

Sobre o regime da caducidade das concessões por arrendamento de terras no ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau

Mário Aroso de Almeida*

1. Enquadramento

1. Macau foi, durante séculos, um território sob administração portuguesa, até à restituição do território à soberania da China, com o estabelecimento, em 20 de dezembro de 1999, da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Dessa prolongada presença de Portugal em Macau ficou, naturalmente, um importante legado cultural, que se concretiza, designadamente, no plano jurídico. Subsistem, na verdade, no ordenamento jurídico hoje vigente na RAEM muitos regimes e institutos de origem portuguesa.

É o que, designadamente, sucede com o regime de concessão por arrendamento de terras, a que se refere o presente escrito, cuja publicação nos parece revestir-se de interesse pelo facto de ser reconhecido que, «não obstante a relevância assumida pelo regime da concessão por arrendamento de terras previsto na Lei de Terras de Macau, a matéria em causa tem sido objeto de pouco estudo, quer em Portugal quer em Macau, o que, conseqüentemente, dificulta a sua análise nas áreas teórica e prática»¹.

2. O regime de concessão por arrendamento de terras consta, hoje, da atual Lei de Terras de Macau, a Lei n.º 10/2013, sendo clara a linha de continuidade existente entre esta lei e a Lei n.º 6/80/M, que a precedeu.

Na origem histórica de ambas as leis estiveram os regimes de concessão de terras que, durante o período colonial, Portugal introduziu nas suas colónias de África e que também foram consagrados em Macau. Subjacente a

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

¹ TONG IO CHENG, «O regime da concessão por arrendamento na Lei de Terras de Macau», in TONG IO CHENG (Coord.), *As novas tendências de reforma da Lei das Terras*, Coimbra, 2014, p. 154.

esses regimes estava o reconhecimento de que a ocupação e aproveitamento efetivos dos terrenos por desbravar era indispensável à afirmação da soberania portuguesa sobre os territórios colonizados, pelo que constituía desígnio nacional promover o efetivo aproveitamento dos terrenos, evitando que eles fossem objeto de apropriações parasitárias e especulativas que os furtassem à função social a que deviam ser destinados². E, nesse sentido, esses regimes concretizavam-se na consagração da propriedade pública das terras e da regra de que a sua utilização por privados dependia de concessão atribuída pelo poder público.

Hoje, o artigo 7.º da Lei Básica da RAEM estabelece que, com exceção dos «terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau», «os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado». E acrescenta que a gestão, uso e desenvolvimento do solo público cabe ao Executivo da RAEM, designadamente através da concessão de terrenos a privados para uso ou desenvolvimento.

Vigora, pois, hoje em Macau um regime de propriedade pública do solo, em conformidade com o qual se pode dizer que existe, por um lado, o domínio público do Estado, que é constituído pelos terrenos que se destinam ao uso direto e imediato do público e que, por isso, estão excluídos do comércio jurídico-privado, e existe, por outro lado, o domínio privado indisponível do Estado, que é integrado pelo universo dos restantes terrenos, que, não estando afetados ao domínio público, para uso direto e imediato do público, estão, no entanto, reservados à prossecução, atual ou futura, do fim de utilidade pública que decorre da respetiva função social, pelo que são de propriedade pública e só podem ser objeto de utilização privada em regime de concessão³.

Como, no ordenamento jurídico hoje vigente em Macau, já não é possível a constituição de propriedade privada, nem, tão-pouco, a concessão de terrenos por aforamento que conduza à cisão do direito de propriedade⁴, a disposição

² Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 10.ª ed., Coimbra, 1987 (reimpressão), p. 978; OLIVEIRA ASCENSÃO, «Terrenos vagos e usucapião», in *A questão das terras em Macau – Revista Jurídica de Macau*, n.º especial, 1997, p. 282.

³ Para o quadro classificatório utilizado no texto, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, «Regime dos solos e da construção urbana em Macau», in *A questão das terras em Macau – Revista Jurídica de Macau*, n.º especial, 1997, pp. 354 a 367.

⁴ Cfr. TONG IO CHENG, *op. cit.*, pp. 153-154.

de terrenos do domínio privado do Estado em benefício de privados só pode ser feita através do instrumento da concessão por arrendamento⁵.

A concessão por arrendamento é um contrato administrativo através do qual a RAEM associa o concessionário à satisfação do fim de imediata utilidade pública que se concretiza no aproveitamento dos terrenos concessionados⁶. Como explica o professor chinês *Liu Jing Wei*, «numa sociedade onde vigora o regime da propriedade privada de terras, esta tem acesso ao mercado para livre transação e a sociedade pode aproveitar plenamente o mecanismo de mercado, realizando a afetação racional dos recursos da terra e distribuição da respetiva riqueza através da livre alienação do direito de propriedade». Em contrapartida, numa sociedade onde vigora um regime de propriedade pública do solo, a constituição de direitos de uso de terras funciona «como alternativa e desempenha as funções da alocação racional dos recursos de terras e distribuição da respetiva riqueza às pessoas»⁷.

A concessão constitui na esfera jurídica do concessionário uma situação jurídica semelhante a um direito de superfície⁸, que o habilita a construir nos terrenos concessionados e o torna proprietário das construções neles edificadas, que pode alienar, onerar ou constituir em regime de propriedade horizontal, com a conseqüente possibilidade da alienação das frações autónomas ou da hipoteca destas⁹.

⁵ Cfr. DUARTE SANTOS, «A revisão da Lei de Terras: problemas e perspetivas de evolução», in *3.ª Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau – Sentido e importância do direito comparado no âmbito do princípio «um país, dois sistemas»*, Macau, 2013, p. 399; TONG IO CHENG, *op. cit.*, pp. 153-154: «após o estabelecimento da RAEM», a concessão por arrendamento passou a constituir «o mecanismo mais importante» ou «a principal forma» de que «o Governo pode lançar mão para dispor dos terrenos vagos».

⁶ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, *op. cit.*, p. 361.

⁷ LIU JING WEI, «A evolução e a estrutura atual dos direitos sobre a terra no interior da China», in TONG IO CHENG (Coord.), *As novas tendências de reforma da Lei das Terras*, Coimbra, 2014, pp. 81-82.

