa, para a discussão e apreciação. Este é o primeiro assunto a que queria prestar atenção.

O segundo assunto que queria abordar tem a ver com a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos destinados ao desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas da educação, da cultura, da saúde, do desporto e dos serviços sociais, à construção de instalações de utilidade pública, à implementação de empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, e à participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração, muito embora na proposta de lei em causa se exija normalmente o lançamento de concurso público para a concessão de terrenos. Penso que é mais polémica a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, por razão de implementação dos empreendimentos que se articulem com políticas do Governo, cujo exemplo é a concessão de terrenos às grandes empresas do jogo, a qual não é considerada pela maioria dos cidadãos de Macau como uma decisão que prossiga o interesse público. Assim sendo, espero que se possam criar mecanismos que visem a protecção do direito

de acesso à informação da população, e a garantia da concessão de terrenos com base no interesse público.

Com efeito, têm-se registado dificuldades no acesso às informações relativas à concessão de terrenos e à supervisão da situação de aproveitamento dos terrenos concedidos, sendo o primeiro trabalho realizado sobretudo pela Comissão de terras, a qual é composta exclusivamente pelos dirigentes governamentais: o Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, que orienta e preside a Comissão, o Chefe do Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT, o Chefe do Departamento de Urbanização da DSSOPT, o Chefe do Departamento Jurídico da DSSOPT, um representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, o Director dos Serviços de Cartografia e Cadastro, e o Conservador do Registo Predial. São estes sete dirigentes governamentais que possuem o direito de votar, na apreciação dos assuntos em matéria de concessão de terrenos. O Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, por sua vez, foi criado para implementar o princípio de participação pública e garantir o exercício do direito de acesso à informação. No entanto, o mesmo Grupo Consultivo não tem cumprido as suas funções de uma forma satisfatória, pois as sessões de assistência do público aos processos de concessão de terrenos, organizadas por este Grupo, não produziram os efeitos desejados, sendo um bom exemplo para esta afirmação o projecto de construção civil na Avenida Wai Long, em frente do Aeroporto Internacional de Macau, o qual foi autorizado em Junho de 2009, mesmo com a forte crítica dos membros do mencionado Grupo Consultivo. Assim sendo, penso que se deve prestar um esforço maior, no sentido de reforçar as funções das referidas sessões de assistência do público, por forma a garantir a concessão de terrenos com justiça e imparcialidade, assim como o aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM.

Na versão modificada da Lei de terras, está prevista a possibilidade de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, e que as respectivas informações serão publicadas de forma considerada conveniente. Como na proposta de lei não se explicita a forma que será adoptada para assegurar o exercício do direito de acesso à informação dos cidadãos, espero que o Governo possa definir com clareza a obrigatoriedade de realização de sessões com a assistência do público, nos processos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, o que foi sugerido por grande quantidade dos residentes, nas respectivas consultas públicas.

A necessidade de articulação do valor do prémio com os preços verificados no mercado imobiliário é outro assunto em que se foca a minha atenção. Na versão modificada da Lei de terras foram introduzidos dois elementos novos, que precisam de ser tidos em consideração na fixação do montante do prémio, os quais são: a taxa de

inflação, e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. Chamo a atenção para a importância da actualização atempada do valor do prémio, nomeadamente para assegurar o efeito dissuasivo produzido pelas normas referentes às penalizações, pois o montante das multas normalmente é fixado com base no prémio. No ano passado, o Chefe do Executivo afirmou a necessidade de revisão anual dos prémios, directriz que porém não foi seguida pelas autoridades, e, portanto, desde o último ajustamento dos prémios, em Novembro de 2011, até agora, ainda não se procedeu à revisão desejada dos mesmos.

Por fim, queria apontar para a ausência, tanto na versão em vigor, como na versão modificada da Lei de terras, de regulamentos que assegurem a manuseabilidade do processo da transmissão de situações resultantes da concessão, no caso de pedido de empréstimos aos Bancos pelo concessionário do terreno, assim como a protecção dos credores que concedem os respectivos empréstimos. Na realidade, muitos adjudicatários do terreno precisam do apoio dos Bancos para a implementação do respectivo projecto, servindo o terreno concedido como caução da hipoteca. Como a dificuldade na execução da mencionada norma constitui vulgarmente um problema existente na realidade, queria pedir ao Governo para prestar a devida atenção. São estes os aspectos que queria abordar.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Chan Wai Chi: Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. Representantes Governamentais,

Caros Colegas:

Há pouco, muitos Deputados apresentaram as suas opiniões sobre a nova versão da Lei de terras…

Presidente: O que os Deputados apresentaram foram perguntas e não opiniões...

Chan Wai Chi: Sim, sim... Os colegas fizeram muitas perguntas, apresentaram muitas opiniões e mencionaram muitos problemas. Desculpe, Sr. Presidente... Penso que preciso de ter mais cuidado, uma vez que sempre pensava que a reunião de hoje se destinava à discussão e votação na generalidade da proposta de lei em destaque. Como não consigo ajustar imediatamente o meu discurso, em seguida vou expor algumas ideias que tenho em relação ao assunto em análise.

Em primeiro lugar, muitos colegas colocaram já as perguntas em termos jurídico, não vou repetir as mesmas perguntas. Para além das questões jurídicas, existem grandes problemas, merecedores da nossa atenção, em relação à execução da lei. Há pouco... Há colegas que referiram a importância da representatividade da Comissão de Terras, a qual ficou afectada com a substituição do Leal Senado, e do Município das Ilhas, pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Note-se que, tanto no Leal Senado, como no Município das Ilhas, havia um membro eleito por sufrágio directo, o qual podia reflectir as opiniões dos residentes da Península de Macau e das Ilhas, assegurando desta forma a razoabilidade da composição da referida Comissão. Contudo, o Leal Senado e o Município das Ilhas foram eliminados há muito tempo, não se viu qualquer alteração no preenchimento dos membros, na composição desta Comissão, surgiu por isso o problema na sua estrutura, o que gerou prejuízos nas suas funções. Espero que o Sr. Secretário possa prestar atenção a este aspecto.

Em segundo lugar, queria sublinhar a necessidade da criação do mecanismo de assistência pública às sessões de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, por forma a garantir uma maior transparência das informações, bem como uma melhor supervisão sobre o processo de concessão de terrenos, baseada no interesse público. Tenho a expectativa da introdução do respectivo conteúdo na proposta de lei em referência.

Em último lugar, queria manifestar a minha preocupação com a insuficiência de tempo para a apreciação na especialidade da presente proposta da lei. Quando a mesma nos foi entregue, foi-nos dito que o prazo de apreciação terminava em 14 de Dezembro do ano passado. Pensava portanto que a reunião de hoje era só para a apresentação da proposta de lei em causa, é pena que a sua discussão e votação na generalidade só possa acontecer na próxima reunião, e só depois possa ser distribuída à Comissão Permanente, para efeitos de apreciação e análise na especialidade. Isto quer dizer que a respectiva Comissão Permanente tem ainda menos tempo para a apreciação e discussão na especialidade, dos duzentos e nove artigos que compõem a lei em causa. Hoje já estamos a 3 de Janeiro. Espero que o Governo perceba a urgência que temos na aprovação e publicação da versão modificada da Lei de terras, dando tempo suficiente à Assembleia Legislativa para a análise do conteúdo do diploma legal em causa, detectando problemas existentes, de modo a levar, ainda nesta legislatura, o respectivo trabalho a cabo, satisfazendo as necessidades da sociedade. Queria perguntar se o Governo pode prometer, perante os cidadãos, que vai colaborar com a Assembleia Legislativa, de modo que a versão modificada da Lei de terras possa ser publicada nesta legislatura, preenchendo as lacunas existentes na legislação.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Chan Wai Chi, penso que o Senhor estava a apresentar as suas opiniões. Em relação às suas questões, posso afirmar aqui, é exactamente a existência de grande quantidade de artigos na proposta de lei em apresentação, a razão que levou à decisão de a reunião de hoje se destinar apenas à apresentação da proposta de lei em referência. Julgo que é bom proporcionar uma oportunidade para o esclarecimento das dúvidas dos Srs. Deputados, sobre o conteúdo da proposta de lei, e depois é que realizaremos outra reunião, para a discussão e aprovação na generalidade.

Bom... Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

Queria pedir esclarecimento sobre a articulação entre a proposta de lei em destaque e a Lei do planeamento urbanístico, o Regulamento geral da construção urbana e o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, mencionada no ponto n.º 7 da apresentação. Como alguns destes diplomas legais ainda não foram publicados, na discussão não temos referências para a consideração da coordenação entre os mencionados diplomas legais. Sendo assim, para além da insuficiência do tempo, queria perguntar ao Sr. Secretário se a questão da articulação já foi considerada pelos respectivos especialistas, e, portanto, não precisamos de nos preocupar com este aspecto. Queria ainda chamar a atenção para a necessidade de acelerar os respectivos trabalhos, de modo que os referidos diplomas legais, como a Lei do planeamento urbanístico, possam ser aprovados e promulgados nesta legislatura.

Queria também aproveitar esta oportunidade para mencionar a necessidade de introduzir novos membros na Comissão de Terras, ainda que esta tenha sobretudo uma função consultiva, sugestão que apresentei na última discussão sobre as Linhas de Acção Governativa. O Governo não acha que novos membros, provenientes do respectivo sector e com representatividade, podem permitir a execução satisfatória da presente proposta de lei?

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Lam Heong Sang.

Lam Heong Sang: Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

Em primeiro lugar, queria pedir ao Sr. Secretário materiais suplementares que nos possam ajudar a perceber quais são as estipulações que se encontram na proposta de lei em análise, e que são capazes de traduzir as ideias celebradas nos sete princípios introduzidos na nova versão da Lei de terras.

Em segundo lugar, queria pedir o esclarecimento de alguns conceitos novos introduzidos na versão modificada da lei em apresentação, pois é complicada, para nós, a definição de vários tipos de terrenos, designadamente terrenos do Estado (subdivididos em domínio público e domínio privado), terrenos que sejam reconhecidos como propriedade privada, reservas, terrenos urbanos ou de interesse urbano, e terrenos rústicos. Julgo que temos necessidade de compreender bem estas matérias, tanto para a discussão, na generalidade e na especialidade, da presente proposta de lei, como para a análise dos respectivos assuntos no futuro, é melhor haver definições para os diferentes tipos de terrenos. Gostaria também de pedir explicações sobre a distribuição e o aproveitamento destes terrenos, a implicação de outros diplomas legais sobre o mesmo assunto, como o Código Civil, como é mencionado na lei em análise, bem como limitações colocadas ao aproveitamento dos terrenos do domínio público. Para dizer com franqueza, estes assuntos são algo estranho para nós, pois nem temos terrenos, nem experiência de contacto com estas matérias. Assim, quando ouvimos falar das reservas, ficámos preocupados com a possibilidade de desvio de bens nacionais para o tráfico de interesses, ainda que pareça que na proposta de lei em causa há regras que regulamentam a utilização das mesmas. Estes são os esclarecimentos que queria pedir ao Sr. Secretário.

Presidente: Sr. Deputado Lee Chong Cheng.

Lee Chong Cheng: Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

Não vou colocar muitas perguntas. Acho que a apresentação que o Sr. Secretário fez há pouco é demasiado simples, quando comparada com o texto da proposta de lei intitulada "Lei de terras", que contém os 209 artigos. Sem dúvida, a referida proposta de lei é uma lei complicada, por isso, é importante a apresentação do Sr. Secretário, através da qual os Deputados podem obter uma ideia mais clara sobre as principais modificações introduzidas na nova versão da lei. No entanto, parece-me demasiado simples a explicação do Sr. Secretário para um diploma legal com conteúdos tão complicados. Por exemplo, o Sr. Secretário mencionou, na apresentação que fez há

pouco, um maior rigor na apreciação dos requerimentos, e o aperfeiçoamento do regime de concessão de terrenos, não tendo referido, porém, os novos conteúdos da Lei de terras, que permitam a concretização destes objectivos. Penso que a apresentação deve ser mais detalhada, de modo a percebermos melhor as novidades introduzidas, nomeadamente os sete princípios registados no artigo n.º 2, como foi mencionado, há pouco, pelo Sr. Deputado Lam Heong Sang. Em seguida, gostaria de fazer uma ou duas perguntas sobre as matérias abordadas na apresentação.

No ponto n.º 3, o Sr. Secretário apontou que "não é permitida a alteração da finalidade das concessões provisórias ou das novas concessões em que o terreno não foi ainda aproveitado". Queria pedir ao Sr. Secretário para precisar a definição de "projectos não aproveitados". Por exemplo, um projecto é considerado como aproveitado no caso de terem sido cravadas duas estacas? Espero que o Sr. Secretário possa esclarecer este pormenor.

Em relação à estipulação em que se determina que a transmissão superior a 50% do capital social seja considerada como equivalente à substituição da parte no procedimento, ou à transmissão de situações resultantes da concessão, gostaria de perguntar como controla o Governo a situação de a soma dos capitais sociais possuídos pelas sucursais de uma holding ultrapassar 50%, muito embora o capital social possuído por cada uma destas sucursais seja menos do que 50%.

O que referi são exemplos de pormenores que gostaríamos de conhecer melhor.

Queria pedir também ao Sr. Secretário para explicar detalhadamente as relações íntimas entre a proposta de lei em análise, a Lei do planeamento urbanístico e o Regulamento geral da construção urbana, de modo que possamos perceber melhor a lógica por detrás das modificações introduzidas, e que as discussões na generalidade e na especialidade se possam processar com maior facilidade.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Fong Chi Keong.

Fong Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário e as demais autoridades presentes,

Caros colegas:

Depois de ouvir a apresentação do Sr. Secretário sobre a versão modificada da Lei

de terras, fiquei com a sensação de que permanecem na mencionada lei muitos problemas que requerem solução. Tomando como exemplo a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, no caso do desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social, muito embora nade obste, acho que o Governo pode substituir as entidades privadas na realização das mesmas actividades, as quais, como são actividades sem fins lucrativos, não interessam a ninguém. Perante a subida constante dos preços dos imóveis, o Governo tem, sem dúvida, obrigação de fazer as intervenções necessárias, por forma a promover o desenvolvimento saudável do mercado imobiliário. Caso contrário, um dia, a maioria da população vai passar a viver em habitação pública, sendo também um objectivo irrealizável a diversificação adequada da economia do Território, pois deixará de haver espaço para a sobrevivência do sector de construção civil e do sector imobiliário. Se o Governo não aprender com as experiências de Hong Kong, e proporcionar condições para o desenvolvimento dos mencionados sectores, concedendo regularmente terrenos através do lançamento de concursos públicos, o jogo de fortuna ou azar passará a ser a única actividade económica do Território. Nesse caso, não vale a pena definir sete princípios fundamentais na proposta de lei em causa. Na minha opinião, o princípio de igualdade na aquisição de terrenos e o rigor na apreciação dos respectivos requerimentos são contraditórios, exigindo um relatório do estudo de viabilidade do projecto e da avaliação da competitividade da empresa, assim como um orçamento financeiro e o projecto de investimento. Perante esta situação, pergunto como podem sobreviver as pequenas e médias empresas. Com efeito, o que se verifica na realidade de Macau é a predominância, nos respectivos sectores, dos grandes grupos financeiros. Pela razão exposta, não vislumbro que a versão modificada da Lei de terras possa trazer benefícios ao desenvolvimento saudável dos sectores supramencionados.

Na apresentação que fez há pouco, o Sr. Secretário realçou que se ia fazer uma fiscalização mais rigorosa sobre a situação de aproveitamento dos terrenos concedidos, resgatando-os caso se verifique que não tinham sido aproveitados segundo a forma definida no contrato. Queria chamar a atenção para consequências graves, se o Governo tomar as referidas medidas. Note-se que para a implementação do projecto de desenvolvimento do terreno concedido, os promotores comerciais da construção civil contraem normalmente empréstimos junto dos Bancos. Uma vez que o terreno concedido for recuperado pelo Governo, os Bancos que emprestaram o dinheiro dos cidadãos aos comerciantes ficarão prejudicados. Peço ao Governo para considerar a necessidade de protecção dos Bancos, enquanto credores, bem como o facto de o

dinheiro que se emprestou aos promotores comerciais de construção civil ser proveniente de milhares de famílias da RAEM. Por outro lado, acho que o Governo tem também responsabilidade pelo não aproveitamento dos terrenos, pois muitos projectos de desenvolvimento submetidos pelos promotores comerciais de construção civil ficam na gaveta da Administração Pública, a qual nem sequer lhes dá respostas. O Sr. Secretário, com medo de ser acusado de corrupção, tornando-se assim o segundo Ao Man Long, não quer reunir-se com os empresários, nem quer ouvir as suas opiniões. Até foi recusado o pedido do Sr. Deputado Chan Meng Kam de negociar e discutir, com o Sr. Secretário, assuntos sobre projectos de desenvolvimento. Espero que o Sr. Secretário perceba que a área dos Transportes e Obras Públicas é fundamental para o desenvolvimento económico do Território, e que o Sr. Secretário tem a obrigação de dialogar e trocar opiniões com os respectivos empresários. O colega Chan Meng Kam entregou à DSSOPT projectos sobre o desenvolvimento de certos terrenos, concedidos há mais de dez anos, projectos esses que não foram autorizados, e o Sr. Secretário não o quer receber. Perante a acusação do açambarcamento de terrenos e a ameaça de resgate dos terrenos pelo Governo, os respectivos empresários estão preocupados com a perda da caução depositada no Banco. Estes são problemas que requerem solução, a qual não está prevista, nem na Lei do planeamento urbanístico, nem no Regulamento geral da construção urbana, e muito menos no Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, não tendo o último começado sequer a ser elaborado. Posso afirmar aqui que o reordenamento dos bairros antigos só pode ser realizado pela Administração Pública, não tendo os empresários possibilidade de levar o respectivo trabalho a cabo, especialmente em Macau, onde a situação política é complicada.

Na RAEM, segue-se a política de predominância do poder Executivo. Se a aprovação dos projectos depender sempre da vontade dos cidadãos, a maioria dos quais guarda grande ciúme perante o sucesso dos outros, o desenvolvimento económico do Território só pode ser um sonho. Acho que a Administração Pública tem que ser determinante na tomada de decisões, de modo a promover o bem-estar da sociedade e da população... Tal como o que acontece no Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, cujos cinco membros só podem concordar com a decisão do Governo, não sendo admitidas opiniões opostas. Para dizer com franqueza, não queremos ocupar esta posição difícil. Há pouco, os colegas reivindicaram, e muito bem, a abertura de concurso público para a concessão de terrenos, por forma a implementar os princípios da justiça e da imparcialidade, pois estamos fartos da transparência e da justiça aparentes, as quais vão continuar, porém, nesta versão

modificada da Lei de terras.

Sr. Secretário, se desejar verdadeiramente a concretização do objectivo de diversificação adequada da economia de Macau, deve procurar cumprir os sete princípios definidos na proposta de lei em destaque. Depois de lermos os preceitos da nova versão da Lei de terras, sobre a anulação do contrato de concessão no caso de não aproveitamento dos terrenos concedidos, penso que eu e vários Deputados dedicados às actividades de construção civil, precisamos de mudar de ramo, uma vez que vamos perder os terrenos concedidos, enquanto não obtivermos a resposta da DSSOPT aos nossos projectos de desenvolvimento. É esta a justiça realçada pelos Srs. representantes governamentais? Sublinho que nos últimos cinco anos vivo só com o subsídio mensal de quarenta e tal mil patacas, atribuído aos Deputados. Na realidade, já perdemos o espaço para a sobrevivência. Tal como afirmaram alguns colegas, não há critérios uniformizados na apreciação dos requerimentos submetidos, nomeadamente para a alteração dos projectos iniciais. Nesta situação de grande injustiça, é difícil a sobrevivência de parte dos empresários. Pelo exposto, afirmo que é falso o maior rigor na concessão de terrenos e a limitação do poder discricionário do Governo, ou que a versão modificada da Lei de terras vise a solução dos problemas existentes.

O Governo quer baixar o preço dos imóveis, mas não concedeu terrenos para a construção de mais edifícios, pondo-se a aumentar o número das fracções de habitação económica, o que, porém, não representa uma boa estratégia para a solução dos problemas. Daqui a dezasseis anos vamo-nos deparar com um beco sem saída, se continuarmos a…

Presidente: Bom, o Sr. Deputado Fong Chi Keong já está a analisar assuntos que não têm directamente a ver com a matéria agendada para hoje. Há mais Deputados que queiram fazer perguntas? Se não houver, vou pedir ao Sr. Secretário para dar as respectivas explicações…

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Sr. Presidente, como a reunião de hoje não se destina à discussão da proposta de lei, artigo por artigo, vou primeiro responder às perguntas dos Srs. Deputados, de uma forma sintética, de modo a proporcionar uma base para a discussão na generalidade e na especialidade, que se realizará posteriormente, e depois vou pedir aos assessores jurídicos para darem explicações detalhadas sobre algumas normas jurídicas.

Analisando as perguntas apresentadas pelos Srs. Deputados, nomeadamente pelo

Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, pelo Sr. Deputado Au Kam San, pelo Sr. Deputado Ho Ion Sang e pelo Sr. Deputado Mak Soi Kun, constata-se a concentração da atenção no preenchimento das lacunas existentes na versão em vigor da Lei de terras, pela sua versão modificada, e a crítica de que as modificações introduzidas na nova versão da Lei não satisfazem os desejos da população. Na realização dos trabalhos de revisão e modificação da Lei de terras, estávamos conscientes da sua íntima ligação com a Lei do planeamento urbanístico, com o Regulamento geral da construção urbana e com o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, assim como da sua articulação, ainda que menos íntima, com o Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos no âmbito da edificação e do urbanismo, pois o desenvolvimento de uma cidade implica obras de construção civil, para as quais são necessários terrenos e profissionais especializados, bem como normas jurídicas referentes à construção urbana e ao planeamento urbanístico, para não falar da necessidade de reordenamento dos bairros antigos, que é a outra questão que se verifica especificamente no Território de Macau.

Repare-se que, neste momento, ainda não foi promulgada a Lei do planeamento urbanístico. Mesmo assim, não deixou de haver planeamento, pelo Governo, sobre diferentes zonas do Território. Esta é exactamente a razão pela qual foram autorizados certos requerimentos de modificação da utilidade do terreno, e outros requerimentos da mesma natureza não foram deferidos. Reconheço que a Administração Pública tem um poder discricionário bastante grande na regulamentação deste assunto, o que tem sido criticado por alguns cidadãos. Mais tarde, vai-se proceder à discussão e aprovação da proposta de lei intitulada "Lei do planeamento urbanístico", a qual já foi entregue à Assembleia Legislativa. Após a promulgação deste diploma legal, a utilidade que se pretende dar a um determinado terreno tem de respeitar o Plano Director, os Planos de Pormenor e a classificação das categorias de uso dos solos nele mencionados, não podendo nenhum dirigente governamental decidir a modificação da utilidade de um terreno, no uso simplesmente do poder discricionário. Não posso deixar de mencionar a criação, no futuro, do Conselho do Planeamento Urbanístico, que é composto, nomeadamente, por personalidades da sociedade, e que é responsável pela discussão dos referidos assuntos. Assim sendo, depois da publicação da Lei do planeamento urbanístico, muitos assuntos referentes à modificação da utilidade dos terrenos já não são decididos ao nível da Lei de terras.

Acabei de apresentar alguns conteúdos da Lei do planeamento urbanístico, não pretendendo, porém, negar a importância da Lei de terras, para os assuntos relacionados com a modificação da utilidade dos terrenos. Pelo contrário, reforçámos

as respectivas normas, por forma a gerir melhor a questão em referência.

No que diz respeito à volumetria e à altura dos edifícios, estes assuntos, por sua vez, são disciplinados pelo Regulamento geral da construção urbana.

O Sr. Deputado Chan Wai Chi apontou para a falta de tempo para a análise da proposta de lei em destaque. Espero que o mesmo Deputado perceba a articulação entre a Lei de terras, a Lei do planeamento urbanístico, o Regulamento geral da construção urbana e o Regime jurídico do reordenamento dos bairros antigos, que foram elaborados e modificados simultaneamente. No momento actual, a versão modificada da Lei de terras, a Lei do planeamento urbanístico e o Regime jurídico do reordenamento dos bairros antigos, já foram entregues à Assembleia Legislativa, encontrando-se na fase final o Regulamento geral da construção urbana, o qual foi discutido várias vezes no Conselho Executivo. Note-se que determinados regimes, tais como o da expropriação e o da indemnização, são comuns, tanto para a Lei de terras, como para a Lei do planeamento urbanístico e para a Lei de salvaguarda do património cultural.

Talvez os Srs. Deputados pensem que os trabalhos de elaboração, revisão e modificação dos diplomas legais, acima referidos, foram partilhados por profissionais diferentes, o que, porém, não passa de um "bonito" mal-entendido. O facto é que foi sempre o mesmo grupo de colegas da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sobretudo do Departamento Jurídico, do Departamento de Planeamento Urbanístico, e do Departamento de Edificações Públicas, que realizou, durante os últimos anos, os trabalhos relacionados com os diplomas legais supramencionados, inclusivamente o Regime jurídico da acreditação, registo, inscrição e qualificação profissional de técnicos, no âmbito da edificação e do urbanismo. Lembro-vos que este mesmo grupo de pessoas ainda tem que assegurar os trabalhos diários de apreciação e autorização de projectos de construção civil, para não falar da necessidade de realização dos trabalhos de auscultação pública, junto da população e junto do respectivo sector.

Considerando a grande quantidade de trabalho que é preciso realizar pelos profissionais da DSSOPT, na elaboração da Lei de terras, pedimos a colaboração dos peritos e académicos da área de Direito. Sendo muito específico o conhecimento jurídico em matéria de solos, de construção civil e de planeamento urbanístico, a redacção das estipulações concretas foi feita pelos colegas da DSSOPT, os quais têm experiência acumulada durante dezenas de anos. Claro que as opiniões do público, inclusivamente as do respectivo sector, eram indispensáveis para os trabalhos de

revisão e modificação da lei em análise. Sendo assim, realizámos várias auscultações públicas, por forma a recolher opiniões e sugestões. Reitero a importância da articulação entre a Lei de terras e a Lei do planeamento urbanístico, assim como a ligação entre a Lei do planeamento urbanístico e o Regulamento geral da construção urbana, para além da íntima relação entre a Lei de salvaguarda do património cultural e a Lei do planeamento urbanístico. Com vista a garantir a necessária ligação e coerência entre os mencionados diplomas legais, nomeadamente quanto à questão da expropriação e da indemnização, foram os mesmos os funcionários responsáveis pela preparação destes diplomas legais, os quais totalizavam vinte ou trinta pessoas. Sendo assim, penso que os Srs. Deputados compreendem que não foi muito o tempo gasto para a elaboração dos respectivos diplomas legais. Estamos preparados para colaborar com a Assembleia Legislativa, de modo a que as respectivas propostas de lei possam ser aprovadas o mais rapidamente possível, satisfazendo o desejo da população e preparando uma base jurídica para o desenvolvimento futuro da RAEM. A publicação destes diplomas legais é também indispensável para a realização dos trabalhos diários pelos funcionários da DSSOPT. Os Srs. Deputados apresentaram muitas opiniões sobre o poder discricionário, o qual, na minha opinião, é necessário para o Governo impulsionar o desenvolvimento do Território, seguindo o princípio de predominância do poder executivo, tal como referiu o Sr. Deputado Fong Chi Keong. Como é evidente, a concessão e aproveitamento dos terrenos da RAEM têm que acompanhar as políticas definidas, designadamente nas Linhas de Acção Governativa, em cuja discussão os Srs. Deputados participam todos os anos.

Pela razão exposta, na concessão de terrenos não há necessidade de realizar discussões sobre o desenvolvimento da cidade, nomeadamente nas vertentes económica, educacional, cultural e desportiva, pois a definição das respectivas políticas é algo realizado antes, com a recolha de opinião dos cidadãos através de auscultação pública. A concessão de terrenos é dada no respeito das políticas definidas, servindo como apoio para a sua implementação. As decisões sobre a concessão de terrenos, para a concretização dos objectivos definidos, são tomadas tendo em referência um conjunto de diplomas legais. Quanto à dispensa de concurso público na concessão de terrenos para o desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas da educação, cultura, saúde, desporto e serviço social, na qual se foca grande atenção da população, acho correcto fornecer terrenos para a construção das instalações sociais que visem o melhoramento da qualidade de vida dos residentes. Espero que os cidadãos sejam compreensivos na análise deste assunto.

Houve Deputados que apresentaram perguntas sobre a data de entrada em vigor

de três diplomas legais acima referidos, e articulados entre si. Em resposta a estas perguntas, afirmo que existem nestes diplomas legais disposições transitórias que asseguram a ligação entre os mesmos, no caso destes não serem publicados no mesmo dia. Portanto, os Senhores podem ficar descansados.

As explicações mais detalhadas serão fornecidas nas reuniões destinadas à discussão da proposta de lei.

Em seguida, vou pedir à assessora jurídica do Gabinete para esclarecer algumas questões jurídicas.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Há pouco, os Senhores Deputados prestaram atenção à dispensa de concurso público na concessão de terrenos, em relação à qual se notam as seguintes diferenças, entre a versão em vigor e a versão modificada da Lei de terras: na versão em vigor, o concurso público pode ser dispensado quando "a concessão se destine a empreendimentos de reconhecido interesse para o desenvolvimento do Território"; na versão modificada explicitamos, tendo em consideração as experiências acumuladas, quatro situações concretas em que tal é admitido, como actividades que prosseguem o interesse público e que favorecem o desenvolvimento social da RAEM, o desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social (caso esse que foi mencionado, há pouco, pelo Sr. Secretário), a construção de instalações de utilidade pública, tais como a construção da estação de geração de energia eléctrica, os empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, as quais são definidas e publicadas todos os anos, e a participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração, nomeadamente no actual plano de urbanização da Ilha de Coloane.

Relativamente às concessões gratuitas, referidas no artigo 39.º, da proposta de lei em análise, reconheço que o respectivo conteúdo se mantém praticamente idêntico ao da versão em vigor, em que está estipulado que só podem receber concessões gratuitas determinadas entidades, tais como pessoas colectivas de utilidade pública, as quais se distinguem das pessoas colectivas públicas, sendo as últimas criadas para a prossecução do interesse público, através do exercício do poder público, sendo exemplos de pessoas colectivas públicas a Universidade de Macau e o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

As pessoas colectivas de utilidade pública, por sua vez, só podem ser declaradas como tal quando satisfaçam os requisitos definidos no artigo 2.º, da Lei n.º 11/96/M, como por exemplo, o requisito de as associações ou fundações demonstrarem, na

prossecução dos seus fins, a sua utilidade pública.

Considerando que na audiência pública sobre a concessão de terrenos, com a atenção focada sobretudo nas questões em matéria de protecção ambiental, altura e volumetria dos edifícios a construir, dos valores paisagísticos e de ventilação, retirámos da Lei de terras o referido mecanismo, uma vez que os mencionados elementos são regulamentados pela Lei do planeamento urbanístico, em que está prevista a criação do regime de audiências públicas para que a população fiscalize mais o Conselho do Planeamento Urbanístico. Ainda assim, no artigo 113.º, da Lei de terras, está disposto que, em caso de dispensa do concurso público, deve ser divulgado ao público, durante o processo de apreciação e pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerido, designadamente o nome do requerente, a área do terreno pretendido, a sua localização e finalidades e o valor do prémio.

No respeitante às competências de fiscalização da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, definidas na Lei de terras, podemos observar o conteúdo do artigo 176.º, em que estão definidas as atribuições da DSSOPT verificar a situação de cumprimento do procedimento de aproveitamento dos terrenos concessionados. O artigo 102.º, por sua vez, é o artigo em que estão estipulados os pormenores sobre os prazos estabelecidos para a apresentação do projecto de arquitectura e do pedido de emissão da licença da obra, assim como para o início da obra. Em relação à apreciação e autorização dos projectos de obras de construção civil, o respectivo procedimento é definido no Regulamento geral da construção urbana, sendo exigida, nomeadamente, a consideração dos pareceres emitidos por vários serviços públicos competentes.

Com vista a ilustrar as diferenças entre a versão modificada e a versão em vigor da Lei de terras, elaborámos um quadro, o qual foi entregue à Assembleia Legislativa. Penso que os Srs. Deputados podem ter acesso, em breve, a estas informações suplementares. Para além disso, na Nota Justificativa também realçámos as respectivas diferenças, uma das quais é a introdução, na versão modificada da lei em destaque, do novo modelo de concessão de terrenos. Na discussão na generalidade, vamos voltar a explicar, com mais detalhe, as características das duas versões da lei em causa.

Quanto aos conceitos referentes aos terrenos do Estado, domínio público, domínio privado, terrenos rústicos e reservas, vou fornecer as seguintes explicações: o conceito de terrenos do Estado tem a sua raiz no artigo 7.º, da Lei Básica, enquanto no artigo 193.º, do Código Civil, há referências sobre o domínio público e o domínio privado, pertencendo ao domínio público as vias públicas e as praias. Tanto antes, como depois da transferência da soberania de Macau, foram promulgados Decretos-Leis e

Regulamentos Administrativos, para a constituição de Reservas, nomeadamente na Ilha de Coloane (através do Decreto-Lei n.º 3/99/M), e para a instalação da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês (em 2012, através de um Regulamento Administrativo).

Em resposta às perguntas sobre a hipoteca dos terrenos concedidos, afirmo que se trata da hipoteca do direito real, isto é, dos direitos resultantes das concessões, matéria essa que é regulada pelos Decretos-Leis n.º 51/83/M e n.º 26/96/M. No Código Civil há também normas que visam a protecção dos credores, no caso de o indivíduo que contraiu um empréstimo não ter capacidade financeira para devolver o dinheiro emprestado. No artigo 152.º, da proposta de lei em análise, há referências sobre a substituição ou a transmissão, em processo judicial, de situações resultantes da concessão de terrenos. De qualquer maneira, este assunto vai voltar a ser explicado na discussão na generalidade e na especialidade.

Julgo que já respondi praticamente a todas as perguntas… Houve um Deputado que perguntou sobre a definição para "projectos não desenvolvidos". Ora, aqui, o "desenvolvimento" equivale ao "aproveitamento". Segundo o artigo 124.º, da proposta de lei, a prova do aproveitamento de terrenos concedidos faz-se mediante a apresentação pelo concessionário da licença de utilização.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Queria pedir ao Sr. Secretário para esclarecer um ponto que acho fundamental. Há pouco, o Sr. Secretário disse que depois da definição de políticas pelo Governo, mediante a discussão das Linhas de Acção Governativa na Assembleia Legislativa, ou ainda com auscultações públicas, em alguns casos, a concessão de terrenos é o último passo dado para apoiar a implementação das políticas definidas. Portanto, não há necessidade de mais discussão e de consultas públicas, mesmo que se trate de uma concessão, nos terrenos com dispensa de concurso público por razões de interesse público. Acho horrível este gesto do Sr. Secretário, de mexer com o conceito de "supervisão da Administração Pública pela população". Baseando-se neste argumento, o Sr. Secretário anulou todos os mecanismos existentes na Lei de terras, que visam a fiscalização pública e a maior transparência na concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Se estiver enganado, peço ao Sr. Secretário a correcção. Queria apontar para a existência de fiscalização pública a dois

níveis: a nível da definição de políticas, e a nível de concessão de terrenos. Neste caso, a definição de políticas, com consulta pública e com a discussão na Assembleia Legislativa, não significa que a concessão de terrenos para a sua implementação possa estar livre da supervisão da população. É claro que na definição das políticas governamentais nunca são contemplados assuntos referentes aos concessionários dos terrenos destinados à concretização destas políticas. Tomando por exemplo o desenvolvimento do sector turístico, a adesão da população a esta política não implica que se possam conceder terrenos, para a promoção do mesmo sector, com dispensa de concurso público. Este é exactamente o problema existente na realidade, o da concessão de terrenos com dispensa de concurso público, e por preço muito baixo, sob o pretexto de "Empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo". Note-se que os terrenos são recursos preciosos da RAEM, os quais implicam interesses económicos de vários biliões, dezenas de biliões, ou centenas de biliões de patacas. Não sei se a concessão directa do terreno, a um determinado promotor comercial de construção civil, sem abertura de concurso público, é realmente uma forma que visa a protecção do interesse público. Não pretendendo negar a possibilidade deste tipo de operação, reivindico, porém, a necessidade de fiscalização pública do respectivo processo, de modo a impedir a prática de actos corruptivos, inclusivamente o tráfico de grandes interesses. Espero que esta seja apenas uma interpretação errada que fiz, e que o Sr. Secretário não pretenda confundir a lógica e enganar o público. Peço ao Sr. Secretário para restabelecer o mecanismo de supervisão pública na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, por forma a defender o interesse público. Segundo a Lei Básica, a Assembleia Legislativa da RAEM tem competência de debater questões de interesse público. Espero que o Governo tome a iniciativa de criar o respectivo mecanismo, de modo que a Assembleia Legislativa possa exercer, juntamente com a Administração Pública, a função de defesa do interesse público. São estas as questões que queria apresentar na fase de apresentação da proposta de lei em causa.

Presidente: Bom, Sr. Secretário, como não há mais Deputados que queiram intervir, peço-lhe para responder às perguntas do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: No que diz respeito à fiscalização pública, na proposta de lei em referência estão definidos sete princípios, um dos quais é precisamente o da informação ao público e do aumento da transparência dos processos de concessão e ocupação de terrenos. Para além disso, em caso de dispensa do concurso público, está disposto, na mesma proposta de lei, que deve ser divulgado ao público o conteúdo essencial da concessão do terreno requerido,

por forma a garantir a transparência do respectivo processo.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Há pouco não pedi para intervir, o que não significa que não tenha perguntas para fazer. Pelo contrário, tenho muitas dúvidas, cujo esclarecimento pensava pedir mais tarde. Todavia, depois de ouvir a explicação do Sr. Secretário, não posso deixar de pedir-lhe para explicar se o meio adoptado pelo Governo para o aumento da transparência do processo de concessão de terrenos com dispensa de concurso público é simplesmente aquele que está previsto no n.º 3, do artigo 113.º, onde está estipulado que, em caso de dispensa do concurso público, deve ser divulgado ao público, pelos meios adequados, o conteúdo essencial da concessão do terreno requerido, designadamente o nome do requerente, a área do terreno pretendido, a sua localização e finalidades e o valor do prémio. É com grande pena que afirmo que as referidas informações são insuficientes para avaliar se a respectiva concessão do terreno corresponde ao interesse público. Sendo assim, pedimos a criação, segundo o disposto na Lei Básica, de um mecanismo que permita a discussão, na Assembleia Legislativa, dos assuntos sobre concessão de terrenos com dispensa de concurso público, ou até gratuitamente. Se as respectivas concessões forem feitas realmente para prosseguir os interesses públicos, por que é que o Sr. Secretário não expõe, no hemiciclo, todas as informações que justifiquem a necessidade de concessão directa destes terrenos, de modo a assegurar a desejada transparência. Sublinho que o que procuramos não é o poder de apreciação, nem vamos bloquear a concessão de terrenos para a promoção do desenvolvimento do Território, implementando as políticas definidas pela Administração Pública. A discussão dos respectivos assuntos no hemiciclo só vai contribuir para a divulgação das razões que levam à decisão do Governo, bem como para o aumento da credibilidade do mesmo. Este é o primeiro ponto sobre o qual queria pedir o esclarecimento do Sr. Secretário.

Em segundo lugar, queria voltar a pedir a resposta do Sr. Secretário em relação aos dois exemplos que apresentei há pouco, sendo um deles sobre a mudança da utilidade do terreno perto do Edifício Hoi Keng Tin, e o outro sobre a concessão do terreno com dimensão alargada à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau. Queria saber se a versão modificada da Lei de terras pode impedir a ocorrência de problemas semelhantes. Se a resposta for negativa, não encontro razão para apoiar a aprovação da proposta de lei em causa. Como a respectiva resposta pode influenciar a

minha atitude na votação, espero que o Sr. Secretário possa esclarecer a minha segunda dúvida.

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário, por favor.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Tanto na versão em vigor da Lei de terras, como nos respectivos contratos de concessão exclusiva, há cláusulas que impedem, sob pena de recuperação dos terrenos pelo Governo, a mudança da utilidade dos terrenos concedidos para a construção de instalações de utilidade pública, tais como para a construção da estação de geração de energia eléctrica, ou para o estabelecimento de instalações de equipamentos indispensáveis para assegurar a prestação do serviço público de telecomunicações. A mesma norma também é aplicada aos casos de concessão gratuita de terrenos e de concessão de terrenos para o desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos. Esta regra mantém-se inalterada na versão modificada da lei em causa.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Acho bastante importantes as intervenções dos colegas, nomeadamente do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong e do Sr. Deputado Fong Chi Keong. Pelo contrário, a apresentação e as respostas dadas pelo Sr. Secretário são uma grande confusão, as quais não compreendo muito bem. É simples e clara a pergunta apresentada pelos colegas, os quais querem saber se foram introduzidas novidades, na versão modificada da Lei de terras, que possam impedir a ocorrência de actos ilícitos de corrupção. Este também é um assunto que queria perceber melhor. Notei ainda que o Sr. Secretário não costuma responder a todas as perguntas dos Deputados, e teve grande dificuldade em responder à pergunta do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, a qual foi, há pouco, a única pergunta colocada ao Sr. Secretário, não tendo o Senhor tido possibilidade de esquivar-se dela. Fiz quatro perguntas, a nenhuma das quais o Sr. Secretário respondeu, tendo o Senhor optado por responder a outras perguntas. Este é um problema existente actualmente no respectivo regime. A minha primeira pergunta é

simples: existe alguma diferença entre a versão em vigor e a versão modificada da Lei de terras, no que diz respeito à fiscalização do aproveitamento dos terrenos concedidos e à aplicação das respectivas penalizações? Segundo entendo, a DSSOPT é responsável, desde sempre, pela realização das referidas tarefas, não sendo necessário, portanto, introduzir novas normas na versão modificada para garantir uma supervisão efectiva. Não sei qual será a explicação do Sr. Secretário em relação a esta pergunta.

A segunda questão que abordei tem a ver com as diferenças existentes entre as normas definidas nos diplomas legais e as cláusulas celebradas nos contratos individuais, permitindo as últimas o exercício de um maior, ou menor, poder discricionário. Este é um assunto para o qual chamei várias vezes a atenção. Só que o Sr. Secretário nunca fez os respectivos comentários.

Sugeri ao Sr. Secretário, mais do que uma vez, que colocasse na respectiva página electrónica as informações referentes aos terrenos disponíveis da RAEM, de modo a aumentar a transparência do mesmo assunto. No entanto, o Senhor nunca aderiu à minha ideia, tendo anunciado, no ponto n.º 7 da apresentação da presente proposta de lei, que se ia publicar, caso fosse necessário, informações referentes à companhia do requerente do terreno, informações essas que, a meu ver, não são úteis para acabar com os fenómenos de corrupção. Será que o Sr. Secretário acredita que esta é uma medida efectiva para alcançar este objectivo? Sendo assim, temos dificuldade em aceitar as suas explicações. Penso que na discussão na generalidade se vão apresentar muitas dúvidas sobre a mesma proposta. Espero que o Sr. Secretário possa fazer os ajustamentos necessários, de modo que a proposta de lei consiga o apoio dos Deputados.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Tendo ouvido a resposta do Sr. Secretário, não posso deixar de exprimir as minhas opiniões, embora esta sessão não se destine propriamente à discussão da proposta de lei. Há pouco, o Sr. Secretário disse que, segundo as normas definidas na versão em vigor da Lei de terras, é impossível a mudança da utilidade dos terrenos concedidos para a construção de instalações de utilidade pública. Se o que o Senhor disse for verdade, ainda fico mais preocupado com a situação actual da RAEM. É um facto que o terreno PSI, perto do Edifício Hoi Keng Tin, que foi concedido inicialmente com

dispensa de concurso público para a construção de instalações das companhias de autocarros, foi, contudo, utilizado totalmente para a construção de edifícios para a habitação e para o comércio, tendo-se procedido igualmente à transmissão dos direitos resultantes da concessão. Se isto não é permitido pela lei, como foi possível a sua ocorrência? Será que o Sr. Secretário está a insinuar a existência de irregularidades? Se a versão em vigor pudesse impedir efectivamente o aparecimento de numerosos problemas ligados aos solos, não era necessário fazer a revisão e modificação da lei em causa. Ainda que acreditemos na integridade do Sr. Secretário, o Senhor não pode permanecer no cargo durante mais trinta anos, nem a Lei de terras vai ser revista e modificada com frequência, pois decorreram mais de trinta anos desde a sua publicação, em 1980, até à sua revisão e modificação, no momento actual. Assim sendo, o que procuramos é um regime jurídico sem lacunas, que possa bloquear as tentativas de praticar actos corruptivos. E é exactamente esta a pergunta que apresentei há pouco.

Quanto à concessão gratuita de terrenos, são praticamente idênticos o conteúdo do artigo 67.º, da versão em vigor, e o do artigo 64.º, da versão modificada, nos quais está estipulado que "as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista". Quando o Sr. Secretário tiver tempo, pode ir à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau observar a proporção entre o terreno concedido (o qual mede mais de duzentos mil metros quadrados) e a dimensão do terreno em que se construíram edifícios. Depois o Senhor perceberá que em Macau é possível o desrespeito das normas legais, e que há necessidade de preencher as lacunas existentes na Lei de terras, aproveitando a ocasião da sua revisão e modificação.

Presidente: O Sr. Secretário quer fazer comentários? Há mais Deputados que queiram exprimir opiniões ou fazer perguntas? Se não houver, vamos terminar aqui a sessão de apresentação da proposta de lei intitulada Lei de terras. Vamos procurar realizar outra reunião, ainda em Janeiro, destinada à apreciação e votação na generalidade da proposta de lei em referência. Nessa altura, os Senhores Deputados ainda têm tempo para fazer perguntas, exprimir opiniões e sugestões, assim como expor a sua posição em relação à presente proposta de lei.