⁸ Falando a propósito do Direito vigente no interior da China, LIU JING WEI, *op. cit.*, p. 82, refere que «o direito de uso da terra abrange os direitos reais de gozo que incidem no aproveitamento do valor da utilização da terra, e direitos reais de garantia que pressupõem o aproveitamento do valor económico da terra no mercado», fazendo notar que «alguns juristas do Interior da China entendem que, pela comparação com o direito continental europeu, os direitos de uso de terras da China são mais próximos da propriedade que dos direitos de superfície».

⁹ Cfr. JOSÉ GONÇALVES MARQUES, «A propriedade imobiliária em Macau. Terrenos de propriedade privada e terrenos do domínio privado do Estado», *Boletim da Faculdade de Direito*

2. O problema da caducidade das concessões por arrendamento

3. O presente texto vai ser dedicado a um aspeto particular do regime de concessão por arrendamento de terras vigente na RAEM: esse aspeto diz respeito à questão dos termos e condições em que pode ser declarada a caducidade das concessões, tema que tem sido objeto de acesa controvérsia no âmbito da comunidade jurídica macaense.

Vejam, pois, em que termos se coloca a questão.

4. Nos termos da Lei de Terras, a já referida Lei n.º 10/2013¹⁰, as concessões por arrendamento de terras são atribuídas por despacho do Chefe do Executivo da RAEM e são tituladas através da celebração de um contrato entre a RAEM e o concessionário.

As concessões são inicialmente atribuídas a título provisório e só se convertem em definitivas se, dentro de determinado prazo, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento estabelecidas e o terreno for demarcado definitivamente (cfr. artigo 44.º). A lei consagra, assim, um regime de conversão das concessões provisórias em definitivas que depende da prova do aproveitamento dos terrenos concedidos dentro do prazo estabelecido (cfr. artigo 131.º).

A lei faz, entretanto, referência a dois prazos diferentes, que, aparentemente, se aplicam, em paralelo, às concessões provisórias¹¹.

a) O primeiro desses prazos, é o prazo de aproveitamento dos terrenos concedidos, a que se refere o artigo 104.º Este prazo deve, em princípio,

constar, para cada concessão, das «cláusulas de aproveitamento», a que se refere o artigo 44.º Este ponto não resultava tão claro, porque apenas implícito, da redação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 105.º da Lei de Terras de 1980, embora já deste artigo resultasse que o objeto primacial desses preceitos era o de estabelecer prazos supletivos para a concretização do aproveitamento dos terrenos concedidos, para o caso de as referidas «cláusulas de aproveitamento» serem omissas quanto a esses prazos. Mas é um ponto que, hoje, resulta claro da redação do n.º 1 do artigo 104.º, que estabelece que «[o] prazo e o procedimento de aproveitamento dos terrenos concedidos são definidos no respetivo contrato de concessão», fixando o n.º 2 os prazos máximos a observar se o contrato de concessão for omissivo quanto à matéria.

b) Por outro lado, as concessões são atribuídas por um prazo inicial, contado a partir da data da outorga da escritura pública do contrato, que, nos termos da lei, não pode exceder 25 anos (cfr. artigo 47.º). Se, no decurso deste prazo, a concessão se tornar definitiva, por ter havido aproveitamento do terreno concedido, este prazo passa a funcionar como ponto de referência para o eventual exercício pelo Chefe do Executivo do poder de denúncia da concessão ou, na ausência dessa denúncia, para a renovação automática da mesma: cfr. artigos 49.º e 171.º Mas, por outro lado, a lei também parece instituir este prazo, durante o período em que a concessão permanece provisória, como um limite preclusivo para o aproveitamento dos terrenos pelo concedente: é, pelo menos, esse o entendimento que tem sido extraído dos artigos 44.º e 47.º

5. São, entretanto, diferentes os regimes que a Lei de Terras, tal como ela tem sido interpretada pelas autoridades e pelos tribunais administrativos de Macau, associa a cada um destes prazos.

a) Como vimos, as concessões provisórias estão sujeitas a um prazo de aproveitamento. Se não houver aproveitamento dentro do prazo estabelecido, a concessão provisória, em princípio, caduca: é o que estabelece a alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º Mas o n.º 5 do artigo 104.º admite 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». Por conseguinte, as concessões provisórias não caducam por incumprimento do dever

da Universidade de Macau, Ano X, n.º 21 (2006), pp. 23-24; o texto «Classificação dos solos na Região Administrativa Especial de Macau» da Direção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes do Governo da RAEM, in TONG IO CHENG (coord.), *As novas tendências de reforma da Lei das Terras*, Coimbra, 2014, pp. 96-97, e TONG IO CHENG, *op. cit.*, p. 163. Como explica DUARTE SANTOS, *op. cit.*, p. 399, desde a aprovação do Decreto-Lei n.º 53/83/M, ficou, na verdade, «claro que as obras feitas pelo concessionário não são simples benfeitorias, sujeitas ao regime obrigacional do arrendamento, mas sim bens objeto do direito de propriedade em termos idênticos à propriedade superficiária prevista no Código Civil. Com efeito, a concessão por arrendamento compreende o direito de construção e transformação dentro dos limites da concessão, o direito de propriedade temporária sobre os edifícios construídos e, caso estes estejam sujeitos à propriedade horizontal, sobre as respetivas frações autónomas, a livre disposição do direito de propriedade logo que a concessão seja definitiva e ainda a suscetibilidade de hipotecar o direito constituído pela concessão».

¹⁰ Pertencem a esta lei os artigos que, ao longo da exposição subsequente, forem indicados sem outra referência.

¹¹ Nesse sentido, o artigo 182.º impõe que, no extrato das inscrições das concessões no registo, constem «os prazos de concessão e de aproveitamento».

de aproveitamento dentro do prazo estabelecido para o efeito, quando seja reconhecido que o cumprimento desse dever dentro do prazo não foi possível por motivo justificativo não imputável ao concessionário.

- b) Mas, por outro lado, entende-se que a Lei de Terras institui o prazo inicial da concessão como um prazo de caducidade simples ou preclusiva, que, como tal, não se suspende nem prorroga¹² mas, pelo contrário, corre, independentemente das vicissitudes por que possa passar o prazo de aproveitamento, e que, por conseguinte, pode expirar, com uma consequência preclusiva automática para a concessão, mesmo em situações em que o incumprimento tempestivo do dever de aproveitamento não tenha sido devido a facto imputável ao concessionário, mas, inclusivamente, aos próprios serviços da RAEM.

6. A nosso ver, a Lei de Terras não regula de modo satisfatório os termos em que cada um dos prazos referidos se articula com o outro.

Com efeito, a prática evidencia a existência de situações em que, em razão da falta de exercício em tempo útil, por parte dos serviços da RAEM, de competências em matéria urbanística das quais depende o desenvolvimento da atividade dos concessionários, estes se vêem impedidos de proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos durante períodos de tempo prolongados, que chegam a ultrapassar o prazo inicial pelo qual a concessão tinha sido atribuída. Dependendo das vicissitudes que possam ocorrer, verifica-se, pois, que as suspensões e prorrogações do prazo de aproveitamento podem ser numerosas e prolongadas, ao ponto de ultrapassarem o próprio prazo inicial da concessão.

Sucedem, porém, que, no entendimento das autoridades e dos tribunais administrativos de Macau, o prazo de aproveitamento só é passível de ser objeto de suspensões e prorrogações dentro do limite que resulta do prazo inicial pelo qual a concessão foi atribuída, que constitui, em qualquer caso, um obstáculo legal inultrapassável à subsistência da concessão. Por conseguinte, se, até ao termo do prazo inicial da concessão, esta não se converter em

¹² Neste sentido parece dever ser interpretada a posição de MARIA DA NAZARÉ SAIAS PORTELA, «A caducidade no contrato de concessão de terras», in 3.^{as} *Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau – Sentido e importância do direito comparado no âmbito do princípio «um país, dois sistemas»*, Macau, 2013, p. 426, na medida em que parece pressupor a aplicabilidade de uma caducidade em sentido estrito ou preclusiva, associada ao decurso do prazo de vigência da concessão, se no termo desse prazo a concessão ainda revestir carácter provisório.

definitiva, entende-se que o decurso desse prazo implica a caducidade preclusiva da concessão provisória, independentemente das razões que possam ter determinado essa consequência, sem que eventuais prorrogações do prazo de aproveitamento se possam, em caso algum, projetar para além do prazo inicial da concessão.

De acordo com este entendimento, como a Lei de Terras impede a renovação das concessões provisórias, daí decorre que ela também só admite prorrogações do prazo de aproveitamento que se contenham dentro do limite imposto pelo prazo inicial da concessão. Por conseguinte, o poder que ao Chefe do Executivo é conferido pelo n.º 5 do artigo 104.º, de conceder suspensões ou prorrogações do prazo de aproveitamento, encontra um limite absoluto no prazo inicial da concessão, que constitui, em qualquer circunstância, um obstáculo legal inultrapassável à subsistência da concessão provisória. Nesta perspectiva, se, até ao termo do prazo inicial da concessão, esta não se converter em definitiva, ela terá, inexoravelmente, de caducar.

Ora, este entendimento afigura-se inaceitável, à luz dos princípios gerais do Estado de Direito e do respeito pelos direitos fundamentais, consagrados na Lei Básica da RAEM¹³.

Com efeito, afigura-se contraditório e, por isso, inaceitável que, por um lado, se assumam que, quando existam razões justificativas de suspensões ou prorrogações do prazo de aproveitamento, não há incumprimento por facto imputável ao concessionário e, por isso, não há caducidade da concessão provisória, e, no entanto, se entenda que, não obstante isso, a concessão provisória não deixa, mesmo nessa circunstância, de caducar se, entretanto, expirar o prazo inicial da concessão.

E, mais do que isso, em situações em que se demonstre que a falta de aproveitamento é imputável aos próprios serviços da RAEM, afigura-se inaceitável que a RAEM se possa locupletar pelo facto de ter, ela própria, impedido que o aproveitamento se concretizasse em tempo útil, para o efeito de beneficiar do regime consagrado no artigo 168.º, que estabelece que, «declarada a caducidade da concessão, reverterem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo o concessionário

¹³ Assume particular relevo, neste contexto, a amplitude com que a Lei Básica, que define o estatuto constitucional da RAEM, consagra um compreensivo elenco de direitos fundamentais. Cfr., a respeito, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *O sistema de direitos fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Macau, 2015; PAULO CARDINAL, *Estudos de Direitos Fundamentais no contexto da Jsmacau*, Macau, 2015.

direito a ser indemnizado ou compensado». Sob pena de se produzir efeito equivalente ao de um confisco.

3. Soluções por via interpretativa

7. Na ausência da consagração expressa na Lei de Terras de disposição nesse sentido, não se afigura possível sustentar que o prazo de aproveitamento da concessão provisória não corre em paralelo com o prazo inicial da concessão. Como foi referido de início, os contratos de concessão por arrendamento de terras são celebrados por um prazo inicial que é contado da data da outorga do contrato. Por conseguinte, a lei não faz depender o início do prazo inicial da concessão da conversão da concessão provisória em definitiva, pelo que o prazo inicial da concessão e o prazo de aproveitamento começam a correr em simultâneo.

A nosso ver, a verdade, porém, é que resulta da aplicação dos princípios gerais do Estado de Direito e do respeito pelos direitos fundamentais, consagrados na Lei Básica da RAEM, que a declaração de caducidade de uma concessão provisória tem de fundar-se no incumprimento culposos, pelo concessionário, do dever assumido de proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos, nos termos e prazos contratuais. Com efeito, só desse modo se justifica – e, desse modo, se legitima – a aplicação, nesse caso, das consequências muitíssimo gravosas para o concessionário que o artigo 168.º associa à caducidade.

Em caso algum essa declaração de caducidade deve poder, por isso, resultar de facto não imputável ao concessionário, designadamente da eventualidade de os serviços administrativos da RAEM não terem praticado, nas condições exigíveis, os atos necessários a possibilitar o cumprimento, por parte do concessionário, do dever de aproveitamento, dando causa a perturbações ou delongas que, tudo somado, impeçam que o aproveitamento projetado se concretize dentro do prazo previsto.

Mas, se é assim, é, a nosso ver, possível e devida, à luz dos princípios gerais consagrados na Lei Básica e no Código do Procedimento Administrativo de Macau, a adoção, no plano interpretativo, do entendimento de que as eventuais suspensões ou prorrogações de que o prazo de aproveitamento for objeto se projetam no prazo inicial da concessão, para o efeito de se considerar que este não corre se aquele não correr e, portanto, que não expira antes daquele. De onde resultará que, quando seja reconhecida a existência de razões que justifiquem sucessivas suspensões ou prorrogações do prazo de aproveitamento, a concessão provisória não caducará, por ter expirado o prazo inicial

da concessão, enquanto o concessionário ainda dispuser de prazo, em razão das referidas suspensões ou prorrogações, para proceder ao aproveitamento de que depende a conversão da concessão em definitiva¹⁴.