2013 年 2 月 4 日、5 日

全體會議摘錄

(一般性審議及表決法案)

Extracção parcial dos Plenários de 4 e 5 de Fevereiro de 2013 (Apreciação e votação na generalidade da proposta de lei)

(載於《法律彙編》之《土地法》

中文版第 465~529 頁)

(Constante na Colectânea de Legislação
– Lei de Terras
Versão portuguesa – páginas 541 a 609)

Extracção parcial do Plenário de 4 de Fevereiro de 2013

Presidente Lau Cheok Va: Bom... Em seguida vamos proceder à apreciação e votação na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras", sobre a qual o Sr. Secretário Lau já fez a apresentação noutra ocasião, tendo respondido às perguntas apresentadas pelos Deputados. Darei agora a palavra aos Deputados que queiram pronunciar-se.

Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Exmo. Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

No seguimento das perguntas apresentadas na última reunião, em que o Sr. Secretário Lau fez a apresentação da presente proposta de lei e respondeu às respectivas perguntas... Na reunião de hoje destinada à apreciação e à votação na generalidade da mesma proposta de lei, continuo a concentrar a minha atenção na questão nuclear, que tem a ver com a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, questão essa que tem chamado a atenção da população desde a criação da Região Administrativa Especial de Macau. Nas operações de "caixa negra", sob o pretexto do interesse público, permite-se a concessão de terrenos por preço baratíssimo, mediante a assinatura do Chefe do Executivo. O facto é que em muitos terrenos concessionados com dispensa de concurso público, e por razões de interesse público, foram construídos edifícios de luxo, cujos apartamentos são vendidos por preços altíssimos. O conteúdo da nova Lei de Terras, designadamente do seu artigo 54.º, permitirá a continuação do fenómeno referido, e que é questionado pela maioria dos cidadãos de Macau. Com efeito, de acordo com o artigo 54.º, desde que se satisfaça a condição de "empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo", o respectivo terreno pode ser concessionado simplesmente mediante a assinatura do Chefe do Executivo, sob o pretexto do interesse público, bem como com dispensa de concurso público e de apreciação e discussão pública. Para além disso, o terreno é concessionado mediante o pagamento de um prémio baratíssimo.

Na reunião em que se fez a apresentação da presente proposta de lei e se deram respostas às respectivas perguntas, o Sr. Secretário disse que na Lei de Terras não está

prevista a criação de um mecanismo que permita a assistência pública à apreciação dos assuntos referentes à concessão de terrenos, mas que a Lei do Planeamento Urbanístico estava em elaboração, e era possível que nessa lei se possam encontrar normas sobre a criação do mesmo mecanismo. Na reunião de hoje vamos apreciar também a Lei do Planeamento Urbanístico, na qual, porém, não podemos encontrar conteúdos que possam contribuir para resolver o mencionado problema. Nesse caso, o Sr. Secretário pode pedir ao Chefe do Executivo para assinar o respectivo documento, concedendo terrenos mediante o pagamento de um prémio baratíssimo e com dispensa de concurso público, baseando-se em razões de interesse público, e de "empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo". Só mais tarde, com a publicação, no Boletim Oficial, da notícia sobre a concessão dos terrenos, é que os cidadãos de Macau têm conhecimento do respectivo assunto, não passando o acto de concessão pelo processo de apreciação e discussão pública. Hoje, viemos a constatar que mesmo com a publicação da Lei do Planeamento Urbanístico o problema existente não ficará resolvido, pois a mesma lei não contribui para uma maior transparência na concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Pelo exposto, acho que existem grandes falhas na nova Lei de Terras. Espero que o Governo possa responder às perguntas apresentadas.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

A nova Lei de Terras chegou finalmente à Assembleia Legislativa, depois de termos esperado longo tempo. Com efeito, os trabalhos de revisão e modificação da Lei de terras remontam ao tempo de Au Man Long. Agora, só no tempo de Lau Si Io é que as mesmas tarefas foram levadas a cabo. É de referir que a razão que levou a população de Macau a reivindicar a modificação da lei em discussão tem a ver com as falhas registadas, nomeadamente na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, na concessão gratuita de terrenos, na ausência de normas restritivas sobre o prazo de aproveitamento de terrenos, o que conduz à existência de muitos terrenos desaproveitados, e na possibilidade de modificação indevida da utilização e dos planos de construção civil dos terrenos, para não falar da questão da alienação dos terrenos concessionados. Perante a existência destas falhas, os cidadãos de Macau estão muito insatisfeitos, reivindicando a introdução de alterações na mesma lei. Passados muitos

anos, finalmente foi entregue à Assembleia Legislativa a nova Lei de Terras. No entanto, constatámos que as referidas falhas continuam a existir, sem as lacunas terem sido preenchidas, do que temos muita pena. Tomando como exemplo o artigo 57.º, da Lei de Terras em vigor, em que estão expressas as condições para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, uma das condições é a concessão destinada a empreendimentos de reconhecido interesse para o desenvolvimento do Território. Ora, acho que quase todas as situações podem ser consideradas como situações que satisfazem esta condição. Não é? Após a transferência da soberania de Macau, o Governo da RAEM tratou dos assuntos relativos a centenas de terrenos, e concedeu cento e tal terrenos, de entre os quais, apenas três terrenos foram vendidos em hasta pública, tendo os outros sido concessionados com dispensa de concurso público, por se tratar de "empreendimentos de reconhecido interesse para o desenvolvimento do Território". Na nova Lei de Terras definem-se quatro situações concretas que caracterizam e restringem o significado de "interesse público". Ainda assim, estas quatro características também se podem encontrar na maioria das situações, e portanto o problema persistirá sem poder ser resolvido com a revisão e modificação da Lei de Terras. Vamos tentar analisar uma destas situações, isto é, a situação dos "empreendimentos que se articulam com as políticas do governo". Sendo numerosas as políticas definidas pelo Governo da RAEM, com as mesmas políticas estão articulados quase todos os projectos de desenvolvimento, quer sejam projectos de protecção ambiental, projectos do sector de turismo e lazer, ou projectos ligados à indústria do jogo. Assim sendo, em quase todos os casos os terrenos podem ser concedidos com dispensa de concurso público. Para dizer com franqueza, até agora ainda não pude encontrar nenhum projecto de desenvolvimento que não tenha nada a ver com as políticas do Governo. Esta é uma grande lacuna que persiste na nova Lei de Terras, e que permite a concessão de terrenos por preço baratíssimo. A outra condição definida na nova Lei de Terras para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, é a "construção de instalações públicas", condição essa que me fez lembrar a da concessão do terreno na zona do Patane, onde se encontra o Edifício "Hoi Keng Tin", a uma companhia de autocarros, com dispensa de concurso público, porque se tratava de um projecto de construção de instalações públicas, ainda que os apartamentos nos andares superiores dos respectivos edifícios pudessem servir para fins comerciais e residenciais. Como todos sabem, o referido terreno não foi aproveitado para a construção de instalações públicas, como foi prometido, tendo sido antes aproveitado para a construção de edifícios comerciais e habitacionais, e tendo o adjudicatário obtido grandes lucros. Os factos revelaram-nos claramente que os terrenos concedidos com dispensa de concurso público para a construção de

instalações públicas podem ser depois aproveitados para o desenvolvimento de outros projectos. Com esta definição da mencionada condição, para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, permite-se a aquisição, através de magia, de terrenos por preço muito barato, obtendo-se grandes proveitos financeiros. A "participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração" é a outra situação prevista na nova Lei de Terras, em que é possível a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. No caso muito conhecido que envolveu o adjudicatário de um terreno localizado numa pedreira de Seac Pai Van, o mesmo adjudicatário conseguiu, com dispensa de concurso público, a concessão de mais de vinte mil metros quadrados de terreno, pelo baixo preço de duzentos e tal milhões de patacas, tendo a concessão sido realizada com base na razão de "participação em planos de construção urbanística", e, concretamente, em "planos de urbanização de Coloane". Foi sob este pretexto que se concedeu, por preço baratíssimo, um terreno para uso comercial e residencial, em troca de um terreno de uso industrial, que passou a ser inútil para o seu adjudicatário. Lembro-me muito bem de uma regra inscrita no texto de consulta pública da Lei de Terras, e que é precisamente a de "abertura obrigatória de concurso público para a adjudicação de terrenos de uso comercial". O que se verifica na realidade é, porém, o seguinte: com a excepção dos terrenos destinados ao desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social, os terrenos concedidos com dispensa de concurso público, destinados à construção de instalações de utilidade pública, à implementação dos empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, e à participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração, podem ser todos aproveitados para a construção de edifícios de uso comercial. Se na nova Lei de Terras temos estas normas, não sei como é que os dirigentes governamentais podem proteger os terrenos preciosos da RAEM das ávidas mãos dos comerciantes que querem adquirir terrenos por preço baratíssimo, corrompendo os membros do Governo. Sabemos muito bem que Macau é uma cidade muito pequena, onde são importantes as relações interpessoais. Muitos dirigentes governamentais mantêm relações íntimas com os membros do sector comercial do Território. São todos bons amigos. Nesta situação, se houver lacunas na legislação, quando os bons amigos vierem pedir ajuda, concedemos-lhes terrenos ou não? Portanto, para o Chefe do Executivo e titulares dos principais cargos do Governo poderem recusar os pedidos ilegítimos, é fundamental definir normas rigorosas na lei em análise. Se não existirem lacunas na mesma lei, no caso de os bons amigos pedirem ajudas, os dirigentes governamentais podem recusar apresentando razões fortes: "somos bons amigos, não deve querer que eu transgrida a lei". Assim, podemos

impedir efectivamente o tráfico de interesses, a concessão de terrenos por preço baratíssimo, e o conluio entre funcionários do Governo e os comerciantes, o que se verifica actualmente no Território de Macau. Queria perguntar ao Sr. Secretário o que pensou na elaboração da presente proposta de lei, bem como, por que é que o Senhor não preencheu as lacunas existentes. Há vários tipos de lacunas, tendo eu acabado de mencionar uma delas. Depois de o Sr. Secretário dar as respectivas explicações vou apontar outras lacunas existentes.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra a Sra. Deputada Chan Mei Yi.

Chan Mei Yi: Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Apoiamos a modificação da Lei de Terras, para preencher as lacunas existentes na legislação, no que concerne à concessão de terrenos, aumentando a transparência dos trabalhos de gestão de terrenos, e dando ao público conhecimento dos respectivos assuntos. Queria pedir uma explicação ao Sr. Secretário, e às demais autoridades, sobre uma condição referida no artigo 54.º, para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. No mencionado artigo há referências sobre a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos destinados ao desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas da educação, cultura, saúde, desporto e serviço social. Queria perguntar quais são as estratégias utilizadas pelo Governo para saber se as actividades desenvolvidas para aproveitamento desses terrenos concedidos com dispensa de concurso público são realmente actividades sem fins lucrativos, bem como quais são os meios através dos quais se faz a respectiva fiscalização. Se as respectivas actividades nas áreas de educação, cultura e saúde, tiverem a ver com serviços prestados com cobrança de despesas, como é que a Administração pode saber se se trata de actividades com fins lucrativos ou actividades sem fins lucrativos? Acho que nos trabalhos realizados neste aspecto há ainda espaço para melhoramento. A minha outra dúvida é a seguinte: também é possível conceder terrenos com dispensa de concurso público às companhias privadas, para o desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos, nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social? Acabei de apresentar duas perguntas.

A meu ver, a Lei de Terras deve estar articulada e ser coerente com o conteúdo da

Lei do Planeamento Urbanístico. Como não se encontram as respectivas normas na proposta de lei em apreciação, queria pedir uma explicação ao Sr. Secretário sobre a necessidade da submissão do relatório da avaliação ambiental, na implementação de grandes projectos de construção civil, na construção de arranha-céus, e na construção de prédios nas zonas periféricas dos monumentos classificados como património mundial.

Obrigada.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Sr. Presidente,

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

No Plenário da Assembleia Legislativa, realizado em 3 de Janeiro, em que o Sr. Secretário fez a apresentação da presente proposta de lei, o Senhor enfatizou que a Administração introduziu, com alto grau de transparência e cientificidade, um conjunto de modificações na Lei de Terras, que está em vigor há mais de trinta anos, o que, contudo, não podemos constatar analisando a proposta de lei em destaque. Na história destes treze anos da Região Administrativa Especial de Macau, registaram-se muitos problemas referentes à concessão e à utilização de terrenos, nomeadamente a falta de transparência na gestão dos recursos de solos, na concessão de terrenos, na autorização da alienação, e na definição do valor dos prémios. Não pretendo fazer aqui uma enumeração exaustiva das falhas existentes. Fora de toda a expectativa, na nova Lei de Terras, preparada trinta e tal anos após a promulgação da lei original, permanecem normas, designadamente o artigo 54.º (analisado há pouco por vários colegas), em que está prevista a possibilidade de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, o que é claramente irrazoável. De facto, existem muitas lacunas na proposta de lei em discussão, as quais permitirão a ocorrência de grandes crimes de corrupção, no seguimento do crime de Ao Man Long. Não percebo a razão pela qual o Sr. Secretário não preencheu as lacunas existentes com seriedade, aquando da introdução das modificações.

Sabemos que o Governo da RAEM dispõe de um instrumento para a garantia de transparência nas acções governativas, nomeadamente na concessão de terrenos, o qual é precisamente a audição pública sobre um assunto de interesse público. No entanto, na proposta de lei em causa não há referências sobre a realização de audiências, com

vista a garantir a desejada transparência, permitindo aos cidadãos conhecer dos assuntos ligados à gestão de terrenos. Não sei qual é a atitude do Governo sobre a utilização do referido instrumento. Fiquei com pena ao verificar que na nova Lei de Terras não há novidades que permitam um aperfeiçoamento.

Com efeito, depois da análise cuidadosa da proposta de lei em apreciação, não consegui encontrar nenhuma novidade que possa reflectir o alto grau de transparência e a grande cientificidade, mencionados pelo Sr. Secretário no Plenário da Assembleia Legislativa realizado em 3 de Janeiro. Mudar para que tudo fique na mesma – esta é a impressão que tenho sobre a nova Lei de Terras. Não sei se o Sr. Secretário me pode apontar as estipulações em que podemos encontrar a referida novidade, bem como as normas que podem garantir a protecção dos recursos de solos da RAEM. Volto a pedir às autoridades para colocar na respectiva página electrónica todos os terrenos desaproveitados na RAEM, fornecendo informações sobre a localização destes terrenos, indicando quais são os terrenos concessionados, quando é que o foram, bem como, quais são os terrenos que serão recuperados pela Administração, pedido esse que foi repetidamente apresentado ao Governo pelos colegas da Assembleia Legislativa. É de referir que o aumento do grau de transparência das informações sobre os terrenos pode contribuir para impedir a ocorrência de grandes crimes de corrupção. Estes são trabalhos que devem ser realizados. Porém, até agora não podemos verificar esforços envidados neste sentido.

Queria também apontar para o longo tempo de espera pela apreciação e autorização de projectos de construção civil, o que impede o desenvolvimento do Território. Chamo a atenção para a necessidade do abandono da cultura de "meter cunhas" e de corrupção, pois actualmente na RAEM só recorrendo a meios destes é que se pode conseguir uma autorização rápida das plantas de construção civil. Penso que na proposta de lei em apreciação há que se explicitar as respectivas regras, acabando com as práticas injustas que prejudicam os interesses dos comerciantes locais que respeitam a lei.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Chan Wai Chi: Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Penso que o objectivo da revisão e modificação da Lei de Terras é o preenchimento das lacunas existentes na concessão e na utilização de terrenos, o aperfeiçoamento do mecanismo que regulamenta a utilização dos terrenos concessionados, e o reforço dos trabalhos de fiscalização (de modo que a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, possa cumprir a sua função de supervisão, protegendo os interesses públicos, pois ouço os colegas dizer que a única coisa que os membros da mesma Comissão fazem nas respectivas reuniões é acenar a cabeça, concordando com as decisões tomadas pela Administração). Depois da análise de todas as estipulações (as quais são bastantes) da nova Lei de Terras, entregue à Assembleia Legislativa, constatei, com muita pena, que as falhas existentes não foram corrigidas, e que continuam a existir muitos conteúdos vagos e com falta de clareza. Parte destes problemas foi mencionada há pouco pelos colegas. Queria exprimir as minhas opiniões apenas sobre a troca de terrenos, na esperança de ouvir a explicação do Sr. Secretário Lau. Comparando as disposições sobre a troca de terrenos, registadas na versão em vigor e na nova versão da Lei de Terras, não descobri diferenças substanciais. Sendo assim, acho que há necessidade de chamar a atenção para muitos casos de trocas de terrenos, realizadas ultimamente, sob o pretexto de preservação de monumentos, de promoção do desenvolvimento da cidade de Macau, ou de apoio à construção de habitação pública. É de sublinhar que estas acções de troca de terrenos foram realizadas sob condições injustas, o que pode ser provado pelos seguintes exemplos: a troca de um terreno situado numa zona industrial, e concretamente na Avenida Venceslau de Morais, por outro terreno localizado numa zona residencial, o qual se destina à construção de um edifício alto, de uso comercial e habitacional; e a concessão, por preço baratíssimo, de um terreno de uso comercial e residencial, em troca de um terreno de uso industrial, situado numa pedreira de Seac Pai Van, que passou a ser inútil para o seu adjudicatário. A Administração Portuguesa concedeu o referido terreno para a armazenagem de utensílios industriais e materiais destinados à extracção de pedra. Quando já não havia mais pedra para extracção na respectiva zona, a mesma pedreira devia ser devolvida ao Governo. Não percebo por que é que a Administração concedeu um terreno de uso comercial e residencial, em troca do referido terreno de uso industrial. É possível que o Sr. Secretário Lau se queixe da inexistência de normas jurídicas que permitissem o tratamento mais adequado dos mencionados casos. No entanto, na nova Lei de Terras, entregue à Assembleia Legislativa, continuam a estar ausentes critérios claros para a troca de terrenos, sendo os respectivos prémios fixados por regulamentos administrativos a publicar. Como consequência disso, não temos conhecimento da fórmula utilizada para o cálculo dos prémios. É de alertar que neste aspecto não se registam na nova Lei de Terras melhoramentos, em relação à lei em vigor. Assim

sendo, acho que não se alcançaram os objectivos que se pretendiam atingir com a preparação da nova Lei de Terras: de protecção dos recursos públicos, de garantia da utilização razoável dos mesmos recursos, e de impedimento da usurpação destes recursos pelos indivíduos que se aproveitam das lacunas existentes na legislação vigente. Penso que os diversos sectores da sociedade de Macau vão apresentar opiniões sobre o conteúdo da proposta de lei em discussão. Resta saber se se pode garantir - falamos aqui outra vez das garantias - o preenchimento das lacunas existentes, o aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão, e sobretudo da participação pública, o impedimento da perda e do desaproveitamento dos recursos de solos da RAEM, originária da partilha de interesses por um pequeno grupo de indivíduos.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Ho Ion Sang.

Ho Ion Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Na reunião de hoje, destinada à discussão na generalidade da proposta de lei intitulada "lei de terras", vou concentrar a minha atenção nos sete princípios registados no artigo 2.º, designadamente no princípio da informação ao público, trocando opiniões com o Sr. Secretário. De acordo com o referido princípio, deve-se elevar a transparência dos trabalhos administrativos, através de formas adequadas, para o acesso do público à informação, nos processos de concessão e ocupação de terrenos. De facto, até ao momento actual, os processos de concessão e ocupação de terrenos têm sido pouco transparentes, nutrindo a sociedade civil de Macau uma grande desconfiança nas políticas de terras definidas pelo Governo. A nova Lei de Terras não corresponde às expectativas da população, quer no que diz respeito ao tempo da entrega (pois foi entregue à Assembleia Legislativa depois de grande demora), quer no que concerne ao conteúdo da mesma proposta de lei. Não obstante a celebração na lei em análise do princípio da publicidade, o que exige o aumento da transparência dos trabalhos administrativos, e a garantia do acesso público às informações relativas aos processos de concessão e ocupação de terrenos, para além da estipulação expressa sobre a publicação, no Boletim Oficial da RAEM, da tomada de decisões referentes à concessão de terrenos, na nova Lei de Terras não se encontram regimes concretos e

claramente definidos, e que possam garantir a transparência dos processos de concessão de terrenos, sobretudo no caso de concessão com dispensa de concurso público. Sendo assim, se os Deputados também têm dificuldade em obter informações sobre a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, muito menos os cidadãos em geral podem ser informados dos mesmos assuntos. Como consequência da falta de mecanismos efectivos para garantir a transparência dos respectivos processos, os residentes de Macau vão continuar a ter desconfiança no Governo. A Administração criou o regime de audição pública sobre a concessão de terrenos, de cuja eficácia a população tem dúvidas. É de alertar que a falta de transparência não só se regista na concessão de terrenos, como também nos casos de modificação da utilidade dos terrenos concessionados, e na troca de terrenos, sendo mais grave a falta de transparência nestas últimas duas situações. Normalmente só vemos a publicação, nos respectivos despachos, das decisões referentes à troca de terrenos e à modificação da utilidade dos terrenos concedidos, não havendo conhecimento dos motivos em que se baseiam as decisões tomadas. Nesse caso, é natural que a sociedade civil não acredite no Governo, duvidando do tráfico de interesses. Pese embora o facto de a Administração possuir um poder discricionário na utilização dos terrenos, é claro que o Governo deve estar sujeito à supervisão dos cidadãos. Portanto, acho que a Administração Pública deve proceder a estudos aprofundados, tomando medidas para o acesso do público às informações relativas aos terrenos, nomeadamente sobre os processos e os fundamentos para a concessão e ocupação de terrenos, para a troca de terrenos, e para a modificação da utilidade dos terrenos concessionados. Na segunda consulta pública sobre a Lei de Terras foi recolhida a sugestão da criação do respectivo regime de audiência pública, conteúdo esse que, no entanto, não foi incluído na proposta de lei em discussão. Assim, queria pedir ao Sr. Secretário que explicasse a razão para a rejeição da mencionada sugestão. Queria sugerir ainda a criação de uma base de dados sobre os terrenos da RAEM, a qual permitirá o aproveitamento efectivo dos recursos do solo da RAEM, bem como a valorização dos mesmos recursos mediante a articulação entre o seu aproveitamento e o desenvolvimento socioeconómico do Território. A criação da mencionada base de dados, de que a Administração não dispõe neste momento, pode contribuir para a ordenação e análise sistemáticas dos dados provenientes de fontes diferentes, diminuindo a possibilidade de imprecisão, resultante, nomeadamente, da repetição na recolha de informações, promovendo a gestão efectiva dos recursos de solos, e elevando o respectivo grau de transparência. Através da referida base de dados os cidadãos podem supervisionar todo o processo de planeamento e de tomada de decisão em matéria de terrenos. Espero que o Sr. Secretário possa comentar esta sugestão, que pode garantir o exercício do direito à informação pelos cidadãos, os quais, com as dúvidas esclarecidas, deixarão de duvidar da existência de fenómenos de conluio entre funcionários do Governo e

comerciantes, assim como do tráfico de interesses respeitante a terrenos. Estas são as opiniões que queria exprimir sobre o direito à informação dos cidadãos, na expectativa de obter a resposta do Sr. Secretário.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Sio Chi Wai.

Sio Chi Wai: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário Lau,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria exprimir as seguintes opiniões sobre a nova Lei de Terras:

Na análise da nova Lei de Terras, notei a importância dos sete princípios plasmados no artigo 2.º, da mesma lei. Penso que na discussão da proposta de lei em causa temos que prestar muita atenção a estes sete princípios, pois foi com base neles que se realizaram os trabalhos de revisão e modificação da Lei de Terras em vigor, bem como se devem aproveitar os recursos de solos da RAEM. Na discussão da lei em análise, primeiro devemos verificar se concordamos com as ideias celebradas nos referidos princípios, e depois é que examinaremos se o conteúdo concreto da proposta de lei é coerente com estas ideias. Merecem a nossa atenção as seguintes novidades que se podem encontrar na nova Lei de Terras: o reforço da fiscalização dos terrenos desaproveitados e dos respectivos mecanismos de penalização, o aumento do valor dos prémios, a elaboração de estratégias para combater actos de ocupação ilegal dos terrenos da RAEM, o aperfeiçoamento do regime de concessão de terrenos, e o maior rigor no tratamento dos assuntos referentes à modificação da utilização e à alienação dos terrenos concessionados. Tendo em consideração as mencionadas modificações introduzidas, pode admitir-se que a nova versão da Lei de Terras veio dar resposta às exigências da sociedade civil, nomeadamente no respeitante à matéria da concessão de terrenos. Pela razão exposta, apoio a aprovação na generalidade da proposta de lei em apreciação. Há pouco, vários colegas questionaram a permanência, na versão modificada, do conteúdo sobre a possibilidade de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Analisando a proposta de lei a partir de outra perspectiva, verifica-se nela a consagração da norma de abertura obrigatória de concurso público para a concessão de terrenos, com a excepção dos casos em que é permitida a concessão com dispensa de concurso público. Resta saber o porquê da necessidade de

reservar espaços para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Na minha interpretação, a previsão desta possibilidade tem a ver com a necessidade de sustentabilidade do desenvolvimento da RAEM, prevista no primeiro dos sete princípios constantes no artigo 2.º. Se não reservássemos a possibilidade de excepções à regra de abertura obrigatória de concurso público na concessão de terrenos, não podíamos ultrapassar dificuldades eventuais, por causa da possível contradição entre a forma prescrita para a concessão de terrenos e o princípio da sustentabilidade. Por outras palavras, a previsão da possibilidade de concessão de terrenos com dispensa de concurso público representa um acto de criação de condições favoráveis para a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável do Território. Percebendo esta razão, apoio a regra de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Apesar disso, reconheço a necessidade de eliminação da preocupação dos Deputados da Assembleia Legislativa, em especial, e dos cidadãos de Macau em geral, com a possível injustiça na concessão de terrenos por causa da dispensa de concurso público. Penso que na discussão na especialidade, a realizar no âmbito da Comissão Permanente, se deve prestar suficiente atenção à necessidade de aumento de transparência dos processos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, criando mecanismos que permitam a participação pública nos respectivos processos, assim como a divulgação atempada das informações sobre as razões com base nas quais se faz a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Espero que na discussão na especialidade a Comissão Permanente responsável possa prestar muita atenção a este aspecto.

Estas são as opiniões que queria exprimir.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Queria pedir uma explicação do Sr. Secretário sobre as seguintes estipulações da nova Lei de Terras.

No n.º 2, do artigo 60.º e no n.º 2, do artigo 70.º, da proposta de lei em apreciação, há referências sobre a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos rústicos, e na concessão de terrenos fundada na promoção da protecção ambiental. Estou preocupado com a definição destas regras, sobretudo porque ultimamente se têm registado na sociedade de Macau discussões sobre os critérios

utilizados para distinguir, na ausência da Lei de Protecção Ambiental e no âmbito da concessão de terrenos, projectos de desenvolvimento ecológicos de projectos que não têm essa característica. Sendo a protecção ambiental um aspecto muito importante para a competitividade de uma região, a sua promoção é indispensável, sobretudo quando queremos transformar Macau num centro mundial de turismo e lazer, e numa cidade propícia para viver. Não sei como se pode resolver a contradição entre a ausência da Lei de Protecção Ambiental e a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos. Na proposta de lei em análise, menciona-se muitas vezes a necessidade de aproveitamento suficiente do domínio público. Assim, tendo em consideração a sugestão que o Primeiro-Ministro Wen Jiabao apresentou à RAEM e ao Interior da China, de aproveitamento dos espaços subterrâneos, no caso de não haver conflito com as disposições do Regulamento Geral da Construção Urbana e da Lei do Planeamento Urbanístico, sugiro criar mais parques de estacionamentos nos edifícios da Administração Pública ou nas habitações públicas (assim não existe o problema de conluio entre funcionários do Governo e os comerciantes), sobretudo nos andares superiores, uma vez que devido às características dos solos do Território e ao alto custo implicado (alto custo esse que só as empresas de capital estrangeiro conseguem suportar), só devemos construir dois ou três andares, no máximo, por baixo da superfície do terreno. Caso contrário pode-se afectar os edifícios vizinhos, os quais podem não ter sido construídos no respeito às normas estabelecidas. Temos de ser cautelosos, visto que o referido problema é de difícil solução. Se construíssemos prédios com cinco pisos subterrâneos, afectava-se de certeza a estabilidade das fundações dos edifícios vizinhos. Na ocorrência deste tipo de problemas, teríamos que suspender as respectivas obras de construção, procurando formas para resolver o problema, ou seja, o buraco que cavámos no chão. Temos necessidade de construir mais parques de estacionamento. No entanto, se os criarmos nos andares superiores teremos o problema da limitação da altura dos prédios. Falamos sempre da poupança de energias e da diminuição da poluição. Com vista a atingir este objectivo, podemos construir edifícios com um pé-direito de três metros por andar, em vez de dois metros e setenta centímetros. Assim, pode-se aproveitar melhor a luz natural e permitir uma melhor circulação do ar, bem como tornar possível a utilização de ventoinhas de tecto, poupando muita da electricidade gasta com o ar condicionado. É de referir que na Alemanha a unidade utilizada para o cálculo do tamanho de uma casa é o metro cúbico e não o metro quadrado, o que demonstra que casas com pé-direito maior são mais confortáveis para habitar. Acho que este conceito deve ser introduzido na construção de prédios em Macau, que pretende ser uma cidade internacional propícia para viver. Muitos deputados da Assembleia Legislativa pediram para o melhor aproveitamento dos terrenos da RAEM, tendo a mesma opinião sido apresentada no Parecer da respectiva Comissão Permanente. Com o intuito de atingir este objectivo, para além de

sugerir a construção de mais parques de estacionamento e de edifícios com pé-direito de três metros por andar, ainda sugiro a arborização do terraço dos edifícios, a qual é, sem dúvida, um meio efectivo para a protecção ambiental, poupando energia, nomeadamente electricidade, e reduzindo a poluição do ar. Isto está provado pelas experiências de muitos países desenvolvidos, designadamente da Alemanha, em cujo meio urbano mais de 50% dos edifícios têm o terraço arborizado. Espero que o Governo possa tomar a iniciativa de realizar este tipo de trabalhos, com vista a alcançar o objectivo de melhor aproveitar os terrenos do Território. Com o objectivo de impulsionar a generalização da arborização do terraço dos prédios, peço que haja suficiente flexibilidade na execução do Regulamento Geral da Construção Urbana, especialmente no que diz respeito à altura dos edifícios. Penso que os dirigentes governamentais sabem que mesmo para plantar arbustos pouco altos é preciso uma camada de solo de sessenta a cem centímetros, sendo necessário uma camada de solo de vinte centímetros para o crescimento normal de ervas. Sendo assim, se a Administração puder permitir a construção de edifícios mais altos, de modo a permitir a arborização do seu terraço e o aumento do pé direito dos seus andares, contribuirá muito para a protecção ambiental. Se para a arborização do terraço é preciso pagar para aí colocar uma camada de solo, e o respectivo edifício tiver de ter menos um piso, caso contrário o prédio ultrapassaria a altura permitida, o Governo não está a apoiar as iniciativas de protecção ambiental. Se for assim, ninguém arboriza o terraço. Espero que a Administração seja audaciosa e tenha coragem para quebrar com a tradição. Se as autoridades autorizarem a construção de prédios com uma maior altura (três metros mais alto), podemos construir edifícios com dez andares com pé-direito de três metros por andar, em vez de dois metros e setenta centímetros. Penso que o Governo não precisa de ter a preocupação de que edifícios muito altos possam impedir a luz natural nas vias públicas, uma vez que Macau é diferente de Portugal e da Europa em geral, onde neva no Inverno.

Em Macau faz sempre muito sol, especialmente no Verão. Nessa estação os edifícios altos podem até fornecer frescura aos transeuntes que circulam nos passeios. Peço à Administração a maior flexibilidade no tratamento deste assunto, por forma a melhor aproveitar o domínio público. O ideal é que os respectivos serviços públicos possam recolher fundamentos científicos para apoiar a concretização das referidas ideias, de modo a livrarmo-nos da crítica de conluio entre funcionários do Governo e empresários. Tal como referi há pouco, no n.º 2, do artigo 60.º, está disposto que o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se fundamente na promoção da protecção ambiental. Não acho muito fácil a execução desta disposição da lei em causa, perante a ausência de uma Lei de Protecção Ambiental, pois há mesmo muitas discussões sobre o resultado da avaliação de impacto ambiental. Enquanto toda a

população exige imparcialidade e justiça na concessão de terrenos, queria saber quais são os critérios utilizados para distinguir os projectos ecológicos. Como não podemos parar com os trabalhos de promoção da protecção ambiental, muitos terrenos foram concedidos com base nesta razão. A propósito disso, queria ouvir a opinião do Sr. Secretário. Perante a escassez de terrenos, os quais são extremamente preciosos, volto a sugerir a transformação do Departamento de Gestão de Solos em Direcção dos Serviços de Gestão de Solos, e a contratação de mais peritos para gerir melhor os terrenos existentes, por forma a conseguir uma maior eficiência na realização dos respectivos trabalhos. Acho que a Administração Pública tem que estar a par do desenvolvimento do Território, o qual é como um pardal, tem todos os órgãos principais apesar de ser pequeno. Na minha opinião, vale a pena investir mais recursos para reforçar os respectivos trabalhos, os quais podem trazer muitas vantagens ao desenvolvimento do Território, como um supermercado pode trazer muito mais lucros ao seu dono do que uma mercearia. Como o Departamento de Gestão de Solos tem que gerir muitos documentos legais, nomeadamente os contratos de arrendamento de terrenos, para além de realizar trabalhos muito importantes na concessão de terrenos, há toda a necessidade de criar uma equipa profissional específica para o tratamento dos respectivos assuntos. Peço a reforma da Comissão de Terras e do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, os quais foram criados há muito tempo. Penso que é altura para o seu alargamento, incorporando profissionais das áreas do Direito e da protecção ambiental, de modo que o Governo possa ouvir mais opiniões profissionais na elaboração das políticas de solos, assim como executar efectivamente a nova Lei de Terras. Sugere-se que os membros do mencionado Grupo sejam nomeados pelo Governo e pelas respectivas associações, e bem assim eleitos através do sufrágio directo. Queria também aproveitar esta ocasião para apontar para a necessidade de actualização dos membros do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, alguns dos quais já deixaram de ser dirigentes das associações a que pertencem, pois os novos dirigentes devem assistir às respectivas reuniões em representação da associação que dirigem. Eles têm melhores condições…

Presidente: Sr. Deputado Mak Soi Kun...

Mak Soi Kun: … para comunicar as novidades aos membros da associação a que pertencem.

Presidente: Sr. Deputado Mak Soi Kun, como estamos a realizar a discussão na generalidade da proposta de lei em causa, não convém abordar aspectos demasiado minuciosos.

Mak Soi Kun: Está bem. Desculpem. Se for assim, termino aqui a minha

intervenção, aguardando a resposta do Sr. Secretário.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Lam Heong Sang.

Lam Heong Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

A revisão e modificação da Lei de Terras foram exigidas e aguardadas pela população de Macau durante muitos anos, com a esperança de que a nova lei viesse a preencher as lacunas existentes no actual regime de terras, acabando com a situação de tráfico de interesses e de conluio entre funcionários do governo e empresários, bem como para satisfazer as necessidades sentidas na nova época de desenvolvimento do Território. Passados mais de dez anos após a transferência da soberania sobre Macau, hoje em dia os terrenos são os recursos mais preciosos da RAEM. Esperamos que os recursos de solos possam ser aproveitados da melhor forma possível, para além de exigirmos a transparência no processo da sua utilização. No artigo 2.º, da proposta de lei em discussão, estão definidos sete princípios para a concessão e aproveitamento dos terrenos do Estado na RAEM, e para cuja implementação acho que é necessário criar estipulações concretas. Espero que na discussão na especialidade possamos ver, na proposta de lei em discussão, regras concretas que garantam o cumprimento destes sete princípios. Por outro lado, acho pouco clara a definição dos conceitos referentes ao estatuto e à natureza dos terrenos, como os conceitos "domínio público" e "domínio privado", dos terrenos do Estado, assim como o conceito "terrenos urbanos" e "terrenos rústicos". Percebemos o que são terrenos de propriedade privada, os quais devem ser terrenos pertencentes a particulares. No entanto, não compreendemos a distinção entre o domínio público e o domínio privado. Apesar de actualmente em Macau nem ser permitida a criação de galinhas, há necessidade de regulamentar bem assuntos ligados aos terrenos rústicos, explicitando, por exemplo, se um cidadão tem possibilidade de requerer ao Governo um terreno rústico para o cultivo orgânico de produtos agrícolas, actividade que hoje em dia permite a obtenção de lucros bastante grandes. Apoio a modificação da Lei de Terras, nutrindo a esperança de que na discussão na especialidade sejam acrescentados conteúdos que permitam uma maior transparência e uma melhor gestão dos terrenos, os quais são os recursos mais

preciosos da RAEM. Espero que o Governo possa assumir uma atitude mais aberta, ouvindo as opiniões dos Deputados, e optimizando os processos, nomeadamente de concessões gratuitas e de transmissão de terrenos. Reparem que perante a grande desconfiança da população em relação à gestão de terrenos pelo Governo, e a acusação da existência de tráfico de interesses e conluio entre funcionários do governo e empresários, há necessidade de definir normas específicas que visem o preenchimento das lacunas existentes, e a salvaguarda do interesse público da RAEM. É de sublinhar a importância da Lei de Terras para o desenvolvimento de Macau, que é um território de pequena dimensão. Se a lei determinasse que todos os terrenos da RAEM fossem vendidos a particulares, e os quais tivessem o direito de não desenvolver os terrenos adquiridos, chegar-se-ia ao fim do Território. Espero que o Governo tenha em consideração os problemas referentes aos solos, verificados durante vinte e tal anos em que a antiga Lei de Terras está em vigor, criando um regime que respeite os princípios de justiça e de transparência, por forma a levar a cabo, de um modo satisfatório, o trabalho de revisão e modificação desta lei, o que é de importância fundamental. Estas são as opiniões que queria exprimir.

Presidente: Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

Kwan Tsui Hang: Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo:

Esta já é a segunda sessão em que se aprecia na generalidade a nova Lei de Terras, tendo os Deputados concentrado a sua atenção nas questões do preenchimento das lacunas existentes na legislação, no que diz respeito à gestão de terrenos, à restrição do poder discricionário dos dirigentes governamentais (o qual é considerado pela população de Macau como grande demais), ao direito da população ao acesso à informação, à actualização atempada dos prémios, e dos critérios e mecanismos que permitem a definição do interesse público, em o nome do qual se dispensa de concurso público a concessão de alguns terrenos. Se o Sr. Secretário não conseguir esclarecer as dúvidas sobre estas questões, não convencerá os Deputados a votarem a favor da presente proposta de lei, mesmo discutindo por mais cinco horas. Analisando os sete princípios previstos no artigo 2.º, nomeadamente sobre a transparência na gestão de terrenos e o direito de acesso a informação, perceber-se-á que o que é aberto ao público são apenas as informações sobre os concessionários dos terrenos. A publicação destas informações, porém, não permite a participação verdadeira do público nos

processos de concessão de terrenos. Estando a Lei de Terras em vigor há mais de trinta anos, têm sido registadas profundas modificações quanto às condições socioeconómicas de Macau. Com o desenvolvimento do Território a grande velocidade, actualmente, já quase não existem terrenos disponíveis na RAEM, tirando a excepção dos cinco terrenos que vão ser conquistados pelos aterros. Com efeito, a população depositou grande esperança na possibilidade de que o Governo fosse o verdadeiro defensor dos interesses da RAEM, aguardando a conclusão dos trabalhos de revisão e modificação da Lei de Terras. Na expectativa dos cidadãos, os terrenos devem deixar de ser recursos para investimento mercantil e para a obtenção de lucros, sendo a sua verdadeira função a promoção do desenvolvimento sustentável do Território. Há pouco, alguns colegas, nomeadamente o Sr. Deputado Sio Chi Vai e o Sr. Deputado Lam Heong Sang, perguntaram quais são as normas legais, previstas na proposta de lei em análise, que podem assegurar o cumprimento dos sete princípios previstos no artigo 2.º, desta proposta de lei. Se estas dúvidas não ficarem esclarecidas, penso que não é possível a aprovação da mesma proposta de lei. Apoio a revisão e modificação da Lei de Terras, a qual está em vigor há trinta e tal anos. No entanto, acho que o Governo tem a obrigação de fazer a promessa perante os Deputados, mostrando-lhes que a Administração Pública está determinada, e vai desenvolver esforços para introduzir modificações na lei em referência, de modo que o seu conteúdo possa ser aperfeiçoado e possa passar a estar em harmonia com o espírito dos sete princípios mencionados. Na apresentação da proposta de lei em discussão, o Sr. Secretário referiu sete pontos principais, e que orientam os trabalhos de modificação da Lei de Terras, os quais não são traduzidos, até agora, nas disposições da mesma proposta de lei. Se o Sr. Secretário puder mostrar aos Deputados um cenário de que mais tarde, depois da aprovação na generalidade desta lei, o Governo vai aperfeiçoar o conteúdo das respectivas estipulações, assumindo uma atitude aberta e ouvindo as opiniões dos Deputados, tal como pediu o Sr. Deputado Lam Heong Sang, de modo que a concretização dos mencionados sete pontos possa ser garantida, penso que os colegas vão optar por apoiar o mesmo diploma legal. Estas são as opiniões que queria apresentar.

Obrigada.

Presidente: Sr. Deputado Chui Sai Peng.

Chui Sai Peng: Obrigado, Sr. Presidente.

Exmo. Sr. Secretário:

Há pouco, muitos colegas exprimiram as suas opiniões, às quais agora queria acrescentar as minhas.

É de notar que a limitação colocada à concessão de terrenos sem concurso público constitui um dos pontos em que se foca a atenção dos Deputados. Pela minha parte, queria pedir um esclarecimento do Sr. Secretário sobre as regras estabelecidas no contrato de concessão em matéria de aproveitamento dos terrenos concedidos e do respectivo prazo. Queria saber se estão previstos, nas respectivas minutas do contrato de concessão de terrenos, elementos básicos que se devem ter em conta na celebração de contratos de concessão de terrenos. Lembro-me de que na realização dos trabalhos de reordenação das zonas antigas, gastámos muito tempo no estabelecimento de exigências fundamentais na minuta do contrato, as quais o concessionário deve satisfazer. Assim, ao participarem nos respectivos concursos públicos, os concorrentes já sabem as obrigações do concessionário do terreno, evitando deste modo o incumprimento das exigências definidas no contrato, por causa da ignorância do conteúdo do mesmo. O segundo aspecto para o qual queria chamar a atenção tem a ver com a contagem dos prémios no caso de concessão de terrenos sem concurso público, questão em que se foca a atenção dos Deputados, em especial, e dos cidadãos de Macau em geral. Espero que o Governo possa prestar atenção à modificação dos preços dos imóveis, consultando o registo das transacções dos mesmos, arquivado na Direcção dos Serviços de Finanças, para além de ter em consideração a localização do terreno e a utilização que se quer dar ao mesmo, o índice da inflação, e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. Também acho necessário definir, na proposta de lei em discussão, uma data para a revisão do regime de contagem dos prémios, garantindo desta maneira a articulação entre o montante dos mesmos e os preços dos imóveis no respectivo mercado. Repare-se que, quer na concessão de terrenos com abertura de concurso público, quer na concessão de terrenos sem abertura de concurso público, está implicada a questão do prazo de aproveitamento, matéria essa que se pode encontrar no artigo 102.º, da proposta de lei em análise. Segundo a mesma estipulação, a concretização do aproveitamento de um terreno é reconhecida mediante a emissão da certidão de conclusão da obra. Ora, normalmente o prazo para aproveitamento de um terreno concessionado tem a duração de trinta e seis meses ou quarenta e oito meses, independentemente da quantidade dos trabalhos de construção civil que precisam de ser realizados. Isto é, o referido prazo é idêntico para a construção de um grande conjunto de edifícios altos ou de um pequeno prédio de cinco andares. Queria pedir ao Sr. Secretário para explicar quais são os critérios utilizados para a definição do referido prazo para aproveitamento, pois não nos parecem justas as

respectivas normas, as quais têm provocado muitas confusões, nomeadamente na compra de seguros. Acho que é mais razoável que na contagem do prazo do aproveitamento não se conte o tempo em que o concessionário do terreno espera pela emissão das respectivas autorizações e certidões, a mesma regra é utilizada no jogo do xadrez – o tempo gasto por um jogador é contado apenas quando chega a sua vez de mover as peças. De acordo com o disposto no artigo 102.º, a contagem do prazo do aproveitamento inicia-se a partir da data de publicação em Boletim Oficial do despacho que titula a concessão. Como todos sabem, há sempre queixas sobre a demora na apreciação e autorização dos projectos de obras de construção e na emissão da autorização para o início das obras de construção, muito embora, segundo a lei, a Administração Pública tenha a obrigação de emitir as respectivas autorizações dentro do prazo de sessenta ou noventa dias, conforme o tipo de assuntos a serem tratados. Essa demora, no entanto, não é reflectida na contagem do prazo para aproveitamento. Peço ao Governo para considerar a minha sugestão na modificação da Lei de Terras, por forma a aperfeiçoar os pormenores do contrato de concessão de terrenos, tornando-os mais razoáveis e mais adequados à situação real.

Obrigado.

Presidente: Em seguida vou passar a palavra ao Sr. Secretário, pedindo-lhe para responder às perguntas dos Deputados, os quais abordaram assuntos bastante semelhantes.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Obrigado, Sr. Presidente.

Primeiro queria apresentar o meu agradecimento pelas opiniões dos Srs. Deputados, as quais são preciosas para melhorar o nosso trabalho. A reunião de hoje destina-se à discussão e aprovação na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras". Sendo assim, acho fundamental o reconhecimento pelos Srs. Deputados dos sete princípios previstos no artigo 2.º, da mesma proposta de lei. Resta esclarecer como é que estes princípios serão implementados através da definição de preceitos concretos. Vou fazer as respectivas análises, dando igualmente explicações.