Na verdade, é admitido, em termos gerais, que o apelo ao princípio da boa-fé permite evitar que a aplicação de regimes de caducidade simples ou preclusiva dê lugar a situações que repugnem ao mais elementar sentido de justiça, como a de alguém se locupletar indevidamente pelo facto de impedir outrem de praticar ato a que lei ou convenção atribua efeito impeditivo da caducidade: assim, *v.g.*, dando por intentada a ação no momento em que se verificou a perturbação impeditiva, no caso de alguém ter impedido o titular do direito de intentar a tempo a ação impeditiva da caducidade¹⁵.

Ou seja, até no âmbito do regime de caducidade simples ou preclusiva se admite que, em certas circunstâncias, a caducidade não deve operar e, portanto, a sua declaração não só não é devida, como não deve, mesmo, ser proferida. Neste sentido milita, na verdade, o princípio da boa-fé, na dimensão correspondente ao subprincípio da prioridade da substância sobre a forma, da qual resulta que o exercício de um direito ou poder é abusivo e, portanto, ilegítimo quando esse direito ou poder tiver sido adquirido de forma ilícita. É assim, por exemplo, que se tem por verificada a condição que tiver sido impedida, contra as regras da boa-fé, por aquele a quem prejudica (artigo 268.º do Código Civil), pela simples razão de que ninguém pode tirar uma vantagem de um comportamento ilícito (princípio do *tu quoque*)¹⁶.

Por conseguinte, mesmo que se entenda, como tem sido entendido pelas autoridades administrativas e pelos tribunais de Macau, que o prazo inicial da concessão por arrendamento de terras é um prazo de caducidade simples

¹⁴ É neste ponto que nos afastamos da posição de MARIA DA NAZARÉ SAIAS PORTELA, *op. cit.*, pp. 421 segs., que estabelece uma separação inultrapassável entre a caducidade prevista no artigo 166.º da Lei de Terras, que a Autora associa à inobservância do prazo de aproveitamento das terras concedidas e, por isso, qualifica como uma caducidade punitiva ou sancionatória, e a extinção da concessão que a Autora afirma poder resultar, mesmo para as concessões provisórias, do decurso do prazo inicial da concessão, por corresponder a uma «caducidade em sentido estrito ou preclusiva, justificada por razões de certeza e segurança jurídicas, ditadas pela necessidade de definição de uma situação jurídica provisória».

¹⁵ Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português*, I, tomo IV, Coimbra, 2005, pp. 223-224.

¹⁶ Cfr., por todos, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da Boa Fé no Direito Civil*, Coimbra, 1997, pp. 837 segs.; NUNO PINTO OLIVEIRA, *Princípios de Direito dos Contratos*, Coimbra, 2011, pp. 191-192.

ou preclusiva, nem por isso deve deixar de entender-se que, quando seja caso disso, a RAEM não pode locupletar-se pelo facto de ter impedido, através da conduta dos seus serviços, que o aproveitamento dos terrenos concedidos se concretizasse.

Na verdade, o dever de respeito pelos direitos fundamentais consagrados na Lei Básica e a aplicação do princípio da boa-fé, que integra o quadro dos princípios gerais pelos quais, nos termos do Código do Procedimento Administrativo de Macau, a Administração deve pautar o seu relacionamento com os particulares, impede a efetivação, nesse contexto, da caducidade da concessão e exige que o Chefe do Executivo autorize, com esse fundamento, a prorrogação do prazo de aproveitamento dos terrenos concedidos para além do prazo inicial da concessão.

8. Por outro lado, cumpre notar que o dever de aproveitamento dos terrenos concedidos dentro do prazo da concessão é um dever que é assumido pelo concessionário no âmbito da relação que entre ele e a RAEM se constitui com a outorga do contrato de concessão. No âmbito da relação contratual desse modo constituída, o concessionário assume perante a RAEM o compromisso de proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos dentro do prazo convencionado, sob pena de sofrer penalidades e, em último caso, poder perder a concessão, por efeito da caducidade da mesma, decorrente do incumprimento do compromisso assumido.

A verdade, porém, é que, na generalidade das situações, a possibilidade de o concessionário proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos depende, em maior ou menor medida, da cooperação dos serviços administrativos da RAEM, que, no quadro de uma relação com o concessionário pautada pelo respeito pelo princípio da boa-fé, têm, assim, o dever de abster-se de condutas que imponham obstáculos injustificados ao uso da concessão e o dever de apreciarem e decidirem em prazo razoável os requerimentos que, nos termos da lei, o concessionário lhe apresente em ordem a concretizar o aproveitamento dos terrenos.

Ora, é reconhecido, na teoria geral do Direito dos contratos, também aplicável aos contratos administrativos, «o princípio de que cada uma das partes deve colaborar com a outra parte para que o cumprimento das obrigações corresponda à realização dos fins prosseguidos com o contrato»¹⁷. E é fre-

¹⁷ Cfr. NUNO PINTO OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 183, com outras referências e indicação, na p. 186, de disposições nesse sentido dos Princípios de Direito Europeu dos Contratos e dos Princípios UNIDROIT.

quente, em múltiplos tipos de contratos, que a própria constituição das condições para a realização da prestação a que uma das partes se obrigou perante a outra depende da cooperação de boa-fé desta última, reconhecendo-se, nessa medida, que o contrato constitui, na esfera do credor, deveres que, não tendo, naturalmente, por objeto a realização da prestação principal, a cargo do devedor, são deveres acessórios ou laterais de conduta em que o credor fica constituído e cujo incumprimento, por conseguinte, o responsabiliza perante o devedor¹⁸.

Ora, é reconhecido, neste tipo de situação, o princípio geral de que o devedor não pode ser prejudicado pelo não cumprimento atribuível ao credor¹⁹, sendo nessa perspectiva que se inscreve o regime que, no Código Civil, regula as situações de impossibilidade do cumprimento por causa imputável ao credor e o instituto da *mora do credor*, que estabelece que o credor incorre em mora quando, sem motivo justificado, não pratique os atos necessários ao cumprimento da obrigação por parte do seu devedor e que, quando tal suceda, passa a recair sobre o credor o risco da impossibilidade superveniente da prestação que resulte de facto não imputável a dolo do devedor²⁰.

Ora, afigura-se claro que, no âmbito da relação constituída entre o concessionário e a RAEM com a outorga do contrato de concessão, assim como o concessionário assume o dever de proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos nos prazos e termos contratuais, também a RAEM fica constituída no dever de, através dos serviços competentes, cooperar com o concessionário, de modo leal, não adotando condutas que obstaculizem, de modo injustificado, a concretização do aproveitamento em causa.

É verdade que o contrato de concessão não passa um cheque em branco ao concessionário, em matéria de aprovação dos projetos, não o isentando da obrigação de cumprir o quadro normativo aplicável em matéria urbanística, nem de submeter, tanto o projeto de arquitetura, como os projetos

¹⁸ Cfr., por todos, NUNO PINTO OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 183 segs.

¹⁹ Cfr. NUNO PINTO OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 453. Nas palavras de JOÃO BAPTISTA MACHADO, «Risco contratual e mora do credor», in *Obra Dispersa*, vol. I, Braga, 1991, p. 275, «o devedor conta e deve poder contar com [a] programada cooperação do credor – não devendo, pois, sofrer os prejuízos eventualmente resultantes [da] falta de cooperação oportuna, qualquer que seja a sua causa».

²⁰ Sobre o instituto da mora do credor, cfr., por todos, a síntese de ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, vol. II, 7.ª ed., Coimbra, 1997, pp. 160 segs., e, em termos mais abrangentes, a desenvolvida análise de NUNO PINTO OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 451 segs., dos critérios de imputação do não cumprimento ao credor.

de especialidades, à aprovação dos serviços administrativos competentes. Do que se trata, não é, portanto, de pretender que o concessionário tenha o direito, pelo simples facto de ser titular da concessão, de ver imediatamente aprovados, sem objeções, quaisquer projetos que apresente nessa qualidade, mas apenas de afirmar que, no quadro de uma relação com o concessionário pautada pelo respeito pelo princípio da boa-fé, que se lhes impõe, recai sobre os serviços administrativos da RAEM o dever de se absterem de condutas que imponham obstáculos injustificados ao uso da concessão e o dever de apreciarem e decidirem em prazo razoável os requerimentos que, nos termos da lei, o concessionário lhes apresente em ordem a concretizar o aproveitamento dos terrenos concedidos.

Com a particularidade acrescida de que o contrato de concessão por arrendamento é celebrado num contexto em que a realização da prestação a cargo do devedor – o aproveitamento dos terrenos pelo concessionário – não é apenas do interesse do credor, a RAEM concedente, mas também, e com grande intensidade, do interesse do concessionário, que, em primeira linha, se comprometeu a proceder a esse aproveitamento no interesse próprio.

Deve, pois, entender-se que é aplicável ao contrato de concessão por arrendamento de terras o princípio geral do Direito dos contratos, também aplicável aos contratos administrativos, de que o incumprimento de deveres de cooperação dos quais dependa a possibilidade de o devedor realizar a prestação a que se obrigou faz recair sobre o credor o risco da impossibilidade superveniente da prestação.

Por conseguinte, a entender-se, em conformidade com aquele que, como foi dito, é o entendimento das autoridades e dos tribunais administrativos de Macau, que o decurso do prazo inicial da concessão sem aproveitamento dos terrenos concedidos tem por consequência a caducidade automática da concessão provisória, não pode deixar de reconhecer-se que, no caso de haver incumprimento, por parte da RAEM, dos deveres de cooperação que se lhe impunham no âmbito da relação contratual de concessão e de esse incumprimento determinar que se torne impossível ao concessionário proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos dentro do prazo da concessão, a situação que deu causa à caducidade da concessão, de impossibilidade do concessionário de dar cumprimento à obrigação de proceder ao aproveitamento dos terrenos concedidos, se deveu a facto imputável ao credor do cumprimento dessa obrigação, a RAEM, que, pela conduta dos seus serviços administrativos, deu causa a essa situação de impossibilidade.

E num contexto muito particular, como é aquele que corresponde ao tipo de contrato aqui em referência – em que, por um lado, a RAEM, enquanto credora da prestação de cumprimento pelo concessionário do dever de aproveitamento dos terrenos concedidos, não é livre para a recusar e, por outro lado, o concessionário é, como já foi dito, o primeiro interessado em proceder ao aproveitamento, atentas as gravíssimas consequências que para ele decorrem se não lograr obter a conversão da concessão provisória em definitiva, pelo que a realização da prestação é do seu interesse – o referido incumprimento constituirá a RAEM em responsabilidade para com o concessionário pelos prejuízos que para ele decorram da caducidade da concessão²¹.

É verdade que o artigo 168.º estabelece que, declarada a caducidade, o concessionário não tem direito a ser indemnizado ou compensado por esse facto. Cumpre, porém, notar que este artigo da Lei de Terras não esgota o ordenamento jurídico aplicável na RAEM, limitando-se a definir o regime comum aplicável aos casos de caducidade da concessão. Sucede, porém, que, no tipo de situação que estamos a considerar, o dever que à RAEM se impõe de indemnizar o concessionário não é um efeito que, só por si, resulte da caducidade – efeito que, naturalmente, o artigo 168.º afasta e não seria, por norma, justificado –, mas é um dever que se funda na aplicação autónoma

²¹ Como é evidente, não se podem comparar as consequências que para o concessionário advêm da caducidade do contrato de concessão por arrendamento de terras, com perda dos prémios pagos e das benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno (cfr. artigo 168.º, n.º 1), com as perdas que, na generalidade dos contratos, advêm para o devedor do facto de se ver impossibilitado de realizar a prestação por facto imputável ao credor, que apenas poderão justificar que o credor não fique desonerado da contraprestação e que deva indemnizar o devedor pelas despesas infrutíferas que ele tenha efetuado com os preparativos da prestação. Por outro lado, a regra, em Direito Civil, é a de que o credor não é obrigado a aceitar a prestação do devedor, ao passo que, no contexto em que nos movemos, a violação dos deveres de cooperação da RAEM com o concessionário constitui um verdadeiro ilícito, na medida em que o cumprimento do dever de proceder ao aproveitamento das terras concedidas é uma prestação que, em primeira linha, o concessionário realiza no seu próprio interesse, pois disso depende a constituição, na sua esfera jurídica, dos direitos reais que estão associados à conversão da concessão provisória em definitiva, e que a intervenção na matéria dos serviços administrativos da RAEM se processa no exercício de poderes-deveres jurídicos disciplinados por normas de Direito Administrativo a que os órgãos desses serviços estão vinculados. Esta circunstância explica, pois, que, no tipo de situação aqui em referência, se defenda no texto a constituição da RAEM em responsabilidade para com o concessionário pelos prejuízos que para ele decorram da caducidade da concessão.

do instituto da responsabilidade civil, fundada na imputação aos serviços da RAEM da prática de um facto ilícito e culposo.