Analisando as opiniões expressas pelos Srs. Deputados há pouco, constatou-se o foco da atenção de vários Deputados na questão da manutenção, na versão modificada da Lei de Terras, do mecanismo de dispensa de concurso público na concessão de terrenos, por razão de interesse público. A propósito disso, queria apontar primeiro

para a necessidade do mesmo mecanismo para o desenvolvimento socioeconómico do Território, uma vez que se não se puder justificar a necessidade da existência deste mecanismo, não vale a pena mencionar as normas criadas para o preenchimento das lacunas daí resultantes, bem como para eliminar as preocupações da sociedade civil. Se os Srs. Deputados concordarem com esta lógica, em seguida vou tentar exprimir as minhas opiniões referentes à importância do poder discricionário da Administração Pública na concessão de terrenos. Para a explicação deste assunto, talvez tenhamos de observar a história de mais de dez anos da Região Administrativa Especial de Macau. O facto é que, após a transferência da soberania de Macau, se tem registado grande desenvolvimento socioeconómico, o que tem conduzido à modificação profunda, tanto no espaço físico, como na configuração da partilha de interesses. Perante esta situação, é natural que a legislação e os regimes existentes fiquem desadequados à nova realidade, tal como referiram alguns Deputados há pouco.

Tal como acabei de referir, após o retorno de Macau à Pátria, com o desenvolvimento a grande velocidade da sociedade da RAEM em vários aspectos, os antigos regimes não podem acompanhar a grande evolução do Território em termos socioeconómicos. Assim sendo, tem-se verificado grande desarmonia e grave desequilíbrio entre a distribuição e o aproveitamento dos recursos de solos, o desenvolvimento urbanístico, e as exigências apresentadas pelas várias camadas da sociedade de Macau, problemas esses que levaram ao apelo da sociedade para o aperfeiçoamento dos diplomas legais relacionados com o desenvolvimento urbanístico, tais como a Lei de Terras, a Lei do Planeamento Urbanístico, o Regulamento Geral da Construção Urbana, o Regulamento de Segurança contra Incêndios, e o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos. Com efeito, os respectivos regimes estão intimamente articulados com o desenvolvimento futuro da cidade de Macau, assim como com a vida diária dos seus residentes. Acho adequado que procedamos a estudos e análises aprofundados sobre a elaboração, revisão e modificação, dos mencionados diplomas legais, de modo que estes regimes relacionados com a construção e o desenvolvimento da cidade de Macau, possam ficar aperfeiçoados.

Tendo reconhecido a importância da actualização dos mencionados regulamentos e leis para o desenvolvimento futuro da cidade de Macau, o Governo gastou muitos recursos para a realização dos respectivos estudos, tendo organizado várias consultas públicas, por forma a dar resposta aos apelos da população. Foi neste contexto que nasceu a proposta de lei, intitulada "Lei de Terras", que hoje está a ser discutida no hemiciclo.

Sendo a promoção do bem-estar dos residentes o objectivo fundamental da acção governativa de qualquer Governo, é indispensável, para o governo poder alcançar o mesmo objectivo, o impulsionamento do desenvolvimento socioeconómico da sociedade em causa. No cumprimento desta missão, a Administração Pública tem que proporcionar recursos de solos para apoiar os projectos de construção civil. A história de Macau provou a importância das políticas de solos para a promoção do desenvolvimento económico. É de referir que nas décadas de sessenta a oitenta do século passado o fabrico de pau de incenso, fósforos e panchões, constituíam as principais indústrias de Macau. Com vista a apoiar o desenvolvimento das indústrias têxtil e de vestuário, o Governo concedeu, nos anos oitenta do século passado, muitos terrenos para a construção de edifícios industriais, tendo possibilitado a transformação dos tipos de indústrias e a criação de muitas oportunidades de emprego, oferecendo meios para a solução de muitos problemas sociais registados naquela altura no Território.

Um outro exemplo que demonstrou a importância do poder discricionário do Governo na gestão de terrenos foi a concessão de terrenos às grandes empresas do jogo na ocasião da liberalização do jogo, após a transferência da soberania de Macau, gesto esse que permitiu o surto espectacular da economia de Macau. De facto, o referido poder é um instrumento indispensável para um Governo fomentar o desenvolvimento socioeconómico e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento do território que administra, fazendo ajustamentos necessários de acordo com o círculo económico e com as modificações económicas de outros países no mundo. Isto não significa, porém, que o Governo possa conceder terrenos sem justificação fundamentada, nem transparência, nem respeitando o princípio fundamental da justiça. Pelo contrário, reconhecemos que a utilização do poder discricionário para a gestão de terrenos deve estar sujeita a determinadas restrições, e que o mecanismo de dispensa de concurso público na concessão de terrenos, criado com base na necessidade de protecção do interesse público, tem que respeitar um conjunto de normas jurídicas.

Pela razão exposta, na proposta de lei em apreciação foram definidos sete princípios, os quais podem ser considerados como restrições colocadas à utilização do poder discricionário da Administração Pública para a gestão de terrenos e, mais concretamente, à concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Passo, em seguida, a analisar como é que o conteúdo das estipulações da proposta de lei em discussão traduz as ideias preconizadas nos referidos princípios.

Há pouco, vários Deputados exprimiram a opinião de que não há diferenças substanciais na proposta de lei em causa que permitam a sua distinção da Lei de Terras

em vigor, o que porém não corresponde à realidade. No meu entender, acho que existem diferenças fundamentais entre as duas versões da Lei de Terras. Com efeito, perante a acusação da população sobre o tráfico de interesses e do conluio entre funcionários do Governo e empresários, na modificação da lei em discussão procurámos aumentar a transparência na concessão de terrenos e introduzir restrições ao poder discricionário do Governo na gestão de terrenos, por forma a eliminar as preocupações da população, legítimas mas irrazoáveis, a qual critica as decisões tomadas pelo Governo. A propósito disso, vou fornecer em seguida explicações mais pormenorizadas, comparando a versão em vigor e a nova versão da Lei de Terras.

Se os Srs. Deputados aceitarem a razão apresentada para a manutenção nesta proposta de lei do mecanismo de dispensa de concurso público na concessão de terrenos, com base no interesse público, a qual é precisamente a necessidade de o Governo dispor de um poder discricionário na gestão de terrenos, para o impulsionamento do desenvolvimento socioeconómico do Território, promovendo o bem-estar da população, um outro problema é garantir o aproveitamento do terreno concedido rigorosamente de acordo com o objectivo inicialmente definido. Aliás, esta é uma das questões em que se concentra a atenção dos Deputados da Assembleia Legislativa, os quais fizeram perguntas sobre a mudança da utilização dos terrenos concedidos, bem como a revenda e a transmissão dos mesmos terrenos. Pois depois da concessão de terrenos há ainda a ocasião de renovação de concessões provisórias, assim como a ocasião de renovação de concessões definitivas. Foi exactamente neste ponto que envidámos grandes esforços para encontrar estratégias efectivas, procedendo a estudos aprofundados, e introduzindo ajustamentos nesta proposta de lei. Com vista a preencher as possíveis lacunas neste aspecto, introduzimos modificações nos respectivos preceitos, tendo definido diferentes mecanismos, por forma a prevenir a ocorrência de casos de não aproveitamento de terrenos concedidos. Assim, estão previstos prazos para a entrega do projecto de arquitectura e do pedido de emissão da licença de obra, assim como prazos para o início e conclusão da obra, podendo a inobservância dos prazos estabelecidos levar à penalização da mesma falha, até à revogação da concessão, nos casos mais graves, o que está previsto expressamente na mesma proposta de lei. Há pouco, um Deputado analisou a relação entre o tempo gasto para a apreciação e a autorização das plantas de construção civil, e a duração do prazo de aproveitamento de terrenos, o que revela a complexidade do referido assunto.

Mesmo nos casos em que o Governo não recupera o terreno concessionado, com alguma tolerância, haverá lugar a sanções muito pesadas. Se não me engano, na inobservância de qualquer um dos prazos que fazem parte do procedimento de aproveitamento dos terrenos concessionados para a construção de prédios urbanos, o

concessionário está sujeito a uma multa, por cada dia de atraso, no montante correspondente a 0,1% do prémio. Isto é, se o atraso for de cem dias, este tem de pagar um montante correspondente a um décimo do prémio.

É de referir que os prémios são normalmente de valor avultado, e atingem, muitas vezes, centenas de milhões de patacas. Ora, na construção de prédios é vulgar a demora de cem dias, o que não é considerado um período muito longo, mas que, porém, pode conduzir à perda de dezenas de milhões de patacas. Portanto, são bastante rigorosas as normas que definimos para a prevenção, nas concessões provisórias, da situação de não aproveitamento dos terrenos concessionados.

O outro mecanismo criado para a prevenção da mesma situação está previsto no artigo 48.º, onde está estipulado que as concessões provisórias não podem ser renovadas.

Mesmo nos casos de concessões definitivas, pode não haver lugar a renovação da concessão, caso o terreno se encontre devoluto ou não utilizado, ou em situação de reaproveitamento. Se forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas, e se o terreno estiver demarcado definitivamente, a concessão provisória é convertida em definitiva, a qual é renovável por período de duração definida, excepto se o respectivo terreno se encontrar devoluto ou não utilizado, ou for reaproveitado. Segundo a Lei de Terras em vigor, as concessões definitivas são automaticamente renováveis. Tendo em consideração o facto de alguns terrenos terem sido concessionados com dispensa de concurso público, está disposto na presente proposta de lei que depois do aproveitamento dos mesmos terrenos, na renovação da sua concessão definitiva, devemos verificar sempre a situação do aproveitamento das construções neles edificadas. Esta é uma novidade introduzida na versão modificada da Lei de Terras, por forma a garantir o aproveitamento dos terrenos concessionados (nomeadamente com dispensa de concurso público), de acordo com a finalidade inicialmente estabelecida. Para o mesmo efeito, ainda fixámos na proposta de lei a definição de "terrenos devolutos" ou "não utilizados". Sem dúvida, o referido novo conteúdo da nova Lei de Terras pode contribuir para uma melhor supervisão do aproveitamento dos terrenos da RAEM, designadamente os terrenos concedidos gratuitamente, ou sem concurso público, por razões de interesse público.

Tal como acabei de referir, no artigo 49.º, desta proposta, estão previstas medidas rigorosas para a supervisão da situação de aproveitamento, nos casos especiais de concessão de terrenos. Como se pode verificar, quer nos casos de concessão provisória, quer nos casos de concessão definitiva, ou na renovação destas concessões,

criámos mecanismos rigorosos para garantir o aproveitamento dos respectivos terrenos, de acordo com as finalidades inicialmente estabelecidas. A propósito destes mecanismos rigorosos, temos muito prazer em trocar opiniões com os Srs. Deputados na reunião destinada à discussão e aprovação na especialidade da proposta de lei em causa, de modo que os princípios preconizados possam ser reflectidos nas disposições concretas da nova Lei de Terras. Reitero que o objectivo do presente acto legislativo é garantir o cumprimento dos referidos sete princípios, e proteger os interesses da Região Administrativa Especial de Macau.

A possibilidade da modificação da utilização dos terrenos concedidos, verificada nas experiências passadas, é outro assunto questionado pelos Srs. Deputados. Reconheço que neste aspecto o Governo tem, de facto, um poder discricionário bastante grande na tomada das respectivas decisões, o que se deve à inexistência na legislação da RAEM de planeamentos gerais e específicos, e de um procedimento definido para a classificação dos terrenos segundo a sua utilidade, pois ainda não foi promulgada a Lei do Planeamento Urbanístico. Após a realização de consulta pública com suficiente transparência, já elaborámos a Lei do Planeamento Urbanístico, em que estão previstos os mencionados planeamentos e procedimento, os quais, segundo entendemos, são reconhecidos pelos residentes de Macau em geral. Por ser assim, o problema das utilidades dos terrenos está resolvido, tendo o mesmo assunto deixado de ser regulamentado pela Lei de Terras, mas sim pela Lei do Planeamento Urbanístico. Com a promulgação futura da Lei do Planeamento Urbanístico, o Governo da RAEM estará sujeito às limitações estabelecidas na mesma lei, nomeadamente nos planeamentos gerais e específicos nela definidos. É neste sentido que se afirma, num dos sete princípios consagrados no artigo 2.º (princípio da vinculação ao plano), que a presente proposta de lei constitui um instrumento de concretização do plano urbanístico. Penso que na discussão da próxima proposta de lei intitulada "Lei do Planeamento Urbanístico", podemos analisar mais detalhadamente a transparência nos processos de planeamento urbanístico, bem como a participação pública nos mesmos processos.

Ainda no âmbito da Lei de Terras, na apreciação dos pedidos de modificação do destino económico dos terrenos concessionados com dispensa de concurso público, seja qual for a fase em que se encontra o processo de concessão, isto é, quer esteja concluído o período de aproveitamento, quer se trate de uma concessão provisória, quer, ainda, se trate de uma concessão definitiva, nessa apreciação vamos verificar primeiro se a novo destino está em conflito com o conteúdo do planeamento definido na Lei do Planeamento Urbanístico, examinando, em segundo lugar, se há contradição

entre a nova utilização e a razão pela qual se deu a dispensa de concurso público na concessão do mesmo terreno, com base no interesse público. Isto quer dizer que o novo destino económico sugerido não se pode afastar das finalidades inicialmente estabelecidas na concessão do mesmo terreno, e que motivou a dispensa de concurso público. Se se constatar a mencionada contradição, não será autorizada a mudança do destino económico, ainda que se trate de uma utilização permitida pela Lei do Planeamento Urbanístico.

Situação semelhante encontra-se na concessão de terrenos para a construção de instalações de utilidade pública. Nesse caso, determina-se expressamente no respectivo contrato a articulação entre a concessão de terrenos e a prestação de serviços públicos. No caso do termo do contrato de concessão exclusiva do serviço público, o Governo recuperará o terreno concedido sem concurso público para a respectiva finalidade, garantindo, desta forma, o aproveitamento efectivo dos terrenos concedidos.

No que diz respeito à substituição da parte no processo de concessão, e à transmissão de situações resultantes de concessão, estas operações só são possíveis com a autorização prévia da Administração Pública, o que está expresso com clareza no artigo 38.º, da proposta de lei em análise. Quando se trata de terrenos concedidos directamente, isto é, com dispensa de concurso público, por razão de interesse público, estes não podem ser subarrendados, sob pena de anulação da concessão, penalização essa que está prevista no artigo 160.º, da mesma proposta de lei.

Quando se trata de concessões especiais, no contrato de concessão pode haver disposições que determinem que apenas seja permitida a transmissão dos direitos resultantes das concessões definitivas, caso se obtenha a autorização prévia da Administração. Este é outro conteúdo novo que acrescentámos à versão modificada da Lei de Terras. Para além disso, está disposto no artigo 138.º... perdão, 139.º, que seja proibida a substituição da parte no procedimento na concessão gratuita de terreno, na concessão de terreno para exploração da actividade em regime de exclusividade, e na concessão de uso privativo. Na proposta de lei em apreciação também se estipula que a substituição e a transmissão não sejam autorizadas, mesmo nos casos de concessão definitiva, quando haja indícios de que a substituição ou a transmissão são pedidas para fins especulativos. Depois da aprovação na generalidade da presente proposta de lei, na discussão na especialidade, vamos mencionar as formas concretas para a execução destas normas que visam o impedimento do desenvolvimento das actividades especulativas, através da alienação dos terrenos concedidos com dispensa de concurso público.

Com o intuito de preencher todas as lacunas existentes na Lei de Terras, e que possam possibilitar a prática de irregularidades, para além das mencionadas restrições estabelecidas em matéria da transmissão e da modificação do destino económico dos terrenos concessionados, assim como da renovação da concessão, ainda está prevista, no artigo 55.º, a possibilidade de introdução de cláusulas especiais no contrato de concessão de terrenos, designadamente com dispensa de concurso público, com o fim de acautelar os interesses da RAEM, ou os direitos de terceiros. Estas cláusulas especiais incluem, designadamente, as cláusulas para a fixação do prémio, as cláusulas que impõem limitações à realização de contrato-promessa de compra e venda de imóveis, e as cláusulas que impõem limitações à qualificação dos transmissários dos direitos resultantes de concessão…

Presidente: Sr. Secretário:

Gostaria de saber se ainda vai demorar muito tempo para concluir as suas explicações.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Ainda preciso de mais cinco minutos.

Presidente: Cinco minutos? Está bem.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Deixem-me continuar a explicar as novidades introduzidas na versão modificada da Lei de Terras. É de referir que uma das grandes modificações introduzidas é, patentemente, a possibilidade de pagar o prémio em espécie, nomeadamente no caso de troca de terrenos para a construção de estradas. Penso que esta é uma forma efectiva para a protecção do interesse público, evitando que os residentes fiquem com a dúvida de que o valor do prémio seja demasiadamente baixo, por causa da subida constante dos preços dos imóveis. Caso o adjudicatário retribua ao Governo com um terreno seu, ou parte dos apartamentos construídos, como compensação pelo terreno que o Governo lhe concessionou, obtém-se a protecção do interesse público. Esta é uma estratégia que elaborámos depois de ouvir a opinião do público.

Pelo exposto, asseguro que existem diferenças substanciais entre a versão modificada e a versão em vigor da Lei de Terras, as quais se traduzem, nomeadamente: nas restrições colocadas à transmissão; à modificação do destino económico; e à renovação da concessão dos terrenos concessionados, inclusivamente terrenos concessionados com dispensa de concurso público.

Estas são as primeiras explicações que dou para responder às perguntas dos Srs. Deputados.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Há mais Deputados que queiram exprimir opiniões ou fazer perguntas? Sim? Então, amanhã, às três horas da tarde, vamos continuar a discussão na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras".

Declaro encerrada a sessão.

Extracção parcial do Plenário de 5 de Fevereiro de 2013

Presidente Ho Iat Seng: É hora de iniciar a reunião.

Srs. Deputados:

Como o Sr. Presidente está ocupado com outra actividade, vou substituí-lo na presidência da reunião de hoje.

Tendo *quorum* suficiente, vamos continuar a discussão na generalidade, que iniciámos ontem, da proposta de lei intitulada "Lei de Terras". Apresento primeiro o nosso agradecimento ao Sr. Secretário e aos representantes do Governo que vieram cá participar na nossa reunião.

Sr. Deputado Au Kam San, por favor.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Vamos continuar a discussão que iniciámos ontem.

Ontem, em resposta às perguntas dos Deputados, o Sr. Secretário sublinhou que a acção governativa de qualquer Governo tem como objectivo a promoção do bem-estar da população, pedindo aos residentes para terem confiança no Governo, e não serem demasiado exigentes para com o conteúdo da proposta de lei em análise. Ora bem, o problema muito grave que se verifica na RAEM é exactamente a falta de confiança dos habitantes na Administração Pública. Se o Sr. Secretário realizar um inquérito junto da população de Macau, penso que a sua maioria não acredita que tudo o que o Governo faz tenha como objectivo beneficiar os residentes de Macau, sendo aqueles que têm boas relações com o Governo os únicos que estão confiantes nesta boa intenção da Administração. Portanto, não é suficiente prometer que o Governo protegerá o interesse público, o mais importante é criar disposições, na proposta de lei em

discussão, que possam preencher todas as lacunas existentes.

Na reunião de ontem, pedi a criação de regras que exijam a abertura de concurso público para a concessão de terrenos com destino comercial. Na minha opinião, este é o ponto fundamental que pode marcar a diferença entre a versão modificada e a versão em vigor da Lei de Terras, uma vez que, sob a capa do interesse público, os terrenos da RAEM podem ser concedidos a qualquer entidade, sem respeito pelos princípios de justiça, de imparcialidade e de igualdade. Ontem, o Sr. Secretário apresentou a razão da necessidade de proporcionar terrenos para o impulsionamento do desenvolvimento socioeconómico do Território. Claro que se deve concessionar terrenos para a promoção de determinados sectores. No entanto, o respectivo concessionário pode ser escolhido em concurso público, o que não impede o desenvolvimento do Território, podendo, pelo contrário, permitir a melhor evolução da RAEM, uma vez que possibilita uma concorrência mediante condições de igualdade e justiça. Um ponto muito importante, e que deve ficar muito claro, é que a justiça tem que ser garantida pela legislação, e não por promessas dos dirigentes governamentais. Um outro problema para o qual queria chamar a atenção tem a ver com as concessões gratuitas, conferidas a pessoas colectivas de utilidade pública e a confissões religiosas, sendo um exemplo destas concessões gratuitas a concessão, que mencionei várias vezes, de mais de duzentos mil metros quadrados de terrenos para a construção da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau. Na proposta de lei em apreciação está prevista a possibilidade da conversão de uma concessão gratuita em onerosa, possibilidade essa que implica a modificação do destino económico dos terrenos concedidos. Esta é uma situação bastante preocupante, uma vez que o que está em causa é o interesse público, sob cuja capa o Governo faz a concessão gratuita de terrenos. A Administração Pública promete aumentar a transparência das concessões gratuitas, respeitando o direito da população de acesso à informação. Achamos que a melhor forma de divulgação das respectivas informações é a discussão dos respectivos assuntos na Assembleia Legislativa, onde as autoridades e o concessionário têm oportunidade de explicar as razões pelas quais a concessão deve ser gratuita. Houve colegas que disseram que todos os assuntos ligados à vida da população eram assuntos importantes, os quais, porém, eram tantos que não podiam ser discutidos todos no hemiciclo. Não concordo com este ponto de vista, que corresponde a uma generalização errada. Na minha opinião, é evidente a importância dos terrenos, os quais são recursos extremamente preciosos para a RAEM. Penso que a população ficará muito mais descansada se o referido mecanismo, isto é, o mecanismo de discussão no hemiciclo, dos actos de concessão de terrenos puder ser criado para garantir a transparência na concessão de

recursos tão preciosos do Território.

A falta de restrições colocadas ao desaproveitamento de terrenos concedidos é outra das lacunas existentes na Lei de Terras em vigor, o que permite actos de açambarcamento para especulação, lacuna que, porém, continua a existir na versão modificada. Por exemplo, no seu artigo 49.º, está disposto que mediante Despacho do Chefe do Executivo se pode fazer a renovação da concessão do terreno, mesmo que o mesmo se encontre devoluto ou não utilizado. Com a existência deste preceito, tenho dúvidas sobre a garantia do aproveitamento dos terrenos concedidos segundo o que está definido no contrato de concessão.

Repare-se que a alienação e a modificação do destino económico dos terrenos são os meios normalmente utilizados pelos empresários para a obtenção de lucros. Neste aspecto, nota-se um pequeno progresso na versão modificada, na qual está estipulado que se considere que equivale à substituição da parte no procedimento, ou à transmissão de situações resultantes da concessão, a transmissão superior a 50% do capital social, quando a parte no procedimento, ou o concessionário, seja uma sociedade comercial, regra essa que não existe na versão em vigor da Lei de Terras. Actualmente o Governo não tem competência para a intervir nas transmissões, entre os sócios, do capital social de uma determinada sociedade comercial. Ainda assim, acho que este progresso, assim como a regra introduzida na versão modificada, mencionada ontem pelo Sr. Secretário, de aplicação de sanções aos casos de inobservância dos prazos que fazem parte do procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos, não são suficientes para preencher as lacunas existentes. Segundo a última regra, o concessionário está sujeito a uma multa, no montante correspondente a 0,1% do prémio, por cada dia de atraso. Sendo assim, pagando o dobro do prémio, que é uma quantia insignificante para os empresários, especialmente quando o prémio é de tal maneira baixo (o que corresponde, no máximo, a 10% do valor do terreno), o concessionário pode ter um atraso de mil dias, ou seja, mais de três anos, no aproveitamento do terreno concedido. Perante esta situação, gostaria de obter mais explicações do Sr. Secretário sobre este aspecto, mencionando outras formas existentes para o impedir o desaproveitamento de terrenos concessionados.

Estas são as opiniões que queria exprimir nesta ronda.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: De entre os muitos problemas existentes na Lei de Terras, insisto em focar a minha atenção na questão da dispensa de concurso público na concessão de terrenos. Não acho que a construção de instalações de utilidade pública, empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, e a participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração que favoreçam o desenvolvimento social da RAEM, seja uma razão fundamentada para a dispensa de concurso público. Tomando como exemplo a construção do metro ligeiro, o qual pertence indubitavelmente ao âmbito das instalações de utilidade pública, há, na sua construção, a necessidade de abertura de concursos públicos, de modo a escolher os construtores mais adequados e que proporcionem as melhores condições. Para mim, a ideia mais idiota é a de dispensa de concurso público na concessão de terrenos para empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo. Por exemplo, a definição da política governamental de criação, em determinado terreno, de um parque temático, por forma a promover o desenvolvimento do sector turístico, não implica que seja obrigatório concessionar o terreno com dispensa de concurso público. Antes pelo contrário, devem-se abrir concursos públicos para a selecção de promotores comerciais de construção civil, defendendo desta forma o interesse público, e respeitando os princípios da justiça e da igualdade. Pela razão exposta, digo que, nem a construção de instalações de utilidade pública, nem empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, nem a participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração, constituem condições suficientes para a dispensa de concurso público e de apreciação pública, sendo estes, quanto muito, alguns dos factores que a Administração leva em consideração na tomada da decisão da dispensa de concurso público. O Governo deve apresentar outras razões pelas quais selecciona uma determinada entidade, e não outra, para concessionar o terreno, razões essas que devem ser explicadas de forma transparente, para o conhecimento dos residentes. A concessão de terrenos por preço baratíssimo, mediante a fixação de prémios muito baixos, é outro ponto que tem levado a população a suspeitar da existência de tráfico de interesses. Penso que se o concorrente puder pagar um prémio várias vezes mais alto do que aquilo que é exigido, talvez se possa pensar na concessão de um terreno com dispensa de concurso público, devendo-se, ainda assim, tornar todo o processo transparente, de modo que a população possa constatar as condições objectivas da dispensa de concurso público. Reitero que é problemática a manutenção do mecanismo de dispensa de concurso público na concessão de terrenos, com base na mencionada razão do interesse público. Esta é, sem dúvida, uma lacuna evidente na proposta de lei em apreciação, e que permitirá a continuação de operações de caixa negra e de conluio entre funcionários do Governo e empresários. Sem a solução deste problema a Lei de Terras não pode livrar-se do seu estatuto antigo, de grande bloqueio para a gestão de

solos pelo Governo da RAEM.

Presidente: Sr. Deputado Ho Ion Sang.

Ho Ion Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Tenho várias opiniões a exprimir, e queria pedir uma explicação do Sr. Secretário sobre vários aspectos da proposta de lei em discussão. A minha primeira opinião tem a ver com a questão da participação pública e o direito da população de acesso a informação, mencionados ontem pelo Sr. Secretário quando respondeu às perguntas dos Deputados. É de referir que actualmente os trabalhos referentes à apreciação da concessão de terrenos são realizados pela Comissão de Terras, que é composta exclusivamente por dirigentes governamentais: o Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, que orienta e preside a Comissão; o Chefe de Departamento de Gestão de Solos da DSSOPT; o Chefe do Departamento de Urbanização da DSSOPT; o Chefe do Departamento Jurídico da DSSOPT; um representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais; o Director dos Serviços de Cartografia e Cadastro; e o Conservador do Registo Predial. Desta maneira, questiono: como é que se pode implementar o princípio de participação pública e garantir o exercício do direito de acesso à informação? O Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, por sua vez, foi criado para possibilitar a realização das mesmas finalidades. No entanto, o mencionado Grupo também não cumpriu as suas funções de supervisionar os processos de concessão e troca de terrenos, assim como de modificação do destino económico dos mesmos, portanto, não pode servir para garantir o aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM. Com efeito, desde a criação, em 2007, do referido Grupo Consultivo, foram realizadas, na sua totalidade, apenas quatros sessões em que os mencionados processos decorreram com a assistência do público. Um exemplo típico, e que demonstrou a falência total do projecto do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, é o projecto de construção civil na Avenida Wai Long, em frente do Aeroporto Internacional de Macau, o qual foi autorizado em Junho de 2009 pela Administração Pública com a censura severa dos membros do mesmo Grupo – neste momento o mesmo caso é objecto de averiguação pelo CCAC. Como na versão modificada da "Lei de terras" não foram introduzidos conteúdos novos para o aperfeiçoamento destes aspectos,

gostaria de perguntar ao Sr. Secretário se o Governo pensa modificar a constituição da Comissão de Terras, por forma a permitir a maior participação do público. Por outro lado, queria também pedir ao Sr. Secretário para mencionar quais são medidas que a Administração Pública vai adoptar para que o Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos possa cumprir verdadeiramente a sua função de supervisão dos processos de concessão e troca de terrenos, assim como de modificação do destino económico dos mesmos. O segundo assunto a que queria prestar atenção é forçosamente a forma de contagem dos prémios, a qual foi criticada por muitos colegas. De facto, no mercado imobiliário verifica-se o fenómeno esquisito de "o pão está muito caro enquanto a farinha é barata". Penso que o Governo também está consciente da desarticulação entre o valor dos prémios fixados na concessão de terrenos e o preço actual dos imóveis, portanto, foi introduzido na proposta de lei em apreciação um novo conteúdo, de ter em conta, na fixação de prémios, a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. Sou de opinião que é igualmente importante estabelecer um prazo para a revisão do valor dos prémios, se não, será muito difícil garantir a articulação do mesmo com os preços do mercado imobiliário. No ano passado, o Chefe do Executivo afirmou a necessidade da revisão dos prémios, directriz que porém não foi seguida pelas autoridades, portanto, desde o último ajustamento dos prémios, em Novembro de 2011, até agora, ainda não se procedeu à revisão desejada dos mesmos. A propósito disso, queria pedir ao Sr. Secretário para mencionar a possibilidade de introduzir nesta proposta de lei este conteúdo.

O terceiro aspecto que queria abordar tem a ver com o poder discricionário do Governo na gestão de terrenos. No artigo 133.º, da proposta de lei, está disposto o seguinte: "O pedido de alteração ou de modificação é discricionariamente apreciado pelo Chefe do Executivo, tendo em consideração, designadamente (…).". A propósito disto, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar qual é a interpretação que acha que se deve fazer da expressão "tendo em consideração". Faço esta pergunta, visto que na história de Macau verificaram-se muitos casos em que a Administração dispensou o concurso público e concessisonou terrenos a quem quis, abusando deste mesmo poder discricionário. Sendo assim, acho que há necessidade de restringir o referido poder, de modo a prevenir a tomada de decisões legítimas mas pouco razoáveis, concretizando os princípios fundamentais da justiça, transparência e da protecção do interesse público.

Por fim, queria pedir uma explicação ao Sr. Secretário sobre o preceito em que se exige a apresentação de um relatório de avaliação ambiental, caso se considere necessária. Queria saber se este é outro caso em que se manifesta a importância do

poder discricionário da Administração. Queria pedir ao Sr. Secretário para esclarecer como devemos interpretar a expressão "caso se considere necessária".

Estas são as perguntas que queria apresentar.

Presidente: Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Queria apresentar três perguntas e pedir uma resposta do Sr. Secretário. A primeira pergunta tem a ver com a possibilidade de devolver ao Governo o terreno concessionado, por forma a evitar o pagamento de uma série de despesas. Ontem, o Sr. Secretário explicou o conteúdo da proposta de lei que exige o aproveitamento dos terrenos concessionados, assim como as limitações colocadas à sua alienação. Lembro-me de que, no momento imediato à transferência da soberania de Macau, em que a economia se encontrava numa fase de estagnação, alguns concessionários pediram ao Governo para recuperar o terreno concessionado. Ora, as transacções de imóveis precisam de respeitar as regras previstas no artigo 820.º, do Código Civil, no qual está estipulado que "Se alguém se tiver obrigado a celebrar certo contrato e não cumprir a promessa, pode a outra parte, na falta de convenção em contrário, obter sentença que produza os efeitos da declaração negocial do faltoso, sempre que a isso se não oponha a natureza da obrigação assumida.". Não sei se nos processos de concessão de terrenos há também este tipo de exigência. Isto é, depois da contagem do prémio, e quando o erário público já prevê a mesma receita no cálculo dos orçamentos, o concessionário pode renunciar à concessão, não apresentando a garantia bancária da caução definitiva? Em segundo lugar, queria voltar a prestar atenção à constituição da Comissão de Terras, assunto que foi abordado há pouco pelo Sr. Deputado Ho Ion Sang. Com a modificação das condições socioeconómicas do Território, acho que há necessidade de introduzir mais membros na referida Comissão, de modo a gerir melhor os assuntos referentes aos solos, os quais são cada vez mais complexos, designadamente por causa do aparecimento de novas normas jurídicas. Sei que muitas associações ligadas directa ou indirectamente à matéria em causa têm a vontade de contribuir para o desenvolvimento da RAEM, que foi criada sob os princípios "um país, dois sistemas" e "Macau governado pelas suas gentes". Não sei se a Administração pode divulgar as qualificações exigidas aos respectivos candidatos, de modo a que os interessados possam desenvolver esforços, procurando satisfazer esses

requisitos. O que referi é uma tendência que se regista à escala mundial, a qual permite a utilização de novos conhecimentos para a ponderação e decisão dos assuntos públicos. Pela razão exposta, sugiro a revisão da constituição da Comissão de Terras em cada dois anos. O terceiro assunto que queria abordar é a necessidade de transformação do Departamento de Gestão de Solos numa Direcção dos Serviços de Gestão de Solos, bem como a necessidade de contratação de mais peritos para gerir melhor os terrenos existentes, sugestão essa que apresentei na reunião de ontem, não tendo obtido, porém, resposta do Sr. Secretário. Perante a existência de lacunas nos respectivos diplomas legais, o que permite a prática de corrupção, assim como a crítica da população sobre o conluio entre funcionários do Governo e empresários, sobre a utilização do poder público subordinado ao interesse particular, é oportuno aproveitar a presente ocasião do aperfeiçoamento da Lei de terras para alargar a dimensão e a competência do órgão responsável pela gestão dos recursos de solos, fundamentais para a RAEM, e em que se concentra a atenção da população. Há trinta anos, o Departamento de Gestão de Solos era um órgão independente, tendo sido incorporado na DSSOPT por causa da necessidade do desenvolvimento do Território. Actualmente, pela mesma razão, sugiro a criação da Direcção dos Serviços de Gestão de Solos, que disporá dos seus próprios recursos, de modo a melhor promover e materializar medidas e estratégias científicas, resolvendo numerosos problemas referentes à concessão e aproveitamento de terrenos. Sr. Secretário, os indivíduos talentosos devem ser recomendados, ainda que eles sejam nossos familiares. Espero que o Governo passe a permitir a recomendação de indivíduos pelas associações, para que estes possam ser membros da Comissão de Terras, assim como permitir a autopropositura dos respectivos interessados. Reitero, por outro lado, a indispensabilidade da transformação do Departamento de Gestão de Solos numa Direcção dos Serviços de Gestão de Solos, por forma a dar-lhe meios para satisfazer as necessidades sentidas pela sociedade no seu desenvolvimento, pois há muitos problemas ligados aos contratos em matéria de solos que precisam de ser resolvidos. Como Deputados, sentimos igualmente a pressão dos numerosos casos conflituosos referentes a terrenos. Para além destes dois assuntos, gostaria de pedir ao Sr. Secretário para explicar se o concessionário tem o direito de renunciar à concessão, e qual é a sanção a que está sujeito em caso afirmativo.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

Tsui Wai Kwan: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Demorámos imenso tempo na discussão na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras", tendo os Deputados focado a sua atenção no artigo 54.º, onde está prevista a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos. Ontem o Sr. Secretário explicou muito bem os efeitos positivos produzidos pela referida norma jurídica para o desenvolvimento económico de Macau. Tal como referiu o Sr. Secretário, nas décadas de sessenta e setenta, do século passado, o fabrico de pau de incenso, fósforos e panchões, constituíam as principais indústrias de Macau. Com vista a apoiar o desenvolvimento das indústrias de têxteis e de vestuário, o que permitiria um maior crescimento económico, o Governo concedeu bastantes terrenos para a construção de edifícios industriais, tendo possibilitado a diversificação dos tipos de indústria e a criação de muitas oportunidades de emprego. Na altura da liberalização do jogo, o Governo utilizou outra vez o poder discricionário na gestão de terrenos, tendo concedido muitos terrenos às seis grandes empresas do jogo, o que permitiu o surto espectacular da economia de Macau e o acumular de milhares de bilhões de patacas no erário público. Perante estes factos, acho que temos que reconhecer a indispensabilidade do mecanismo em causa para o desenvolvimento da microeconomia de Macau, assim como para a diversificação adequada da economia do Território. Porém, verificou-se a descrença nutrida por alguns Deputados sobre as boas intenções do Governo, e a consequente crítica ao artigo 54.º. Neste caso, queria pedir ao Sr. Secretário para fazer a promessa de assumir uma atitude aberta na discussão na especialidade, ouvindo as opiniões da respectiva Comissão Permanente, e fazendo modificações detalhadas do conteúdo desta proposta de lei. Acho que não vale a pena continuar a discussão na generalidade, se vários Deputados insistirem na sua posição de desconfiança, visto que é evidente que a situação não avançará, mesmo discutindo e explicando até às oito horas da noite. Sr. Presidente, sugiro a realização da votação na generalidade, depois da resposta do Sr. Secretário às perguntas desta ronda.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Na reunião de ontem exprimi as minhas opiniões referentes a esta proposta de lei, comparando o conteúdo da versão em vigor com o da versão modificada da Lei de terras. Não se pode negar que as três alíneas, do n.º 2, do artigo 54.º, atribuem à Administração Pública um poder discricionário bastante grande na gestão de terrenos,

o que causou grande apreensão na maioria dos Deputados. Os numerosos factos, ocorridos, designadamente, durante os treze anos de história da RAEM, demonstraram que o mesmo poder público foi abusado pelos dirigentes governamentais, nomeadamente por Ao Man Long (durante o período compreendido entre o momento da transferência da soberania de Macau e o ano de 2006), para a obtenção de gigantescos interesses particulares, concedendo terrenos às entidades privadas que o corromperam, com o pretexto de promover o desenvolvimento do Território. Perante esta situação, é urgente criar restrições ao mencionado poder discricionário, por forma a impedir a ocorrência de mais corrupção, em prejuízo do interesse público da RAEM, para além de ser necessário criar mecanismos para a implementação das normas de conduta dos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau. Caso contrário, o Chefe do Executivo precisa de coordenar a realização de todos os assuntos públicos, desde o abastecimento de leite em pó, até ao combate de pequenos incêndios, dando directamente ordens ao Corpo de Bombeiros e aos Serviços de Saúde. Para dizer com franqueza, se os dirigentes governamentais da RAEM fossem tão íntegros como os de Singapura, podíamos ter confiança, e permitir a existência do artigo 54.º na presente proposta de lei. Como não dispomos de mecanismos efectivos para a restrição deste poder discricionário, tal como existe em Singapura, só podemos pedir uma maior transparência e razões fundamentadas para justificar o modo segundo o qual o poder público é exercido. A propósito disso, o Sr. Secretário pode explicar como é que Ao Man Long podia ter praticado, durante os seis anos em que esteve no cargo de Secretário para os Transportes e Obras Públicas, todos os actos corruptivos, sem qualquer limitação, apesar de muitos Deputados terem questionado e criticado as decisões por ele tomadas? O problema muito grave que enfrentamos agora é a continuidade das mesmas normas nesta proposta de lei, o que já antes permitiu a ocorrência de grande corrupção, como no caso Ao Man Long. O segundo aspecto que gostaria de abordar tem a ver com a constituição da Comissão de Terras e do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, cujos membros se mantêm os mesmos, sem alteração durante muitos anos. Ultimamente, têm surgido na Administração Pública novas ideias sobre este aspecto. Segundo Despacho do Chefe do Executivo, o mandato dos membros da Comissão de Deliberação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública dura apenas dois anos, sendo a composição da mesma Comissão revista dois anos após a sua criação. Pergunto: por que é que a mesma ideia não pode ser aplicada também na composição da Comissão de Terras e do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos? Há pouco, o Sr. Deputado Mak Soi Kun mencionou a necessidade de introduzir na referida Comissão e no referido Grupo novos membros, designadamente membros mais jovens, os quais

podem trazer novos conhecimentos e novas ideias. Acho que ele tem toda a razão. De facto, os antigos membros devem estar cansados, alguns dos quais são membros de várias comissões. Segundo os respectivos diplomas legais, os membros da mencionada Comissão, e do mencionado Grupo, são nomeados pela Administração Pública ou são funcionários públicos, cumprindo os últimos ordens superiores, e não sendo independentes na expressão de opiniões. Sem dúvida, esta situação precisa de ser aperfeiçoada. A propósito disso, gostaria de ouvir a opinião do Sr. Secretário. Para além destes dois assuntos, ainda queria prestar atenção ao mecanismo do acesso público às sessões de concessão de terrenos, assunto abordado há pouco pelo Sr. Deputado Ho Ion Sang. Como nesta proposta de lei não há nenhuma disposição que regule este assunto, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar: por que é que depois de 2009 o mencionado mecanismo deixou de funcionar, e como é que se pode garantir a participação pública e a transparência suficiente na gestão de terrenos? Não se queixem da falta da confiança por parte da população, uma vez que a actuação do Governo, nomeadamente as grandes corrupções e as falhas cometidas, conduziu já à falência da credibilidade da Administração Pública. Se a imagem do Governo da RAEM fosse outra, não haveria problema na continuidade do artigo 54.º. No entanto, sendo muito difícil recuperar a confiança perdida, o que se pode fazer é aperfeiçoar o conteúdo do artigo em causa. Na reunião de ontem, ouvi com muita atenção a explicação do Sr. Secretário, mas não a percebi. Parece que o Sr. Secretário e eu vivemos em dois mundos separados e não é possível a comunicação. Espero que daqui a pouco o Sr. Secretário possa responder directamente às perguntas dos Deputados, pois não me parece uma boa solução esquivar-se dos problemas. Se o Sr. Secretário não tiver sinceridade suficiente o problema não se resolverá, mesmo discutindo dez ou vinte horas. Apoio a aprovação na generalidade, sob a condição de que os respectivos conteúdos possam ser aperfeiçoados na discussão na especialidade, em sede de Comissão Permanente. Caso contrário, acho que não vale a pena publicar uma versão modificada que não traz novidade nenhuma. Nos últimos tempos, tem-se notado nas discussões no hemiciclo uma atmosfera diferente, em que os Secretários, nomeadamente o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura e a Secretária para a Administração e Justiça, passaram a assumir uma atitude mais aberta perante a crítica dos Deputados. Queria verificar se o Sr. Secretário tem o coração suficientemente grande para aceitar a opinião da maioria dos Deputados, os quais criticaram o conteúdo do artigo 54.º, introduzindo modificações ao mesmo artigo, de modo a aperfeiçoar, na medida do possível, a nova versão da Lei de Terras.

Obrigado.

Presidente: Sra. Deputada Leong On Kei.

Leong On Kei: Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Gostaria de apresentar várias perguntas sobre a versão modificada da Lei de Terras, que demorou muito tempo a ser elaborada. Em primeiro lugar, queria prestar atenção à composição da Comissão de Terras, uma questão abordada por vários colegas, nomeadamente pelo Sr. Deputado Mak Soi Kun. Como todos sabem, o aproveitamento dos terrenos da RAEM está relacionado com o reordenamento das zonas antigas, com o planeamento urbanístico, com a protecção ambiental e com a preservação do património mundial. Sendo assim, pergunto se a Comissão de Terras deve incluir membros pertencentes às mencionadas áreas. Segundo o disposto no pertinente Decreto-Lei, a Comissão de Terras tem sobretudo a competência de emitir parecer sobre os processos de concessão de terrenos, não exercendo a função de supervisão dos mesmos processos. Na minha opinião, perante a atenção, cada vez maior, prestada pela população à concessão de terrenos, à modificação do destino económico, e à alienação ou à troca dos terrenos concedidos, há necessidade de reforçar o mecanismo de supervisão pelo público dos respectivos processos e de aperfeiçoar a transparência nos trabalhos de fiscalização. Queria pedir ao Sr. Secretário para explicar quais são as normas previstas na presente proposta de lei que visam esta finalidade. Houve residentes que sugeriram a supervisão do referido assunto pelo Conselho do Planeamento Urbanístico. Não sei qual é a opinião do Governo em relação a esta sugestão, ou como é que a Administração pode garantir a fiscalização pública dos processos de concessão, alienação e troca de terrenos. Nesta proposta de lei há referências repetidas ao interesse público. Penso que há necessidade de definir muito bem o âmbito do interesse público, de modo a evitar a existência de zonas cinzentas. Queria saber igualmente como se pode garantir que as decisões de concessão de terrenos sejam dadas baseando-se verdadeiramente no interesse público, e como é que o Governo pode permitir uma maior participação da população, de modo a aumentar a transparência dos processos de concessão de terrenos, sobretudo no caso de dispensa de concurso público, de modificação da utilização económica, de alienação e de troca dos terrenos concedidos.

Obrigada.

Presidente: Sr. Deputado Leonel Alberto Alves, por favor.

Leonel Alberto Alves: Vou tentar fazer a intervenção em chinês.

Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

Como não tenho muita facilidade em exprimir as minhas opiniões em chinês, vou passar a fazer a intervenção em português.

O Sr. Presidente pediu-me para exprimir as minhas opiniões sobre a Lei de Terras em chinês… Talvez faça isto: primeiro vou falar em português, e na ocasião propícia passo a falar em chinês.

Sr. Secretário, boa tarde.

Srs. membros do Governo,

Colegas:

Estamos hoje a discutir uma lei muito importante, como é a Lei de Terras. Os assuntos, os temas, podem ser os mais diversos possíveis, e é impossível esgotar a discussão de todos os aspectos relevantes desta Lei numa reunião Plenária, daí que sigo a sugestão do meu colega Tsui Wai Kwan, quando disse que, provavelmente, a melhor sede para analisar, discutir e desenvolver ideias e propor algumas alternativas... Que tudo isto seja feito em sede de Comissão.