9. A nosso ver, o princípio da proporcionalidade, que se encontra consagrado no Código do Procedimento Administrativo de Macau como um princípio geral da atividade administrativa, impõe que, perante a alternativa de pagar ao concessionário uma indemnização – que nunca asseguraria a reintegração de modo efetivo da esfera jurídica do concessionário e exigiria o desembolso de quantias de valor muito elevado – ou evitar a consumação da situação danosa através de uma solução que ainda permita prosseguir o fim de interesse público do aproveitamento dos terrenos que era visado pela concessão, a RAEM siga, na situação em análise, esta última via, por ser aquela que envolve a utilização mais racional dos recursos envolvidos, com imposição de menor sacrifício aos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Afigura-se, pois, que a RAEM deve evitar a consumação da situação danosa, proporcionando ao concessionário a possibilidade de ainda retirar proveito dos investimentos realizados, através da atribuição ao concessionário de uma nova concessão sobre os mesmos terrenos.

Cumprir referir que, na vigência da Lei de Terras de 1980, esta solução foi adotada em vários casos, em que, tendo sido reconhecido que a ausência de aproveitamento durante o período da concessão se deveu a razões atendíveis, não imputáveis aos concessionários, se fez suceder à caducidade da concessão a atribuição de novas concessões sobre os mesmos terrenos.

A nosso ver, à adoção da mesma solução não obsta, hoje, a circunstância de a vigente Lei de Terras não prever a renovação das concessões provisórias, na medida em que do que aqui se trata não é de proceder à renovação da concessão anterior, que caducou, mas à atribuição de uma nova concessão, constitutiva de uma nova situação jurídica na esfera dos respetivos concessionários, ainda que referida aos mesmos terrenos²².

Em sentido contrário à solução, pode ser, entretanto, invocada a circunstância de a vigente Lei de Terras, ao contrário do que sucedia com a anterior Lei de 1980, consagrar, no artigo 54.º, a regra de que a atribuição de concessões provisórias tem de ser precedida de concurso público, sem que o caso

em análise se enquadre, a nosso ver, na previsão dos casos excecionais em que, nos termos do artigo 55.º, o concurso público pode ser dispensado.

Pela nossa parte, não nos parece, no entanto, que, na situação que estamos a analisar, a regra do artigo 54.º seja de molde a impedir a atribuição de nova concessão, sobre os mesmos terrenos, ao mesmo concessionário, sem precedência de concurso público, na medida em que a referida regra tem, naturalmente, em vista as situações comuns, em que o que está em causa é a atribuição originária de concessões provisórias, e não uma situação muito particular, como aquela que estamos a considerar, em que a atribuição de nova concessão sobre os mesmos terrenos, ao mesmo concessionário, seria determinada pelo propósito de se proceder à reintegração específica da esfera jurídica de um concessionário que foi lesado pela atuação ilícita e lesiva das autoridades administrativas da RAEM, de modo a evitar que na sua esfera jurídica se produzam danos resultantes da perda da concessão por facto imputável à conduta das referidas autoridades – danos que, de outro modo, a RAEM ficaria constituída no encargo, muito mais oneroso, de ressarcir através do pagamento de uma vultuosa indemnização.

A entender-se, porém, que o regime do artigo 54.º constitui um obstáculo intransponível à adoção da solução preconizada, seria, a nosso ver, de equacionar a adoção de uma medida legislativa que, a título excepcional, viesse permitir a atribuição de nova concessão, sobre os mesmos terrenos, ao mesmo concessionário, sem precedência de concurso público, nos casos em que a caducidade da concessão tenha sido devida a facto imputável à RAEM.

4. Perspetivas de evolução

10. Foi assumido, no início da exposição, que, a nosso ver, a Lei de Terras não regula de modo satisfatório os termos em que se articula o prazo inicial da concessão com o prazo de aproveitamento.

Na verdade, vimos que, na ausência da consagração expressa na Lei de Terras de disposição nesse sentido, não se afigura possível sustentar que o prazo de aproveitamento da concessão provisória não corre em paralelo com o prazo inicial da concessão.

Ora, pela nossa parte, parece-nos evidente que o prazo de aproveitamento da concessão provisória e as questões que com ele se relacionam, por um lado, e o prazo da concessão definitiva, pelo outro, deviam ser colocados em planos diferenciados, pelo que, para evitar que novos problemas continuem a surgir no futuro, haveria toda a vantagem em que, em futura revisão, a Lei de

²² Para a distinção em referência no texto, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, 2009, p. 470.

Terras procedesse à separação desses dois planos, estabelecendo que o prazo de aproveitamento da concessão provisória não corre em paralelo com o prazo inicial da concessão.

Vejam, de modo circunstanciado, em relação a cada uma das ideias enunciadas.

10.1. Parece-nos, antes de mais, evidente que o prazo de aproveitamento da concessão provisória e as questões que com ele se relacionam, por um lado, e o prazo da concessão definitiva, pelo outro, deviam ser colocados em planos diferenciados.

a) Com efeito, o propósito que está subjacente ao instituto da concessão por arrendamento de terras é o de permitir conjugar a titularidade pública da propriedade dos solos com o seu aproveitamento através da iniciativa privada, em condições de eficiência que permitam otimizar a função social da propriedade e, ao mesmo tempo, assegurar a remuneração dos investimentos privados que sejam feitos ao abrigo das concessões. É, pois, neste espírito que a Lei de Terras impõe a fixação de um prazo para as concessões definitivas, assim como um regime de renovação automática das mesmas.

A submissão a um prazo é, na verdade, inerente à própria natureza da concessão definitiva, da qual resulta que a situação jurídica do concessionário não pode, por definição, ser perpétua, mas apenas pode dar origem a situações de natureza temporária²³. Como já foi referido, o decurso do prazo inicial da concessão definitiva (assim como o de cada uma das suas renovações) desempenha, por isso, nos termos do artigo 171.º, a função de servir como ponto de referência temporal para o eventual exercício, pelo Chefe do Executivo, do poder de proceder à denúncia da concessão por razões de interesse público ou, na ausência dessa denúncia, para a renovação automática das mesmas.