Aqui, na generalidade... É óbvio que esta lei, esta proposta, é necessária. A Lei de Terras tem que ser rejuvenescida. A Lei de Terras já tem bastante idade. Muita experiência foi recolhida ao longo dos últimos trinta anos e seria bom aproveitar esta legislatura para nós podermos, em conjunto, cada um com a sua experiência, tentar melhorar esta lei que é importante para Macau.

É óbvio que é impossível haver soluções ideais e excelentes, óptimas, mas tentaremos procurar uma solução que seja equilibrada e que seja boa para as necessidades de Macau no momento presente, daí que, portanto, siga a ideia do meu colega Tsui Wai Kwan, quando este disse que seria bom que tivéssemos esta oportunidade de continuar a analisar... e haver abertura da parte do Governo para ouvir a opinião, não só da Comissão, mas também de todos os Deputados que compõem esta Assembleia.

Aproveitando o uso de palavra para expor algumas ideias sobre este diploma. Concordo em certa medida com a opinião de alguns colegas sobre a Comissão de Terras.

Como todos nós sabemos, outrora, antes de 99, as concessões e alterações dos contratos de concessão tinham que passar pelo conselho Consultivo, portando, antes de 1999, e depois de 99, esta formalidade de haver uma auscultação política desapareceu, daí que tenha ganho relevância o papel da Comissão de Terras, que é a única Comissão que vai analisar a oportunidade, conveniência e a legalidade, dos processos de concessão ou de revisão das concessões.

Estive a falar com o meu colega Gabriel, e todos nós achamos que seria de toda a conveniência haver transparência, também no trabalho realizado por essa Comissão de Terras! Por exemplo, os seus pareceres. Se estiver errado corrijam-me, por favor, os pareceres da Comissão de Terras têm carácter reservado, ou pelo menos não são do conhecimento público. Quando falamos em determinadas concessões, sobretudo as grandes, nós não sabemos qual é a opinião expendida ou defendida, maioritariamente ou por unanimidade, por essa Comissão de Terras. Portanto, quando falamos em transparência, para fazer aceder ao público o maior número de informação, etc., creio que não seria mau, em sede de Comissão, analisarmos também este pormenor.

Sobre o célebre artigo 54.º... acho eu que é este... sobre a dispensa de concurso público... Tenho a seguinte opinião:

É impossível a lei impor a solução do concurso público para tudo e mais alguma coisa – é impossível, é impraticável, e também não me parece politicamente conveniente a constante suspeita sobre o nosso poder executivo! A Lei Básica dá poderes à Administração para decidir sobre matérias concretas, incluindo estas da concessão do direito de uso dos terrenos públicos.

Esta suspeita tem a sua explicação histórica, em virtude dos factos recentes, ocorridos até 2006 ou 2005. Essa suspeita também pode ter alguma ligação histórica com o modo como os terrenos foram concedidos na década, por exemplo, de 90, ou os primeiros anos da RAEM!

O que eu quero dizer é que a Lei de Terras na altura dizia, o que é a solução também aqui preconizada, que o regime regra é o concurso público... é o regime regra, e excepcionalmente, e atendendo ao tal interesse público, pode ser dispensado o concurso público! Ora, ao que nós assistimos é que, por variados factores, o processo de dispensa foi bastante banalizado. O que quero dizer com isto? Se nós olharmos para os Boletins Oficiais depois de 1980, depois da publicação da Lei de Terras, podemos verificar que nas primeiras concessões com dispensa havia muita fundamentação expressa no Boletim Oficial, no Despacho do Governo, a justificar essa dispensa, havia uma preocupação grande de dizer ao público porque é que o concurso público foi

dispensado! E depois entrou-se, por variados factores, numa tendência banalizadora, às tantas já nem há fundamentação. Não estou a dizer nenhuma mentira, já há processos, é uma questão de olhar para os Boletins Oficiais da década de 90, em que nem um parágrafo existe para justificar a dispensa de concurso público. Portanto, são estes os factores históricos que não podemos descurar, mas são factores históricos! Agora pergunto: se Macau, hoje em 2013, com a Lei Básica que temos, com a experiência recentemente adquirida... Será que devemos olhar para o futuro, a partir de agora, com esta desconfiança? O poder público, o poder executivo, sabe perfeitamente que existe controlo, que o *modus faciendi* já não é o modo *modus faciendi* da década de 80 e da década de 90, muita coisa já se modificou.

Portanto, a minha ideia é que tem que haver sempre espaço para permitir ao Chefe do Executivo a dispensa de concurso público. E, obviamente, essa dispensa tem que ser fundamentada, as pessoas têm que saber. É por isso que a redacção talvez possa ser melhorada, a redacção do artigo 54.º diz: "quando se funde no interesse público". Ora, tem que se fundamentar, esta fundamentação tem que ser explicitada. Se não houver esse dever de tornar explícito o dever de fundamentação, não haverá nenhum *feedback*, não haverá nenhum controlo possível por parte da sociedade civil, ou da sociedade política representada nesta Assembleia Legislativa.

Portanto, o que eu quero dizer é que não devemos... Devemos ter como preocupação aquilo que aconteceu no passado, mas aquilo que aconteceu no passado não pode servir de argumento para lançar eternamente, ou durante a vigência desta nova lei, esta suspeita sobre os nossos governantes ou sobre aqueles que têm poderes decisórios sobre as terras.

Eu não sei se o Sr. Secretário na sua resposta de ontem, hoje cheguei atrasado, se referiu, ou não... Acho que isto é um ponto importante, um factor inovador, que também há factores inovadores negativos, mas este parece-me que é positivo... que está no artigo 113.º, n.º 3, da proposta de lei.

Ora, o que é que diz este artigo 113.º, n.º 3? Este artigo está relacionado com o artigo 54.º, e o que basicamente diz este artigo 113.º, n.º 3, é que havendo dispensa de concurso público, se o Governo entender que um determinado caso pode ser dispensado do concurso, ok, então isso deve ser divulgado publicamente, deve ser divulgado o conteúdo essencial da concessão do terreno requerido, designadamente o nome do requerente, a área do terreno, a sua localização, a finalidade e o valor do prémio.

Ora, quanto a este n.º 3, parece-me que é uma inovação muito importante, face à

lei vigente. O que a lei vigente diz é o contrário. O que a lei vigente diz é que "se houver dispensa de concurso público esta publicitação é dispensada", aí é que reside o busílis, a questão fulcral está aqui! Quando se dispensa, a sociedade civil não sabe porque é que se dispensa e nem sequer tem conhecimento de que correm termos na Administração... um processo, visando a concessão de um terreno com dispensa de concurso público. Ora, lê-se aqui - "deve", não é "pode ser revogado". "Deve" é uma obrigação, sob pena de preterição de formalidade essencial, de ser nulo o processo. Ok? Se a Administração não divulgar, aqui nem diz Boletim Oficial, o Boletim Oficial pouca gente lê, hoje pela *Net* talvez o acesso seja mais fácil. Aqui diz-se: "pelos meios mais adequados"... pelos meios mais adequados. Cabe à Administração decidir, naquele caso concreto, qual é o meio mais adequado: o Boletim Oficial, a *Net*, anúncio na rádio, na televisão... todos os dias... não sei. A Administração é que tem o dever de encontrar o meio mais adequado... de que aquela parcela de terreno... olhe que alguém requereu, até se diz quem é esse alguém, alguém requereu, e quer que seja dispensado o concurso público... porque tem de fundamentar, o próprio interessado tem que fundamentar porque é que requer essa dispensa, não é só a Administração que tem o dever de fundamentar, o próprio requerente tem que justificar o seu pedido de dispensa de concurso.

Não sei se o Sr. Secretário teve ocasião, ou não, de elucidar... ou se esta interpretação corresponde, ou não, ao seu pensamento, mas parece-me que para o debate do artigo 54.º, parece-me importante não esquecer o conteúdo do artigo 113.º, sobretudo o seu n.º 3. Aqui há uma alteração significativa em relação ao regime hoje em vigor.

Ora, exigir mais do que isto é sempre possível... sei lá! Mas se é uma discussão política não se pode é dizer que esta proposta não contém algo no sentido de evitar o chamado abuso de poder, existem soluções que são aqui sugeridas. Se se quiser mais, sim Senhor, trabalha-se na Comissão, e vê-se quais são as formas mais adequadas! O que eu não quero, e aí é que eu não concordo, é que este acto, que é da competência do Chefe do Executivo, de concessionar, ou não, um terreno, seja sujeito a um referendo público. Com isto é que eu já não concordo, porque já não está na Lei Básica! Nem no país mais democrata do mundo que eu conheço, que é a Suíça, há referendos para esses casos concretos. Portanto, a tal audiência pública prévia como formalidade essencial, a condicionar ou a sugerir, ou a anteceder, a decisão do Governo sobre esta matéria... em termos políticos não concordo! Concordo sim que haja maior transparência, que as pessoas saibam quem requereu, o que requereu, quando requereu, porque requereu e porque é que se dispensa! E isto porque se dispensa o concurso público! E não é só quando se lê o Boletim Oficial, é quando o próprio pedido é formulado, devem ser

estes os requisitos, ou seja, justificar a dispensa. E estes já devem estar na *Net* ou no Boletim Oficial ou em qualquer outro meio de divulgação.

Aqui o meu colega disse para acabar, portanto, acabo agora. Muito obrigado.

Afinal não acabo. Aproveito para dizer mais qualquer coisa.

Há mais umas... Estamos perante uma questão política!

Todos nós sabemos que a partir de 99 todos os terrenos, com excepção daqueles que são considerados propriedade privada, pertencem ao Estado! E aqui estão envolvidas várias questões.

Uma delas, talvez exija uma discussão política mais alargada... do que vem aqui escrito parece que se inculca a ideia de que só é propriedade privada aquilo que já o era antes de 99. Portanto, se antes de 99 está registado na Conservatória como propriedade privada, então é propriedade privada, e depois de 99 já não é possível registar propriedades privadas.

Acho que, em termos práticos, na realidade concreta, porventura em 99,9% dos casos é assim que se passa. Todavia, a lei não deve cristalizar esta situação, porque pode dar-se o caso... pode dar-se o caso de uma sentença judicial da RAEM dizer hoje que, por razões que, enfim, só ao caso é que interessa, dizer que naquele caso concreto aquele terreno pertence, ou aquele prédio pertence, ao regime de propriedade privada. Não se pode fechar esta porta, apesar de nós sabermos que, na realidade concreta, o registo, enfim, o registo predial, é o factor... é o factor quase determinante para diferenciar o que é público e o que é privado, mas não está, nem na Lei Básica, nem em qualquer outra lei, este critério, em nenhum lado se diz se é antes ou depois de 99. Pronto... Esta ideia poderei desenvolver melhor a nível de Comissão.

Outra questão política tem a ver com o aforamento. Como todos nós sabemos, há dois regimes de concessão: há concessão por arrendamento... que se chama... com um prazo de 25 anos, e há a concessão sem prazo, que é o aforamento. Há decisões judiciais, inclusive, a dizer que depois de 99 não é possível ao Governo concessionar por aforamento, porque o aforamento envolve o desdobramento da propriedade em duas partes, o chamado domínio directo, que continua a pertencer ao Estado, e o domínio útil. Numa linguagem mais simples, é a construção, o direito de construir... o que está acima do solo. Este tipo de concessão não é politicamente possível, e juridicamente também não é possível à luz da Lei Básica.

Todavia, a Lei Básica respeita as situações do passado, e nas situações do passado

existem em Macau várias concessões por aforamento... Várias. Na década de 90 houve uma pequena importante alteração à Lei de Terras que veio permitir expressamente a usucapião do domínio útil. O que quero dizer com isto? O caso mais clássico é um prédio já construído num terreno concessionado por aforamento; o concessionário construiu, viveu, desapareceu, vendeu a alguém, mas sem escritura pública, por exemplo, e o adquirente que pagou ficou lá a usar aquele imóvel, aquele prédio, que é domínio útil, durante muitos anos, suponhamos 30 anos. E em virtude da existência de casos destes em Macau, na década de 90, não me lembro qual a data, mas foi seguramente na década de noventa, alterou-se a lei, permitindo-se que aquele que exercia poderes de facto como proprietário daquele prédio... não é... pudesse ir a Tribunal obter uma sentença judicial que o declarasse proprietário do domínio útil do prédio, não é proprietário do terreno, o terreno foi sempre do Estado.

Agora, olhando para esta redacção, se fizermos uma análise comparativa... a não ser que esteja noutro, a lei é grande, não é? Se eu comparar o artigo da propriedade privada, o artigo 6.º, da proposta, com o artigo semelhante da lei vigente, desapareceu o n.º 3, que permitia a aquisição por usucapião do domínio útil do prédio existente. O que já é diferente, Sr. Secretário, e concordo com a eliminação do actual n.º 4, porque o actual n.º 4... enfim, as pessoas que fizeram parte da Assembleia Legislativa lembram-se que o actual n.º 4 foi para resolver aquelas casotas na vila da Taipa e Coloane. Aquelas casas pequeninas na vila Taipa e Coloane que não tinham título, mas as pessoas pagavam contribuição predial. Por razões históricas, não sabemos porquê, o Estado recebia a contribuição predial, e toda a gente reconhecia que alguém era proprietário daquelas pequenas construções na vila da Taipa e na vila de Coloane, e foi na década de 90, com muita pressão, até dos meus amigos dos *Kaifong*, na altura o Sr. Deputado Leong Heng Teng, que aproveito para cumprimentar neste momento aqui... Houve, portanto, uma movimentação, no sentido de resolver o problema desses pequenos proprietários, que tinham a sua casota ali, mas não tinham título, e esta lei foi criada. Hoje compreende-se que politicamente não é possível, politicamente e juridicamente, à face da Lei Básica, porque a Lei Básica só permite concessões por arrendamento, não permite concessões por aforamento. Portanto, a eliminação deste n.º 4, da actual lei, acho que é o n.º 4, tem a sua justificação jurídica e política.

Todavia, a eliminação da faculdade que a pessoa tem de adquirir por usucapião um prédio já construído num terreno concedido por aforamento... o desaparecimento desta faculdade parece-me que tem que ser melhor fundamentado, tanto política como juridicamente. Neste momento não vejo justificação plausível para esta eliminação. Considero que se trata de uma restrição da faculdade de um particular ter um título, depois de trinta anos vividos no imóvel, que é o título judicial do tribunal,

reconhecendo-o como proprietário, e isto tem a ver com outro aspecto político!

A Lei de Terras, também em virtude deste passado recente, da evolução de Macau, desde, portanto, o estabelecimento da RAEM, e sobretudo com a experiência colhida na década de 90... Procura-se, e é uma exigência também desta Assembleia, procura-se que esta lei dê mais poderes ao Governo para evitar situações abusivas de não aproveitamento, ou de alteração de finalidades, ou, enfim, que dê uma certa preponderância, uma preocupação preponderante para eliminar situações tidas como abusivas no passado, e sobretudo no passado recente. Concordo, mas considero que é importante haver equilíbrio, pois sem equilíbrio nada se desenvolve! E o que é que eu quero dizer com equilíbrio? Sem dúvida que nós devemos ter, nesta lei, a preocupação de conferir mais poderes à autoridade pública, para fiscalizar, para controlar e para punir, quando necessário for. Todavia, não devemos esquecer que também devemos proteger os direitos e interesses dos particulares, porque o particular que compra... caso concreto em Macau, que compra uma fracção autónoma de um prédio construído num terreno arrendado... nós também devemos ter a preocupação de proteger esse proprietário. Porque o que é o direito resultante da comissão... é a terminologia aqui utilizada? A meu ver, não está aqui definido mas na doutrina todos entendem, trata-se de propriedade privada. Apesar de o terreno ser do Estado, a construção erigida, o caso mais prático aqui em Macau, as fracções autónomas do décimo quinto andar de um prédio... aquela fracção autónoma é propriedade particular e temos que respeitar esta propriedade particular, dentro dos limites da lei. Portanto, isto tem a ver com o que acabei de dizer sobre o domínio útil dos prédios... Não é? Sobre a possibilidade de adquirir por usucapião o domínio útil, e também, já agora... na Administração portuguesa isto não avançou... porque não conferir também a faculdade de adquirir por usucapião o prédio ou fracção autónoma construído num terreno arrendado? Também devia ser! Se uma pessoa está lá a pagar impostos há 40 anos, porque é que não pode ter um título a dizer que é proprietário daquela fracção autónoma? Porque é que a lei tem de lhe fechar as portas?

Finalmente, gostaria ainda de dizer o seguinte, sobre o prazo das concessões e o prazo das renovações. Não fazia parte da Assembleia Legislativa em 1980, ainda era estudante, portanto, não sei porque é que se fixaram 25 anos, não sei. Sei que existiam concessões de 50 anos, havia concessões de 75 anos, havia concessões de 99 anos... e Macau... 25 anos. E muitas pessoas perguntam-me porquê só 25 anos? Perguntam-me atendendo à minha qualidade de Notário. Também sou Notário. Quando faço escrituras tenho que explicar que isto é um terreno do Estado... e tal. 25 anos, renovável, nos termos da lei, e muitos dos nossos compatriotas do interior da China perguntam-me: "eu comprei uma casa na semana passada em Zhuhai... são 50 anos, porque é que em

Macau são só 25 anos?

Eu também gostaria de, a nível político, saber, quer do Governo, quer dos colegas da Assembleia Legislativa... dos colegas da Assembleia Legislativa... para se pronunciarem também da razão de ser deste prazo de 25 anos, quando aqui ao lado o prazo não é este!

Mais, se eu compro uma casa para viver, e sobretudo uma casa já em segunda ou terceira mão... uma casa em segunda ou terceira mão porque não tenho dinheiro para mais, o prazo do arrendamento muitas vezes está a acabar... o prazo inicial... então vão-me explicar: "Olhe, não tenha medo, porque o Senhor vai ter de certeza uma renovação automática!". "E o que é que eu faço?". Não é preciso fazer nada, as Finanças, depois, na altura própria, hão-de enviar um aviso para pagar a chamada Contribuição Especial.".

Eu até hoje não sei se esta Contribuição Especial é um imposto, ou não é um imposto. Eu não sei.

Mas aproveito estes dois minutos para dizer o seguinte: este Imposto Especial... este Imposto Especial convém também ser analisado. Porque é que existe esta Contribuição Especial? Porque também na década de 90, no período de transição, em virtude da Declaração Conjunta e dos seus anexos, todos os rendimentos provenientes dos terrenos do Estado tinham que ser repartidos entre a Administração de Macau e o Governo e a futura Administração Chinesa de Macau, falemos assim, em linguagem mais simples. Daí a necessidade de, na renovação das concessões, ter de se pagar qualquer coisa, e inventou-se isto, a que se chamou Contribuição Especial. Como eu digo, não sei se é imposto, se é prémio... o que é que é. Não sei o que é, pois a lei não o define.

Ora, isto dos 10... da renovação por 10 anos, e de ter de se pagar uma Contribuição Especial, foi uma decisão tomada por razões da conjuntura histórico-política vivida na década de 90, no período da transição. Pergunta-se, politicamente, aqui ao Governo, e também aos colegas daqui da Assembleia Legislativa, se esta razão histórica conjuntural deve ou não persistir. Deve? Se se justifica que um indivíduo tenha de pagar... o prazo já é curto, 25 anos, quando aqui ao lado é muito mais do que 25 anos, e mesmo assim, comprando uma casa em segunda ou terceira mão, vê-se na contingência, passados poucos anos ou poucos meses, de ter de pagar a chamada Contribuição Especial. É justo? É politicamente justificável?

Tenho mais questões mas não há tempo.

Muito obrigado.

Falamos então na Comissão, e espero que haja abertura do Sr. Secretário para nessa altura se desenvolverem mais ideias a este nível.

Presidente: Sr. Deputado Lau Veng Seng, por favor.

Lau Veng Seng: Obrigado, Sr. Presidente.

Caros Colegas:

Nas reuniões de ontem e hoje, temos realizado a discussão na generalidade da proposta de lei intitulada «Lei de terras», desejada pela sociedade de Macau durante longo espaço de tempo. Espero que o mesmo diploma legal possa ser aprovado em breve, mediante discussão na especialidade no âmbito da respectiva Comissão Permanente, de modo que esta lei possa cumprir a sua função de regulamentação do aproveitamento dos terrenos da RAEM. Concordo com a opinião do Sr. Deputado Tsui Wai Kwan sobre o artigo 54.º, pensando que o seu conteúdo é positivo para o desenvolvimento global da RAEM, apesar de alguns colegas terem um ponto de vista contrário. A meu ver, em vez de continuarmos a perder tempo em discussões inúteis, devemos concentrar a atenção na discussão na especialidade na respectiva Comissão, em que se introduzem normas mais rigorosas para o aperfeiçoamento da proposta de lei em referência, aumentando a transparência, nomeadamente na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, de modo a eliminar a preocupação da população com o conteúdo do mesmo artigo.

O outro assunto que queria abordar tem a ver com a definição do prazo do aproveitamento. Normalmente, no contrato de concessão do terreno está previsto um prazo do aproveitamento com a duração de trinta e seis ou quarenta e oito meses. No entanto, acho pouco clara a definição para a marcação da conclusão do aproveitamento, o que tem levado à ocorrência de muitas situações conflituosas, segundo tenho verificado nos contactos com a DSSOPT. Que eu saiba, um determinado projecto de construção civil é considerado concluído se tiver sido obtida a licença de ocupação. No entanto, o intervalo de tempo entre a emissão da certidão de conclusão da obra e da licença de ocupação pode durar um ou dois anos, por causa de variáveis imprevisíveis e incontroláveis. Neste caso, pode verificar-se a inobservância do mencionado prazo do aproveitamento e a aplicação de sanções bastante pesadas, tal como referiu ontem o Sr. Secretário. É de referir que às vezes o atraso é causado pela demora nos trabalhos administrativos, realizados pelos respectivos órgãos governamentais. Todavia, a consequência é assumida pelo concessionário do terreno.

Queria aproveitar a oportunidade de hoje para pedir às autoridades para verificarem a possibilidade de ajustar a forma de contagem do tempo, para efeitos do cumprimento do prazo de aproveitamento, considerando o tempo gasto na espera pela emissão da mencionada licença, isto é, a licença de ocupação, de modo a garantir a justiça na definição do prazo do aproveitamento, não castigando concessionários que não tenham culpa.

O método de determinação do valor do prémio é outro aspecto a que queria prestar atenção. Segundo o disposto no respectivo clausulado da proposta de lei em discussão, na fixação do valor do prémio deve ter-se em referência os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. A propósito disso, queria chamar a atenção para a pequenez do mercado de solos de Macau, e para o número limitado de casos de concessão de terrenos, os quais ocorrem, talvez, duas ou três vezes por ano. Assim sendo, a observação exclusiva dos respectivos preços pode levar à fixação do valor de um prémio demasiado alto, desarticulado com as situações reais. Espero que na fixação do respectivo valor o Governo possa ter em consideração um conjunto de variáveis, de modo a decidir um âmbito mais razoável de ajustamento.

Há pouco, ouvi vários colegas falar da derrogação do preceito que prevê a aquisição por posse pacífica. Penso que temos de ter cuidado em lidar com o mesmo assunto, uma vez que existem muitos casos destes, de facto. Talvez na discussão na especialidade, em grupo, iremos fazer estudos mais pormenorizados sobre este aspecto.

Estas são as opiniões que queria exprimir.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Chui Sai Cheong, por favor.

Chui Sai Cheong: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Em primeiro lugar, destaco a importância da revisão e modificação da «Lei de Terras», a qual está em vigor há trinta anos. Penso que a maioria absoluta de colegas também concorda com a minha opinião, embora o conteúdo de algumas disposições

desta proposta de lei requeira ponderação mais aprofundada. Acho que tal como a Lei de Terras, a Comissão de Terras também tem necessidade de ser renovada, de modo a acompanhar a evolução da sociedade de Macau. Para além do aumento do número de membros, ainda se deve definir a duração do mandato dos mesmos, tal como sugeriu um colega. Na minha opinião, com vista a garantir a continuidade e operacionalidade da mesma Comissão, a substituição dos membros antigos, por novos, não deve afectar mais de 50% da constituição da Comissão. Fui, há muito tempo, membro do Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, e percebo a complexidade dos respectivos assuntos. Espero que o Governo possa ponderar este assunto, introduzindo modificações ao regulamento da Comissão de Terras, de modo que o seu funcionamento se adeqúe ao conteúdo da Lei de Terras, de acordo com o desenvolvimento da sociedade. Acho que este ponto também deve ser estudado nas discussões na especialidade na Comissão Permanente.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Ung Choi Kun.

Ung Choi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

A matéria discutida na reunião de ontem, e de hoje, tem a ver com os recursos de solos, que são preciosos para a RAEM. Portanto, atrás do conteúdo desta proposta de lei estão grandes interesses económicos. Os budistas conhecem muito bem as seguintes duas frases normalmente gravadas no templo de Deus da Terra: "A terra dá jade e ouro". Os numerosos casos de corrupção, praticados durante os treze anos da história da RAEM, nomeadamente pelo ex-Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, podem reflectir os grandes interesses económicos das transacções ilegais referentes a terrenos.

Os recursos de solos são igualmente fundamentais para o desenvolvimento de Macau, estando intimamente ligados à vida da população. Assim sendo, as várias camadas da sociedade esperam, com ansiedade e desde a transferência da soberania sobre Macau, o aperfeiçoamento da Lei de Terras, promulgada no ano de 1980. No início não queria fazer aqui a intervenção pelas seguintes razões: por um lado, sou

Deputado eleito por sufrágio universal, e, por outro, sou empresário imobiliário. Sendo Deputado, devo defender o interesse da população. No entanto, se fizer isso, parece que estou a procurar obter o apoio dos eleitores, dizendo coisas que lhes agradem. Como empresário, qualquer opinião que exprimo sobre terrenos pode ser suspeita, como defesa de interesses próprios. Por isso hesito em exprimir as minhas opiniões. Por fim, decidi pronunciar-me, porque penso que, se não guardo egoísmo, tenho a consciência tranquila e não me incomodo com críticas sem fundamentos. Assim, em seguida, vou exprimir as minhas opiniões pouco maduras sobre a versão modificada da Lei de terras, que, de qualquer modo, é complicada.

Em primeiro lugar queria exprimir a minha posição de apoio em relação ao artigo 54.º, em que se foca a atenção de muitos Deputados. Acho natural a preocupação dos colegas com a dispensa de concurso público na concessão de terrenos, e a desconfiança da população sobre o Governo, pois não podemos negligenciar o impacto do incidente Ao Man Long. Pela minha parte, concordo com a opinião de alguns colegas, os quais afirmaram a necessidade do mesmo artigo, para o impulsionamento do desenvolvimento económico da RAEM. Para justificar o meu ponto de vista, vou citar os seguintes artigos da Lei Básica, começando pelo artigo 2.º, onde se refere que "A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei.".

No artigo 5.º, está disposto que "Na Região Administrativa Especial de Macau não se aplicam o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados durante cinquenta anos o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes.". No artigo 7.º, está estipulado que "O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo arrendamento ou concessão dos solos a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento.". No fim do primeiro parágrafo do artigo 11.º, estipula-se que as políticas relacionadas com os sistemas executivo, legislativo e judicial, se baseiam nas disposições da Lei Básica. E no último parágrafo do artigo 120.º, pode ler-se que "As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau são tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.".

Tal como estipula a Lei Básica, o Governo da RAEM detém o poder executivo para impulsionar o desenvolvimento económico do Território, promover o bem-estar da população, construir habitação pública e realizar grandes projectos para a

optimização de infra-estruturas. Pela razão exposta, apoio a ideia preconizada no artigo 54.º, achando razoável a atribuição do poder discricionário à Administração Pública. Penso que a população não tem razão para ficar tão preocupada com o conteúdo do mencionado artigo, e deve lembrar-se da função de supervisão da Assembleia Legislativa sobre o poder executivo. Para mim, o que é necessário é aperfeiçoar a legislação e reforçar os mecanismos de fiscalização. Antes da transferência da soberania sobre Macau, os assuntos referentes a terras eram discutidos no âmbito do Conselho Consultivo, mecanismo esse que já foi anulado. Concordo com a opinião de alguns colegas, achando que se deve proceder à reforma da Comissão de Terras. Na época de Ao Man Long todos os membros da Comissão de Terras estavam-lhe subordinados. Nessa situação, como é que a mesma Comissão podia exercer as suas funções de fiscalização, pois os respectivos funcionários tinham que obedecer às ordens do superior, "protegendo a sua tigela". Analisando objectivamente, perceber-se-á que se deve dar importância à justiça na selecção dos membros da Comissão de Terras, os quais devem ser representantes dos diversos sectores da sociedade de Macau, em vez de serem todos funcionários públicos da DSSOPT. Concordando com os grandes princípios celebrados na Lei de Terras, afirmo que há realmente necessidade de desenvolver uma discussão séria no âmbito da Comissão Permanente, referente à lei em análise, designadamente sobre o artigo 54.º. Partilho a opinião apresentada há pouco pelos colegas, de que se tem que reforçar os mecanismos de supervisão e tomar medidas concretas para garantir a transparência dos assuntos relativos à concessão e ao aproveitamento dos terrenos. Não acho que haja necessidade de consulta pública e audição pública antes da tomada de decisões sobre os recursos de solos, o que, a meu ver, está em contradição com as estipulações da Lei Básica. Reivindico, no entanto, a criação de mecanismos que permitam a supervisão das respectivas acções governativas, bem como a publicação das informações sobre a concessão de terrenos, nomeadamente o nome do adjudicatário, a dimensão do terreno concedido e as condições definidas no respectivo contrato. Oponho-me à concessão de terrenos com falta de transparência e à realização das respectivas operações à porta fechada.

Há pouco, o Sr. Deputado Lau Veng Seng mencionou a existência de problemas graves relacionados com o prazo de aproveitamento. Apoio a sua opinião, uma vez que, na realidade, muitas vezes não há mesmo possibilidade de cumprir o respectivo prazo. Este é um problema que se regista objectivamente na RAEM. Com efeito, devido a razões de diferente natureza, em muitos casos de concessão de terrenos há grandes dificuldades em concluir as obras de construção civil. Perante esta situação, os promotores comerciais de construção civil são obrigados a tomar todo o tipo de medidas, que às vezes são mesmo desumanas, com vista a cumprir o prazo de

aproveitamento estabelecido pela Administração Pública, o que em princípio é impossível. Ao apontar para o mencionado facto com o qual nos deparamos, reconheço que não sei se existem as mesmas dificuldades na construção da habitação pública. Em seguida, vou tentar explicar as dificuldades que podem existir e que tornam impossível o cumprimento do prazo de aproveitamento. Tomando por exemplo algumas obras em Seac Pai Van, onde não havia infra-estruturas instaladas, mesmo depois da instalação de cabos de electricidade, sem informações mais concretas não se podia construir o posto de transformação. Por causa desta demora, que pode durar de seis meses a um ano, ultrapassou-se o prazo de aproveitamento estabelecido. Com efeito, com vista a respeitar o mencionado prazo, que muitas vezes é quase desumano, os promotores comerciais de construção civil fazem todo o esforço possível, procurando nomeadamente meter cunhas. Espero que o Sr. Secretário possa considerar este assunto na modificação de Lei de Terras, e na reforma dos respectivos procedimentos administrativos que tem lugar actualmente. É de referir que regras irracionais provocam sempre actos ilegais, tais como a corrupção. Sendo assim, é fundamental garantir a justiça, a transparência e a correcção, na definição de regras, nomeadamente a regra sobre o respeito pelo prazo de aproveitamento. Espero que o Sr. Secretário, os Directores e os assessores jurídicos, possam ponderar este aspecto, fazendo os melhoramentos necessários.

Queria também chamar a atenção para a necessidade de articulação entre a Lei de terras e a Lei do Planeamento Urbanístico, a qual vai ser discutida logo. Não pensando que exista uma relação de hierarquia entre as referidas duas leis, tenho a opinião, que pode ser imatura, de que a Lei de Terras deve ser elaborada tendo em conta as normas previstas na Lei do Planeamento Urbanístico, pois é evidente que o aproveitamento dos terrenos deve respeitar as normas definidas nesta lei, nomeadamente no que diz respeito ao destino económico do terreno, à altura dos edifícios construídos, e ao planeamento da zona em que se localiza. A meu ver, alguns fenómenos são originários de factores políticos. A Lei de Terras está em vigor há muitos anos. Devido à imperfeição de um conjunto de diplomas legais, designadamente o regime de compra de fracções autónomas de edifício em construção, os preços dos imóveis sobem espectacularmente. Como consequência disso, a maioria dos residentes de Macau não tem capacidade financeira para comprar casa. E é exactamente por causa dos preços altíssimos dos imóveis que têm surgido críticas sobre o valor relativamente baixo dos prémios. A Administração ponderou as diversas variáveis, tendo definido, na nova Lei de Terras, novos métodos para a fixação do valor dos prémios. Na ausência da Lei do Planeamento Urbanístico, e das hastas públicas onde se vendem os terrenos, a fixação do valor dos prémios é um trabalho de importância considerável. No entanto, com a promulgação futura da Lei do Planeamento Urbanístico, e a concessão de terrenos

através de concurso público, julgo que o prémio vai deixar de ser tão importante como agora. Na fixação do valor do prémio, a Administração Pública deve ter em consideração a causa da subida espectacular dos preços dos imóveis, a qual está precisamente na imperfeição dos diplomas legais, nomeadamente no regime de compra de fracções autónomas de edifícios em construção, tal como acabei de referir. Pelo exposto, acho que devemos discutir primeiro a Lei do Planeamento Urbanístico e depois a Lei de Terras, o que, porém, não corresponde à realidade. Ainda bem que, imediatamente depois da discussão da Lei de Terras, vamos apreciar a Lei do Planeamento Urbanístico. A propósito da questão abordada, queria voltar a chamar a atenção ao Sr. Secretário, e às demais autoridades, para a articulação obrigatória entre as duas leis em destaque. É de alertar que a desarticulação destas duas leis causará problemas muito graves em vários domínios.

Outro ponto que queria focar é o financiamento bancário no desenvolvimento dos terrenos. Sendo Macau um território onde se aplica o sistema capitalista, o financiamento bancário é um meio muito utilizado para o aproveitamento dos terrenos concedidos sob quaisquer condições. Assim, na penalização da inobservância do prazo de aproveitamento, a qual é correcta, não sei se o Sr. Secretário e os assessores podem considerar a questão de uma forma global, fornecendo possibilidades aos promotores comerciais de remediar as falhas de construção civil, cuja falência trará prejuízo aos Bancos que os apoiam, afectando indirectamente os interesses da população, pois os empréstimos são provenientes do dinheiro dos habitantes. Pelo exposto, peço às autoridades para aperfeiçoarem as respectivas normas legais, por forma a favorecer as tentativas de promoção do desenvolvimento do Território. Espero que o Sr. Secretário possa assumir uma atitude aberta, aceitando as opiniões sobre a maior transparência, ao reforço dos mecanismos de supervisão e à reforma da Comissão de Terras. Por fim, manifesto o meu desejo de permanecer na respectiva Comissão Permanente, responsável pela discussão na especialidade da proposta de lei em análise.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Chan Wai Chi: Obrigado, Sr. Presidente.

Srs. Representantes governamentais,

Caros Colegas:

Penso que o Sr. Presidente deve estar satisfeito com a participação activa dos Deputados, pois que até se pronunciaram alguns que inicialmente não queriam intervir.

É indubitavelmente positivo que todos prestem atenção à modificação da Lei de terras, apresentando opiniões substanciais. Diz o adágio que se deve recolher ideias do público e aceitar as opiniões úteis, e que ouvindo os dois lados se tem conhecimento da realidade. Ora, este é exactamente o espírito da Assembleia Legislativa, nunca se devendo considerar as discussões no hemiciclo como uma perda de tempo. Há pouco, o Sr. Deputado Chui Sai Cheong mencionou a necessidade de substituição dos membros da Comissão de Terras. Concordo com a sua opinião, nomeadamente com a opinião relativa à criação de um regime de rotação e de um regime de mandato fixo, o que também é verdade para outros tipos de Comissão e de Conselho Consultivo, nos quais se encontra sempre o mesmo grupo de pessoas. É neste sentido que falamos da reforma do actual regime de nomeação. A propósito disso, ainda queria chamar a atenção para a importância da garantia da representatividade dos membros destes órgãos, assim como da sua vontade de defender o interesse público, uma vez que não vale a pena a substituição se os novos membros forem representantes dos mesmos grupos, e caso eles só saibam "dizer que sim". Nesse caso, a substituição dos membros antigos por novos não é mais que um truque para enganar a população.

Bom, para além das opiniões expressas ontem, queria apresentar uma sugestão sobre a proposta de lei em apreciação, a qual é forçosamente a de introdução, no artigo 2.º, de mais um princípio: o princípio de aproveitamento dos solos com concentração e poupança. Como todos sabem, são escassos os terrenos disponíveis, quer na posse do Governo, quer nas mãos de empresários. Com vista a garantir o desenvolvimento sustentável do Território, o Governo Central autorizou aterros de mais trezentos e cinquenta hectares, tendo realçado a necessidade da sua utilização intensiva. Sugiro que a definição da utilização destes terrenos e das estratégias do seu desenvolvimento tenha por base a ideia de os terrenos de Macau serem utilizados pelos seus habitantes, isto é, a regra de que apenas os residentes locais tenham o direito de comprar os imóveis da RAEM. Não se pode, de modo algum, acabar com estes recursos conquistados pelos aterros, fazendo a troca de terrenos concessionados e pagando as respectivas dívidas. Aliás, a mesma necessidade é afirmada pelo Chefe do Executivo em resposta a perguntas dos Deputados. Espero que o Sr. Secretário possa ponderar este assunto com cuidado.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Fong Chi Keong.

Fong Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Com a discussão realizada nas reuniões de ontem e de hoje, sobre a proposta de

lei intitulada Lei de Terras, penso que os colegas já exprimiram praticamente todas as suas opiniões. A Lei de Terras entrou em vigor há trinta anos, e a RAEM foi criada há treze anos. Parece um pouco tarde que só hoje é que se tenham concluído os trabalhos de revisão e modificação da mesma lei. Segundo o estipulado no artigo 120.º, da Lei Básica, "A Região Administrativa Especial de Macau reconhece e protege, em conformidade com a lei, os contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau que se prolonguem para além de 19 de Dezembro de 1999 e os direitos deles decorrentes. As concessões de terras feitas ou renovadas após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau são tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da Região Administrativa Especial de Macau.". É clara a ideia desta disposição, bastando cumpri-la para não haver problemas. No entanto, os problemas existem na realidade, nomeadamente nas concessões de terrenos. É um facto inegável que os indivíduos com influência política, e os grandes empresários do sector imobiliário de Hong Kong, obtiveram grande quantidade de terrenos, tendo construído grandes conjuntos de arranha-céus luxuosos na margem do rio, onde havia muitas fábricas. Perante esta situação injusta, que muitos Deputados criticaram, queria pedir ao Sr. Secretário para explicar o significado do princípio da igualdade no acesso à terra, que é um dos sete princípios expressos no artigo 2.º, da proposta de lei em análise, dizendo se este princípio tem sido verdadeiramente respeitado. Acho ridículo o conteúdo dos mesmos sete princípios, os quais não vão contribuir para o melhoramento da situação. É claro que os terrenos podem servir para apoiar o desenvolvimento económico e devem ser bem aproveitados, o que acho é que isso não tem necessariamente de ser explicitado. O acesso do público à informação é algo que só fica no papel, pois ninguém sabe o que se assinou nos gabinetes à porta fechada. O princípio da igualdade no acesso à terra é apenas uma palavra de ordem, igualdade essa que não se verifica na realidade. A inobservância do princípio da igualdade significa a inexistência de justiça, pois a justiça implica igualdade. Aliás, a balança é usada como o símbolo da justiça. À entrada do tribunal podemos ver uma estátua da deusa *Iustitia*, com os olhos vendados, e que numa das mãos segura uma balança com o fiel no centro. Há, de facto, uma ligação estreita entre a balança, por um lado, e a justiça e a igualdade, por outro lado. Sem a balança não se pode falar de justiça, nem se pode compreender o que é a justiça. A igualdade verifica-se em diversas vertentes, podendo falar-se da igualdade de personalidades, igualdade no desenvolvimento económico, igualdade de direitos, igualdade de resultados, etc. Concordo perfeitamente com o princípio da igualdade no acesso à terra, e com a concessão de terrenos em condições de igualdade. De facto, todos os terrenos devem… Uma vez que os terrenos são propriedade do Estado, não sendo propriedade de mais ninguém, os

dirigentes governamentais não têm o direito de concessioná-los como quiserem. Analisando mais profundamente, podemos admitir que os terrenos de Macau são propriedade de todos os residentes do Território. Sem residentes era inútil a existência de um Governo, o qual só é necessário e tem o seu valor por existirem os residentes da RAEM. Não é verdade? Sob o princípio "Ter o povo como base", os terrenos devem ser aproveitados para promover o bem-estar da população. Acho que têm razão os colegas que criticaram a inexistência, na versão modificada da Lei de terras, de restrições ao poder discricionário do Governo. Também é verdade que os membros das Comissões são apenas uns fantoches, sem opinião própria. É evidente que não há diferenças substanciais entre a versão em vigor e a versão modificada da Lei de terras, onde que estão reservados muitos espaços para a prática de irregularidades. Na nova Lei de Terras, que é uma lei revista e modificada, devem definir-se normas jurídicas com força obrigatória geral, inclusivamente para o Governo e empresários, contra o que não nos opomos. Não percebo porque é que nesta lei existem tantas lacunas e tantos espaços propícios à prática de irregularidades, o que é incompreensível. A proposta de lei em discussão é um documento sério que defende a justiça. Portanto, deve colocar-se limitações ao poder discricionário dos dirigentes governamentais na concessão dos terrenos, não podendo as autoridades tomar as respectivas decisões em função da sua vontade. Disse muito bem o Sr. Deputado Ung Choi Kun: "A terra dá jade e ouro". Os terrenos são muitíssimo valiosos. Se duvidarem desta afirmação, podem concessionar-me alguns terrenos com a dimensão de, como por exemplo, cem mil pés quadrados, e ficarei muitíssimo satisfeito, fazendo o que me mandarem fazer. Com a obtenção desses terrenos, posso enriquecer imediatamente, saindo de Macau, viajando pelo mundo e gozando de uma vida de alta qualidade. Portanto, são altamente valiosos os terrenos, e não devem ser concedidos a qualquer pessoa ou a qualquer instituição, utilizando-se um poder discricionário, e apresentando-se o pretexto do interesse público, ou dos empreendimentos se articularem com as políticas do Governo. Sendo empresários, temos o objectivo da obtenção de lucros. Todavia, os dirigentes governamentais têm sobretudo a missão de defender a justiça e a imparcialidade. Não sei se o Sr. Secretário concorda com esta minha opinião. Acho que é fundamental garantir a justiça e a razoabilidade das decisões tomadas sobre a concessão e o aproveitamento dos terrenos, decisões essas que não devem prejudicar os interesses dos residentes de Macau. Ainda que Ao Man Long tenha cometido grandes actos de corrupção, muitos habitantes, nomeadamente os do sector da construção civil, têm saudades dele, visto que ele era competente e conquistou muitos méritos. Não sei bem se isto é verdade. Mas se muitas pessoas têm a referida impressão sobre ele, penso que tem que haver uma razão para isso. O Sr. Secretário tem demasiado receio de suspeições. O adágio "Nunca se deve tentar provar a própria

inocência enquanto ninguém levantar suspeitas", pode reflectir muito bem a situação do Senhor. Para dizer com franqueza, o Sr. Secretário não deve ter tanto medo, ao ponto de não ter a coragem de conversar com o Sr. Deputado Chan Meng Kam. Estou a dizer a verdade, e espero que o Sr. Secretário não fique zangado comigo. Na minha opinião, a proposta de lei em análise tem realmente problemas. Espero que na apreciação na especialidade os colegas possam fazer uma análise com todo o cuidado, apontando para os problemas que existem nos respectivos preceitos. Penso que não precisamos de ficar demasiado preocupados, devendo acreditar que a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang vai prestar muita atenção nas discussões na especialidade, uma vez que ela foi uma das colegas que reivindicou a revisão e modificação desta lei. Espero que o Sr. Secretário tenha um coração suficientemente grande para aceitar as opiniões dos Deputados, de modo a defender a justiça e os interesses dos residentes de Macau. Penso que o Governo da RAEM vai apreciar esta atitude de dar importância à opinião pública, e de melhorar, na medida do possível, o conteúdo da Lei de Terras. É um facto que é extremamente injusta a concessão de terrenos a qualquer pessoa, ou a qualquer entidade, no uso de um poder discricionário, e apresentado o pretexto "empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo". Não beneficio desta forma de concessão de terrenos, e portanto acho inaceitável este fenómeno, embora eu seja uma pessoa generosa. Para dizer com franqueza, a injustiça é grande demais.

Presidente: Bom, já doze Deputados se pronunciaram. Queria pedir ao Sr. Secretário para responder.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Obrigado, Sr. Presidente.

Primeiro, queria agradecer as opiniões preciosas sobre a Lei de terras, apresentadas pelos Srs. Deputados, durante duas horas, as quais eu e os meus colegas registámos com cuidado. Muitas das opiniões implicam assuntos detalhados, os quais serão discutidos de forma aprofundada na respectiva Comissão Permanente, se hoje a proposta de lei for aprovada.

Nas reuniões de ontem e de hoje verifiquei a convergência das opiniões dos Srs. Deputados com os objectivos que o Governo pretender atingir com a alteração da Lei de Terras. Concordo totalmente com a necessidade de restrições ao poder discricionário que o Governo exerce na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, no intuito de protecção do interesse público, bem como a necessidade de preencher as lacunas existentes que possibilitem a prática de acções

contrárias ao interesse público. Espero que nas discussões na especialidade se possam fazer os ajustamentos necessários a esta proposta de lei, mediante o esforço e a cooperação entre a Administração Pública e os Srs. Deputados, de modo que o seu conteúdo possa ir ao encontro das expectativas da sociedade de Macau. Tal como afirmaram os Srs. Deputados, os trabalhos de revisão e alteração da Lei de Terras é, pelo menos, um dos trabalhos mais importantes para a reforma jurídica da RAEM, sendo a sua indispensabilidade e oportunidade reconhecidas pela população, em geral, e pelos peritos, em especial. A Lei de Terras, a Lei do Planeamento Urbanístico e o Regime Jurídico do Reordenamento dos Bairros Antigos, são diplomas legais fundamentais para o desenvolvimento futuro do Território. Assim sendo, convém discuti-los ao mesmo tempo, de modo a conseguir a desejada articulação.

Sr. Presidente:

Como ontem já dei respostas às perguntas sobre aspectos fundamentais da proposta de lei em apreciação, hoje não vou repetir as mesmas explicações. Volto a agradecer aos Srs. Deputados, que apresentaram opiniões preciosas. Na discussão na especialidade vamos analisar o conteúdo da proposta de lei de modo aprofundado, procurando satisfazer as solicitações da sociedade, introduzindo, através da cooperação com os Srs. Deputados, as modificações necessárias. O que referi representa a posição do Governo no tratamento do assunto em causa.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Há pouco, o Sr. Secretário voltou a realçar que na discussão na especialidade vai assumir uma atitude aberta em relação às opiniões dos Deputados. Espero que esta promessa venha a ser cumprida, e que as lacunas possam ser preenchidas efectivamente. Em seguida, queria ainda exprimir algumas opiniões para que estas fiquem registadas na acta da reunião.

Há pouco, houve colegas que pediram que os membros da Comissão de Terras sejam suficientemente representativos, quando sugeriram a substituição periódica dos mesmos. Ora, composta sobretudo por funcionários públicos, a Comissão de Terras é o órgão responsável pela análise técnica dos assuntos ligados à concessão de terrenos. Parece-me que este modelo tem vantagem sobre o de admissão de membros do sector empresarial, pois pode evitar a ocorrência de tráfico de interesses no seio do mesmo

órgão. Assumo uma atitude de reserva relativamente à adopção do último modelo, ou seja, o modelo de composição da Comissão de Terras também por representantes do sector empresarial.

É bom, em princípio, que a Comissão de Terras seja composta por funcionários públicos com conhecimentos específicos, os quais podem apresentar opiniões na vertente técnica, relativas à concessão de terrenos. Apesar disso, visto que quase todos os membros da Comissão de Terras são subordinados do Sr. Secretário, e não se atrevem a dizer que não concordam com o superior, a mesma Comissão reflecte praticamente apenas a opinião do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, o que foi patenteado durante o julgamento do caso Ao Man Long.

Examinando a composição da actual Comissão de Terras, constatar-se-á que, para além do Conservador do Registo Predial e do representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, os outros membros pertencem todos à área dos Transportes e Obras Públicas. Assim sendo, há possibilidade de que os mesmos membros obedeçam todos às ordens superiores. Portanto, é necessário pensar na inclusão, nesta Comissão, de membros de outros órgãos governamentais que se relacionam com a concessão e o aproveitamento dos terrenos, tais como da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, que também pertence à área dos Transportes e Obras Públicas (que remédio...), e do Instituto Cultural, de modo a manter certo equilíbrio na constituição da Comissão em causa, diminuindo a influência exercida pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas. Não queremos voltar a assistir ao fenómeno de todos os membros da Comissão de Terras concordarem cegamente com as ideias do chefe. Espero que os colegas e as autoridades considerem a possibilidade de adopção deste modelo.

Em segundo lugar, queria voltar a chamar a atenção para a importância da previsão de estipulações concretas para preencher as lacunas existentes, e reveladas pelas práticas anteriores sobre a concessão e aproveitamento de terrenos, como mencionei na reunião de ontem. Na apreciação da proposta de lei que visa a revisão e alteração da Lei de Terras, esperamos ver o seu aperfeiçoamento. Aliás, esta é precisamente a função da Assembleia Legislativa. Penso que deve ficar claro que os assuntos em análise não se gerem no plano de fazer promessas. A questão não tem a ver com a confiança no Governo, ou uma desconfiança no Secretário para os Transportes e Obras Públicas, mas sim com o tratamento dos respectivos assuntos com respeito pelos princípios do Estado de Direito. Temos a necessidade de definir normas jurídicas, e de aperfeiçoar os regimes jurídicos existente, de modo que as falhas não voltem a aparecer. Verificámos na nova Lei de Terras a manutenção de determinados

conteúdos idênticos aos da lei em vigor, percebemos que as lacunas continuam a existir. Tomando como exemplo o artigo 64.º, da versão alterada, e que corresponde na sua totalidade ao artigo 67.º, da versão em vigor da Lei de Terras, onde está disposto que as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente devem circunscrever-se ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, queria convidar o Sr. Secretário para ir comigo verificar qual é a dimensão do terreno aproveitado pela Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, quando se concederam gratuitamente duzentos e vinte mil metros quadrados de terreno para o seu estabelecimento. O Sr. Secretário verificará, muito rapidamente e com clareza, que a dimensão do terreno aproveitado pela mesma universidade é muito menor do que a dimensão do terreno concessionado, e que não foi respeitada a regra de as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente se circunscreverem ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista, conforme o previsto no mencionado artigo. Perante a existência de falhas evidentes, verificáveis de facto, o mesmo conteúdo mantém-se inalterado. Neste caso, como é que podemos acreditar que a versão modificada da Lei de Terras pode vir a preencher as lacunas existentes, e como é que podemos não apresentar protestos fortes? Na ausência de novas normas jurídicas capazes de impedir a prática de irregularidades, temos razão para apresentar opiniões contrárias a parte dos conteúdos da proposta de lei em análise.

Por último, queria prestar atenção ao método utilizado para a fixação do valor do prémio. Esperámos muito tempo pela conclusão dos trabalhos de revisão e modificação da Lei de Terras, sendo natural que queiramos ver o regime do prémio reformado, de modo a resolver problemas complicados, relacionados com o prémio, e verificados de facto. Acho que este é um assunto muito importante e que merece a nossa atenção. Há pouco, houve colegas que pediram frequentes revisões e ajustamentos atempados do valor do prémio. Na minha opinião, com a existência de um regime de prémio aparentemente científico, mas na realidade ridículo, e quando o respectivo valor é fixado num nível tão baixo, completamente desarticulado com o valor dos imóveis verificado na realidade, as revisões e ajustamentos não podem servir para normalizar o valor em referência. Reparem que não estou a exagerar quando caracterizo o mesmo regime utilizando o termo "ridículo". Ora, segundo a explicação do Sr. Secretário, fornecida em 2007, numa reunião da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, a taxa do prémio é calculada tendo por base o montante correspondente a 40% do lucro líquido que será obtido com o aproveitamento do terreno concessionado. Ora, num caso em que nem o concessionário do terreno pode prever com precisão os eventuais lucros que pode obter aproveitando o respectivo terreno (pois estão implicadas numerosas variáveis, tais

como as despesas para as obras de construção civil, as despesas para a fiscalização das mesmas obras e a taxa de inflação), como é que a Administração poderá fazer o mesmo cálculo, aproximando o valor dos prémios ao valor dos imóveis verificado no respectivo mercado? Nem utilizando a bola de cristal de uma bruxa isto é possível. Por esta razão, acho ridículo o método utilizado para a fixação do valor do prémio, como previsto na Lei de Terras em vigor. Na nova Lei de Terras, define-se um método muito complexo, com uma aparência científica, calculando o respectivo valor tendo em consideração mais de dez variáveis. No entanto, como o valor do prémio costuma ser fixado num nível muito baixo, na proposta de lei em análise, a definição dos factores a considerar na determinação do seu valor não parece suficiente para garantir a razoabilidade do mesmo valor. O Sr. Deputado Ung Choi Kun é bastante optimista e nutre a esperança de que com a publicação da presente proposta de lei, assim como com a abertura normal de concursos públicos para a concessão de terrenos, o prémio vá perder a importância que tem agora. Em harmonia com a ideia do Sr. Deputado Ung Choi Kun, acho que devemos esforçar-nos por concretizar o cenário de o prémio deixar de ser o principal meio utilizado para calcular o valor do terreno, evitando, na medida em que for possível, a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Pois se os terrenos forem vendidos em hasta pública, deixa de ser necessária a fixação do valor do prémio.

No caso da concessão de pequenas parcelas de terreno, com dispensa de concurso público, insuficientes para construção regular, não se deve recorrer ao mencionado método complexo para a fixação do valor do prémio, devendo o mesmo valor ser calculado tendo em consideração os preços dos terrenos concedidos mediante a abertura de concurso público, o que foi impossível no passado, uma vez que depois da transferência da soberania de Macau apenas foram concedidos três terrenos mediante abertura de concurso público. Esta situação não pode continuar. A adopção do sugerido novo método para a determinação do valor do prémio, isto é, em conformidade com o preço dos terrenos vendidos em hasta pública, tornar-se-á possível se a concessão de terrenos passar a ser feita frequentemente com o lançamento de concurso público. Nesse caso, deixar-se-á de utilizar o referido método ridículo, com aparência científica, para calcular o valor dos terrenos.

Espero que os assuntos referentes ao prémio possam ser discutidos com mais profundidade na alteração da Lei de Terras.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Tong Io Cheng.

Tong Io Cheng: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Demais autoridades presentes,

Caros Colegas:

Não concordo com a opinião dos Deputados que pensam que na versão modificada não foram introduzidos nenhuns melhoramentos, pois a meu ver isso não corresponde à realidade. Tal como referiram o Sr. Secretário e alguns colegas, em comparação com a versão em vigor, são muito mais rigorosas as restrições estabelecidas na versão modificada, no respeitante às cláusulas que se seguem ao artigo onde está prevista a concessão de terrenos com dispensa de concurso público.

Verifica-se, nas reuniões de ontem e de hoje, que tanto os Deputados eleitos por sufrágio directo, como os Deputados eleitos por sufrágio indirecto, ou Deputados nomeados, têm a opinião de que é insuficiente a supervisão exercida sobre o poder discricionário do Governo na concessão de terrenos, designadamente com a dispensa de concurso público, o que não significa que haja necessidade de retirar o referido poder à Administração Pública, e de anular o mecanismo de concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Penso que há outros meios para garantir a transparência na realização dos respectivos procedimentos administrativos. Concordo com todas as opiniões expressas pelo Sr. Deputado Leonel Alberto Alves, nomeadamente com as sugestões que apresentou para a solução do mencionado problema.

Também acho que o Sr. Deputado Fong Chi Keong tem razão, ao criticar os sete princípios previstos no artigo 1.º... perdão, 2.º, da proposta de lei em análise. Com efeito, no caso da implementação destes princípios não ser garantida pelo conteúdo de estipulações concretas, gera-se uma instabilidade potencial na aplicação da lei, no julgamento de casos e na prolação de sentenças. A questão é a seguinte: na ausência de normas concretas, o juiz pode proferir a sentença de acordo com o espírito dos mesmos princípios? Acho que este é um assunto que merece toda a nossa atenção.

Para mim, são igualmente óptimas as opiniões do Sr. Deputado Chui Sai Cheong e do Sr. Deputado Ung Choi Kun, sobre a Comissão de Terras e sobre a garantia de transparência, especialmente nos casos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, as quais merecem a nossa reflexão.

Estas são as opiniões que queria exprimir.

Presidente: Sr. Secretário, quer dar respostas ou fazer comentários? Não?

Srs. Deputados:

Mais Deputados querem exprimir opiniões? Se não houver, vamos fazer a votação na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras".

(Votação)

Presidente: A proposta de lei está aprovada.

Há Deputados que queiram fazer declaração de voto.

Sr. Deputado Mak Soi Kun, por favor.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Em seguida vou ler a minha declaração de voto.

A aprovação na generalidade, pelo Plenário da Assembleia Legislativa, da proposta de lei intitulada "Lei de Terras", marcou o início da presença na agenda do hemiciclo da versão alterada da lei mencionada, o que demorou quase cinco anos a preparar, com o objectivo de actualizar uma lei que está em vigor há mais de trinta anos. É patente a grande atenção prestada ao assunto em discussões pela sociedade de Macau, nomeadamente pelos colegas e amigos dos *media* que estão presentes no hemiciclo, o que é natural, uma vez que hoje em dia as terras já se tornaram o recurso natural mais precioso para o desenvolvimento sustentável das grandes cidades do mundo. Devido à pequena dimensão do território de Macau, é fundamental o aproveitamento efectivo dos seus solos. Perante a concessão de grande quantidade de terrenos a grupos empresariais estrangeiros, e ao abuso do poder discricionário do Governo, a insatisfação da população aumenta cada vez mais. Têm-se intensificado os conflitos sociais, que causam instabilidade na sociedade, o que é negativo para o desenvolvimento contínuo da economia da RAEM.

Com o crescimento espectacular do tecido demográfico, e dos sectores industriais e comerciais, a escassez dos terrenos disponíveis tornou-se já um obstáculo que estrangula o desenvolvimento do Território. A população deseja que a alteração da Lei de Terras possa acabar com os fenómenos do tráfico de interesses, da concessão de terrenos por preços baratíssimos, e de conluio entre funcionários do Governo e

empresários, verificados nos processos de concessão de terrenos, de modo a que os terrenos possam ser bem aproveitados, nomeadamente para resolver definitivamente os problemas dos cidadãos que não têm habitação para viver, problemas esses que já os perturbam há longo tempo.

O sector político e o sector económico, por sua vez, esperam que as modificações feitas e os mecanismos a longo prazo introduzidos nesta proposta de lei possam garantir um apoio forte ao desenvolvimento sustentável da RAEM.

Obrigado.

Presidente: Sra. Deputada Kwan Tsui Hang.

Kwan Tsui Hang: Obrigada, Sr. Presidente.

A limitação colocada pela escassez dos recursos de solos ao desenvolvimento sustentável da RAEM tem suscitado fortes apelos da população, para a justiça, a transparência e a eficácia na distribuição e aproveitamento dos terrenos. O atraso verificado na alteração e aperfeiçoamento da Lei de Terras, lei que está em vigor há mais de trinta anos, trouxe já prejuízos irrecuperáveis para o desenvolvimento do Território. Concordo com a alteração da mencionada lei, de modo a definir, com rigor e clareza, os poderes que o Governo da RAEM dispõe na gestão de terrenos, para além de estabelecer critérios e normas mais claros para um conjunto de assuntos referentes aos solos, tais como a sua distribuição, concessão, alienação, subarrendamento, permuta, modificação do destino económico, inobservância do prazo de aproveitamento, recuperação dos terrenos desocupados e acumulados, e aperfeiçoamento do regime do prémio, por forma a impedir o abuso de poder pelos respectivos dirigentes governamentais, e que é permitido pela demasiada flexibilidade prevista na respectiva lei. É também importante criar um mecanismo de acesso do público aos respectivos processos administrativos, de modo a tornar legítima a participação da população nas concessões específicas de terrenos, assim como a manifestação das suas opiniões.

Não obstante a grande discrepância entre as alterações feitas e as aspirações dos residentes, acho que merecem o nosso apoio as ideias preconizadas na Nota Justificativa e nos princípios legislativos. Por estas razões, votei a favor da presente proposta de lei, na esperança de a aprovação na generalidade da mesma marcar o início do processo de aperfeiçoamento da Lei de Terras, o que desejo seja conseguido com êxito, mediante o esforço e a colaboração entre o Governo e a Assembleia Legislativa.

Obrigada.

Presidente: Sr. Deputado Ho Ion Sang.

Ho Ion Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Caros Colegas:

Passados quase cinco anos, a contar do início, em Março de 2008, dos trabalhos de revisão e alteração da Lei de Terras, e dos diplomas complementares, a versão alterada foi finalmente entregue à Assembleia Legislativa para ser apreciada. É um grande desafio, para o poder executivo e legislativo, introduzir as modificações necessárias dentro do pouco tempo que nos sobra até ao fim da legislatura, de modo a preencher as lacunas existentes, acabar com fenómenos injustos mas legítimos, e satisfazer as aspirações da população de Macau. Considerando a atitude aberta e de cooperação, assumida por parte da Administração Pública, votei a favor da proposta de lei em causa, na condição de que os vários aspectos polémicos desta Lei de Terras devam ser estudados com seriedade na discussão na especialidade.

De modo a garantir que a respectiva concessão corresponde verdadeiramente ao interesse público da RAEM, por exemplo, é preciso criar um mecanismo de acesso do público, que garanta a sua participação nos processos de concessão de terrenos em que se dispensa o concurso público com base nestas razões: "empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo"; e "participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração". Há também necessidade de introduzir modificações à possibilidade de, mediante a prévia autorização do Chefe do Executivo, trocar, alienar e alterar o destino económico dos terrenos concessionados, assim como de renovação da concessão definitiva de terrenos não utilizados, ou que se encontrem devolutos, pois a população acha que a atribuição de um poder discricionário ao Chefe do Executivo não é uma medida efectiva para impedir a demora no aproveitamento e a acumulação dos terrenos concedidos. Por fim, é igualmente importante o estabelecimento do período para a revisão e ajustamento do valor do prémio, pois para concretizar a articulação entre o mesmo valor e os preços dos imóveis, é insuficiente levar apenas em consideração a taxa de inflação e os preços de adjudicação praticados em concursos públicos anteriores.

Obrigado.

Presidente: Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Em seguida vou ler a declaração de voto elaborada por mim, pelo Sr. Deputado Au Kam San e pelo Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Depois da criação da RAEM, têm-se verificado bastantes problemas ligados à falta de transparência na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, e por preço baratíssimo. Essa acção governativa prejudica o interesse público e favorece a formação de um ambiente propício para a prática de actos de corrupção. É de referir que é mais importante a eliminação das condições que permitem a corrupção, do que a detecção dos próprios actos de corrupção. Sem dúvida, a criação efectiva de regimes jurídicos é crucial para a promoção de uma sociedade íntegra, assim como para o combate à corrupção. No que diz respeito à questão dos solos, a concentração excessiva do poder público, e a falta de transparência, são precisamente as condições que fomentam a propagação dos actos de corrupção, portanto devem ser eliminadas o mais rapidamente possível.

A concessão de terrenos por preço baratíssimo é traduzida pela desarticulação entre valor do prémio e os preços do mercado imobiliário. Desarticulação que se mantém mesmo depois de várias acções de ajustamento do referido valor. Segundo a análise dos profissionais do respectivo sector, conforme o actual critério para a contagem do valor do prémio, para ficar com o direito de utilização dos terrenos concessionados em 2004 e 2008, por concurso público, só é preciso pagar menos de dez milhões de patacas e menos de cem milhões de patacas, respectivamente. No entanto, em concursos públicos realizados em 2004 e 2008, os adjudicatários conseguiram a concessão dos mesmos terrenos pagando seiscentos e sete milhões de patacas e um bilião e quatrocentos e dez milhões de patacas, respectivamente. Observando estes exemplos, podemos perceber como é barato o valor dos prémios, e como é urgente reprimir as acções de tráfico de interesses, através da concessão de terrenos pelo Chefe do Executivo, com dispensa de concurso público, e de apreciação pública.

Com efeito, na alínea 5), do artigo 71.º, da Lei Básica, está prevista a competência da Assembleia Legislativa da RAEM para debater questões de interesse público, sendo o mesmo conteúdo contemplado no artigo 137.º, do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, em que está estipulado que "O Plenário pode reunir especificamente para debater questões de interesse público, a pedido do Governo (...).". No entanto, desde a criação da RAEM, até agora, o Governo nunca pediu à Assembleia Legislativa, conforme o previsto nos respectivos diplomas legais, o debate

no hemiciclo dos respectivos assuntos, antes de tomar decisões importantes com implicações no interesse público.

Tal como se pode verificar, na versão modificada da Lei de Terras mantém-se inalterado o conteúdo sobre o poder discricionário do Chefe do Executivo, de conceder, por razões de interesse público, terrenos por preço baratíssimo, com dispensa de concurso público e de apreciação pública, o que, porém, é inaceitável em qualquer situação.

Com vista a eliminar a possibilidade de tráfico de interesses, reiteramos que é necessário criar na nova Lei de Terras, mecanismos legais que visem a entrega à Assembleia Legislativa, para a discussão pública, dos processos que impliquem a concessão de terrenos, em que seja dispensada, por razões de interesse público, a abertura de concurso público.

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Quero apresentar a minha Declaração de Voto

Abstive-me na votação desta proposta de lei, intitulada "Lei de Terras", porque o projecto, no seu essencial, em quase nada se diferencia do actual sistema, do qual destaco a falta de controlo da discricionariedade no tocante à concessão de terrenos e outras situações conexas.

No momento actual, em que vivemos, a sociedade, em geral, não se compadece com situações pouco transparentes e decisões nada fundamentadas. Urge reformar a Comissão de Terras e o Conselho de Desenvolvimento dos Terrenos, introduzindo novas pessoas, novas ideias e mais transparência.

Finalmente, espero que em sede de Comissão, e daqui faço votos, haja uma reforma, para que haja aceitação de opiniões distintas provenientes dos vários sectores representados nesta Assembleia.

Muito obrigado.

2013 年 2 月 5 日

全體會議

一般性表決結果

Resultado da votação na generalidade – Plenário de 5 de Fevereiro de 2013

表決 VOTAÇÃO: 8
日期 DATA: 05/02/2013
時間 HORA: 05:10:55
動議 ASSUNTO: 一般性討論及表決《土地法》法案；
Discussão e votação na generalidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :2
棄權 ABSTENÇÕES :1
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下**VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:**

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	反對	CONTRA
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	反對	CONTRA
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	棄權	ABSTENÇÃO
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi		
賀一誠	Ho Iat Seng		
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

2013 年 8 月 12 日

全體會議摘錄

(細則性審議及表決法案)

Extracção parcial do Plenário de 12 de Agosto de 2013 (Apreciação e votação na especialidade da proposta de lei)

(載於《法律彙編》之《土地法》

中文版第 531~590 頁)

(Constante na Colectânea de Legislação – Lei de Terras
Versão portuguesa – páginas 611 a 683)

Extracção parcial do Plenário de 12 de Agosto de 2013

Presidente Lau Cheok Va: Bom, Sr. Secretário Lau,

Srs. membros do Governo,

Srs. Deputados:

Vamos entrar na terceira matéria agendada para a reunião de hoje, que é precisamente a discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras". Em seguida darei a palavra à Presidente da Comissão Permanente, a Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, que fará a respectiva apresentação.

Kwan Tsui Hang: Obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas,

Srs. membros do Governo:

A proposta de lei intitulada "Lei de Terras" foi debatida e aprovada na generalidade em reunião plenária, realizada no dia 3 de Janeiro de 2013, e foi distribuída nessa mesma data, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, à 1.ª Comissão, para efeitos de análise na especialidade. Para o efeito, a Comissão realizou 43 reuniões formais, com o intuito de proceder a um melhor e mais sistemático estudo da proposta de lei. Estas reuniões contaram com a presença de representantes do Governo, nomeadamente do Secretário para os Transportes e Obras Públicas e do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes. Para além das referidas reuniões formais, foram ainda realizadas várias reuniões de trabalho entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e representantes do Governo, durante as quais foi possível contar com a colaboração destes. Depois muita discussão e negociação, o proponente apresentou a versão final da proposta de lei, no dia 29 de Julho de 2013. Vou agora passar a referir aqui, no Plenário, algumas das questões importantes debatidas e analisadas pela Comissão:

1. A transparência, a concretização do princípio da informação ao público e a

participação pública

Na opinião da Comissão, a proposta de lei na sua versão inicial não conseguia dar resposta às exigências da sociedade, nem se articulava com as expectativas da população relativamente à sua participação e fiscalização da concessão de terrenos. Assim, a Comissão sugeriu o alargamento do âmbito de aplicação do regime de divulgação constante da proposta de lei, consagrando expressamente as regras sobre o tempo, forma e conteúdo da divulgação. Quanto ao regime de divulgação, em vez de só se aplicar à situação de dispensa de concurso público, viu na versão final ser alargado o seu âmbito de aplicação a outras situações, por exemplo, a determinadas circunstâncias, à alteração de finalidade dos terrenos e à transmissão da concessão, etc. Segundo a versão final, as informações são divulgadas antes da conclusão do parecer da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, e quanto à forma de divulgação, as informações são disponibilizadas ao público através da *Internet*, e o conteúdo da divulgação será alargado, nomeadamente, com a fundamentação dos pedidos para a dispensa de concurso público, a fundamentação do pedido de alteração de finalidade da concessão e/ou aproveitamento do terreno, e a fundamentação do pedido de transmissão. A proposta de lei nada determina quanto ao regime de audiência pública, uma vez que o mesmo está regulamentado na "Lei do Planeamento Urbanístico".

2. Reforço da fiscalização e melhoria dos mecanismos de fiscalização

A Comissão concorda, por unanimidade, com o reforço da fiscalização por parte do Governo, no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas contratuais depois da respectiva concessão de terrenos, e com o reforço da fiscalização ao nível do aproveitamento de terrenos e agravamento das sanções para actos de não aproveitamento dos terrenos fora do prazo estipulado, suprimindo os casos de terrenos não aproveitados ou devolutos. Deve também ser reforçada a fiscalização dos terrenos já concedidos e do processo de apreciação e autorização, com vista a aumentar a igualdade, abertura e justiça, nos processos de concessão de terrenos. Constata-se na versão final a admissão das sugestões da Comissão, com o aditamento do Princípio da Fiscalização, no artigo 2.º, regulamentando assim expressamente que recai sobre o Governo o dever de acompanhar a evolução das concessões e ocupações e aplicar as sanções que ao caso couberem, nos termos da lei ou do contrato, para que o fim a elas inerente seja salvaguardado. A Comissão é de opinião que há que reforçar a fiscalização da sociedade em relação ao processo de concessão de terrenos e criar, em simultâneo, um mecanismo de fiscalização interno, a fim de colmatar eventuais lacunas.

3. O concurso público como regra nas concessões por arrendamento

Nas concessões por arrendamento, o "concurso público" é o princípio e a sua dispensa a excepção. Tanto o proponente como a Comissão chegaram a consenso sobre isto. Com vista a concretizar este princípio, a Comissão entende que, por um lado, é necessário reforçar as regras do concurso público, e que, por outro lado, devem ser desenvolvidos os conteúdos inerentes à dispensa de concurso público, em particular, quanto aos fundamentos para a sua dispensa, que devem ser mais detalhados, completos e concretos. As sugestões da Comissão foram acolhidas na versão final, com a introdução de alterações nos referidos dois aspectos. Por exemplo, foram aditadas as partes componentes das fases do procedimento comum de concessão por iniciativa da Administração, a forma do concurso público, o princípio da fixação do preço base do concurso público, etc., com vista a destacar o princípio do concurso público. Ademais, tornaram-se mais concretas as condições que podem resultar em dispensa de concurso público.

4. Limitações ao regime de concessão gratuita

A versão inicial da proposta de lei permite a conversão das concessões gratuitas em onerosas, sendo apenas necessário pagar o prémio previsto no respectivo contrato de revisão da concessão, na sequência da conversão em concessão onerosa. Após ampla discussão entre a Comissão e os representantes do Governo, foram introduzidos ajustamentos de natureza política na versão final da proposta de lei - passa a ser proibida a conversão das concessões gratuitas em onerosas, e define-se claramente que a finalidade não pode ser alterada, assim como o direito resultante da concessão não pode ser onerado, designadamente hipotecado, nem transmitido. Define-se também claramente que a concessão gratuita tem de respeitar todas as normas relativas à dispensa de concurso público, incluindo a norma sobre a publicitação de dados. Ao mesmo tempo, foram introduzidas disposições transitórias nas concessões gratuitas atribuídas antes da entrada em vigor da lei, sobretudo nas matérias respeitantes à conversão das concessões gratuitas em onerosas e à transmissão.

5. Prémio

O prémio foi um tema que despertou grande atenção da Comissão, e em relação ao qual foram apresentadas várias sugestões. A Comissão entende que existe uma grande desactualização entre os actuais valores do prémio e os valores de mercado, portanto, propôs ao Governo a revisão da razoabilidade do regime sobre o prémio, no sentido de se ponderar se existe ou não necessidade de adoptar outros mecanismos

mais adequados. O proponente esclareceu a Comissão, afirmando que, segundo um estudo levado a cabo, o actual regime de prémio é razoável, e que, no futuro, através da actualização do valor de mercado por m^2, o prémio vai conseguir acompanhar os valores de mercado. Por outro lado, a proposta de lei estipula que, na fixação do valor do prémio, deve ter-se como referência, designadamente, a localização do terreno, a finalidade da concessão, as mais-valias, os custos suportados ou a suportar, a taxa de inflação e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. E, ao mesmo tempo, determina claramente que os montantes que servem de base para o cálculo do valor do prémio devem ser revistos, pelo menos, de dois em dois anos. A Comissão entende que, após as referidas alterações, o regime sobre o prémio foi aperfeiçoado, no entanto, é de notar que aquelas alterações não passam de uma solução transitória, e que a desarticulação do valor do prémio em relação aos valores de mercado, assunto que ainda não está resolvido, deve ser, ulteriormente, alvo de revisão.

6. Reforço da protecção das partes terceiras

Para reforço da protecção das partes terceiras, a Comissão introduziu várias alterações à versão inicial da proposta de lei. Propôs a criação de um mecanismo para a publicação das informações relativas à situação dos terrenos, nomeadamente, o respectivo averbamento no registo predial, com vista a informar o público. Esta sugestão foi acolhida pelo proponente e reflectida na versão final, que regula que alguns actos são obrigatoriamente sujeitos a registo. Para além disso, foram melhorados e aditados à versão final vários artigos, com vista a garantir os direitos do fiador.

7. Relativamente à indemnização

Na proposta de lei, a indemnização pode resultar de várias circunstâncias. Assim, a Comissão considera que a proposta de lei deve seguir um princípio fundamental - o cumprimento rigoroso da Lei Básica, nomeadamente, os seus artigos 6.º e 103.º. O proponente concordou com as opiniões da Comissão e introduziu alterações em muitas partes da proposta de lei. Em primeiro lugar, no que se refere às expropriações por utilidade pública, citaram-se directamente os critérios definidos no artigo 103.º, da Lei Básica. Em segundo lugar, quando o Governo declarar a caducidade da concessão de uso privativo por motivo de interesse público ou por razões de necessidade de execução de empreendimento indispensável para o desenvolvimento sustentável da RAEM, denunciando unilateralmente a concessão por arrendamento de terreno rústico ou da concessão por arrendamento de terreno urbano ou de interesse urbano, a respectiva indemnização deve ser equivalente ao valor real dos direitos resultantes da

concessão. Por fim, no que se refere ao procedimento e ao método de fixação do valor das indemnizações, aplica-se, com as necessárias adaptações, o Regime das Expropriações por Utilidade Pública e o Decreto-Lei n.º 43/97/M.

8. Troca de direitos sobre os terrenos

Foram introduzidas várias alterações à versão final no que se refere à troca de direitos sobre os terrenos, vulgarmente designada por "troca de terrenos". A proposta de lei define, expressamente, que a RAEM pode, por iniciativa própria, proceder à troca de direitos sobre os terrenos disponíveis apenas por razões de interesse público, designadamente, para a construção de vias públicas, habitação pública ou instalações públicas de saúde, e que as entidades privadas só podem requerer a troca da propriedade plena de terrenos privados, domínio útil de terrenos do Estado e direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado, pelos direitos do Governo sobre os terrenos disponíveis.

9. Renovação automática

A proposta de lei eliminou o actual procedimento de entrega de declaração para renovação das concessões, implementando um mecanismo de renovação automática sem necessidade de qualquer requerimento. Isto é, futuramente, em relação à renovação de terrenos em situação normal, a Direcção dos Serviços de Finanças notifica os interessados para efeitos de pagamento da contribuição especial, sem haver necessidade de qualquer formulação de pedido prévio. E quanto ao registo, pode ser efectuado, oficiosamente, pela Conservatória do Registo Predial, ou a requerimento dos interessados. E estabelece, ao mesmo tempo, algumas situações em que não há renovação automática, que são nomeadamente duas: primeira - quando estipuladas pelas cláusulas do contrato; segunda - quando a lei assim o estipula. A Comissão concorda com a opção legislativa do referido regime, mas, mesmo assim, apresentou algumas questões em relação a matérias de operacionalidade, por isso, foi alterada a redacção da versão final e foi aditada uma norma transitória.

10. Concessão de uso privativo

À nova lei foi aditado o regime de concessão de uso privativo, em que podem ser concedidos terrenos do domínio público e cujo objectivo é acrescentar uma forma de disposição de terrenos do domínio público por parte das autoridades administrativas, permitindo a construção de instalações e equipamentos fixos, indesmontáveis e de utilidade pública em terrenos do domínio público. A Comissão acolheu esta intenção legislativa.

11. Harmonização entre as duas propostas de lei: Lei de Terras e Lei do Planeamento Urbanístico

Ambas as propostas de lei entraram em processo legislativo ao mesmo tempo, e na sua apreciação na especialidade, as duas Comissões responsáveis reuniram, em conjunto, com os representantes do Governo, para discutir questões relativas à harmonização entre as duas propostas de lei. Assim, à versão final foi aditado o art.º 140.º, que regula a alteração de finalidade da concessão e a modificação de aproveitamento do terreno exigidas pela alteração do planeamento urbanístico. As duas propostas de lei sofreram actualizações de natureza técnico-legislativa e ainda ao nível dos conceitos usados. Finalmente, há que esclarecer que a proposta de lei define as regras sobre a distinção e a disposição de terrenos tendo em conta o disposto no art.º 7.º, da Lei Básica, e embora existam pontos de vista diferentes no que respeita à definição em causa, quer no seio da camada judicial quer ao nível da teoria, a Comissão entende que a questão não pode ser resolvida na Lei de Terras, nem foi objecto e motivo da presente revisão da Lei de Terras, por isso, a maioria dos Deputados da Comissão acolheu a disposição da versão final. O estudo sobre a referida questão e a análise pormenorizada da proposta de lei constam já do parecer, por isso, não vou aqui entrar em pormenores. Depois de apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão é de parecer que a versão alterada da mesma reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa. Peço então ao Plenário que proceda à sua apreciação. Há ainda a acrescentar que, no decorrer da apreciação da proposta de lei, especialmente na elaboração do parecer, se contou com o grande esforço da assessoria e dos colegas do gabinete de tradução, por isso, quero aqui manifestar os meus agradecimentos.

Tenho dito.

Obrigada.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Secretário Lau.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Obrigado, Sr. Presidente.

Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa,

Exm.os Srs. Deputados:

Olá a todos!

A proposta de lei de revisão da "Lei de Terras" foi aprovada na generalidade pela Assembleia Legislativa, em Janeiro do corrente ano e de seguida a Comissão realizou reuniões de discussão com o Governo durante cerca de mais de meio ano. Durante esse período houve uma colaboração mútua entre o Governo e a Assembleia Legislativa, tendo-se concluído a presente proposta de lei, com alterações, através de análise dos artigos, a auscultação das opiniões e sugestões da sociedade, com a discussão, o estudo e a comparação e articulação com outra legislação.

Pode assim referir-se que as alterações introduzidas na proposta de lei resultaram dos esforços envidados pelo Governo e Assembleia Legislativa, consolidando as opiniões e sugestões de todas as partes, nomeadamente disposições sobre a conversão de concessão gratuita em onerosa, publicação da concessão de terrenos com dispensa de concurso público, etc. A presente proposta de lei está agora mais adaptada e aplicável à realidade da sociedade, aproveitando-se esta oportunidade para agradecer à Assembleia Legislativa.

A presente revisão da "Lei de Terras" tem um importante valor, uma vez que a inicial "Lei de Terras" entrou em vigor há mais de 30 anos e durante esse período houve muitas mudanças para Macau, que se transformou de uma pequena cidade numa cidade de turismo a nível internacional, com o aumento das necessidades da população, do que resulta o aumento da procura do aproveitamento dos terrenos, e só com a optimização do regime de gestão dos terrenos é que se pode orientar a sociedade a progredir num desenvolvimento sustentável.

A proposta da lei concretiza o espírito da "Lei Básica da RAEM", que estabelece expressamente os princípios que devem ser observados na gestão dos terrenos do Estado na RAEM, nomeadamente: princípio da sustentabilidade, princípio do aproveitamento útil e efectivo dos terrenos, princípio da informação do público, princípio da igualdade no acesso à terra, princípio da precaução, princípio da vinculação ao plano e princípio da publicidade da situação jurídica dos terrenos. Todos esses princípios articulam-se mutuamente com a gestão dos terrenos, o desenvolvimento da sociedade, a procura do bem-estar social e a demonstração científica, criando um pleno sistema de gestão de terrenos.

Nos anos recentes, houve várias opiniões e sugestões na sociedade sobre o regime de gestão de terrenos, como situações sobre o decurso da concessão de terrenos, a alteração da finalidade dos terrenos, a alteração do plano de desenvolvimento, a transmissão das concessões de terrenos, etc. O que gerou uma grande discussão na sociedade sobre o assunto, a maior parte da população considera que a revisão da "Lei

de Terras" deve ter um conteúdo rigoroso na apreciação, aplicável à realidade, e permitir desenvolvimento sustentável. Assim sendo, a proposta de lei é rigorosa e clara para os diferentes níveis, como: o pedido de terreno, concessão de terreno, transmissão da concessão de terrenos, aproveitamento dos terrenos, fiscalização e controlo dos terrenos, prémio, etc. Todos esses artigos são vinculativos e claros e foram redigidos com base nas opiniões e sugestões da sociedade.

O princípio principal da nova "Lei de Terras" é que a concessão de terrenos necessita de ser precedida de concurso público, para demonstrar a imparcialidade do Governo da RAEM na gestão dos terrenos, mas há casos excepcionais que vão ser resolvidos de forma flexível, e para prevenir que estes casos excepcionais se tornem áreas cinzentas da Lei, através de exemplificação descrevemos estes casos, como por exemplo: Desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto e serviço social; construção de instalações de utilidade pública; empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo; participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração. No que se refere sobre empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo, auscultamos as opiniões e sugestões da Assembleia Legislativa, procedemos a definições mais pormenorizadas, como por exemplo: menção nas linhas anuais de acção governativa; divulgação na reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do Governo para responder às perguntas relacionadas com as linhas de acção governativa e o seu relatório; divulgação em conferências de imprensa relativas às políticas promovidas pelo Governo.

Os terrenos são recursos importantes de Macau e a promoção do desenvolvimento de Macau depende do aproveitamento dos terrenos. Assim, no que diz respeito ao prazo de aproveitamento dos terrenos, criamos sanções mais claras, pormenorizadas e rigorosas, fixamos diferentes prazos para cada fase, desde a apresentação do projecto, a sua aprovação, a execução da obra até à sua conclusão, bem como criamos um mecanismo de sanção, havendo uma articulação entre o valor da multa e o prémio. Para os casos de aproveitamento fora de prazo, aplicamos a sanção conforme o contrato.

Se não existirem as estipulações sobre a multa, aplicaremos a multa sobre um milésimo do prémio, para cada dia em atraso.

Após a concessão definitiva, o não aproveitamento adequado do terreno implicará a rescisão do contrato.

Estes artigos são claros e com aplicabilidade, o que visa reforçar a fiscalização e

controlo, incrementando a prevenção dos casos de não aproveitamento dos terrenos.

Paralelamente, a proposta da lei propõe que para os casos de dispensa de concurso público, no decurso da sua apreciação é necessário publicar de forma apropriada os conteúdos essenciais do respectivo pedido da concessão de terreno, nomeadamente o nome do requerente, a área, o local, a finalidade e o prémio do terreno requerido, etc., de modo a que o público tome conhecimento do respectivo plano, o que visa elevar a transparência dos procedimentos na concessão dos terrenos.

Relativamente a este artigo após a discussão com a Assembleia Legislativa, em vez do regime de publicação parcial, o Governo procedeu à revisão para um regime de publicação do todo o procedimento, ou seja, a publicação da alteração da finalidade inicial ou transmissão do terreno aproveitado. Desta forma, para além de aumentar a transparência, o mais importante é dar a oportunidade à sociedade de participar na sua fiscalização, e por outro lado o Governo vai auscultar as opiniões da sociedade, que toma como uma referência importante para a sua apreciação.

Uma vez que na sociedade há aspirações para a elevação do valor do prémio em articulação com a situação real da sociedade, nesta revisão da lei, o Governo acrescentou factores em consideração para a fixação do valor do prémio, nomeadamente: o "Índice de Preços nos Consumidores Geral" e os "Preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores", os montantes que servem de base para o cálculo do valor do prémio devem ser revistos, pelo menos, de dois em dois anos, para que o valor do prémio se aproxime mais do valor de mercado.

No decurso da revisão da "Lei de Terras", o Governo focou-se na sua aplicação, pois só assim é que poderá produzir a eficácia jurídica.

Na discussão com a Assembleia Legislativa, respeitamos as opiniões e sugestões da mesma, como por exemplo: regulamentação dos terrenos disponíveis, em que o Governo necessita de criar um regime de avaliação sobre se o terreno pode ou não ser disponibilizado, caso contrário vai ser difícil na sua aplicação.

O Governo vai persistir na decisão de proteger os terrenos do Estado, dissuadir os infractores que não obedecem a ordem de desocupação do Governo.

Na proposta de lei aumentou o valor da multa para os indivíduos que dolosamente ocupam os terrenos do Estado, articulando a área do terreno ocupada com o valor da multa, que é de cinquenta mil a três milhões patacas. Paralelamente foi acrescentado a punição pelo crime de desobediência. Visa-se aumentar os custos da ocupação ilegal dos terrenos, aumentando o efeito dissuasivo.

Frisa-se que, após a revisão, a "Lei de Terras" vai oferecer mais clareza, regulamentação, rigor e transparência à criação de um regime melhorado e claro de gestão de terrenos.

Paralelamente foram fixados vários artigos de transição, como por exemplo: nas concessões gratuitas existentes antes da entrada em vigor da nova lei, o concessionário pode apresentar o pedido de conversão da concessão gratuita em onerosa, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei, mas a finalidade do terreno não pode ser alterada.

Na discussão da revisão da "Lei de Terras", o Governo ao mesmo tempo está a coordenar uma série de propostas de lei como a "Lei do Planeamento Urbanístico", o "Regime Jurídico da Construção Urbana", etc. Durante a discussão com a Assembleia Legislativa, o Governo procedeu a uma discussão interna e a um estudo aprofundado sobre o balanço e a articulação entre as duas, melhorando de modo geral os trabalhos de gestão dos terrenos e o planeamento urbanístico.

A "Lei de Terras" e a "Lei do Planeamento Urbanístico" são duas leis importantes para o desenvolvimento de Macau, dando orientações na regulamentação da gestão dos recursos de terrenos e planeamento urbanístico de Macau, garantindo o desenvolvimento sustentável de Macau.

Aproveito esta oportunidade para agradecer ao Senhor Presidente, ao Senhor Vice-Presidente, a todos os Deputados da Assembleia Legislativa, e aos Assessores Jurídicos, pelo tempo e esforço envidados na revisão da proposta de lei. Embora no decurso da discussão houvesse diferentes pontos de vista do órgão Executivo e do órgão Legislativo, ambas as partes progrediram com o mesmo objectivo, fazendo com que, finalmente, se concluísse com sucesso a revisão da proposta de lei.

Os terrenos são a base para um desenvolvimento urbano, após a aprovação da nova "Lei de Terras", iremos proceder rapidamente aos trabalhos de revisão das leis complementares, dos respectivos procedimentos e orientações administrativas, bem como vai proceder-se à generalização, à divulgação e à promoção da lei, para uma boa implementação desta nova lei.

Obrigado a todos.

Presidente: Bom, Srs. Deputados:

Vamos iniciar a apreciação na especialidade. Vamos primeiro apreciar os artigos 1.º e 2.º, contidos no Capítulo I. Se não houver Deputados que queiram exprimir

opiniões… Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente. Vou exprimir as minhas opiniões em português.

Bem, relativamente aos primeiros dois artigos, gostaria de tirar uma dúvida, nomeadamente, quanto ao artigo 2.º, no tocante aos princípios.

O elenco de princípios, como forma de compreensão do próprio texto, é fundamental, porque a lei destina-se ao cidadão comum e é nessa medida que, tratando-se de um documento extremamente complexo... quero realçar que os princípios elencados são importantes, mas a meu ver insuficientes. Em primeiro lugar porque, de facto, por exemplo, no capítulo dos... da definição da classificação dos terrenos, do domínio público e privado, bem como dos terrenos do Estado e terrenos de propriedade privada, é importante que apareçam elencados na coluna dos princípios, para melhor compreensão por parte do cidadão comum. E eu faço uma pergunta muito simples: porque é que essas definições não estão lá para uma melhor compreensão à medida que vamos avançando, como forma de perceber melhor aquilo de que se está a falar e a discutir? Porque a partir dos artigos 5.º, 6.º, e mais para a frente, principalmente, os artigos 7.º, 8.º e 9.º, incluem matéria de extrema complexidade e que envolve a Lei Básica.

Por isso a minha primeira pergunta é esta: qual foi a razão para o facto de no capítulo dos princípios não estarem elencados os elementos que há pouco referi?

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário Lau, por favor.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: As perguntas do Sr. Deputado José Pereira Coutinho têm a ver com as questões de definição e de classificação. Passo a palavra à nossa assessora jurídica, que dará a respectiva explicação.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Boa tarde.

Em resposta às perguntas do Sr. Deputado Coutinho, afirmo que os princípios referidos no artigo 2.º não têm a ver com a questão de classificação, e que estes princípios são definidos para regular os assuntos relativos à gestão, designadamente o uso e aproveitamento dos terrenos do Estado, tal como indica o seu título. Foi com

base nos mesmos princípios que definimos outras normas jurídicas da proposta de lei em discussão. A distinção de terrenos é um assunto contemplado no artigo 3.º, definido nos termos do disposto no artigo 7.º, da Lei Básica. Espero que as minhas explicações possam esclarecer a dúvida dos Srs. Deputados.