A concessão é, entretanto, atribuída no pressuposto, a que atrás fizemos referência, de que, se o concessionário proceder em tempo útil ao aproveitamento dos terrenos concedidos, ele adquirirá direitos sobre as construções neles edificadas. E é nesse pressuposto que a renovabilidade é assumida pela lei como um atributo das concessões definitivas, segundo um regime-regra que o n.º 1 do artigo 49.º consagra como automático. O regime de renovação automática das concessões definitivas é, portanto, determinado pelo propósito de garantir os direitos de natureza real que, nas concessões definitivas,

²³ Neste sentido, veja-se o já citado texto «Classificação dos solos na Região Administrativa Especial de Macau», p. 96.

se constituem na esfera do concessionário em resultado do aproveitamento realizado dos terrenos concedidos.

b) Coloca-se, entretanto, num plano diferente a imposição ao concessionário de um prazo para o aproveitamento dos terrenos e o regime aplicável a este prazo.

Como, na verdade, já foi referido, o artigo 166.º associa um regime de caducidade das concessões provisórias à não conclusão do aproveitamento nos prazos e termos contratuais, mas com ressalva do caso de essa inobservância ter sido determinada por motivo justificativo não imputável ao concessionário – ressalva que, no artigo 166.º da anterior Lei de Terras de 1980, constava diretamente do corpo do n.º 1 do artigo e, no caso do atual artigo 166.º, resulta da conexão que, de modo, a nosso ver, mais adequado, esta lei estabelece entre o regime deste artigo e o do n.º 5 do artigo 104.º, que, a montante, admite a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento [e, portanto, o não preenchimento, desde logo, do pressuposto da caducidade prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º] quando seja reconhecida pelo Chefe do Executivo a existência de motivo justificativo, não imputável ao concessionário, para a inobservância do prazo de aproveitamento. A caducidade prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º só opera, pois, desde que não tenha havido lugar à suspensão ou à prorrogação do prazo de aproveitamento, nos termos do n.º 5 do artigo 104.º

Na verdade, a questão da eventual admissibilidade da suspensão ou prorrogação do prazo pelo qual são atribuídas as concessões provisórias é uma questão que não pode deixar de estar associada às condições de aproveitamento dos terrenos concedidos, na medida em que a prorrogação do prazo de uma concessão provisória tem por objeto atribuir ao concessionário a possibilidade de dispor de mais algum tempo, em casos que sejam reconhecidos como justificados e apenas na medida do necessário, para dar aproveitamento aos terrenos que lhe foram concedidos, com vista a obter a conversão da concessão provisória em definitiva. E, em relação a esta matéria, o n.º 5 do artigo 104.º da Lei de Terras de 2013 é hoje claro ao admitir 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».

A nosso ver, o prazo de aproveitamento da concessão deve ser, por isso, qualificado como um prazo de caducidade punitiva ou sancionatória²⁴.

²⁴ Claramente neste sentido, cfr. MARIA DE NAZARÉ SAIAS PORTELA, *op. cit.*, p. 423.

Como é sabido, ao lado dos casos de caducidade simples ou preclusiva, em que o que importa é apenas o decurso objetivo do prazo, limitando-se a lei a estabelecer a cessação de uma situação jurídica pelo decurso de certo prazo, é possível distinguir na lei, tanto em Direito público, como em Direito privado, a previsão de casos de caducidade punitiva ou sancionatória, em que a cessação da situação jurídica é imposta como reação ao não cumprimento de um ónus ou de um dever dentro do prazo fixado. Este segundo tipo de situação surge, de modo paradigmático, nas normas que utilizam a expressão «sob pena de caducidade» ou equivalente²⁵. Como é explicado na doutrina, «na caducidade punitiva, a previsão da caducidade estrita tem a ver com a instituição de um encargo na esfera do titular da posição sujeita a termo: deve exercê-lo com prontidão, se quiser beneficiar do que ele represente»²⁶.

Ora, não há dúvida de que a caducidade que a Lei de Terras associa ao incumprimento do prazo de aproveitamento da concessão é uma caducidade deste tipo.

Com efeito, quando o artigo 44.º estabelece que as concessões provisórias só se convertem em definitivas se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente, o que o preceito está a assumir é que o concessionário tem de cumprir as cláusulas de aproveitamento estabelecidas e promover a demarcação definitiva do terreno dentro do prazo, sob pena de se precluir a possibilidade da conversão da concessão provisória em definitiva.

Ora, é em articulação com este preceito que o artigo 166.º associa a consequência da caducidade da concessão provisória à não conclusão do aproveitamento nos prazos e termos contratuais. O prazo fixado para o aproveitamento desempenha, assim, a função de forçar o concessionário a proceder, durante o seu decurso, ao aproveitamento dos terrenos concedidos, sob pena de, em princípio, perder a concessão. E é por esse motivo que, como vimos, este regime é definido com a ressalva de não ter havido lugar à suspensão

²⁵ Cfr., por todos, MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português*, I, tomo IV, pp. 209-210. Em Direito Administrativo, cfr., na doutrina portuguesa, FERNANDA MAÇÃS, «A caducidade no direito administrativo: breves considerações», in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Vol. II, Coimbra, 2005, pp. 121 segs., e o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 40/94-complementar, de 26 de setembro de 2002, publicado in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 11, de 14 de janeiro de 2003, pp. 593 segs.; e, na doutrina macaense, MARIA DE NAZARÉ SAIAS PORTELA, *op. cit.*, pp. 420-421.

²⁶ MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português*, I, tomo IV, p. 210.

ou à prorrogação do prazo de aproveitamento, por motivo não imputável ao concessionário que o Chefe do Executivo considere justificativo.

A caducidade da concessão provisória prevista no artigo 166.º deve ser, pois, qualificada como uma caducidade punitiva ou sancionatória, pelas mesmas precisas razões pelas quais também em Portugal são qualificados como de caducidade punitiva ou sancionatória casos de caducidade legalmente previstos, como o das licenças ou admissões de comunicações prévias para a realização de operações de loteamento (cfr. artigo 71.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), no pressuposto de que, nesse domínio, «a finalidade da caducidade não é a de impedir que as obras se realizem, visando antes incentivar e obrigar o promotor do loteamento a cumprir as obrigações fixadas, ou seja, a realizar as obras de urbanização»²⁷.