Presidente: Há mais Deputados que queiram exprimir opiniões? Se não houver, vamos proceder à votação dos artigos 1.º e 2.º, contidos no Capítulo I.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora analisar os artigos 3.º a 10.º, contidos no Capítulo II. Tem a palavra o Sr. Deputado Leonel Alberto Alves.

Leonel Alberto Alves: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Colegas:

Gostaria, também, neste Plenário, de dizer que tivemos mais de seis meses de reuniões muito proveitosas, ao nível da Comissão, e, como os colegas podem detectar, foram várias as alterações introduzidas ao texto inicial. E tudo isto foi fruto do amplo consenso a que se conseguiu chegar ao longo do nosso trabalho.

Como a Sra. Presidente da Comissão referiu, e também resulta do discurso do Sr. Secretário, nem todos os pontos abordados mereceram total consenso, e por uma questão de coerência, de princípio e de consciência, é que peço ao Sr. Presidente que autorize a votação em separado dos artigos 8.º e 9.º.

E os meus fundamentos são os seguintes:

A versão inicial do artigo 9.º extinguia por completo a possibilidade contemplada na lei actual de o particular poder adquirir por usucapião o domínio útil de prédio urbano concedido por aforamento.

A proposta inicial de revogação tácita do artigo 5.º, n.º 3, da lei actual, mereceu reparo do Plenário, aquando da votação na generalidade. Após várias reuniões em sede de Comissão, o texto alternativo, hoje apresentado, volta a admitir a usucapião do domínio útil, mas altera profundamente o regime vigente, isto é, passa a exigir-se que a

posse exercida do particular nos termos da lei civil só seja relevante quando o domínio útil esteja previamente registado na Conservatória do Registo Predial. É, pois, um requisito adicional.

Salvo melhor opinião, até hoje, é possível ao possuidor pedir ao tribunal o reconhecimento da sua posse e direito de propriedade independentemente do contrato de concessão por aforamento estar ou não registado na Conservatória.

A partir de 1 de Março de 2014, com a entrada em vigor desta lei, a sua posse tornar-se-á juridicamente irrelevante se o anterior proprietário concessionário não tiver o respectivo contrato de concessão registado na Conservatória.

Nestas situações de falta de registo prévio, a posse ou a propriedade do domínio útil do terreno, que na realidade pertencem a terceiro, passarão a reintegrar-se na esfera do Estado, pelo simples motivo de ter havido omissão do registo. O terceiro possuidor vê-se assim impedido, por via desta lei, de obter o reconhecimento da sua posse e a aquisição da propriedade sobre o domínio útil por usucapião. Tratar-se-á de uma verdadeira situação que se assemelha a confisco ou nacionalização, não compatível com os princípios fundadores da RAEM; por outro lado, pode dar-se o caso de ter havido um contrato válido e eficaz de venda do terreno a um particular antes do estabelecimento da RAEM, mas por motivos vários tal contrato não se acha, porém, registado na Conservatória.

Actualmente, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Lei de Terras, a falta de registo não impede o reconhecimento pelo Tribunal da propriedade e da posse de terceiro.

Amanhã, a falta de registo significará a perda da propriedade e da posse, porque o artigo 8.º, n.º 1, da proposta, considera ser terreno do Estado o que não estiver registado na Conservatória a favor de um particular. Trata-se, igualmente, a meu ver, de uma situação que se afigura ser de confisco ou nacionalização. Opinião que não é só minha, mas também de muitas pessoas com autoridade na matéria, designadamente, professores de Direito. A alternativa seria manter o regime em vigor, contudo, se se optar pela introdução do elemento de inscrição predial prévia como inovação política ou legislativa, certamente com o propósito da segurança jurídica, contrariando embora a longa tradição de Macau, o mínimo que se pode exigir é o de se conceder um prazo razoável para os interessados lesados tratarem dos trâmites legais e judiciais com vista à salvaguarda dos seus legítimos interesses. Trata-se de uma moratória que pode ser de três, cinco, a sete anos. A moratória para salvaguarda dos direitos e interesses é normal ser concedida em situações semelhantes de afectação dos direitos de terceiros.

Vejamos o artigo 17.º, do Decreto-lei que aprovou o Código Civil - relativamente aos arrendamentos sujeitos ao regime de renovação automática, outrora em vigor, o senhorio não podia denunciar os contratos de arrendamento sem que tivesse decorrido o prazo de sete anos após a entrada em vigor do Código Civil.

Não havendo disposições transitórias desta natureza, é muito provável que haja particulares que vão sair lesados. Não se nos afigura correcto responder-lhes que "vão ao tribunal e peçam que lhes seja feita justiça", contra um acto porventura ilegal e injusto da Assembleia Legislativa.

É por esta razão fundamental, pela defesa da legalidade e dos supremos valores da RAEM, que me vejo impedido de apoiar a proposta no caso dos artigos 8.º e 9.º. Resta a esperança de saber se o Governo e esta Câmara estarão, ou não, dispostos à concessão de um prazo para os particulares requererem o reconhecimento da sua posse jurídica ou da sua propriedade junto dos Tribunais. Na afirmativa, poder-se-á pensar no seguinte, em jeito de redacção: quem pretender obter o reconhecimento da sua propriedade, incluindo o domínio útil de prédios urbanos, pode obter esse reconhecimento desde que intente a correspondente acção judicial no prazo, por exemplo, de três ou cinco anos, a contar da data da entrada em vigor desta lei, devendo provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou de domínio útil de terrenos concessionados.

Sr. Presidente,

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Não quero enveredar por uma discussão de eventual conflito em relação à solução proposta pelos artigos 6.º e 7.º, da nossa Lei Básica. Estes argumentos já foram largamente utilizados na Comissão, infelizmente, o parecer não reflecte, por inteiro, aquilo que se discutiu na Comissão. Todavia, percebendo o sentimento da maioria dos colegas e também a posição do Governo quanto ao introduzir deste requisito adicional, novo, que é o registo predial prévio, quer para a definição de terrenos disponíveis quer para a constituição da propriedade por via de usucapião, ao menos, ao menos os particulares que eventualmente estejam, ou que venham ser, prejudicados por esta nova medida legislativa da Assembleia, que estes, pelo menos, tenham um prazo razoável, dois anos, três anos, cinco anos... Tal como nós tivemos para o Código Civil! O Código Civil contemplou um prazo de sete anos para o senhorio não poder invocar a

lei nova, o novo Código Civil, e denunciar os contratos de arrendamento, e isto foi, obviamente, para proteger os inquilinos, os inquilinos que tinham em seu poder um contrato de arrendamento vinculístico, ou seja, sujeito a renovação automática. Quer o regime em vigor, desde a década de sessenta... o legislador entendeu que a aplicação imediata do Código Civil poderia afectar estes inquilinos. Portanto, é preciso conceder um prazo para os particulares se adaptarem ou as situações jurídicas serem adaptadas aos novos critérios e aos novos requisitos contemplados na lei. Se nada fizermos nesse sentido significa que a partir de 1 de Março de 2014, que é a data proposta para a entrada em vigor desta lei, eventuais processos pendentes nos tribunais - não sei se existem, e declaro, desde já, que não patrocino nenhum caso pendente em tribunal, nem tenciono patrocinar qualquer caso futuramente relacionado com esta matéria, portanto, a minha isenção é total - mas podemos e devemos conjecturar que podem existir casos pendentes, podemos e devemos conjecturar que a partir de 1 de Março de 2014 podem haver títulos formais não registados mas que, validamente, eficazmente, conferiram direitos a terceiros... e outros terceiros que exerceram posse sobre a propriedade, quer propriedade privada quer do domínio útil sobre prédios urbanos, estes serão, inegavelmente, prejudicados. Creio eu que, por uma questão de razoabilidade, por uma questão até de legalidade - já não falo aqui na questão da Lei Básica, como o colega Pereira Coutinho há pouco afirmou e tem toda a razão - mas aqui na minha intervenção quero focar mais o sentido da legalidade das normas que venham a ser aprovadas nesta Câmara. E parece-me que concedo, reconhecendo por uma questão de segurança jurídica que o factor registo é essencial para nos nortearmos futuramente, para termos clareza e certeza jurídicas, todavia, trata-se de um requisito que nunca vigorou em Macau ao longo de vários séculos, nunca vigorou! O registo obrigatório em Macau nunca vigorou ao longo de vários séculos. Quando foi aprovada a Lei Básica, no dia em que foi aprovada e no dia em que a Lei Básica entrou em vigor, o registo obrigatório também não vigorava em Macau. Com esta redacção, hoje, que vai ser obviamente aprovada pelos colegas, este regime obrigatório vai ser retroactivamente obrigatório. O mínimo, como disse na minha intervenção, de respeito por esses terceiros, é conceder um prazo para além do dia 1 de Março de 2014 para tratarem dos seus trâmites legais, dos seus trâmites judiciais, intentarem acções de usucapião, instruírem os pedidos com os documentos que tiverem para que o tribunal decida sobre a validade, o seu direito sobre a validade da posse! A posse, nos termos do Código Civil, também é uma manifestação do direito privado, uma manifestação da propriedade, com a posse exercida durante vários anos o interessado está habilitado a adquirir a propriedade por via da usucapião.

Portanto, quando se fala na posse, quando se fala na propriedade, quando se fala na titularidade do domínio útil, estamos a discutir questões intimamente relacionadas e

que são intrínsecas ao conceito da propriedade privada que é garantido por lei, pelo artigo 6.º da Lei Básica.

Sr. Presidente,

Sr. Secretário:

Em suma, é só isto. Não contrario a solução que o Governo apresenta, mas peço, ao menos, um mínimo de prazo para as pessoas se adaptarem à nova lei, para as pessoas se protegerem.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

Muito obrigado, Sr. Secretário.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Sr. Presidente:

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Queria fazer perguntas sobre o artigo 10.º, intitulado "Direitos da RAEM sobre os terrenos disponíveis". Depois de recuperar os terrenos ocupados ilegalmente e os terrenos não aproveitados de acordo com as normas definidas, o Governo pode destiná-los à habitação pública. Penso que ninguém contraria a forma de utilização dos terrenos, prevista na alínea 2), do artigo 10.º. Na alínea 3), do mesmo artigo, está disposto que o Governo pode utilizar os mesmos terrenos na construção de edifícios para a instalação de serviços públicos ou habitação do respectivo pessoal. Acredito que os cidadãos apoiam a utilização dos respectivos terrenos para a construção de prédios para os trabalhadores da Função Pública, o que, tal como a construção da habitação pública, pode contribuir para a solução dos problemas de habitação, em benefício dos residentes de Macau. No entanto, a situação será diferente, se os mencionados terrenos se destinarem à construção de apartamentos de grande dimensão, atribuídos aos titulares dos principais cargos do Governo, ou aos Directores de Serviços. É neste sentido que queria pedir uma explicação aos representantes do Governo, sobre o conteúdo da alínea 3), do artigo 10.º, e concretamente sobre a regra de o Governo poder utilizar os terrenos disponíveis na construção de habitação para o pessoal dos serviços públicos. Concordamos com o aproveitamento dos referidos terrenos para construir habitação pública ou para construir edifícios para os funcionários públicos

em geral. Queríamos saber, porém, se estes terrenos podem ser aproveitados para construir casas luxuosas para a habitação dos titulares dos principais cargos do Governo, ou dos Directores de Serviços.

Obrigado.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Bom, Sr. Secretário e demais autoridades, façam o favor de responder às perguntas dos Deputados.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Obrigado, Sr. Presidente.

Vou responder, em primeiro lugar, às perguntas do Sr. Deputado Leonel Alberto Alves, as quais agradeço muito. O facto é que durante as discussões na Comissão Permanente, sobretudo nas discussões realizadas na fase final dos respectivos trabalhos de apreciação, atribuímos grande atenção às questões da aquisição por usucapião e da inscrição definitiva no registo predial.

É de sublinhar que as normas previstas nos artigos 8.º e 9.º, da proposta de lei em análise, são coerentes com a legislação de Macau em vigor. A razão que levou à definição destas normas tem a ver com as necessidades sentidas na realidade. Como toda a gente sabe, todos os dias, os serviços públicos competentes precisam de realizar grande quantidade de trabalhos relativos à concessão de terrenos. Sendo assim, há necessidade de definir novas normas jurídicas, de modo a tornar os respectivos trabalhos mais eficientes, prevenindo a ocorrência de problemas que conduzam a graves consequências.

Reitero que na definição das estipulações em discussão, tivemos em consideração a questão da operacionalidade e as decisões judiciais proferidas. É verdade que existem diferentes opiniões no que diz respeito à solução para os problemas existentes, as quais foram mencionadas pela Sra. Deputada Kwan Tsui Hang, na apresentação que fez há pouco. No entanto, reparem que só com a Lei de Terras não se podem resolver todos os problemas, e que a solução destes problemas, os quais são complicados, pode não ser o principal objectivo da elaboração da proposta de lei em discussão. Se houver cidadãos que achem que a aprovação da lei em destaque lhes traz prejuízos, podem sempre procurar proteger os seus interesses, instaurando processos junto do tribunal. Há pouco o Sr. Deputado Alves disse que não concordava com a recorrência ao referido meio para salvaguardar os respectivos direitos. Apesar disso, é um facto que

existem actualmente mecanismos que permitem a realização das referidas acções.

Em seguida, passarei a palavra à nossa assessora jurídica, que analisará esta questão de uma forma mais aprofundada, e que vai também tentar esclarecer as dúvidas do Sr. Deputado Mak Soi Kun sobre o artigo 10.º.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Bom, Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Srs. Deputados:

Tal como afirmou o Sr. Secretário, temos sempre muito respeito pelas opiniões diferentes. Em resposta às perguntas do Sr. Deputado Alves, dou a seguinte explicação: ainda que não seja obrigatória a inscrição dos terrenos, está disposto na alínea 1), do n.º 1, do artigo 8.º, que se considere terreno disponível aquele que esteja omisso no registo predial e não tenha entrado no regime jurídico do domínio público, nem seja terreno do domínio privado, transmitido definitivamente e de acordo com a lei, a particular antes do estabelecimento da RAEM. Definimos a mencionada norma tendo em conta as necessidades registadas na realidade, de que o Governo precisa de critérios claros para distinguir os terrenos que podem ser concedidos, e que podem ser aproveitados para a realização de obras públicas, dos terrenos que foram ocupados ilegalmente, por forma a proceder ao acompanhamento efectivo. Realço que a mencionada norma é apoiada pela *ratio legis* e pela prática judicial, para além de ser coerente com a legislação em vigor.

Sabemos muito bem que, segundo o sistema jurídico da RAEM, em vez de produzir efeitos jurídicos, o registo predial declara os respectivos efeitos. Apesar disso, de acordo com os diplomas legais definidos pela Administração portuguesa há mais de cem anos, os terrenos privados devem ser objecto de inscrição, sendo considerados como terrenos do Estado todos os terrenos que não sejam admitidos como terrenos privados de acordo com a legislação em vigor. Para além disso, quer no antigo Código do Notariado, quer no actual Código do Notariado, está disposto que os instrumentos pelos quais se transmitam direitos sobre terrenos privados, não podem ser lavrados sem que se faça referência à inscrição definitiva, em termos do registo predial, desses direitos em nome de quem os aliena ou onera. É de reparar ainda que, no acórdão n.º 32/2005, proferido pelo Tribunal de Última Instância, e publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, de 2 de Agosto de 2006, se anuncia claramente o seguinte: *"Após o estabelecimento da Região, não se pode obter o*

reconhecimento da propriedade privada ou domínio útil a favor de particulares dos referidos terrenos através de decisão judicial, independentemente de a acção ser proposta antes ou depois da criação da Região.". No parecer do Ministério Público, contido no mesmo acórdão, pode-se ler o seguinte: *"Ora, sobre o terreno dos autos não foi constituído definitivamente um direito de propriedade por particulares, de acordo com a lei, antes do estabelecimento da RAEM, uma vez que não estava registado a favor da autora nem esta obteve sentença transitada em julgado a reconhecer a aquisição do direito de propriedade ou do domínio útil até 19. 12. 99."*.

Queria chamar a atenção também para o seguinte excerto do mencionado acórdão, proferido pelo Tribunal de Última Instância, e publicado no dia 2 de Agosto de 2006, na página n.º 7938 do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, n.º 31, II Série:

"As leis previamente vigentes em Macau, para poderem ser adoptadas como lei da RAEM e continuar a produzir efeitos, têm de estar em conformidade com o estatuto de Macau sobre que a República Popular da China reassumiu o exercício da soberania, assim como o disposto na Lei Básica, não a podendo contrariar. Em consequência disso, não se trata de uma transição jurídica completa e incondicional, mas sim, de uma transição jurídica condicional e selectiva que tem por critério a Lei Básica. Entre o ordenamento jurídico previamente existente em Macau e o actual da RAEM, existe diferença de princípios que se deve ter em atenção na aplicação das leis, em particular das leis previamente vigentes em Macau."

É a seguinte a conclusão do mencionado acórdão:

1. O sistema jurídico e processos judiciais anteriores de Macau transitaram condicional e selectivamente para a RAEM, tendo por critério a conformidade com a Lei Básica;

2. Por isso, os tribunais não podem continuar a julgar os processos pendentes à data do estabelecimento da Região segundo os princípios de sucessão normal das leis;

3. Os terrenos na Região que não foram reconhecidos legalmente como propriedade privada passam a constituir propriedade do Estado depois da criação da Região;

4. Após o estabelecimento da Região, não se pode obter o reconhecimento de propriedade privada ou domínio útil a favor de particulares dos referidos terrenos através de decisão judicial, independentemente de a acção ser proposta antes ou

depois da criação da Região.

Queria igualmente apontar para o facto de que no n.º 2, do artigo 9.º, e nas estipulações subsequentes, estão indicadas as condições necessárias para a aquisição por usucapião do direito resultante da concessão por arrendamento ou do domínio útil, no caso de terrenos concessionados. Não se verifica, nestas disposições, a intenção de privar os adjudicatários dos terrenos de gozar os respectivos direitos, não havendo, portanto, conflito entre as mesmas disposições e o artigo 6.º, da Lei Básica. Reparem que no artigo 9.º, da proposta de lei em causa, não existe o problema de transição do sistema jurídico anterior de Macau para a RAEM, porque não se registam diferenças entre as respectivas normas vigentes antes da transferência da soberania de Macau, e a legislação actualmente em vigor. O que fizemos é simplesmente definir regras mais pormenorizadas para facilitar a efectuação dos respectivos trabalhos.

Reponderei, em seguida, à pergunta do Sr. Deputado Mak Soi Kun.

O conteúdo da alínea 3), do artigo 10.º, não é uma novidade introduzida, a sua explicitação deriva da necessidade de coerência com o conteúdo da alínea 2), do n.º 2, do artigo 55.º, intitulado "Dispensa de concurso público", na qual está disposto que o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se destine à construção de edifício cuja finalidade dominante seja a de habitação e afecto exclusivamente à utilização dos trabalhadores, no activo ou aposentados, da Administração Pública da RAEM. Claro que os projectos da construção destes edifícios, tal como o projecto de construção submetido pela Obra Social do CPSP, devem ser aprovados ouvindo a opinião da Direcção dos Serviços de Finanças, assim como, depois de se analisarem as políticas da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria voltar a expor a opinião que exprimi nas reuniões realizadas no âmbito da Comissão Permanente, sobre a alínea 2), do artigo 10.º, na qual se menciona o destino dos terrenos disponíveis à habitação pública. Como todos sabem, o problema de habitação é um problema que perturba a maioria da população de Macau. Nessa situação, é urgente a construção de mais habitação pública, por forma a livrar os residentes das grandes pressões de falta de habitação. Na discussão da Lei da habitação económica, pedimos a definição da quantidade de terrenos reservados para a construção de habitação pública, pedido esse que, porém, não foi aceite pela Administração. Como consequência disso, o Sr. Secretário fez várias vezes queixas

nos Plenários da AL, mencionando a raridade dos terrenos disponíveis e as grandes dificuldades em encontrar terrenos para a construção de habitação pública. Lembro-me ainda muito bem da famosa frase dita pelo Sr. Secretário, "não é difícil construir edifícios, mas é dificílimo encontrar terrenos disponíveis". Foi pela mesma razão que o Governo não conseguiu cumprir a promessa, feita em 2007, de construir dezanove mil fracções de habitação pública (incluindo fracções da habitação social e fracções da habitação económica) antes dos finais de 2012. O facto é que até agora, a mencionada promessa não foi cumprida. Pelo exposto, achamos pouco concreta a norma prevista na Lei de Terras, sobre a possibilidade de destinar os terrenos disponíveis à habitação pública. A mesma norma parece-nos insuficiente para garantir a reserva dos terrenos para a construção da mesma habitação. Sendo assim, pedimos ao Governo para explicitar, na proposta de lei em discussão, a percentagem dos terrenos disponíveis destinados à construção de habitação pública, de modo que o Sr. Secretário não terá mais dificuldades em encontrar terrenos na realização dos futuros projectos de construção de habitação pública. Esperamos que a Administração possa indicar, na lei em destaque, a quantidade de terrenos reservados para a construção da habitação em referência, resolvendo o problema da habitação aos residentes de Macau.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Leonel Alberto Alves.

Leonel Alberto Alves: Sr. Presidente, muito obrigado. Obrigado Sr. Secretário e assessora, pela resposta que deram.

Sr. Presidente. Reitero o meu pedido de votação em separado dos artigos 8.º e 9.º.

Das respostas que ouvi, não sei se o Governo está ou não sensível à introdução de uma norma transitória para evitar as situações que descrevi na minha intervenção anterior.

Trata-se da introdução, repito, de um novo regime. A Lei Básica não fala no requisito "registo predial prévio".

À data da assinatura da Declaração Conjunta, em matéria de reconhecimento de propriedade privada, dizia-se que a propriedade é privada de acordo com a lei vigente antes de 20 de Dezembro de 1999.

Portanto, por uma questão de lógica, a aferição daquilo que é propriedade privada, ou não, a aferição desta, se é propriedade privada, ou não, faz-se de acordo com a lei

vigente à altura, e a lei vigente à altura não exigia o registo da propriedade após a assinatura, ou da escritura pública, ou da publicação do acto oficial no Boletim Oficial.

Portanto, não sei se no pensamento do Executivo há ou não abertura para a introdução de uma norma transitória, para evitar situações que eventualmente possam ocorrer, eu repito, que eventualmente possam ocorrer, e que ofendam a posse, que ofendam a propriedade de terceiros.

A Sra. Assessora invocou a jurisprudência, mas no trabalho da nossa assessoria jurídica, não sei se está no parecer ou não, ou se está no anexo, existe uma elencagem de muita jurisprudência de Macau sobre a relevância da posse sobre o domínio útil, a relevância da posse em matéria de propriedade.

O Plenário não é certamente o local adequado para continuarmos a trocar opiniões a este nível, mas uma coisa é certa, existe também jurisprudência que dá relevância jurídica à posse.

Sr. Secretário. Há uma outra terceira questão, que não é só a questão do domínio útil, é a questão da propriedade privada plena, em si. Pode dar-se o caso de ter havido uma venda de um terreno a um particular e que esta venda, sendo titulada por escritura, é uma venda que é válida e eficaz, e se nós agora, com o artigo 8.º, dissermos que se trata de um terreno disponível, isto é, de um terreno do Estado... aquele que esteja omisso no registo predial significa, por palavras mais simples, que o título em causa não foi registado, e como não foi registado, está num dos... preenche um dos requisitos do artigo 8.º, para que o terreno em causa seja considerado disponível, seja considerado disponível e do Estado. É aí que se configura aquilo que eu disse, uma hipotética situação de confisco. E se o legislador está a tempo de evitar um mal maior, de evitar uma situação de obrigar um particular a ter de recorrer ao tribunal para invocar a ilegalidade do artigo 8.º e do artigo 9.º, sim, porque ele não vai ao tribunal dizer que eu só tive prejuízos, ele vai invocar que estes artigos 8.º e 9.º, em caso de... são normas ilegais, quiçá inconstitucionais. E como tal, é ele que terá direito a uma eventual indemnização ou à recuperação, reivindicação, da propriedade.

Isto faz-me lembrar quando era criança, de uma anedota que ouvia: o general dizia ao soldado, "atira-te do vigésimo andar do prédio e depois é que podes refilar". Obviamente que depois de se atirar do vigésimo andar estará morto. Aqui é a mesma coisa! Aprova-se a lei e se se lesou qualquer particular por ilegalidade e quiçá inconstitucionalidade, depois é que se vai a tribunal para refilar. Ele já está morto! Não me parece que seja um acto adequado da Assembleia e do Governo, proporem uma

solução destas.

Portanto, Sr. Presidente, não me alongando mais, reitero a votação em separado.

Muito obrigado.

E, já agora, se houver alguma opinião, alguma resposta a uma eventual norma transitória para evitar estas situações que descrevi, gostaria imenso de ouvir.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Sou Deputado há oito anos. Fiquei contente ao verificar que estão previstas nas alíneas 2) e 3), do artigo 10.º, da proposta de lei em análise, normas sobre o aproveitamento dos terrenos disponíveis para a construção da habitação pública e para a construção da habitação para os trabalhadores da Função Pública. Finalmente, o Sr. Secretário conseguiu dar o primeiro passo para dar resposta às necessidades urgentes da população de Macau em geral, e aos trabalhadores da Administração pública em especial. Estamos na expectativa de que se elaborem e se concretizem, no futuro próximo, os respectivos projectos, os quais são de grande importância, especialmente na constatação dos fracos efeitos ou até efeitos contrários produzidos pelas estratégias elaboradas pelo Sr. Secretário, para combater as acções de especulação no mercado imobiliário, e perante a subida constante dos preços dos imóveis. Na minha opinião, a estratégia mais efectiva seria a de abertura dos postos fronteiriços durante as 24 horas do dia, estratégia essa que, porém, penso que o Sr. Secretário não tem competência para definir.

Para falar com franqueza, com vista a satisfazer as necessidades sentidas pela população de Macau no médio ou longo prazo, o Governo precisa de reservar terrenos para a construção de pelo menos quarenta mil fracções da habitação pública. Não queria abordar aqui a questão da habitação pública, cujas políticas são, sem dúvida, políticas de grande fracasso, o que leva à necessidade da responsabilização, de acordo com o respectivo Estatuto, dos titulares dos principais cargos do Governo, designadamente do Sr. Secretário. Com efeito, as falhas registadas na definição e concretização das respectivas políticas, prejudicam a imagem do Governo da Região Administrativa Especial de Macau…

Presidente: Sr. Deputado José Pereira Coutinho:

O que se pretende tratar na reunião de hoje é a discussão na especialidade da

proposta de lei em causa, e não a discussão sobre as políticas habitacionais.

José Pereira Coutinho: Claro, compreendo isso. Queria pedir às autoridades para fornecerem informações concretas sobre os trabalhos que tencionam realizar após a promulgação da proposta de lei em destaque, e que se relacionam com o aproveitamento dos terrenos disponíveis, previsto no artigo 10.º, da mesma lei. Muito obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Sr. Secretário Lau, faça o favor de responder às perguntas dos Srs. Deputados, relacionadas com a proposta de lei em discussão.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: O Sr. Deputado Au Kam San prestou atenção às formas que o Governo da RAEM pode adoptar para o aproveitamento dos terrenos disponíveis, e que estão previstas no artigo 10.º, da proposta de lei em análise. É de referir que no artigo 56.º, há referências sobre o aproveitamento dos terrenos disponíveis para a construção da habitação pública e da instalação de serviços públicos. Acho que não é conveniente definir, na Lei de Terras, a percentagem dos terrenos disponíveis, destinados à construção da habitação pública, assunto esse que, na minha opinião, deve ser tratado na habitação económica ou noutros diplomas legais sobre o planeamento da utilização dos terrenos. Como é evidente, a presente proposta de lei não se destina à discussão das regras pormenorizadas, tais como da regra sobre a definição da percentagem dos terrenos reservados para a construção da habitação pública. Caso contrário, os trabalhos de revisão e de modificação da Lei de Terras nunca se podem concluir. Tal como indicou o Sr. Deputado José Pereira Coutinho, a elaboração de projectos para a construção de edifícios para os trabalhadores da Função Pública, cabe aos diversos organismos governamentais. Penso que não devemos desencadear discussões sobre o mesmo assunto na reunião de hoje.

No que concerne à pergunta do Sr. Deputado Leonel Alberto Alves, penso que há pouco a nossa assessora jurídica já explicou, com clareza, a posição do Governo relativamente ao assunto em destaque. No Parecer da Comissão Permanente da AL, há também descrição detalhada sobre as opiniões diferentes relativas ao mesmo problema. Não vou aqui voltar a dar as respectivas explicações. Reitero que se trata de uma questão de grande complexidade. Senão, não tínhamos gasto tanto tempo na sua discussão, e no Parecer da Comissão Permanente não se atribui tanto espaço para a explicação das posições diferentes sobre o mesmo problema. Se insistirmos em resolver este problema na Lei de Terras, tornamos a lei em análise muito mais complicada. É de reparar que as entidades que achem que a aprovação da Lei em

destaque lhes traz prejuízos, podem instaurar processos junto do tribunal, por forma a proteger os seus interesses. De facto, existem mecanismos a que as mesmas entidades podem recorrer para reivindicar a justiça, apesar de o Sr. Deputado Alves não concordar com o tratamento do respectivo assunto desta forma.

O Sr. Deputado José Pereira Coutinho, por sua vez, pediu informações concretas sobre os trabalhos que se tencionam realizar depois da promulgação da proposta de lei em destaque, e que se relacionam com o aproveitamento dos terrenos disponíveis, previsto no artigo 10.º. Tal como indiquei na apresentação que fiz, vamos acelerar os trabalhos consecutivos após a aprovação da Lei em causa, actualizando as respectivas guias e orientações.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Ainda me lembro muito bem de que, na discussão da Lei da Habitação Económica, reivindicámos a definição, na mesma lei, das normas que garantam a reserva da quantidade suficiente de terrenos para a construção da habitação económica. Naquela altura, os representantes do Governo disseram que a mesma questão devia ser tratada na Lei de Terras ou noutros diplomas legais. No entanto, na reunião de hoje em que analisamos a Lei de Terras, o Sr. Secretário passou a dizer que as respectivas regras deviam ser definidas na Lei da Habitação Económica. Não penso que o Sr. Secretário esteja a tentar evitar enfrentar o problema existente. No meu entender, neste momento o Sr. Secretário já mudou de ideia, admitindo que a questão da reserva dos terrenos para a construção da habitação económica, é uma questão que deve ser tratada, afinal, na Lei da Habitação Económica. Espero que o Sr. Secretário entregue à AL e na próxima legislatura, a proposta de lei que vise a introdução das respectivas regras na Lei da Habitação Económica, de modo a garantir a existência dos terrenos suficientes para a construção da habitação económica. Pois só assim é que o Sr. Secretário não voltará a dizer a famosa frase de "não é difícil construir edifícios, mas é dificílimo encontrar terrenos disponíveis".

Obrigado.

Presidente: Bom, há mais Deputados que queiram exprimir a sua opinião referente aos dois artigos… perdão, aos artigos 3.º a 10.º. O Sr. Deputado Leonel Alberto Alves pediu para se fazer a votação separada em relação aos artigos 8.º e 9.º. Se não houver mais Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação dos artigos 8.º e 9.º. Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Bom, estão aprovados.

Vamos agora fazer a votação dos artigos de 3.º a 10.º, com a excepção dos artigos 8.º e 9.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Bom, estão aprovados.

Tendo concluído a apreciação dos primeiros dez artigos, vamos fazer um intervalo de quinze minutos.

(Intervalo)

Presidente: Bom, vamos agora continuar a reunião. Vamos apreciar na especialidade os artigos 11.º a 19.º. Há Deputados que queiram pronunciar-se? Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir explicações sobre o ponto 5. e o ponto 8., do artigo 15.º, intitulado "Constituição de reservas parciais", nos quais está estipulado que podem ser constituídas reservas parciais para criação ou conservação de zonas verdes e para defesa florestal. Queria pedir o esclarecimento sobre a definição de "zonas verdes" e de "floresta".

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário Lau, por favor.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Passarei a palavra à nossa assessora jurídica, que dará a respectiva explicação.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Tal como afirmou o Secretário na apresentação que fez há pouco, quer as reservas para criação ou conservação de zonas verdes, quer as reservas para a defesa florestal, a sua constituição é regulamentada também pela Lei do Planeamento Urbanístico. Na proposta de lei em discussão prevê-se a constituição de reservas parciais para várias finalidades, ao passo que a Lei do Planeamento Urbanístico proporciona a base legal para a definição da natureza das respectivas zonas e para a classificação dos terrenos para usos diferenciados.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: A definição sobre a qual pedi explicação não é feita na Lei do Planeamento Urbanístico. Em sentido lato, a floresta é definida como uma área com alta densidade de árvores. Segundo alguns dados, as florestas ocupam cerca de 30% da superfície terrestre, sendo uma floresta de formação natural, o habitat de muitas espécies de animais e plantas. O que queria perguntar é o seguinte: a floresta referida na estipulação supramencionada é a área com as características indicadas na definição reconhecida internacionalmente, a qual acabei de citar, ou a Lei do Planeamento Urbanístico vai definir a floresta de uma forma diferente. Da mesma forma, queria saber qual é a definição para zonas verdes. Queria pedir às autoridades para esclarecerem estas dúvidas.

Obrigado.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Sr. Secretário:

Permita-me responder às perguntas do Sr. Deputado Mak Soi Kun. Note-se que o conceito de reserva existia já antes da transferência da soberania de Macau. Como por exemplo, foi constituída, no tempo de Administração Portuguesa, uma reserva na Ilha de Coloane cujo centro é os Serviços Florestais e Agrícolas. Reitero que a mencionada disposição da Lei de Terras será executada de acordo com as categorias de usos dos solos, definidas na Lei do Planeamento Urbanístico. Isto quer dizer que está previsto, na Lei de Terras, que se podem constituir reservas para determinadas utilidades, ao passo que a definição das noções subjacentes às mesmas utilidades será feita na Lei do Planeamento Urbanístico. Acredito que os colegas responsáveis pela elaboração da mencionada lei realizarão estudos aprofundados sobre este aspecto.

Presidente: Se não houver mais Deputados que queiram exprimir a sua opinião relativamente aos artigos de 11.º a 19.º, vamos fazer a respectiva votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Em seguida passaremos a apreciar os artigos 20.º a 22.º, contidos no Capítulo IV. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar na especialidade os artigos 23.º a 26.º. Não havendo Deputados que queiram pronunciar-se, vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passaremos agora a apreciar os artigos 27.º a 30.º. Há Deputados que queiram pronunciar-se? Vamos proceder à votação dos artigos de 27.º a 30.º.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 31.º a 36.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir explicações sobre o conteúdo do n.º 1, do artigo 33.º, intitulado "Cômputo das áreas", no qual está disposto que para efeitos do artigo 31.º, e do artigo anterior, se adicionem as áreas dos terrenos concessionados aos cônjuges, seja qual for o regime de bens, e aos filhos menores que não possuem capacidade para o exercício de direitos.

Obrigado.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: A nossa assessora jurídica dará a respectiva explicação.

Presidente: Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Segundo o n.º 1, do artigo 33.º, ao verificar se as áreas de terrenos a conceder ultrapassam o limite máximo definido nos artigos 31.º e 32.º, contam-se também as áreas dos terrenos concessionados ao respectivo cônjuge, seja qual for o regime de bens (no casamento podem-se escolher diferentes regimes de bens), e aos filhos menores que não possuem capacidade para o exercício de direitos. De acordo com o Código Civil, os menores, ou seja, os indivíduos que não tenham completado dezoito anos de idade, carecem de capacidade para o exercício de direitos, com a excepção dos casos de emancipação através do casamento. Para efeitos dos artigos 31.º e 32.º, se os menores possuírem terrenos (por sucessão ou por concessão,

pois conforme a legislação em vigor, a qualquer pessoa singular se podem concessionar terrenos), a área dos respectivos terrenos adiciona-se à área de terrenos a concessionar.

Presidente: Se não houver Deputados que queiram exprimir opiniões em relação aos artigos 31.º a 36.º, vamos proceder à respectiva votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 37.º e 38.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir às autoridades para esclarecerem, no Plenário, uma das normas definidas no artigo 38.º, intitulado "Concessões gratuitas", sobre a qual manifestei dúvidas na Comissão Permanente. De acordo com o mesmo artigo, as concessões gratuitas só podem ser atribuídas a pessoas colectivas públicas (isto é, os serviços públicos. Compreendemos a concessão gratuita de terrenos a este tipo de entidades, assim como, acreditamos que os terrenos concessionados desta forma são aproveitados sempre para fins públicos), a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, e a confissões religiosas legalmente reconhecidas, quando os terrenos se destinem à construção de templos, locais de culto ou à realização das suas actividades assistenciais ou de ensino. A minha dúvida reside sobretudo na concessão gratuita de terrenos a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, possibilidade registada na alínea 2), do artigo em destaque, e que está prevista na antiga Lei de Terras. Não percebo porque é que na versão renovada da mesma lei, a Administração mantém esta parte inalterada, não tendo estabelecido limites relativos às utilidades dos terrenos concedidos gratuitamente. Acho estas regras indispensáveis para garantir o aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM, tendo em conta a existência, no Território, de mais de cem pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Espero que o Governo possa esclarecer este assunto no plenário, mencionando como é que a Administração pode prevenir a concessão indevida dos terrenos.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Lam Heong Sang.

Lam Heong Sang: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria pedir explicações sobre a alínea 2), do n.º 1, do artigo 37.º, na qual está disposto que as pessoas colectivas de qualquer nacionalidade, legalmente constituídas, salvo as limitações legais, podem adquirir direitos sobre terrenos ou obter licença para a sua ocupação. Não percebo como é que as pessoas colectivas podem ter nacionalidade, bem como, em que consistem as referidas limitações legais. Não compreendendo muito bem o conteúdo da mencionada estipulação, espero que os membros do Governo possam dar a respectiva explicação.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Tenho uma dúvida sobre a alínea 3), do artigo 38.º, intitulado "Concessões gratuitas", na qual está disposto que as concessões gratuitas podem ser atribuídas a confissões religiosas legalmente reconhecidas, quando os terrenos se destinem à construção de templos, locais de culto ou à realização das suas actividades assistenciais ou de ensino. Queria pedir explicações sobre os critérios concretos segundo os quais se atribuem terrenos em que se encontrem edifícios já construídos, às mencionadas entidades, para a realização das actividades de ensino. Tomando como exemplo as instalações da Universidade de Macau na Ilha da Taipa, segundo a estipulação mencionada, será que as respectivas instituições de ensino podem pedir a atribuição dos antigos edifícios da UMAC? Espero que o Sr. Secretário possa dar explicação sobre este assunto.

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário Lau, faça o favor de responder às perguntas dos três Deputados.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Passarei a palavra à assessora jurídica, que responderá às perguntas dos três Deputados.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Srs. Deputados:

Em primeiro lugar, vou tentar responder à pergunta do Sr. Deputado Au Kam San, sobre a concessão gratuita de terrenos a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, prevista na alínea 2), do artigo 38.º. É de sublinhar que o que se prevê no artigo 38.º é apenas a isenção do prémio, não tendo a ver com a decisão da concessão de terrenos. De acordo com o n.º 2, do artigo 138.º, nos procedimentos de concessão gratuita, que implica a isenção do prémio, os terrenos são concessionados sem precedência de concurso público, devendo o pedido preencher, consoante as situações, os requisitos previstos no n.º 2, do artigo 55.º, no n.º 2 , do artigo 62.º, ou no n.º 2, do artigo 72.º, relativos à dispensa de concurso público. O que quer dizer que a dúvida Sr. Deputado Au Kam San tem a ver com as condições para a dispensa do concurso público, não estando relacionada com a isenção dos prémios, prevista no artigo 38.º.

Em resposta às perguntas do Sr. Deputado Lam Heong Sang, que pediu esclarecimento do conteúdo da alínea 2), do n.º 1, do artigo 37.º, afirmo que, quando se fala da nacionalidade das pessoas colectivas, se refere ao país em que se localiza a administração principal da sociedade em causa. Sabemos que as pessoas colectivas se constituem por causa da atribuição, pela lei e no âmbito da ficção jurídica, da personalidade jurídica a entidades que preencham determinados requisitos.

O Sr. Deputado Mak Soi Kun, por sua vez, pediu explicações sobre a alínea 3), do artigo 38.º. Sublinho que na apreciação do requerimento de concessão de terrenos, ouvimos sempre o parecer devidamente fundamentado, emitido pelos serviços públicos competentes, de acordo com a alínea 2), do n.º 1, do artigo 122.º, e no qual os mesmos serviços se pronunciam especificamente sobre a articulação do pedido com as respectivas políticas. O facto é que apreciamos sempre com grande precaução os requerimentos de concessão de terrenos, verificando se são satisfeitos os requisitos registados no artigo 55.º. Reparem que a DSSOPT ouve sempre as opiniões dos órgãos governamentais competentes, nomeadamente da DSEJ, se se tratar de concessão de terrenos para a construção de instalações educativas.

Espero que tenha conseguido esclarecer as dúvidas dos Srs. Deputados.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente. Obrigado pelas explicações da Sra. Assessora Jurídica.

Pedimos um maior rigor na concessão gratuita de terrenos a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, uma vez que existem, no Território de Macau, muitas

instituições nas diversas áreas que dizem que desenvolvem actividades sem fins lucrativos, mas na realidade, as actividades desenvolvidas por estas instituições podem estar revestidas de características comerciais, servindo para obter interesses financeiros. Sendo assim, não é suficiente a observação das regras relacionadas com a dispensa de concursos públicos. Achamos que o Governo deve definir regras mais concretas para garantir que os terrenos concedidos gratuitamente a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, sejam aproveitados exclusivamente para promover interesses públicos, prevenindo a obtenção de lucros mediante a realização de actividades comerciais nas instalações construídas nos mesmos terrenos. Este é o ponto que queria esclarecer.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Lam Heong Sang.

Lam Heong Sang: Peço desculpa pela minha insistência em pedir explicações em relação à alínea 2), do n.º 1, do artigo 37.º. Encontra-se, nesta estipulação, a expressão "legalmente constituídas". Como as pessoas colectivas referidas na mesma disposição podem ter nacionalidades diferentes, queria perguntar qual é o sistema jurídico aqui indicado, segundo o qual se constituem as pessoas colectivas. Se a sede administração principal da sociedade em causa se localizar nos EUA, aqui refere-se à legislação americana?

Também queria pedir explicação sobre a expressão "salvo as limitações legais". Não percebo muito bem que tipo de limitações legais podem existir. Estas limitações dizem respeito à nacionalidade das pessoas colectivas?

Presidente: Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Com vista a melhor perceber o conteúdo da alínea 2), do n.º 1, do artigo 37.º, podemos observar as respectivas estipulações do Código Comercial, sobretudo aquelas relativas às sociedades cuja administração principal se encontra no Território. Vamos verificar também se as sociedades têm, em Macau, a sua sede estatutária. Enfim, temos que garantir a legitimidade dos requerimentos de concessão de terrenos, apresentados por estas sociedades. Em relação à expressão "salvo as limitações legais", a sua existência deriva da necessidade de reservar, em favor do Governo da RAEM, o direito de tomar a decisão final na concessão de terrenos, de modo que ele possa cumprir a responsabilidade de gerir efectivamente os recursos do solo da RAEM. Claro que as respectivas limitações legais devem ser definidas mediante a elaboração e publicação de novos diplomas legais.

Para esclarecer as dúvidas do Sr. Deputado Au Kam San, podemos observar os requisitos registados na Lei n.º 11/96/M, para a declaração de utilidade pública administrativa. De acordo com a mesma lei, as pessoas colectivas só podem ser declaradas de utilidade pública administrativa, quando se verificar nomeadamente o requisito de demonstrarem na prossecução dos seus fins a sua utilidade pública, fomentarem-na e desenvolverem-na, cooperando com a Administração na realização dos fins desta. Nos pontos n.º 1 e n.º 2, da alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º, há referências ao "desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto ou serviço social", e à "construção de instalações de utilidade pública", noções essas que, estão coerentes com os requisitos da declaração de utilidade pública administrativa. Reparem que não vamos conceder terrenos a todas as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que apresentaram o mesmo requerimento. Como por exemplo, no caso de uma pessoa colectiva requerer terrenos para a construção de asilo, na apreciação do mesmo requerimento pediremos o parecer dos respectivos serviços públicos competentes, de modo a perceber se há necessidades de construir mais asilos no Território.

Presidente: Bom, se não houver Deputados que queiram pronunciar-se, vamos proceder à votação dos artigos 37.º e 38.º.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora analisar os artigos 39.º e 40.º. Não havendo Deputados que queiram exprimir opiniões relativamente aos mesmos artigos, vamos fazer a respectiva votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Em seguida, passaremos a analisar os artigos 41.º a 63.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Na explicação dada relativa à concessão gratuita de terrenos, a Sra. Assessora Jurídica chamou a atenção para o conteúdo do artigo 55.º, intitulado "Dispensa de concurso público". Sendo assim, parece-nos que o artigo 55.º é a raiz de muitas lacunas existentes, em relação à concessão de terrenos. Com efeito, não obstante a

previsão, na Lei de Terras em vigor, da obrigatoriedade do concurso público antes da concessão provisória de terrenos, nos treze anos a contar a partir da transferência da soberania de Macau, o Governo da RAEM concessionou muitos terrenos, de entre os quais, apenas três foram vendidos em hasta pública. Esta é a razão pela qual a população de Macau presta grande atenção à possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos. De facto, em comparação com a Lei de Terras em vigor, segundo a qual o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se funde no interesse público, na lei em discussão há descrições muito mais pormenorizadas sobre o interesse público, com base no qual se pode dar a dispensa de concurso público, tais como "desenvolvimento de actividades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, saúde, desporto ou serviço social", "construção de instalações de utilidade pública", "empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo", e "participação em planos de construção urbanística promovidos pela Administração".

No entanto, continuamos a achar problemáticas as condições definidas para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, já que estas condições são pouco restritivas e, portanto, podem ser facilmente satisfeitas. Tomando como exemplo a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos rústicos, quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental, prevista no artigo 62.º, assim como, a possibilidade de dispensa de concurso público na concessão de terrenos urbanos, quando se trata de empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo já tornadas públicas, designadamente por menção nas linhas de acção governativa anuais, por divulgação na reunião plenária da Assembleia Legislativa com a presença do Governo para responder às perguntas relacionadas com as linhas de acção governativa e o seu relatório, ou por divulgação em conferências de imprensa relativa às políticas, promovidas pelo Governo, quer sejam muito simples, como no caso de concessão de terrenos rústicos, quer sejam muito complicadas, como no caso de concessão de terrenos urbanos, as mesmas condições não são suficientemente restritivas. Tendo o relatório das linhas de acção governativa tantos conteúdos, penso que quase todos os empreendimentos podem ser considerados como empreendimentos que se articulam com as políticas do Governo, nomeadamente com as políticas de transformação de Macau num centro mundial de turismo e lazer, e de diversificação adequada das indústrias de Macau. Assim sendo, não podemos deixar de ficar preocupados.

Reivindicámos, na discussão deste problema, a obrigatoriedade do concurso público para a concessão provisória de terrenos de uso comercial. Contudo, os

representantes do Governo insistiram em manter, na nova Lei de Terras, a possibilidade de dispensa de concurso público. Perante a impossibilidade de prever, nas normas definidas na lei em análise, todas as situações concretas em que é possível a dispensa do concurso público, pedimos muitas vezes e nas reuniões realizadas no âmbito da Comissão Permanente, que se criem mecanismos que permitam a participação do público na discussão dos casos de concessão de terrenos em que se pretende dar a dispensa do concurso público, assim como, o exercício, pelos cidadãos de Macau, do seu direito à informação, para além de termos sugerido a discussão, para a defesa dos interesses públicos, dos respectivos assuntos nos Plenários da Assembleia Legislativa, a qual é uma das competências da AL. Contudo, foi com grande pena que verificámos que não só não é possível a discussão, no hemiciclo, dos assuntos referentes à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, mas também foi revogado o regime de audição pública, ou seja, a audiência pública, que permite aos residentes perceber as considerações da Administração, por detrás da concessão de terrenos sem concurso público e das decisões tomadas sobre os terrenos da RAEM. Perante a situação defeituosa de o Governo deter todo o poder na concessão de terrenos, sem estar sujeito à supervisão nem da população de Macau em geral, nem da Assembleia Legislativa em especial, queria perguntar às autoridades como se pode prevenir, com eficácia, o abuso na utilização do pretexto de interesse público, para concessionar terrenos com dispensa do concurso público. Esta é a pergunta que por enquanto queria apresentar.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário:

Também sou de opinião que as acções governativas mais defeituosas registadas na RAEM são as acções relativas à concessão de terrenos com dispensa de concurso público. O facto é que, até hoje, não sabemos qual é a quantidade de terrenos disponíveis, possuídos pelo Governo da RAEM, inclusivamente os terrenos conquistados e a conquistar através dos aterros. Estou extremamente desapontado com as estipulações da proposta de lei em análise, em que se prevê a possibilidade da concessão de terrenos com dispensa de concurso público. Penso que, tanto o Sr. Secretário, como o seu sucessor, podem aproveitar muito bem as normas previstas no n.º 2, do artigo 55.º, para concessionar terrenos sem concurso público. Tal como apontou o Sr. Deputado Au Kam San, de acordo com a nova Lei de Terras, é fácil arranjar pretextos para a concessão de terrenos com dispensa do concurso público.

Com a falta de rigor das respectivas estipulações, não me admira a ocorrência de crimes de corrupção, tal como os crimes praticados pelo ex-Secretário para os Transportes e Obras Pública, Ao Man Long. Queria ouvir a explicação do Sr. Secretário sobre as estratégias a utilizar para garantir a justiça na concessão de terrenos, bem como para prevenir o abuso na utilização da possibilidade de dispensa de concurso público, para concessionar terrenos às entidades que tenham "metido uma cunha". Reivindicamos a concessão de terrenos sempre com concurso público, por forma a acabar com o maior problema que se regista em Macau, desde a transferência da sua soberania.

Obrigado, Sr. Secretário.

Presidente: Sr. Secretário Lau, faça o favor de responder às perguntas dos Deputados.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Muito obrigado pelas perguntas do Sr. Deputado Au Kam San e do Sr. Deputado José Pereira Coutinho. Como todos sabem, existe, na Lei de Terras em vigor, o mecanismo da dispensa de concurso público, o qual foi aperfeiçoado, em grande medida e através da presente proposta de lei, tal como se pode verificar no Parecer emitido pela 1.ª Comissão Permanente da AL.

Analisando os respectivos diplomas legais dos diferentes países e regiões do mundo, o Governo detém sempre o poder discricionário na concessão de terrenos, de modo a tomar decisões para promover, de acordo com as políticas definidas, a realização de projectos de desenvolvimento. É de reparar que, esta é uma política de gestão adoptada de terrenos no âmbito mundial, incluindo em Macau. Queria chamar aqui a atenção para a universalidade do mecanismo da dispensa de concurso público, no qual se concentra a atenção dos dois Deputados.

Penso que a maioria dos cidadãos da RAEM concorda com a detenção, pelo Governo, do respectivo poder discricionário. O que se pede é apenas a regulação e a restrição do mesmo poder. Com vista a dar resposta ao pedido da população, na elaboração da presente proposta de lei, procurámos definir normas o mais pormenorizadas possíveis, para a regulamentação do assunto em destaque. No entanto, tal como reconheceu o Sr. Deputado Au Kam San, é impossível prevermos todas as situações concretas, nomeadamente porque é uma constante que as políticas se alterem de quando em vez. Tendo em conta esta realidade, não podemos definir normas demasiado rígidas, o que torna a lei em causa pouco operacional. Apesar disso,

sublinho que a Administração já fez o maior esforço possível para explicar, com clareza, as condições que devem ser satisfeitas na concessão de terrenos com dispensa do concurso público.

Tal como se pode verificar na proposta de lei em discussão, nomeadamente nos artigos 56.º e 113.º, foram definidas normas bastante rigorosas para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, tais como a norma que exige o fornecimento, no respectivo requerimento, de um conjunto de informações nas quais se foca a atenção da população, bem como, a consideração, antes da tomada da respectiva decisão, dos pareceres pormenorizados das entidades competentes pela execução das políticas governamentais, os quais devem pronunciar-se especificamente sobre a articulação do pedido com as respectivas políticas, para além de deverem ser devidamente fundamentados. Em resumo, é muito rigoroso o regime de concessão de terrenos com dispensa do concurso público. Claro que não é suficiente a definição do mesmo regime para a gestão efectiva dos recursos do solo da RAEM. Esta é a razão que levou à crítica da população sobre a modificação da utilidade que se pretende realizar nos terrenos concessionados, ou sobre a transmissão dos respectivos terrenos, apesar de serem suficientes as razões para a concessão destes terrenos com dispensa do concurso público. Com o intuito de preencher as possíveis lacunas, na proposta de lei em análise, definimos novas normas que exigem a apreciação rigorosa, pela Administração, dos respectivos requerimentos.

É de reparar que aproveitámos a ocasião de revisão de modificação da Lei de Terras para introduzir, no regime de concessão de terrenos com dispensa do concurso público, um novo mecanismo de anúncio público, que exige a divulgação ao público, durante a fase de apreciação do respectivo requerimento, do conteúdo essencial da concessão do terreno, designadamente a área do terreno pretendido, sua localização e finalidades, as áreas brutas de construção, o valor do prémio, se houver, e a fundamentação do pedido de concessão com dispensa do concurso público. A divulgação das mencionadas informações não só é necessária na apreciação dos novos requerimentos, mas também é indispensável na apreciação dos requerimentos submetidos durante a fase de concessão provisória, de transmissão, de alteração de finalidade da concessão, e de modificação de aproveitamento do terreno concessionado com dispensa do concurso público. Mesmo na fase de concessão definitiva, a alteração de finalidade da concessão implica a divulgação das referidas informações, ao passo que no caso de transmissão, se no respectivo contrato estiver previsto que a transmissão só pode ter lugar com a autorização do Governo, devem-se divulgar ao público as mesmas informações. Por outras palavras, foram definidas normas jurídicas

que podem assegurar um alto grau de transparência quanto ao aproveitamento dos terrenos concessionados sem consulta pública. Acredito que a revelação das respectivas informações pode permitir aos cidadãos de Macau o exercício do direito à informação e a apresentação de opiniões e sugestões preciosas, as quais vamos ter em consideração antes de tomar as respectivas decisões e na realização dos estudos e análises aprofundados sobre os mesmos casos, como desejado pelos dois Deputados.

Penso que o mecanismo de anúncio público referido pode permitir o aumento da transparência do respectivo assunto, suscitando a sua discussão e a apresentação das respectivas opiniões e sugestões pela população de Macau, efeitos esses que se pretendem produzir com a criação do regime de audição. Na garantia da transparência das informações relativas à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, assim como à transmissão, à alteração de finalidade da concessão, e à modificação de aproveitamento dos respectivos terrenos, a Assembleia Legislativa pode muito bem exercer a função de supervisão, de acordo com a Lei Básica, apresentando interpelações orais e escritas. Teremos muito prazer em dar as respectivas explicações, trocando opiniões com o poder legislativo, no que diz respeito aos assuntos relacionados com a concessão de terrenos com dispensa de concurso público.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado José Pereira Coutinho.

José Pereira Coutinho: Sr. Secretário:

Peço desculpa, mas tenho que apontar para o facto de que o que o Sr. Secretário acabou de dizer é apenas aldrabice. Pedi há vários dias, no hemiciclo, informações sobre a quantidade de terrenos disponíveis possuídos pelo Governo da RAEM, não tendo obtido a respectiva resposta. Enquanto o Governo não der importância às relações com a Assembleia Legislativa, não fornecendo aos Deputados informações importantes sobre os terrenos da RAEM, como se pode ainda falar da troca de opiniões com o poder legislativo, e do alto grau de transparência nos respectivos assuntos? Esta é a primeira questão que queria abordar.

No respeitante ao poder discricionário, como é evidente, o mesmo poder tem um ponto de início e um ponto final, o que, porém, não se verifica, nem na realidade, nem na proposta de lei em discussão. Tendo o relatório das linhas de acção governativa conteúdos muito ricos, e podendo o Governo mencionar, em conferências de imprensa, políticas diversificadas, é fácil que os empreendimentos sejam considerados como estando articulados com as políticas do Governo. O que o Sr. Secretário acabou de

dizer foi dito também pelo ex-Secretário para os Transportes e Obras Pública, Ao Man Long, o qual cometeu graves crimes de corrupção, e se encontra neste momento na prisão. Para dizer com franqueza, acho inaceitável a definição, na Lei de Terras, de normas pouco rigorosas como estas. Não percebo como é que o Governo da RAEM pode enfrentar a população de Macau, sendo natural que os cidadãos de Macau tenham perdido toda a confiança para no poder executivo. Sr. Presidente, para falar com franqueza, não posso permanecer no hemiciclo. Agora vou sair daqui para manifestar o meu protesto, declarando a minha oposição contra a aprovação das respectivas disposições.

Presidente: O Sr. Deputado Coutinho tem o direito de sair do hemiciclo. Bom, Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

O que o Sr. Secretário acabou de dizer foi objecto de discussões realizadas no âmbito da Comissão Permanente, portanto, percebemos a posição assumida pelo Sr. Secretário, que é, em primeiro lugar, manter o mecanismo de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, e, em segundo lugar, definir normas o mais detalhadamente possível para esclarecer os requisitos que devem ser preenchidos para o Governo poder concessionar terrenos sem concurso público. Como é evidente e tal como afirmou o Sr. Secretário, é impossível prever todas as situações concretas, ao passo que as políticas governamentais estão em constante mudança. Esta é a razão pela qual reivindicamos, na Comissão Permanente, a criação de mecanismos que permitam a discussão dos respectivos assuntos na Assembleia Legislativa, com vista a defender o interesse público. Na minha opinião, o Sr. Secretário não precisa de ficar muito preocupado com estas discussões, uma vez que os Deputados aceitam sempre muito bem as razões apresentadas pelo Sr. Secretário sobre assuntos relacionados com grandes interesses públicos, sendo bom eliminar as respectivas preocupações através da interacção entre o Governo e a Assembleia Legislativa. A meu ver, só tem vantagem a discussão no hemiciclo dos assuntos sobre a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, a qual permite o público em geral, e os meios de comunicação social em especial, assistirem às respectivas reuniões, facilitando a aceitação pela sociedade civil dos trabalhos realizados pelo Governo, e diminuindo as suspeitas do conluio entre funcionários do Governo e comerciantes, e o tráfico de interesses. A publicação das respectivas informações não dá para produzir os mesmos efeitos, por causa da carência do mecanismo adequado para a discussão dos respectivos assuntos e para a apresentação de opiniões e sugestões. Ainda me lembro das palavras do Sr. Secretário, sobre a atitude assumida pelo Governo, de que a Administração não vai realizar

sempre consultas públicas antes da concessão de terrenos. Sendo assim, é natural que pensemos que depois da divulgação das respectivas informações, só nos casos excepcionais em que se registem grandes protestos da população, é que o Governo vai tomar medidas para o acompanhamento, e que noutras situações em que se verifique injustiças, mas a reacção dos cidadãos não seja muito grande, a Administração não dará conta. Sendo assim, insistimos em pedir a criação do mencionado mecanismo, de modo a permitir a discussão dos respectivos assuntos no hemiciclo, garantindo a justiça no tratamento dos mesmos assuntos. Como são raros os casos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, a Assembleia Legislativa terá muito prazer em participar nas respectivas discussões, colaborando com o Governo no tratamento dos mesmos assuntos. Espero que o Sr. Secretário possa voltar a considerar esta possibilidade com precaução.

Por outro lado, queria pedir para se fazer a votação separada da alínea 1), do número 2, do artigo 55.º.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Sendo Macau uma cidade com pequena dimensão, é viável a discussão, na Assembleia Legislativa, dos assuntos relativos à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, o que pode ajudar a reforçar a credibilidade do Governo da RAEM no respeitante aos assuntos relativos à concessão de terrenos. Reitero que é limitado o aperfeiçoamento introduzido na presente proposta de lei sobre o assunto em destaque. Acho que é insuficiente a divulgação das respectivas informações antes da concessão dos terrenos (segundo a legislação em vigor, as mesmas informações são reveladas ao público apenas depois do acto de concessão), não se criando o mecanismo para o acompanhamento, nem se explicitando os procedimentos a seguir quando se registarem opiniões contrárias na sociedade de Macau. Na minha opinião, o respectivo mecanismo previsto na proposta de lei em causa é pouco eficaz.

Sem dúvida, para a realização do objectivo de defesa do interesse público, é muito melhor criar um mecanismo que permita a discussão no hemiciclo dos assuntos relativos à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, o que é legítimo, de acordo com o Regimento da Assembleia Legislativa, para além de ser positivo para o Governo da RAEM. As autoridades concordam que é melhor entregar à AL os respectivos projectos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, para a sua discussão, um por um, nos respectivos Plenários, e com a presença dos meios de comunicação social? Com a ausência, na proposta de lei em análise, de um mecanismo

eficaz para o tratamento dos respectivos assuntos, e na não aprovação da moção apresentada pelos Deputados para a discussão dos requerimentos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, sobre os quais os cidadãos tenham opiniões contrárias, a população vai criticar a má constituição da Assembleia Legislativa, cujos membros são, na sua maioria, indivíduos que apoiam obsessivamente o Governo, pedindo o aumento do número dos Deputados eleitos por sufrágio directo.

Por outro lado, na eventual aprovação de uma das moções apresentada pelos Deputados para a discussão dos requerimentos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público (pese embora o facto de os Deputados eleitos por sufrágio directo ocuparem uma percentagem inferior a 50%), os cidadãos vão pensar que é problemático o caso relacionado com a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, e que é discutido na Assembleia Legislativa, considerando-o um caso de conluio entre funcionários do Governo e comerciantes, e de tráfico de interesses, uma vez que os outros casos não são tratados da mesma maneira. Estas são as possíveis consequências negativas do mencionado regime, que é de certo modo defeituoso.

Espero que as autoridades possam aceitar a nossa sugestão, criando mecanismos eficazes, que são positivos, tanto para o Governo, como para os promotores comerciais da construção civil que requeiram a concessão de terrenos com dispensa de concurso público, apresentando justa causa.

Presidente: Bom, o Sr. Deputado Au Kam San pediu para se fazer a votação separada da alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º. Não pediu?

Au Kam San: Sim, pedi. Queria saber se o Sr. Secretário vai fazer comentários sobre as nossas opiniões.

Presidente: Há ainda mais Deputados que pediram para pronunciar-se. Tem a palavra o Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Cheang Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir às autoridades explicações sobre o conteúdo da alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, intitulado "Dispensa de concurso público", estipulação essa que não existe na Lei de Terras em vigor. Que eu saiba, a mencionada disposição foi introduzida na presente proposta de lei a pedido de uma associação local, que apresentou uma proposta, a qual se pode encontrar no Anexo, do Parecer da 1.ª Comissão Permanente.

De acordo com a alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, sobre a dispensa de concurso público, a concessão de terrenos com a dispensa de concurso público terá lugar desde que se encontrem preenchidos cumulativamente quatro requisitos, previstos na mencionada disposição. Tal como referi, a referida estipulação foi acrescentada na proposta de lei em discussão a pedido de uma associação local, tendo a respectiva proposta sido anexada no Parecer da 1.ª Comissão Permanente. No entanto, na mesma estipulação, que foi elaborada com base na sugestão apresentada pela respectiva associação, o Governo definiu, por sua iniciativa, normas mais rigorosas. Queria pedir às autoridades para explicarem as razões que levaram a Administração a definir estas restrições muito rígidas, de modo a que percebamos a respectiva intenção legislativa. Na alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, está prevista a concessão com dispensa de concurso público de terrenos cuja concessão anterior tenha caducado por causa de não conclusão do aproveitamento, ou reaproveitamento do terreno, nos prazos estabelecidos, bem como de suspensão do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período previsto para o efeito (normas essas que estão previstas nas alíneas 1) e 2), do n.º 1, do artigo 166.º). Queria perguntar se o Governo vai também proceder à concessão, com dispensa de concurso público, de terrenos cuja concessão anterior tenha caducado por outras razões. Se a resposta for negativa, as autoridades podem explicar o porquê desta diferença no tratamento de dois assuntos semelhantes?

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente. Como são numerosos os artigos a serem apreciados, há pouco exprimi apenas opiniões sobre a dispensa de concurso público. Queria ainda apresentar a minha opinião sobre outros assuntos.

No que concerne à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, pedimos o reforço da supervisão, pela Assembleia Legislativa, das acções governativas, o que corresponde às normas previstas na Lei Básica.

Li há dias um jornal, em que se registava um discurso proferido pela ex-Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou, que agora é Subdirectora da Comissão da Lei Básica da RAEM, e portanto é uma personalidade de grande importância. Ao apontar para a indispensabilidade e razoabilidade da existência, na RAEM, do regime de predominância do poder executivo, o qual pode garantir a concretização efectiva do princípio "um país, dois sistemas", Susana Chou sublinhou que a predominância do poder executivo não significa a supressão da importância dos

outros dois poderes, nem a desnecessidade da supervisão dos órgãos executivos pelo poder legislativo. Pelo contrário, é exactamente por causa da predominância do poder executivo que há que reforçar a função de supervisão da Assembleia Legislativa, de modo a garantir o equilíbrio entre os vários poderes, assim como a ordem no exercício do poder público. Tendo partilhado esta chamada de atenção da ex-Presidente da AL com o Sr. Secretário Tam, agora queria partilhá-la com o Sr. Secretário Lau.

Espero que o Governo da RAEM preste sempre atenção ao mencionado conselho precioso de Susana Chou, que apontou para a necessidade do reforço da função de supervisão da Assembleia Legislativa, numa Região Especial em que vigora o regime de predominância do poder executivo. As palavras da ex-Presidente da AL revelam que a criação de um mecanismo que permita a discussão, no hemiciclo, das tentativas do Governo de concessionar terrenos com dispensa de concurso público, não está em conflito com o regime de predominância do poder executivo, como o regulado pela Lei Básica.

Em seguida, queria exprimir a minha opinião sobre o artigo 57.º, intitulado "Prémio". Antes de tudo, queria pedir para se fazer a votação separada deste artigo. É verdade que na presente proposta de lei são definidas normas muito mais pormenorizadas sobre os prémios, do que na Lei de Terras em vigor. Apesar disso, parece que os novos conteúdos introduzidos não podem produzir muitos efeitos positivos. Perante a situação registada nos treze anos passados, de a maioria absoluta dos terrenos da RAEM ser concedida com dispensa de concurso público, torna-se muito importante a discussão sobre o valor do prémio. Se os terrenos fossem concedidos sobretudo com concurso público não seria assim tão importante a questão da fixação do mesmo valor.

Segundo a Lei de Terras, para a concessão de terrenos, normalmente, é preciso realizar concurso público. No entanto, são demasiadas as excepções nas quais os terrenos foram concessionados com dispensa de concurso público. Com efeito, nos treze anos a contar a partir da transferência da soberania de Macau, o Governo da RAEM concessionou muitos terrenos, de entre os quais, apenas três terrenos foram vendidos em hasta pública. Ora, na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, o adjudicatário precisa de pagar o prémio, que é o dinheiro despendido pelo adjudicatário na aquisição do terreno concessionado. A desactualização do regime de fixação dos prémios conduz a críticas da população sobre a concessão de terrenos por preços baratíssimos, como as de conluio entre funcionários do Governo e os comerciantes, e de tráfico de interesses. Perante esta situação, há grande necessidade de ajustar o respectivo regime, aproveitando a ocasião de revisão e modificação da Lei

de Terra.

Tal como se pode verificar na realidade, o maior problema relacionado com os prémios é a desarticulação do seu valor com o valor do terreno no mercado imobiliário. Tomando como exemplo os dois terrenos com a dimensão total de quatro mil e setecentos metros quadrados, sitos no Bairro de "Fai Chi Kei" e vendidos em hasta pública pelo preço de mil e quatrocentos milhões de patacas, e o terreno com a dimensão de mais de quatrocentos mil metros quadrados, concessionado à "Galaxy", com dispensa de concurso público, pelo preço de dois mil e novecentos milhões de patacas. Queríamos pedir ao Governo para explicar porque é que o mencionado terreno, muitíssimo maior do que os dois terrenos no Bairro de "Fai Chi Kei", foi concessionado à "Galaxy" por um preço tão barato. Achamos demais este tipo de concessão de terrenos por preços baratíssimos.

Com vista a acabar com o mencionado fenómeno de concessão de terrenos por preços baratíssimos, tem que se introduzir modificações no respectivo regime, próprio para a regulamentação do assunto em destaque, de modo a que o valor dos prémios esteja articulado com o valor do terreno registado no mercado imobiliário, o que, contudo, não se verifica no artigo 57.º, da proposta de lei em análise. É demasiado complicado o cálculo dos prémios de acordo com o método previsto no mesmo artigo, tendo em consideração os custos suportados, ou a suportar, e os lucros que se podem obter. Sugerimos fixar os prémios com base nos preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores, por exemplo, nos últimos dez concursos públicos, porque achamos impossível fixar os prémios pensando nos custos e lucros implicados. Como é evidente, o mercado está em constante mutação, e a capacidade dos operadores varia de caso para caso. Não devemos pensar nos lucros que se podem obter com a exploração do respectivo terreno. Muito menos podemos calcular os respectivos custos, tal como não podemos prever o custo para a construção do metro ligeiro, o qual subiu de quatro mil e duzentos milhões de patacas para sete mil e quinhentos milhões de patacas, e depois de sete mil e quinhentos milhões de patacas para onze mil milhões de patacas. Se nas obras públicas ainda temos esta dificuldade, como é que podemos prever os custos dos negócios montados por outros comerciantes? Parece muito científico o cálculo do prémio através do referido método, o qual, na realidade, não pode garantir a articulação do respectivo valor com o valor do terreno registado no mercado imobiliário. Como consequência disso, os terrenos vão continuar a ser concessionados por preços baratíssimos, sendo o valor dos prémios equivalente a menos de 10% do valor real dos terrenos em causa.

Está disposto no artigo 57.º que, na fixação do valor do prémio deve ter-se em

referência, designadamente, o Índice de Preços no Consumidor Geral e os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. Queríamos saber qual é o peso destes dois factores no cálculo de prémios. Se o respectivo peso for muito pequeno, os mesmos factores influenciam insignificantemente o valor do prémio fixado. Esperamos que o Sr. Secretário possa explicar por que é que o Governo não aceita a sugestão apresentada pelos Deputados nas reuniões da Comissão Permanente: de abandonar o método demasiado complicado de determinação do valor do prémio, e adoptar outra forma que possa garantir a articulação do mesmo valor com o valor do terreno registado no mercado imobiliário.

Obrigado.

Presidente: Bom, o Sr. Secretário quer fazer comentários?

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Em seguida vou dar explicações sobre a questão da concessão de terrenos com dispensa de concurso público, abordada há pouco pelo Sr. Deputado Au Kam San e pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Reitero que reconhecemos a importância da função de supervisão da Assembleia Legislativa, e que atribuímos sempre grande atenção às opiniões dos Srs. Deputados. Tal como enfatizei há pouco, existem actualmente mecanismos para os Deputados exprimirem opiniões e pedirem explicações ao Governo sobre assuntos determinantes, nomeadamente o de apresentar interpelações orais e escritas. Sendo assim, acho que não é indispensável a discussão dos respectivos assuntos nos Plenários da AL. Como toda a gente sabe, nos últimos anos tenho tomado a iniciativa de apresentar no hemiciclo os trabalhos realizados na área dos Transportes e Obras Públicas, e em que se foca a atenção da população, ouvindo a opinião dos Deputados. Sendo assim, o Governo da RAEM acha que são suficientes os mecanismos existentes, e que permitem a interacção entre o poder executivo e o poder legislativo.

Posteriormente, vou pedir à nossa assessora jurídica para responder à pergunta apresentada pelo Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

A questão do valor do prémio, abordada há pouco pelo Sr. Deputado Au Kam San, constitui um dos temas específicos acerca dos quais se realizaram discussões pormenorizadas nas reuniões da Comissão Permanente. Tendo em conta as opiniões dos cidadãos registadas nos últimos anos, sobre a necessidade de ajustamento do valor do prémio, incumbimos algumas das instituições de ensino superior locais e das regiões vizinhas, de realizar estudos e análises sobre o regime do prémio da RAEM.

Nos relatórios dos respectivos estudos, foi dado o reconhecimento da aceitabilidade do mesmo regime, não obstante a referência, nos mesmos relatórios, à existência do espaço para o melhoramento. Nas discussões desencadeadas na 1.ª Comissão Permanente, demos a explicação de que neste momento, ainda não temos condições para criar um regime do prémio semelhante ao de Hong Kong ou do Interior da China, uma vez que nestas duas regiões vizinhas, o regime do prémio está relacionado ou com o sistema jurídico (no caso do Interior da China), ou com o regime de acreditação (no caso de Hong Kong). Como há grande diferença entre o regime fiscal da RAEM e o da RPC, não podemos basear o cálculo do prémio exclusivamente no regime fiscal em vigor, tal como faz a China Continental. Na RAEHK, o respectivo regime de acreditação é bastante maduro, para além de terem sido definidas disposições legais efectivas para a regulamentação do mesmo assunto, e de terem sido acumuladas bastantes experiências para a supervisão do funcionamento do regime do prémio. Sendo assim, talvez só no futuro é que tenhamos a possibilidade de aprender com as experiências das mencionadas regiões vizinhas.

Seja como for, vamos realizar, nos períodos fixos, trabalhos de revisão e modificação dos respectivos regimes, incluindo o regime do prémio, de modo que o valor do prémio esteja articulado com o valor do terreno registado no mercado imobiliário. Nas discussões na Comissão Permanente, pedimos aos peritos para fornecer explicações pormenorizadas sobre o regime do prémio. De acordo com os respectivos especialistas, o factor mais importante que pode influenciar o valor do prémio é o parâmetro do valor V, isto é, o valor dos prédios por metro quadrado. Se o parâmetro do valor V estiver actualizado, o valor do prémio calculado com base no valor V estará articulado com o valor dos imóveis, registado no mercado imobiliário. O facto é que aceitámos as sugestões dos peritos, incluindo, na fórmula destinada ao cálculo do valor do prémio, os parâmetros significativos, nomeadamente os preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores, e o Índice de Preços no Consumidor geral, mencionados há pouco pelo Sr. Deputado Au Kam San.

Por outro lado, a promulgação do "Regime jurídico para a regulamentação da compra e venda de fracções autónomas de edifícios em construção", e a cobrança do Imposto de Selo Especial, permitem o aperfeiçoamento do mecanismo de declaração do valor dos imóveis junto da Direcção dos Serviços de Finanças, e que o valor declarado dos imóveis pelos indivíduos que os comprem no pagamento do Imposto na mesma Direcção dos Serviços, passa a ser mais próximo do valor verdadeiro do respectivo objecto de transacção. Sendo assim, aproveitando os respectivos dados recolhidos pela DSF, temos razão para ficar confiantes com a articulação do valor do

prémio com o valor do terreno registado no mercado imobiliário.

Está disposto no artigo 57.º que os montantes que servem de base para o cálculo do valor do prémio devem ser revistos, pelo menos, de dois em dois anos, o que não significa, porém, que não vamos fazer ajustamentos no médio e curto prazo, por forma a garantir a aproximação do valor do prémio do valor dos imóveis registado no mercado imobiliário, actualizando atempadamente o parâmetro do valor V de acordo com os respectivos dados, a proporcionar pela Direcção dos Serviços de Finanças. Prometemos que no futuro vamos proceder à revisão e modificação do regime do prémio sempre que seja necessário.

Obrigado, Sr. Presidente. Em seguida vou pedir à nossa assessora jurídica para responder à pergunta apresentada pelo Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: É de referir que a existência na presente proposta de lei do conteúdo da alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, tem a ver com a necessidade de cumprimento do princípio de aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM. No caso da caducidade da concessão, se a respectiva instituição de crédito conseguir encontrar promotor comercial de construção civil para proceder ao aproveitamento do terreno, é uma boa solução tanto para o Banco em causa, como para a Administração Pública. Sendo assim, com vista a implementar o princípio de aproveitamento efectivo dos terrenos de Macau, definimos normas para concessionar, com dispensa de concurso público, o terreno cuja concessão anterior tenha caducado, a favor da instituição de crédito legalmente autorizada a exercer actividade na RAEM, e portanto a instituição de crédito supervisionada pelo sistema monetário em vigor, desde que se encontrem preenchidos alguns requisitos.

São os dois seguintes, os casos nos quais se dá a concessão do terreno a favor da respectiva instituição de crédito: o caso de ter sido constituída a hipoteca, por parte do concessionário, a favor dessa instituição de crédito, do domínio útil ou dos direitos resultantes da concessão por arrendamento do terreno em causa, com vista a garantir o financiamento para a concretização do seu aproveitamento ou reaproveitamento; e o caso de ter havido incumprimento, por parte do concessionário, das obrigações assumidas em relação ao financiamento proporcionado pela respectiva instituição de crédito. Reparem que a hipoteca é um direito real de garantia, cujo conceito logo vamos explicar. Portanto, só quando o concessionário não tem possibilidade de pagar ao Banco as dívidas contraídas, por exemplo, no caso da falência da respectiva companhia, é que à respectiva instituição de crédito pode ser concessionado o terreno

em causa com dispensa de concurso público.

As outras duas condições para a concessão, com dispensa de concurso público, do terreno cuja concessão anterior tenha caducado, a favor da instituição de crédito, são: estarem concluídas as obras de fundação do edifício (definimos esta regra tendo como referência o "Regime jurídico para a regulamentação da compra e venda de fracções autónomas de edifícios em construção", no qual se considera que as obras de fundação do edifício ocupam uma percentagem de 33%, em relação à totalidade das obras de construção civil destinadas à construção de um edifício, e que os membros do sector de construção civil sabem muito bem. Nesse caso, na construção civil do respectivo terreno, é bom que seja a respectiva instituição de crédito a arranjar um terceiro para a continuação das mesmas obras); e ter a instituição de crédito declarado que apresenta, no prazo a indicar pela RAEM, o pedido de transmissão das situações resultantes da concessão a favor de terceiro, e que este aproveita o terreno de acordo com as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão anterior, assumindo as respectivas obrigações e encargos nele definidos. Definimos as mencionadas normas, as quais pensamos que podem garantir o bom aproveitamento dos recursos de solos do Território, para além de poderem proteger os interesses das respectivas instituições de crédito.

Em resposta à pergunta do Sr. Deputado Cheang Chi Keong, que quer saber se o Governo vai também proceder à concessão, com dispensa de concurso público, do terreno cuja concessão anterior tenha caducado por outras razões, afirmo que concedemos, com dispensa de concurso público, o terreno cuja concessão anterior tenha caducado, a favor da instituição de crédito, por forma a proteger os respectivos direitos da mesma instituição de crédito, necessidade essa que está prevista no Código Civil, para além de garantir o aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM.

Sendo a hipoteca do domínio útil, ou dos direitos resultantes da concessão por arrendamento do terreno em causa, um tipo de direito real de garantia, a sua constituição tem a ver com a protecção dos interesses do credor, ou seja, as instituições de crédito que proporcionam financiamento para a concretização do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno em causa.

Conforme o artigo 697.º, do Código Civil, quando, por causa não imputável ao credor, a coisa hipotecada perecer ou a hipoteca se tornar insuficiente para segurança da obrigação, tem o credor o direito de exigir que o devedor a substitua ou reforce. Trata-se de uma característica do direito real de garantia. Com vista a prevenir o abuso na utilização da referida estipulação, definimos mais duas regras para a

regulamentação do respectivo assunto, sendo uma delas a regra prevista no n.º 2, do artigo 37.º, de que ao concessionário cuja concessão de terreno tenha sido objecto de declaração de caducidade, não pode, durante o período de cinco anos a contar da data de declaração de caducidade da concessão, ser concedido outro terreno ou emitida licença para a ocupação deste.

A outra regra está prevista no n.º 3, do artigo 56.º, prevendo o seu conteúdo que na concessão com dispensa de concurso público de terreno cuja concessão anterior tenha caducado a favor de uma instituição de crédito, a mesma instituição de crédito está isenta do pagamento de prémio, mas deve restituir à RAEM o saldo do preço de transmissão após deduzido o montante do empréstimo, os juros devidos e as despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão. Estas são as explicações que pretendo dar em relação à alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, afirmando que o Governo não vai também proceder à concessão, com dispensa de concurso público, do terreno cuja concessão anterior tenha caducado por outras razões.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Chan Wai Chi: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria exprimir a minha opinião em relação ao comentário feito pelo Sr. Secretário Lau, em relação à sugestão apresentada pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, de o Governo entregar os projectos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, elaborados de acordo com a alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º, à Assembleia Legislativa, para a sua discussão nos Plenários. Segundo enfatizou o Sr. Secretário várias vezes, são suficientes os mecanismos existentes que visam a interacção entre o poder executivo e o poder legislativo, tais como os mecanismos que permitem a apresentação de interpelações escritas e orais, a apresentação de moções para pedir a realização de discussões nos Plenários, e a discussão de assuntos importantes nos grupos específicos. O facto é que os Deputados não podem obter respostas satisfatórias mesmo com a apresentação repetida de interpelações escritas sobre esses mesmos conteúdos, o que se pode verificar na página electrónica da Assembleia Legislativa, e de que os cidadãos de Macau têm conhecimento. Temos aproveitado este direito, próprio dos Deputados, para interpelar o Governo, não tendo obtido, porém, resultados positivos.

A situação das interpelações orais não é melhor do que a das interpelações escritas, nas quais não há interacção entre os Deputados e os representantes do Governo. Sendo assim, mesmo que não tenham sido dadas explicações satisfatórias

pelos membros do Governo (o que ocorre com frequência), não temos oportunidade de voltar a fazer perguntas aos representantes da Administração. Com efeito, o que se regista na realidade é o seguinte: nas sessões de interpelações orais, os Deputados normalmente não conseguem obter as explicações desejadas, ao passo que as autoridades saem sempre do hemiciclo satisfeitas por terem conseguido esquivar-se da necessidade de confrontar-se com as falhas registadas nas acções governamentais. O pior é que a mesma situação também se verifica na discussão das linhas de acção governativa, na qual os membros do Governo respondem apenas a algumas das perguntas, gastando o tempo no fornecimento de informações inúteis até a respectiva sessão acabar.

Temos feito o maior esforço para procurar aumentar grau de transparência das acções governamentais. No entanto, as autoridades continuam a esconder aquilo que acham que não convém revelar. Sendo assim, não podemos conseguir o resultado desejado. Esperamos que o Governo, que disse que pretendia ser um Governo transparente, pare com as operações de caixa preta, embora ache que é mais fácil e simples administrar desta forma. Tomando como exemplo os trabalhos que visam a regulação dos serviços de antenas comuns, bem como a resolução do conflito entre os fornecedores das antenas comuns e a TV Cabo Macau, SARL, o Governo não queria revelar nada durante o processo de negociação. Como consequência disso, os residentes de Macau vêem, desapontados, que têm acesso apenas a um número muito limitado de canais televisivos, só ficando beneficiadas, com a decisão tomada, várias entidades.

Esta é a razão pela qual reivindicamos a discussão, antes da tomada da decisão final e na Assembleia Legislativa, dos requerimentos para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. É evidente que a supervisão efectiva da AL pode impedir a Administração de cometer erros que prejudiquem o interesse público do Território, e que causem grande insatisfação à população de Macau. Pois não é suficiente pôr na boca o "administrar segundo a lei". Não percebo que medo é que o Sr. Secretário tem, e que o leva a recusar entregar os mencionados projectos à Assembleia Legislativa, para a sua discussão no hemiciclo, sobretudo numa Região Administrativa Especial em que vigora o regime de predominância do poder executivo, e enquanto na Assembleia Legislativa os Deputados eleitos por sufrágio directo ocupam uma percentagem inferior a 50%. Espero que o Sr. Secretário possa depositar confiança nos Deputados à AL, acreditando que podemos ser úteis na supervisão das acções governamentais, e do orçamento, para a realização de obras públicas de grande envergadura. Se a Administração tivesse aceitado as nossas

opiniões, não teria sido criticada fortemente pelos cidadãos de Macau. Peço ao Sr. Secretário para ponderar, com precaução, a sugestão do Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, pedindo à Comissão de Redacção da AL para fazer os respectivos ajustamentos, de modo a criar um mecanismo que exija a discussão no hemiciclo dos requerimentos de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, protegendo a imagem do Governo da RAEM, livrando-o da censura da sociedade civil, e salvaguardando o interesse público do território de Macau. Acreditem os Senhores que isso só dá vantagem à Administração, a supervisão dos Deputados, a qual pode impedir as autoridades de cometer erros, o que, portanto, é bom para toda a sociedade.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Há pouco, o Sr. Secretário disse que o Governo tinha encarregado algumas das instituições de ensino superior, locais e das regiões vizinhas, de realizar estudos e análises sobre o regime do prémio da RAEM, e que nos relatórios dos respectivos estudos tinha sido dado o reconhecimento da razoabilidade do mesmo regime, não obstante a referência, nos mesmos relatórios, à existência de espaço para o melhoramento. De facto, nas reuniões realizadas no âmbito da Comissão Permanente da AL, foram desencadeadas discussões e foram dadas explicações sobre o regime do prémio. Perante o facto de que em Macau, tanto os cidadãos em geral, como os meios de comunicação em especial (com a excepção de alguns dirigentes), acham o regime do prémio da RAEM problemático, aconselho ao Sr. Secretário que não acredite facilmente nas opiniões dos respectivos peritos e especialistas, opiniões essas que são pouco fundamentadas.

Nas reuniões da Comissão Permanente também se falou da importância do valor dos prédios por metro quadrado no cálculo do valor do prémio, tendo sido atribuída a razão que levou à desarticulação do valor do prémio com o valor dos terrenos registado no mercado imobiliário à não consideração da subida espectacular dos imóveis nos últimos anos. Com efeito, tem razão a grande censura apresentada pelos cidadãos de Macau sobre o método adoptado pelo Governo para o cálculo do valor do prémio, o qual não corresponde à realidade registada no Território.

Por fim, queria pedir esclarecimentos sobre o artigo 62.º, intitulado "Dispensa de concurso público", e no qual está disposto que na concessão de terrenos rústicos o

concurso público pode ser dispensado quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental. Prestei atenção ao conteúdo deste artigo, há pouco. Em comparação com as regras sobre a dispensa de concurso público na concessão de terrenos urbanos, esta regra é muito mais simples. Ainda assim, queria saber quais são os critérios com base nos quais o Governo verifica se a utilidade que se pretende realizar no respectivo terreno rústico, visa a promoção da protecção ambiental, bem como se a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental é o órgão governamental responsável pela análise do mesmo assunto.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Cheang Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir explicações ainda sobre a alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, tendo em consideração a necessidade sentida pelos membros dos respectivos sectores de conhecer muito bem os requisitos previstos nesta estipulação.

No ponto n.º 1, da mencionada disposição, pode-se encontrar a expressão de "ter sido constituída a hipoteca, por parte do concessionário, com vista a garantir o financiamento para a concretização do aproveitamento ou reaproveitamento do respectivo terreno". Queria perguntar se a instituição de crédito é protegida pela estipulação em destaque, caso o concessionário, em vez de aplicar o dinheiro emprestado por ela no aproveitamento ou reaproveitamento do terreno em causa, aproveite o mesmo dinheiro para comprar outros terrenos, para pagar o prémio, ou para outras finalidades. Como a situação mencionada ocorre com frequência na realidade, há necessidade de pedir ao Governo para esclarecer a intenção legislativa subjacente à norma em análise, de modo que os respectivos sectores saibam quais são as regras definidas para a regulamentação do respectivo assunto. Com efeito, o que se regista na realidade é que muitos dos terrenos concedidos não são aproveitados durante longo espaço de tempo (vários anos, por exemplo). Dada a subida constante dos preços dos imóveis, os concessionários que constituíram a respectiva hipoteca podem pedir às instituições de crédito para emprestarem mais dinheiro, ficando os mesmos, às vezes, também com o dinheiro obtido através da venda das fracções autónomas de edifícios que se pretendem construir no terreno em causa, o que constitui um grande risco para as instituições de crédito. Sendo assim, queria pedir o esclarecimento do assunto mencionado, de modo que o sector financeiro saiba quais são as regras a que está sujeito.

Na concessão com dispensa de concurso público, do terreno cuja concessão anterior tenha caducado por causa das situações previstas no artigo 166.º, a favor das instituições de crédito que satisfaçam os quatro requisitos definidos, precisam de pagar o prémio estas mesmas instituições que perderam o dinheiro emprestado ao concessionário inicial do terreno, e o respectivo juro? Se a resposta for positiva, as instituições financeiras estão sujeitas a riscos muito grandes ao proporcionarem o respectivo empréstimo. Espero que as autoridades possam esclarecer a respectiva intenção legislativa do Governo. Esta é a minha segunda questão.

De acordo com a legislação da RAEM, depois de a instituição de crédito ter obtido o terreno cuja concessão anterior, com dispensa de concurso público, tenha caducado, a mesma instituição tem que apresentar, dentro do prazo de dois anos, o pedido de transmissão das situações resultantes da concessão a favor de terceiro, por forma a garantir o cumprimento do princípio de aproveitamento efectivo dos recursos do solo da RAEM, mencionado há pouco pela Sra. Assessora Jurídica Vong. Parece-me que a mesma Sra. Assessora Jurídica disse ainda que, a instituição de crédito em causa deve restituir à RAEM, o saldo do preço de transmissão após deduzidos o montante do empréstimo, os juros devidos e as despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão. Com efeito, se for pequeno, o montante emprestado pelo Banco, e caso haja um terceiro que queira comprar o respectivo terreno por preço bastante alto, pode haver um saldo positivo na respectiva conta. Visto que se trata de uma regra que envolve grandes interesses, espero que as autoridades possam indicar qual é a estipulação em que a podemos encontrar. Esta é a terceira pergunta que queria apresentar.

A minha quarta pergunta tem a ver com as condições previstas para a concessão, com dispensa de concurso público, do terreno cuja concessão anterior tenha caducado, a favor da instituição de crédito legalmente autorizada a exercer actividade na RAEM. Na respectiva estipulação define-se que a referida norma seja aplicável aos terrenos cuja concessão anterior caducou conforme as alíneas 1) e 2), do n.º 1, do artigo 166.º, por causa de não aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos estabelecidos. Queria saber se à instituição de crédito em causa também é concedido o terreno com dispensa de concurso público, se a caducidade da concessão anterior desse terreno se dever à situação prevista no n.º 2, do artigo 166.º, ou a outras situações, tais como a de aproveitamento do terreno não de acordo com as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão. Queria perguntar se nas últimas situações as instituições de crédito não são protegidas pelas normas sobre a hipoteca, definidas no Código Civil, e não são indemnizadas no caso de o concessionário que

constituiu a hipoteca do domínio útil, ou dos direitos resultantes da concessão por arrendamento do terreno em causa, não conseguir devolver o dinheiro emprestado. Peço às autoridades para fornecerem explicações detalhadas sobre este assunto, porque o que está em causa é a estabilidade e os interesses do sector financeiro.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Tsui Wai Kwan.

Tsui Wai Kwan: Obrigado, Sr. Presidente.