E por esse motivo se entende, nesse contexto, que a caducidade não opera de forma automática, pelo que qualquer decisão que se pronuncie concretamente pela caducidade «*não pode limitar-se a verificar o decurso do prazo fixado*», mas deve «*avaliar, entre outros fatores, as causas do não cumprimento imposto, no contexto da situação concreta, e considerar se, para a consecução do interesse público, a melhor solução é a extinção do título, a sua reabilitação ou a prorrogação do prazo*»²⁸.

10.2. Resulta do que acaba de ser dito que, em nossa opinião, a Lei de Terras devia, em futura revisão, consagrar regimes diferenciados quanto aos prazos da concessão provisória e da concessão definitiva, nesse sentido estabelecendo, como foi atrás antecipado, que o prazo de aproveitamento da concessão provisória não corre em paralelo com o prazo inicial da concessão.

²⁷ Como é explicado por FERNANDA PAULA OLIVEIRA *et alii*, *op. cit.*, pp. 463-464, no âmbito dos licenciamentos urbanísticos, a caducidade não é, em regra, a caducidade preclusiva porque «*não lhe está ligado, na maior parte das vezes, nenhum interesse público em que o direito tenha de ser exercido num determinado prazo sob pena de não o poder mais ser, acentuando-se, até, pelo contrário, que o que aí está em causa é a necessidade de as operações urbanísticas serem efetivamente realizadas*». Na verdade, «*não sendo a licença ou admissão de comunicação prévia emitida no interesse exclusivo do respetivo titular, mas também no interesse da coletividade, a caducidade tem como objetivo sancionar a inércia do promotor, com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico. Mas, mais do que sancionar este, pretende garantir-se o interesse público dominante de que a operação urbanística seja efetivamente realizada*».

²⁸ Cfr. ainda FERNANDA PAULA OLIVEIRA *et alii*, *op. cit.*, p. 464.

Na verdade, a concessão provisória está, antes de mais, submetida a um prazo próprio de caducidade, que é o prazo de aproveitamento, que, sendo, como vimos, um prazo de caducidade punitiva ou sancionatória, é e deve ser passível de suspensão ou prorrogação quando ocorram factos não imputáveis ao concessionário que o justifiquem. Ora, a nosso ver, devia ser a este prazo, e apenas a ele, que a concessão provisória devia ser submetida, nada justificando que, paralelamente, também se submeta a concessão provisória a um prazo de caducidade simples ou preclusiva passível de ser aplicado à margem do regime que, no artigo 104.º, rege o prazo de aproveitamento, em conformidade com as suas características próprias.

Em nossa opinião, o prazo de caducidade simples ou preclusiva da concessão devia ser, pois, apenas aplicável às concessões definitivas. Como vimos atrás, a Lei de Terras utiliza o decurso do prazo inicial da concessão como ponto de referência para o eventual exercício pelo Chefe do Executivo do poder de denúncia das concessões definitivas ou, na ausência dessa denúncia, para a renovação automática das mesmas. O referido prazo só devia, pois, relevar para este efeito, no âmbito do regime da cessação das concessões definitivas, e apenas destas.

Do exposto resulta que, a nosso ver, a Lei de Terras deveria, em futura revisão, estabelecer:

- 1.º Que as concessões são inicialmente atribuídas a título provisório, pelo prazo de aproveitamento, cujo esgotamento conduz à caducidade punitiva ou sancionatória das concessões e é passível de ser suspenso ou prorrogado nas situações que o Chefe do Executivo considere justificadas, de acordo com os parâmetros hoje previstos no artigo 104.º;
- 2.º E que é só a partir do momento em que as concessões provisórias se convertam em definitivas, por ter havido aproveitamento dos terrenos concedidos, que elas passam a vigorar por um prazo inicial máximo de caducidade simples ou preclusiva – cujo limite máximo poderá ser ou não mantido em 25 anos –, passível de denúncia pelo Chefe do Executivo ou, na ausência desta, de renovação automática por períodos sucessivos de tempo.

As sanções nos crimes e nas contraordenações: tão iguais e tão diferentes...

Reflexões à margem do acórdão de fixação de jurisprudência de 26.09.2018¹

Mário Ferreira Monte*

1. A necessidade de uma distinção material dos ilícitos penal e contraordenacional e de critérios adicionais – político-criminais – em casos de fronteira

Não é necessária especial ciência para se constatar que a multa e a coima são, na essência, a mesma coisa – sanção que consiste numa prestação pecuniária – e todavia ninguém duvida que são realidades diferentes: não só terminologicamente, mas porque respondem a ilícitos de natureza diversa e prosseguem finalidades distintas.

* Professor catedrático da Escola de Direito da Universidade do Minho.

¹ Este artigo foi elaborado com o propósito de homenagear o Sr. Professor Doutor Germano Marques da Silva. Terminado o artigo, fica-nos a sensação de não ter passado da tentativa de o realizar. Por muito que tivéssemos investido na sua elaboração, temos consciência de que os resultados ficam muito aquém do que uma verdadeira homenagem poderia suscitar. Não por falta de empenho da nossa parte. Pelo contrário. O tema escolhido, o entusiasmo com que o fizemos, tudo poderia ter ditado um melhor resultado. Tudo, menos duas coisas: por um lado, as nossas limitações condicionavam à partida o resultado – o que oferecemos, no entanto, é incondicional; por outro lado e mais importante, não é fácil homenagear o Sr. Professor Doutor Germano Marques da Silva. Além de ser um dos melhores penalistas contemporâneos, um dos melhores Professores que conhecemos (nas suas capacidades de investigar e ensinar), é, sem dúvida, uma das pessoas com mais qualidades pessoais que tivemos o gosto de conhecer por causa dos afazeres profissionais. Grandes lições de humildade, de amizade, de respeito para com o próximo, de compreensão para com os mais jovens, de tolerância para com os mais «sábios», de lealdade, nos tem dado. É como privilegiados que muitos nos sentimos nesta área do direito penal em Portugal, quando temos como Mestres pessoas como o Sr. Professor Germano Marques da Silva. Uma área em que o Sr. Professor felizmente não está só. Com ele, e praticamente da mesma geração, temos um grupo de excelentes Académicos que muito têm feito pela ciência penal em Portugal.