É um facto que demorou bastante tempo a discussão, na 1.ª Comissão Permanente, do artigo 55.º, da nova Lei de Terras, intitulado "Dispensa de concurso público", tendo muitos Deputados exprimido as suas opiniões, e tendo os representantes do Governo fornecido explicações pormenorizadas. No Parecer da mesma Comissão Permanente, e no fim dos conteúdos sobre a mencionada estipulação, regista-se a seguinte frase: "a Comissão manifestou a sua concordância em relação a este artigo". Segundo entendo, a decisão da Comissão Permanente representa a opinião de todos os seus membros. Embora tenha havido membros que sugeriram a criação de um mecanismo que vise a discussão, no hemiciclo, dos assuntos relativos à concessão de terrenos com dispensa de concurso público, os membros do Governo explicaram, com clareza e nas respectivas reuniões, a inconveniência da criação do mesmo mecanismo, o qual põe em causa o regime de predominância do poder executivo. Acho que a criação do referido mecanismo está em conflito com a Lei Básica.

Esta é a opinião que queria exprimir.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Mak Soi Kun.

Mak Soi Kun: Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Secretário,

Caros Colegas:

Queria pedir um esclarecimento sobre o n.º 2, do artigo 62.º, no qual está disposto que, na concessão de terrenos rústicos o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental. Queria saber se podem ser considerados como casos que satisfazem o requisito mencionado na estipulação supra referida, o aproveitamento do terreno para a criação de uma base de educação de

protecção ambiental, nomeadamente a construção, com tijolos feitos a partir dos pneus usados sulfurados, um parque destinado à educação ecológica, bem como, a fundação de indústrias que visem a fabricação de produtos ecológicos, tais como detergente ecológico. É de saber que na ausência dos mesmos produtos, dificilmente se podem concretizar as ideias da protecção do ambiente. Queria pedir às autoridades para explicarem, com clareza, quais são as formas do aproveitamento de terrenos, que podem ser entendidas como formas que visam a promoção da protecção ambiental. Para dizer com outras palavras, queria saber em que situação é que se pode conseguir a concessão de terrenos rústicos com dispensa de concurso público, baseando-se na razão de promoção da protecção ambiental.

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário Lau, faça o favor de responder às perguntas dos Deputados.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Há pouco, muitos Deputados apresentaram perguntas. Ao responder às perguntas apresentadas pelo Sr. Deputado Au Kam San e pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong, já dei explicações sobre a questão abordada pelo Sr. Deputado Chan Wai Chi. Sendo assim, não vou aqui repeti-las.

O facto é que demorou bastante tempo a discussão, nas reuniões realizadas no âmbito da Comissão Permanente, do assunto em destaque, tendo muitos Deputados exprimido as suas opiniões. Realço que a nossa posição relativa a este assunto se mantém sempre a mesma.

Em seguida, darei a palavra à nossa assessora jurídica, que vai responder às perguntas apresentadas por outros Deputados.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Em resposta às perguntas apresentadas pelo Sr. Deputado Cheang Chi Keong, chamo a atenção para o n.º 4, do artigo 42.º, no qual está disposto que em caso de concessão provisória, a constituição de hipoteca dos direitos resultantes da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos, só se pode destinar a garantir o financiamento para a concretização do aproveitamento do terreno, isto é, o concessionário só pode aproveitar o dinheiro emprestado pelo Banco por causa da hipoteca, para pagar as despesas para a elaboração das plantas de construção, para a aquisição de materiais de construção, ou para o pagamento dos

salários dos trabalhadores. A regra prevista na mencionada estipulação está em articulação com a alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, e com os artigos 102.º, 104.º e 105.º, garantindo o aproveitamento efectivo dos terrenos.

É de reparar que a respectiva norma, prevista no artigo 55.º, é aplicável, tanto aos casos de concessão provisória, como aos casos de concessão definitiva. Como no caso de concessão definitiva é possível proceder até à transmissão, temos mais dificuldade em estabelecer limitações quanto às condições para a constituição da hipoteca, cabendo às instituições de crédito ponderar os prós e os contras aos quais estarão sujeitas, se decidirem emprestar dinheiro ao concessionário para financiar o reaproveitamento do terreno. No entanto, na aplicação da alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, o empréstimo contraído deve ser aproveitado para o financiamento do reaproveitamento do terreno, como está previsto no n.º 4, do artigo 42.º.

O Sr. Deputado Cheang Chi Keong perguntou ainda se a instituição de crédito em causa precisa de pagar o respectivo prémio no caso de o terreno lhe ser concedido com dispensa de concurso público. Ora, está estipulado no n.º 3, do artigo 56.º, que, sem prejuízo do disposto na alínea 1), do n.º 3, do artigo 155.º, na concessão do terreno prevista na alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, a instituição de crédito está isenta do pagamento de prémio, mas deve restituir à RAEM o saldo do preço de transmissão após deduzidos o montante do empréstimo, os juros devidos e as despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão. Mais tarde, quando analisarmos as normas sobre a transmissão de terrenos, analisaremos o conteúdo da alínea 1), do n.º 3, do artigo 155.º, sobre o cálculo do prémio adicional. Portanto, os Bancos devem ter em conta estas despesas, quando pretenderem apresentar o pedido de transmissão, a favor de terceiro, das situações resultantes da concessão em causa. Tal como se pode verificar, são claras as normas sobre os assuntos em destaque.

Tal como enfatizei várias vezes, a definição da alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º, visa a concretização do princípio de aproveitamento efectivo dos terrenos do Estado, assim como, a satisfação da necessidade de proteger os interesses dos respectivos Bancos. Assim sendo, são concedidos, com dispensa de concurso público e a favor da respectiva instituição de crédito, apenas os terrenos cuja concessão anterior tenha caducado segundo as alíneas 1), e 2) do n.º 1, do artigo 166.º, ou seja, por causa de não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos estabelecidos, assim como, de suspensão do aproveitamento ou reaproveitamento pelo período previsto para este efeito. Pela razão exposta, não consideramos a aplicação da mesma disposição a outras situações de caducidade da concessão de terrenos.

Alguns Deputados, nomeadamente o Sr. Deputado Mak Soi Kun, prestaram atenção ao n.º 2, do artigo 62.º, no qual está disposto que, na concessão de terrenos rústicos, o concurso público pode ser dispensado quando a concessão se funde na promoção da protecção ambiental. Ao analisar o conteúdo da mesma estipulação, chamo a atenção para a existência de diferenças quanto às utilidades dos terrenos rústicos e as dos terrenos urbanos. Por outro lado, afirmo que compete à Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental proceder à respectiva análise, nomeadamente à análise dos casos mencionados pelo Sr. Deputado Mak Soi Kun. Acredito que a DSPA cumprirá muito bem as respectivas funções.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Cheang Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Ainda queria pedir a confirmação à Sra. Assessora Jurídica sobre as condições definidas para a aplicação da alínea 4), do n.º 1, do artigo 55.º. De acordo com a resposta fornecida pela Dra. Vong há pouco, são concedidos, com dispensa de concurso público e a favor das respectivas instituições de crédito, apenas os terrenos cuja concessão anterior tenha caducado segundo as alíneas 1) e 2), do n.º 1, do artigo 166.º, isto é, por causa de os mesmos terrenos não terem sido aproveitados ou reaproveitados nos prazos estabelecidos, não sendo a mesma norma aplicável aos casos de caducidade da concessão dos terrenos por outras razões, nomeadamente por razão de os respectivos terrenos não terem sido aproveitados ou reaproveitados conforme as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão. Se não tiver interpretado mal a explicação da Sra. Assessora Jurídica, nos últimos casos supra referidos, ou seja, nos casos em que a caducidade da concessão dos terrenos não tem a ver com o atraso registado no seu aproveitamento ou reaproveitamento, tendo caducado a concessão dos respectivos terrenos, acerca de cujo domínio útil ou dos direitos resultantes de cuja concessão por arrendamento, tinha sido constituída a hipoteca, extingue-se o direito de crédito das respectivas instituições de crédito, o que penso que preocupará muitas instituições de crédito. De acordo com as normas definidas para a regulamentação do mesmo assunto, com vista a promover o aproveitamento efectivo dos terrenos da RAEM, nos casos em que sejam preenchidos os requisitos, são concedidos terrenos às instituições de crédito, as quais estão isentas do pagamento de prémio, sob a condição de apresentarem, no prazo a indicar pelo Governo, pedidos de transmissão das situações resultantes da concessão a favor de terceiro, devendo igualmente restituir à RAEM o saldo do preço de transmissão após deduzidos o montante do empréstimo, os juros devidos e as

despesas resultantes da concessão do terreno e da sua transmissão. Espero que a Sra. Assessora Jurídica me diga se é verdade o que acabei de dizer.

Presidente: Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Tal como expliquei há pouco, a hipoteca é um tipo de direito real de garantia, cuja constituição é regulamentada no artigo 684.º, do Código Civil. Na mesma estipulação está prevista a possibilidade de ser hipotecado, o direito resultante de concessões em bens do domínio do Território de Macau, ou seja, o que se hipoteca é um direito. Sendo assim, caducando a respectiva concessão do terreno, extingue-se o objecto da hipoteca.

A situação mencionada pelo Sr. Deputado Cheang Chi Keong existe desde sempre, não se tratando, portanto, dos novos conteúdos introduzidos na Lei de Terras. Penso que os Bancos prestam muita atenção aos casos em que os terrenos concedidos não tenham sido aproveitados ou reaproveitados conforme as finalidades e o aproveitamento previstos no contrato de concessão, e que normalmente os concessionários aproveitam o dinheiro emprestado para a construção de edifícios nos terrenos concedidos. Há pouco, chamei a atenção para o artigo 697.º, do Código Civil, no qual está disposto que, quando a coisa hipotecada perecer ou a hipoteca se tornar insuficiente para segurança da obrigação, tem o credor o direito de exigir que o devedor a substitua ou reforce, ou reforce a garantia.

Presidente: Bom, vamos proceder à votação dos artigos 41.º a 63.º. O Sr. Deputado Au Kam San pediu para se fazer a votação separada em relação à alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º, e artigo 57.º, intitulado "Prémio". Em seguida, vamos fazer a votação da alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Bom, a alínea 1), do n.º 2, do artigo 55.º, está aprovada.

Procedemos agora à votação do artigo 57.º.

(Votação)

Presidente: Está aprovado.

Muito bem. Vamos agora proceder à votação dos artigos 41.º a 63.º, com a excepção das estipulações sobre as quais acabámos de fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Bom, passaremos, em seguida, a apreciar os artigos 64.º a 67.º, contidos na Secção II, do Capítulo VII. Tem a palavra o Sr. Deputado Vong Hin Fai.

Vong Hin Fai: Obrigado, Sr. Presidente.

Exmo. Sr. Secretário,

Srs. membros do Governo,

Caros Colegas:

Queria pedir explicação às autoridades sobre o cancelamento da expressão de "os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo", contida no n.º 2, do artigo 62.º, da versão inicial da proposta de lei em causa, podendo-se encontrar, no n.º 2, do artigo 65.º, da Lei de Terras em vigor, norma jurídica semelhante. Com efeito, na versão inicial da proposta de lei em discussão está disposto que, os direitos dos concessionários não podem ser onerados ou alienados sem autorização do Chefe do Executivo. Contudo, no n.º 2, do artigo 64.º, da versão modificada da proposta de lei de terras, desaparece, na mesma norma jurídica, a expressão de "sem autorização do Chefe do Executivo". Embora na página n.º 126, do Parecer, da 1.ª Comissão Permanente, haja explicações sobre a razão que levou à eliminação da possibilidade de onerar ou alienar os direitos dos concessionários, queria pedir ao proponente para explicar, a partir da perspectiva técnica, se na intenção legislativa, a fixação dos encargos aos direitos dos concessionários diz respeito também à fixação das onerações nos processos judiciais pelos órgãos judiciários, nomeadamente pelos tribunais. É de saber que, a fixação dos encargos aos direitos reais não só ocorre nos actos jurídico-civis, tais como nas hipotecas, mas também nos processos judiciais, nomeadamente o arresto como medida cautelar, tomada pelo tribunal, a penhora realizada pelo tribunal na instância executiva, o embargo ou a apreensão, efectuado pelo tribunal nos processos de falência, e a apreensão dos bens envolvidos nos actos criminosos, ao qual o tribunal manda proceder nos procedimentos penais. Que eu saiba, há, de vez em quando, necessidade de fixação dos encargos aos direitos reais nas sentenças atribuídas pelos tribunais. Sendo assim, queria pedir esclarecimento da intenção legislativa subjacente ao novo regime criado pelo proponente, sobre os direitos resultantes da concessão gratuita. Será que estes direitos são considerados, em termos jurídicos, como um tipo de bens

impenhoráveis?

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente. Não havendo, na proposta de lei em análise, nada que se define quanto às condições ou requisitos em que se permite a apresentação do pedido ou a concessão gratuita, acho inadequada uma flexibilidade demasiado grande na regulamentação do mesmo assunto, a qual se faz, de acordo com a proposta de lei em causa, simplesmente nos contratos de concessão. Esta é a razão pela qual queria pedir para se fazer a votação separada do n.º 1, do artigo 64.º.

Queria igualmente voltar a fazer aqui uma pergunta que apresentei nas reuniões da Comissão Permanente, sobre o artigo 65.º, intitulado "Limite de área do terreno". Está disposto no mesmo artigo que as áreas dos terrenos a conceder gratuitamente se devem circunscrever ao estritamente indispensável para a realização dos fins em vista. É de saber que a mesma norma também está prevista na Lei de Terras em vigor. No entanto, verificámos, na realidade, casos em que as áreas dos terrenos concedidos gratuitamente são maiores do que as áreas indispensáveis para a realização dos fins em vista. Assim sendo, queria perguntar quais são as medidas que o Governo costuma adoptar para garantir a execução efectiva do artigo 65.º. Por outro lado, no artigo 66.º, está estipulado que a concessão gratuita caduque, quando o aproveitamento não se concretize nos prazos estabelecidos, nomeadamente no respectivo contrato de concessão. Trata-se de uma norma de grande importância. O problema reside nos critérios com base nos quais a Administração define, no respectivo contrato de concessão, a duração do prazo dentro do qual os terrenos concedidos gratuitamente devem ser aproveitados. Se a duração do prazo definido for a de vinte e cinco anos, as áreas dos terrenos a conceder podem ser de grande dimensão, uma vez que pode ser grande, o número dos projectos a realizar em vinte e cinco anos.

Tomando como exemplo a concessão gratuita de terrenos à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (MUST), no Ano Lectivo 2007/2008, a referida Universidade devolveu um terreno ao Governo da RAEM, apresentando a razão de não haver projectos a realizar no mesmo terreno. Depois de recuperar o mencionado terreno à MUST, a Administração concedeu à mesma universidade outro terreno ainda maior, fazendo com que a dimensão desta universidade aumente de cento e cinquenta mil metros quadrados para mais de duzentos mil metros quadrados. Para a MUST poder aproveitar o terreno concedido dentro do prazo estabelecido, a duração do

respectivo prazo fixado pelo Governo é de sete anos. Ora, enquanto é de quarenta e oito meses, a duração do prazo estabelecido pela Administração para a construção do "Venetian", um complexo turístico gigantesco, com numerosos edifícios, é razoável a fixação de um prazo de aproveitamento de sete anos para um terreno concedido gratuitamente? Se o mesmo prazo de aproveitamento tivesse uma duração de dezassete anos, o terreno concedido seria ainda maior. É neste sentido que pedimos a explicação às autoridades, sobre as medidas tomadas pelo Governo para garantir o aproveitamento efectivo dos recursos preciosos do solo, concedidos gratuitamente. Esperamos que, na concessão gratuita de terrenos, a Administração preste muita atenção à utilidade que se pretende realizar nestes terrenos, à indispensabilidade das áreas dos terrenos a conceder, para a realização dos fins em vista, e à duração do respectivo prazo de aproveitamento. Como na proposta de lei em discussão não são explícitos os critérios para a fixação do respectivo prazo, não sei como se pode garantir o aproveitamento efectivo dos terrenos concedidos gratuitamente. Se no caso da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, a duração do prazo de aproveitamento é de sete anos, não sabemos se ainda vão aparecer outros casos, nos quais a duração do respectivo prazo seja a de dezassete ou vinte e cinco anos.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Cheang Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir às autoridades para explicarem a intenção legislativa subjacente à introdução, na proposta de lei em análise, e concretamente no n.º 2, do artigo 64.º, intitulado "Regime jurídico", de duas expressões, as quais são precisamente a de "o direito resultante da concessão", e a de "designadamente hipotecado". Não percebo muito bem a implicação da introdução destas duas expressões na norma jurídica em destaque. O facto é que na versão inicial da proposta de lei, sujeita à discussão e votação na generalidade, não se encontram estas duas expressões. Tenho receio de que as mesmas expressões (sobretudo a última expressão) tragam consequências negativas para o funcionamento do sector financeiro. Espero que as autoridades possam fornecer as respectivas explicações.

Obrigado.

Presidente: Sr. Secretário e Sra. Assessora Jurídica, façam o favor de responder às perguntas dos Deputados.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io: Passo a palavra à nossa assessora jurídica, que dará a respectiva explicação.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: A modificação do n.º 2, do artigo 64.º, foi feita a pedido dos membros da 1.ª Comissão Permanente, os quais reivindicaram a intransmissibilidade dos terrenos concedidos gratuitamente. Como todos sabem, o credor tomou a medida de arresto com o receio pela extinção da coisa, assim como, a penhora de uma coisa conduz muitas vezes à sua transmissão. Sendo assim, a definição da intransmissibilidade leva à previsão, na mesma estipulação, da impossibilidade de fixação dos encargos. Por outro lado, foi dado um realce à hipoteca para manter a coerência com o conteúdo do n.º 3, do artigo 42.º, no qual está disposto que os direitos resultantes da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano, podem ser objecto de hipoteca. De acordo com o n.º 2, do artigo 64.º, o direito resultante da concessão gratuita não pode ser onerado, designadamente hipotecado. Como a hipoteca é uma situação que ocorre frequentemente, chamamos aqui uma atenção especial para a impossibilidade de constituir hipoteca do direito resultante da concessão gratuita.

No respeitante ao arresto como medida cautelar tomada nos processos judiciais, como a finalidade do arresto é garantir a possibilidade de vender a coisa hipotecada em hasta pública, proibimo-lo tendo em consideração a definição, a pedido da Comissão Permanente da AL, da intransmissibilidade dos terrenos concedidos gratuitamente. Se o concessionário não aproveitar o respectivo terreno dentro do prazo estabelecido, o Governo recuperá-lo-á. Demos uma ênfase especial à proibição da hipoteca para chamar a atenção para o facto de que, a regra prevista no n.º 2, do artigo 64.º, constitui uma excepção em relação à norma estabelecida no n.º 3, do artigo 42.º.

Quanto ao artigo 65.°, ou seja, em relação à relação entre a duração do prazo estabelecido para o aproveitamento e o limite das áreas dos terrenos a conceder gratuitamente, sublinho que, na fixação do prazo de aproveitamento para qualquer terreno urbano, quer concedido gratuitamente, quer não, seguimos sempre um conjunto de critérios, tais como a dimensão do terreno, a abundância, ou não, dos recursos humanos do sector de construção civil, e as dificuldades existentes para a colocação de alicerces. Tal como expliquei há pouco, as obras de fundação do edifício ocupam uma percentagem de 33% em relação à totalidade das obras de construção civil destinadas à construção de um edifício. Aprendi isso com o Dr. Carion. E portanto, temos muito rigor e não a bel-prazer na fixação do respectivo prazo.

Julgo que já respondi a todas as perguntas relativas ao artigo 64.º.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Vong Hin Fai.

Vong Hin Fai: Obrigado, Sr. Presidente. Obrigado pela explicação da Sra. Assessora Jurídica Vong.

Compreendo a intenção legislativa subjacente à intransmissibilidade dos terrenos concedidos gratuitamente. Há pouco, perguntei se o direito resultante da concessão gratuita de um terreno é considerado como um tipo de bens impenhoráveis. Parece-me que, no antigo regime, o mencionado direito constitui um bem relativamente impenhorável, ao passo que no novo regime previsto no n.º 2, do artigo 64.º, o mesmo direito é entendido como um bem absolutamente impenhorável. Acho mais correcto utilizar aqui o termo "impenhorabilidade absoluta".

Para além disso, parece que a Sra. Assessora Jurídica Vong não chegou a prestar atenção à necessidade de arresto dos direitos envolvidos nos actos criminosos. Com a definição da respectiva norma no n.º 2, do artigo 64.º, mesmo que haja necessidade de proceder ao arresto nos processos penais, o juiz não pode mandar fazê-lo, se se envolver o direito resultante da concessão gratuita de um terreno. Queria saber se é esta, a intenção legislativa em causa. As autoridades podem dar explicações mais claras sobre este assunto?

Presidente: Bom, Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Compreendo a preocupação tida pelos Srs. Deputados. No entanto, penso que nos processos judiciais o arresto tem a ver normalmente com bens móveis. Raramente ocorre o caso em que o juiz quer proceder ao arresto do direito resultante da concessão gratuita de um terreno. Este é um ponto ao qual devemos prestar a atenção. Com efeito, às vezes os bens móveis podem constituir provas dos actos criminosos, e portanto, precisam de ser penhorados e arrestados. E mesmo assim, com a evolução do processo criminal, dar-se-á o levantamento da penhora. Na minha opinião, na prática não se regista, quase nunca, a necessidade de arresto do direito resultante da concessão gratuita de um terreno, direito mencionado no n.º 2, do artigo 64.º, da proposta de lei em discussão.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Vong Hin Fai.

Vong Hin Fai: Para mim não é tão rara, como afirmou a Sra. Assessora Jurídica,

a possibilidade de o juiz mandar, de acordo com as suas competências, proceder, junto da respectiva conservatória, ao arresto do direito resultante da concessão de um terreno. De facto, não podemos excluir a possibilidade de o mencionado direito ficar envolvido nos processos criminais. Acho que o legislador deve prever a ocorrência desta possibilidade, evitando a falta de flexibilidade na definição da norma em destaque. É de reparar que a fixação dos encargos pode ter lugar não só nos negócios jurídicos, mas também nas sentenças atribuídas pelo tribunal, sendo mais rara a sua fixação através de uma ordem executiva. A meu ver, a intenção legislativa subjacente ao n.º 2, do artigo 64.º, é sobretudo a intransmissibilidade dos terrenos concedidos gratuitamente, mesmo na instância executiva e nos processos judiciais que envolvam casos de falência. Acho que o envolvimento dos respectivos direitos nos actos criminosos, é uma possibilidade à qual devemos prestar atenção. Estas são as minhas opiniões sobre o aspecto técnico da estipulação em análise.

Obrigado, Sr. Presidente.

Presidente: A Sra. Assessora Jurídica quer dar mais explicações?

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Talvez devamos considerar esta questão a partir da perspectiva de cumprimento do princípio de aproveitamento efectivo dos terrenos de Macau. Com vista a alcançar este objectivo, não podemos permitir a penhora dos terrenos concedidos gratuitamente. Caso contrário, o arresto dos terrenos envolvidos nos processos criminais durante vários anos, ou até mais de dez anos, impede o aproveitamento dos mesmos terrenos, desrespeitando o princípio supramencionado. Esta é a razão pela qual acho que temos que proibir a penhora destes terrenos, mesmo perante a necessidade de recolha de provas na investigação criminal. Penso que os juízes compreendem que é fundamental aproveitar bem os recursos de solos da RAEM, que são recursos raros e preciosos.

Presidente: Bom, vamos proceder à votação dos artigos 64.º a 67.º. O Sr. Deputado Au Kam San pediu para se fazer a votação separada do n.º 1, do artigo 64.º. Não pediu? Primeiro, vamos fazer a votação do n.º 1, do artigo 64.º.

(Votação)

Presidente: Está aprovado.

Em seguida passaremos a proceder à votação dos artigos 64.º a 67.º.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 68.º a 75.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Cheang Chi Keong.

Cheang Chi Keong: Obrigado, Sr. Presidente.

Queria pedir às autoridades para explicarem, com clareza a norma prevista no n.º 5, do artigo 70.º, intitulado "Conteúdo", no qual está disposto que, o direito resultante da concessão de uso privativo não pode ser onerado, designadamente hipotecado. No artigo 69.º enumeram-se os seguintes objectos de concessão de uso privativo: instalação de postos para venda de combustíveis, instalação de estações de serviço para apoio à circulação rodoviária, instalação de equipamentos indispensáveis para assegurar a prestação do serviço público de telecomunicações, de fornecimento de energia eléctrica ou de gás natural ou de abastecimento de água. Não percebo porque é que o Governo acha que as companhias que se dedicam às referidas actividades de utilidade pública têm sempre capitais abundantes, não precisando de pedir o financiamento através da hipoteca do direito resultante da concessão de uso privativo. Queria saber qual é a intenção legislativa subjacente à definição da referida regra, que é bastante rígida.

Obrigado.

Presidente: Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Definimos a mencionada norma tendo em consideração as características próprias do domínio público, as quais são precisamente a finalidade de concretização do interesse público, e a impossibilidade de ser objecto de direitos privados, isto é, as coisas que se encontram no domínio público são consideradas fora do comércio, o que está previsto no artigo 193.º, do Código Civil. Esta é a razão que leva à impossibilidade de hipoteca do direito resultante da concessão de terrenos do domínio público.

Presidente: Há mais Deputados que queiram exprimir a sua opinião sobre os artigos 68.º a 75.º? Não? Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passaremos agora a apreciar os artigos 76.º a 81.º. Há Deputados que queiram exprimir a sua opinião sobre estes artigos? Não? Vamos fazer a votação dos artigos 76.º a 81.º.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 82.º a 86.º. Há Deputados que queiram exprimir opiniões? Não? Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Em seguida apreciaremos os artigos 87.º a 89.º. Não havendo Deputados que queiram exprimir opiniões, vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passaremos agora a apreciar os artigos 90.º a 98.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 99.º a 109.º. Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Apreciaremos em seguida os artigos 110.º a 113.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passamos agora a apreciar os artigos 114.º a 132.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Lam Heong Sang.

Lam Heong Sang: Não pretendo exprimir opiniões sobre o conteúdo dos referidos artigos. Queria apenas apontar para a necessidade de substituir a forma abreviada de "Boletim Oficial", registada em muitas das estipulações da proposta de lei em análise, pela sua forma completa de "Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau", sobretudo quando este título se encontra, na versão em chinês, entre as aspas utilizadas para a indicação do título das publicações.

Presidente: Vamos pedir à Comissão de Redacção para fazer o respectivo ajustamento. Vamos agora fazer a votação dos artigos 114.º a 132.º…

Sr. Secretário, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Peço desculpa por não ter chamado a atenção para o seguinte conteúdo da alínea 8), do artigo 2.º: "(…) Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designado por Boletim Oficial". Como se trata de uma expressão bastante extensa, quer em português, quer em chinês, decidimos adoptar a referida forma abreviada para diminuir o número das palavras utilizadas.

Presidente: Bom, vamos agora fazer a votação dos artigos 114.º a 132.º

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passamos, em seguida, a apreciar os artigos 133.º a 138.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 139.º a 143.º. Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Obrigado, Sr. Presidente.

Tendo em conta as falhas registadas na realidade, sobre o aproveitamento e a transmissão dos terrenos concessionados, depositamos grande esperança na presente proposta de lei, desejando que nela sejam definidas normas jurídicas destinadas à regulamentação dos respectivos assuntos. No n.º 1, do artigo 139.º, está disposto que a alteração da finalidade das concessões, e a modificação do aproveitamento dos

terrenos concedidos, estejam sujeitas a autorização prévia do Chefe do Executivo. Analisando o conteúdo desta estipulação, parece-nos que não estão explícitos critérios claros segundo os quais o Chefe do Executivo emite a autorização. Será que o Chefe do Executivo toma a respectiva decisão simplesmente mediante a livre apreciação das provas?

No n.º 3, do artigo 139.º, está estipulado que, em se tratando de concessão com dispensa de concurso público, mesmo que tenha sido convertida em definitiva, a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concedido não podem colidir com o motivo que justificou a dispensa daquele procedimento, salvo nas duas situações, tendo uma das situações a ver com as alterações decorrentes da entrada em vigor de um novo Plano Urbanístico ou da sua alteração (razão essa a que aderimos), e sendo a outra situação, a de fundação da alteração no interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM, com a qual temos reservas. Como se trata de uma condição demasiado vaga, peço para se fazer a votação separada em relação à alínea 2), do n.º 3, do artigo 139.º.

Obrigado.

Presidente: Os Srs. membros do Governo querem fazer comentários?

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Pode encontrar-se, no n.º 1, do artigo 141.º, os critérios com base nos quais o Chefe do Executivo aprecia os requerimentos de alteração da finalidade da concessão, e de modificação do aproveitamento do terreno concedido com dispensa de concurso público, assunto esse que é referido na alínea 2), do n.º 3, do artigo 139.º. De facto, no n.º 1, do artigo 141.º, está enumerado um conjunto de critérios que deve ser tido em consideração pelo Chefe do Executivo, na apreciação discricionária do pedido de alteração ou de modificação.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Chan Wai Chi.

Chan Wai Chi: Obrigado, Sr. Presidente. A representante do Governo acabou de dar explicações sobre a alínea 2), do n.º 3, do artigo 139.º. Não é?

Presidente: Não, não.

Chan Wai Chi: Não? A explicação dada é sobre o n.º 1, do artigo 139.º? Queria pedir esclarecimento sobre a alínea 2), do n.º 3, do artigo 139.º. Penso que ninguém contraria a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concessionado com dispensa de concurso público, baseando-se no interesse

público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM. Queria saber se é o Chefe do Executivo que aprecia discricionariamente o pedido de alteração ou de modificação, tal como indica no artigo 141.º, ou se já existe outro mecanismo efectivo para o acompanhamento do mesmo assunto. Espero que as autoridades possam dar as respectivas explicações.

Obrigado.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: A condição definida no artigo 139.º, para a alteração da finalidade da concessão e a modificação do aproveitamento do terreno concessionado é igual ao requisito registado no n.º 2, do artigo 55.º, para a concessão de terrenos com dispensa de concurso público. É natural que sejam autorizados os pedidos de alteração da finalidade ou de modificação do aproveitamento dos terrenos concessionados, baseando-se na mesma razão pela qual se disponibilizaram os terrenos. Da mesma forma, tanto na concessão de terrenos, como na autorização dos pedidos de alteração da finalidade ou de modificação do aproveitamento dos terrenos concessionados, criámos o mecanismo de anúncio público, que exige a divulgação ao público, durante a fase de apreciação dos respectivos requerimentos, das respectivas informações, o que foi mencionado há pouco pelo Sr. Secretário. Para além disso, é necessário cumprir ainda a norma definida no artigo 122.º, em que se pede a elaboração, pelos órgãos governamentais competentes pela execução das políticas governamentais, do relatório e do parecer sobre os pedidos submetidos.

Presidente: A pedido do Sr. Deputado Au Kam San, vamos fazer a votação separada relativamente à alínea 2), do n.º 3, do artigo 139.º, na qual se lê o seguinte: "Quando fundada no interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM.". Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Está aprovada.

Passaremos, em seguida, a proceder à votação dos artigos 139.º a 143.º. Vamos à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos de 144.º a 163.º. Tem a palavra o Sr. Deputado

Au Kam San. São quase oito horas.

Au Kam San: Vou ser conciso. Queria perguntar quais são os critérios que o Chefe do Executivo deve ter em consideração ao apreciar o requerimento referido no n.º 4, do artigo 145.º, no qual se regista a expressão "(…) depende de prévia autorização do Chefe do Executivo".

Queria saber igualmente quais são as estratégias de que dispõe a Administração para detectar os indícios de que a substituição ou a transmissão são pedidos para fins especulativos, referidos no artigo 149.º. Espero que as autoridades possam dar a respectiva explicação.

Presidente: Bom, Srs. membros do Governo, façam o favor de dar explicações sobre os assuntos abordados.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Os critérios com base nos quais se emite a autorização do respectivo requerimento, mencionado no artigo 145.º, podem-se encontrar no artigo 149.º, em que há referências sobre os fins especulativos da substituição ou da transmissão. Reitero que temos o objectivo de controlar as acções de especulação no mercado imobiliário. Com vista a alcançar o mesmo objectivo, exigimos o pagamento do prémio adicional na transmissão dos terrenos. Para além disso, criámos o mecanismo de anúncio público, por forma a tornar os respectivos processos mais transparentes.

Presidente: Bom, vamos proceder à votação dos artigos 144.º a 163.º.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os artigos 164.º a 179.º, contidos no Capítulo XII. Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Passaremos em seguida a apreciar os artigos 180.º a 189.º. Não havendo Deputados que queiram exprimir opiniões, vamos proceder à votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos apreciar os artigos 190.º a 211.º. Vamos fazer a votação.

(Votação)

Presidente: Estão aprovados.

Vamos agora apreciar os últimos doze artigos, os artigos 212.º a 223.º, contidos no Capítulo XV. Tem a palavra o Sr. Deputado Vong Hin Fai.

Vong Hin Fai: Obrigado, Sr. Presidente.

No artigo 216.º exige-se a apresentação da declaração pelos concessionários ou pelos respectivos interessados. Queria perguntar qual é o órgão governamental ao qual se dirige a mesma declaração, bem como qual é o organismo público responsável pelo acompanhamento das declarações apresentadas.

Presidente: Bom, Sra. Assessora Jurídica, por favor.

Assessora do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Francisca Vong Iok Ip: Em resposta às perguntas do Sr. Deputado Vong Hin Fai, afirmo que as respectivas declarações devem ser entregues à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, à qual compete a gestão dos terrenos da RAEM. Mais tarde, vamos divulgar as respectivas informações junto da população, de modo que os cidadãos fiquem informados.

Presidente: Se não houver mais Deputados que queiram fazer perguntas, vamos proceder à votação relativamente aos últimos doze artigos, ou seja, os artigos 212.º a 223.º.

(Votação)

Presidente: Bom, terminámos aqui a votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de Terras". Há Deputados que queiram fazer declaração de voto? Façam o favor de carregar no botão. Tem a palavra o Sr. Deputado Au Kam San.

Au Kam San: Vou ler, em seguida, a declaração de voto preparada pelo Sr. Deputado Chan Wai Chi, pelo Sr. Deputado Ng Kuok Cheong e por mim.

A revisão e modificação da Lei de Terras são de importância especial para o combate aos fenómenos de corrupção, revelados com a detecção do crime cometido

pelo Ex-Secretário para os Transportes e Obras Pública, Ao Man Long, no qual se detectaram irregularidades na adjudicação das obras públicas e na concessão dos terrenos. É de saber que a concessão dos terrenos implica quantias de valor avultado, sendo enormes os interesses ilegítimos envolvidos nos actos corruptivos. A concessão de grande quantidade de terrenos com dispensa de concurso público, e a desarticulação do valor do prémio com o valor dos terrenos, registado no mercado imobiliário, conduzem à venda dos terrenos de Macau por preços baratíssimos, à prática dos actos de corrupção, e ao tráfico de interesses. Assim sendo, há toda a necessidade de preencher as lacunas existentes na Lei de Terras. No entanto, na lei renovada ainda se podem encontrar as seguintes falhas, as quais devem ser corrigidas.

Na Lei de Terras em vigor, exige-se a realização de concurso público na concessão de terrenos, permitindo, porém, a dispensa de concurso público quando a concessão se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade da RAEM. Na revisão e modificação da mesma lei, a referida lacuna não foi preenchida, tendo os representantes do Governo insistido na manutenção da política de concessão, com base no interesse público, de terrenos com dispensa de concurso público. A explicitação de várias situações consideradas como situações que contribuem para a promoção do interesse público, não serve para um maior rigor na concessão de terrenos com dispensa de concurso público, uma vez que estas situações são pouco concretas, deixando grande espaço para a apreciação discricionária por parte do Governo. Preocupados com a repetição dos crimes de corrupção, sugerimos a criação do mecanismo que permita a discussão, no hemiciclo, das tentativas do Governo de concessão de terrenos com dispensa de concurso público, sugestão essa que, foi recusada pelas autoridades, o que é lamentável.

Não concordamos, em princípio, com a concessão gratuita de terrenos, possibilidade essa que, continua a estar prevista na nova Lei de Terras. Reivindicámos a apreciação dos respectivos requerimentos pela Assembleia Legislativa, pedido esse que, também não foi aceite pela Administração, a qual promete apenas a criação do mecanismo de anúncio público, que vise a divulgação das respectivas informações para conhecimento da população.

Por fim, queríamos apontar para a existência de falhas no regime do prémio, cujo valor está desarticulado com o valor dos imóveis, registado no mercado imobiliário, permitindo a concessão dos terrenos da RAEM por preços baratíssimos e o tráfico de interesses. O facto é que, na revisão e modificação da Lei de Terras, a sociedade civil

reivindicou a reforma do regime do prémio, pedindo a criação de um novo regime com as características de um regime suplementar, assim como, a fixação do valor do prémio com base nos preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores. Todavia, o Governo insiste em manter a importância do regime do prémio, tendo prometido apenas a consideração, na fixação do prémio, dos preços de adjudicação nos concursos públicos anteriores (os quais constituem apenas um dos factores que têm importância para a fixação do valor do prémio), bem como, a revisão do mesmo regime de dois em dois anos. Assim sendo, regista-se uma discrepância bastante acentuada entre a decisão tomada pela Administração e a expectativa nutrida pela população, no respeitante ao regime do prémio, uma vez que as normas definidas na nova Lei de Terras, não permitem a articulação do valor do prémio com o valor dos terrenos, registado no mercado imobiliário.

Obrigado.

Tong Io Cheng: Obrigado, Sr. Presidente.

Sendo a Lei de Terras uma lei com grande quantidade de conteúdos, e devido à complexidade dos sistemas nela previstos, foram bastante difíceis os trabalhos de revisão e modificação desta lei. Pese embora o facto de não serem muitas as novas estipulações acrescentadas, foram introduzidos, na lei em análise, muitos valores, conceitos e mecanismos novos. Ainda assim, penso que só depois da execução da nova lei, é que se pode saber se as respectivas renovações podem dar resposta à expectativa da população, a qual foi registada antes do início da revisão da lei em causa. Na minha opinião, embora seja grande a quantidade de trabalho realizado na revisão e modificação da Lei de Terras, não podemos esperar, por causa disso, que a nova lei venha a resolver todos os problemas existentes. Sendo assim, ainda há necessidade de realizar, nos períodos fixos, revisão à lei em destaque, de modo a detectar as lacunas existentes.

2013 年 8 月 12 日

全體會議

細則性表決結果

Resultado da votação na especialidade – Plenário de 12 de Agosto de 2013

表決 VOTAÇÃO: 39
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 04:54:37
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第一章第1～2條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 1 Artigos 1.º a 2.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :23
表決 VOTAÇÃO :23
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :1
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong		
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	棄權	ABSTENÇÃO
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng		

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 40
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 05:35:44
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第8條，9條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";
Artigos 8°, 9°

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :1
棄權 ABSTENÇÕES :2
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	反對	CONTRA
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	棄權	ABSTENÇÃO
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	棄權	ABSTENÇÃO
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng		

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 41
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 05:36:06
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第二章第3～10條 第8、9條除外。
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras": Capítulo 2 Artigos 3.º a 10.º
Com excepção do artigos. 8º, 9º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :25
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng		

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 42
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 05:58:56
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第三章第11 ~ 19 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 3 Artigos 11.º a 19.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :25
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun		
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 43
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 05:59:30
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第四章第20 ~ 22 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 4 Artigos 20.º a 22.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :25
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun		
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 44
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 06:00:01
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第五章第23 ~ 26 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 5 Artigos 23.º a 26.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :24
表決 VOTAÇÃO :24
贊成 A FAVOR :24
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun		
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi		
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 45
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 06:00:42
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第六章第一節 第27 ~ 30 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 6 Secção 1 Artigos 27.º a 30.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :25
表決 VOTAÇÃO :25
贊成 A FAVOR :25
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun		
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 46
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 06:03:06
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第六章第二節 第31 ~ 36 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 6 Secção 2 Artigos 31.º a 36.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :27
表決 VOTAÇÃO :27
贊成 A FAVOR :27
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 47
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 06:15:00
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第六章第三節 第37 ~ 38 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 6 Secção 3 Artigos 37.º e 38.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :27
表決 VOTAÇÃO :27
贊成 A FAVOR :27
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 48
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 06:15:32
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第六章第四節 第39 ~ 40 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 6 Secção 4 Artigos 39.º e 40.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :27
表決 VOTAÇÃO :27
贊成 A FAVOR :27
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong	贊成	A FAVOR
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho	贊成	A FAVOR
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei	贊成	A FAVOR
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi	贊成	A FAVOR
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 49
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:25:37
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第55條第二款第一項
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";
al.1) do nº 2 do artigo 55º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :23
表決 VOTAÇÃO :23
贊成 A FAVOR :19
反對 CONTRA :3
棄權 ABSTENÇÕES :1
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	反對	CONTRA
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	反對	CONTRA
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	反對	CONTRA
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	棄權	ABSTENÇÃO
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL) 人

表決 VOTAÇÃO: 50
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:26:02
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";

第47條
Artigo 47°

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :23
表決 VOTAÇÃO :23
贊成 A FAVOR :18
反對 CONTRA :3
棄權 ABSTENÇÕES :2
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	反對	CONTRA
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	反對	CONTRA
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	棄權	ABSTENÇÃO
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	反對	CONTRA
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	棄權	ABSTENÇÃO
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 51
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:26:24
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第一節 第41～63 條 第41條第2款第1項及第47條除外
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras"; Capítulo 7 Secção 1 Artigos 41.º a 63.º
Com excepção do al.1) do nº2 do artigo 41º e 47º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :23
表決 VOTAÇÃO :23
贊成 A FAVOR :23
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang	贊成	A FAVOR
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 52
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:42:47
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第64條第1款
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras"; nº 1 do artº 64º.

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :19
反對 CONTRA :3
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	反對	CONTRA
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	反對	CONTRA
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	反對	CONTRA
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 53
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:43:05
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第二節 第64～67條 第64條第1款除外
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 7 Secção 2 Artigos 64.º a 67.º Com excepção do 1º do artigo 64º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 54
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:45:42
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第三節 第68 ~ 75 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 7 Secção 3 Artigos 68.º a 75.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)_____

表決 VOTAÇÃO: 55
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:46:09
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第四節 第76 ~ 81 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 7 Secção 4 Artigos 76.º a 81.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 56
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:46:32
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第五節 第82 ~ 86 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 7 Secção 5 Artigos 82.º a 86.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 57
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:47:01
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第七章第六節 第87 ~ 89 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 7 Secção 6 Artigos 87.º a 89.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 58
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:47:27
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第八章第90 ~ 98 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 8 Artigos 90.º a 98.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 59
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:47:50
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第九章第99 ~ 109 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 9 Artigos 99.º a 109.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 60
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:48:09
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十章第一節 第110 ~ 113條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 10 Secção 1 Artigos 110.º a 113.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 61
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:49:47
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十章第二節 第114 ~ 132條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 10 Secção 2 Artigos 114.º a 132.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 62
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:50:15
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十章第三節 第133 ~ 138條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 10 Secção 3 Artigos 133.º a 138.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 63
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:54:56
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第139條第三款第2項
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras"; al. 2) do nº 3 do artigo 139º.

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :19
反對 CONTRA :3
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	反對	CONTRA
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	反對	CONTRA
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	反對	CONTRA
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 64
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:55:14
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十章第四節 第139～143條 第139條第二款第2項除
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 10 Secção 4 Artigos 139.º a 143.º Com excepção do al. 2) do nº 3 do artigo 139

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 65
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:56:57
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十一章第144 ~ 163 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 11 Artigos 144.º a 163.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 66
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:57:24
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十二章第164 ~ 179 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 12 Artigos 164.º a 179.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 67
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:57:59
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十三章第180 ~ 189 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 13 Artigos 180.º a 189.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 68
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:58:17
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十四章第190～211條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 14 Artigos 190.º a 211.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)

表決 VOTAÇÃO: 69
日期 DATA: 12/08/2013
時間 HORA: 07:59:31
動議 ASSUNTO: 細則性討論及表決《土地法》法案；第十五章第212 ~ 223 條
Discussão e votação na especialidade da proposta de lei intitulada "Lei de terras";Capítulo 15 Artigos 212.º a 223.º

動議人 PROPONENTE(S):
表決方式 :過半數通過

出席 PRESENÇAS :22
表決 VOTAÇÃO :22
贊成 A FAVOR :22
反對 CONTRA :0
棄權 ABSTENÇÕES :0
結果 RESULTADO :通過 APROVADO

個別表決如下VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA:

議員	DEPUTADO	表決	VOTO
劉焯華	Lau Cheok Va		
馮志強	Fong Chi Keong		
關翠杏	Kwan Tsui Hang	贊成	A FAVOR
高開賢	Kou Hoi In	贊成	A FAVOR
崔世昌	Chui Sai Cheong	贊成	A FAVOR
歐安利	Leonel Alberto Alves	贊成	A FAVOR
吳國昌	Ng Kuok Cheong	贊成	A FAVOR
張立群	Cheung Lup Kwan Vitor		
徐偉坤	Tsui Wai Kwan	贊成	A FAVOR
陳澤武	Chan Chak Mo	贊成	A FAVOR
鄭志強	Cheang Chi Keong	贊成	A FAVOR
區錦新	Au Kam San	贊成	A FAVOR
黃顯輝	Vong Hin Fai	贊成	A FAVOR
吳在權	Ung Choi Kun	贊成	A FAVOR
高天賜	José Pereira Coutinho		
崔世平	Chui Sai Peng José	贊成	A FAVOR
梁安琪	Leong On Kei		
陳明金	Chan Meng Kam	贊成	A FAVOR
李從正	Lee Chong Cheng	贊成	A FAVOR
何少金	Ho Sio Kam	贊成	A FAVOR
劉永誠	Lau Veng Seng	贊成	A FAVOR
林香生	Lam Heong Sang	贊成	A FAVOR
麥瑞權	Mak Soi Kun	贊成	A FAVOR
陳偉智	Chan Wai Chi	贊成	A FAVOR
賀一誠	Ho Iat Seng	贊成	A FAVOR
蕭志偉	Sio Chi Wai	贊成	A FAVOR
何潤生	Ho Ion Sang		
陳美儀	Chan Melinda Mei Yi		
唐曉晴	Tong Io Cheng	贊成	A FAVOR

負責人 (RESPONSÁVEL)