

Processo n.º 971/2019

(Autos de recurso contencioso)

Data: **04 de Junho de 2020**
Recorrente: **A – Comércio e Fomento Predial, Limitada**
Entidade Recorrida: **Chefe do Executivo da RAEM**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A – Comércio e Fomento Predial, Limitada, Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do Chefe do Executivo da RAEM, datado de 19/07/2019, veio, em 19/09/2019 interpor o presente recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 4 a 40, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. Em 1997, a D.S.S.O.P.T. emitiu a licença de obra para a recorrente executar as obras de fundação, sendo que em 1999, a recorrente havia já finalizado tais obras de fundação no "Lote X".

2. Como é facto público e notório, em 1999 a situação económica e social de Macau foi particularmente conturbada e instável, sendo tal um dos factores para que, estando já concluídas as obras de fundação, a recorrente se tivesse visto forçada a ter de parar as imediatas e subsequentes obras.

3. Em 1999 o Sr. B, titular de 50% da recorrente, foi alvo de rapto tendo mesmo nesse contexto sido atingido e gravemente ferido por uma bala.

4. Entre 2002 e 2003 a recorrente conseguiu implementar o respectivo projecto de obra tendo em visto a continuação do aproveitamento do "Lote X".

5. Contudo, em 2002 e 2003 eclodiu a síndrome respiratória aguda grave, conhecida como

"pneumonia atípica", bem como sobreveio uma grave crise económica na Á sia.

6. Desde 2004, fruto da franca melhoria da economia da R.A.E.M. e da liberalização do jogo, muitos dos que viriam a ser os maiores empreendimentos de Macau - sobretudo, casinos, hotéis e *resorts* - estavam em fase de obra e, logo, decorrentemente, muita da mão-de-obra estava já alocada à respectiva implantação desses outros procedimentos, gerando-se, assim, no mercado laboral uma escassez ou mesmo indisponibilidade de pessoal no sector da construção.

7. A conjugação de todos esses factores levou a que a recorrente não tivesse conseguido obter um suficiente nível de financiamento para prosseguir com o célere e imediato aproveitamento do terreno nem também para aceder à escassa mão-de-obra disponível.

8. Tendo o "Lote X" sido concedido à recorrente para fins habitacionais em 1997, sobrevieram circunstâncias supervenientes que alteraram de modo profundo o ambiente circundante do terreno pois, com a liberalização do jogo em Macau, na zona em redor do "Lote X" foram à data edificados, entre muitos outros, o HOTEL WALDO, a DOCA DOS PESCADORES, o CASINO SANDS, o HOTEL DRAGÃO DOURADO ou o HOTEL CASA REAL.

9. Esta zona da cidade não beneficiou de nenhuma ou, quando muito, de pouquíssima construção habitacional, situação essa que, aliada ao facto de não ter infra-estruturas direccionadas para moradores residenciais - v.g., supermercados, mercados ou restaurantes -, afastou a população sequer de procurar residir nessa área de Macau.

10. Pelo que a recorrente veio em 2005 propôs uma alteração ao projecto de aproveitamento do terreno, consistente na anexação do terreno concedido à recorrente aos lotes do C e do actual CASINO OCEANUS tendo em vista o seu aproveitamento conjunto enquanto grande empreendimento.

11. A D.S.S.O.P.T. nunca proferiu qualquer resposta a tal proposta de alteração ao projecto de aproveitamento.

12. Na sequência do falecimento do Sr. B em 12 JUN 2004, os seus 5 herdeiros foram apenas notarialmente habilitados em 3 AGO 2005 sem que tenham procedido a qualquer partilha do

acervo hereditário, tendo os mesmos promovido em 10 SET 2004 o registo comercial da transmissão a seu favor - mas, realce-se, sem determinação de parte ou direito - da quota antes pertencente ao Sr. B.

13. Por existirem controvérsias e incerteza quanto ao acervo de bens e, sobretudo, indefinição quanto à sua partilha entre os vários herdeiros, foi em 21 JUL 2005 intentado no Tribunal Judicial de Base o Inventário Facultativo n.º CV3-05-0056-CIV, que corre ainda presentemente os seus termos, aguardando decisão.

14. Na sequência de uma assembleia extraordinária a recorrente acordou os termos da resposta a remeter à D.S.S.O.P.T. bem como que iria pedir a prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno concedido.

15. As circunstâncias e vicissitudes que estiveram na base da não solicitação atempada da prorrogação do prazo originário de aproveitamento radicaram numa situação imprevisível e indesejada - o rapto, a incapacitação e o posterior falecimento da pessoa em quem estava centralizada a preparação das obras bem como do pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento.

16. Depois do rapto do Sr. B, a recorrente não podia requerer a renovação do prazo do aproveitamento porque a D tinha o processo do inventário CV3-05-0056-CIV a correr no Tribunal, o qual era complexo por desentendimentos entre os herdeiros, situação que impediu realmente e objectivamente o normal funcionamento da empresa, concretamente o seu processo deliberativo e de tomada de decisões.

17. Quanto à não solicitação atempada da renovação do prazo de aproveitamento do terreno em causa, como resulta de todo o acervo documental constante do processo administrativo instrutor, não houve por parte da recorrente qualquer comportamento, activo ou omissivo, merecedor de um juízo administrativo de censura ou de exigibilidade de conduta diversa face às circunstâncias concretas do caso.

18. A decisão ora recorrida fez errada interpretação e aplicação das alíneas 1) e 2) do n.º 1 do art. 166.º e do art. 167.º, ambos da Lei de Terras e, conseqüentemente, atento esse vício de violação de lei, a decisão *a quo* configura-se como *acto anulável, ex vi* do art. 124.º do C.P.A., invalidade que

aqui se invoca como fundamento específico para a sua revogação por V. Ex.^{as}, nos termos do art. 20.º e a al. d) do n.º 1 do art. 21.º do C.P.A.C.

19. A recorrente veio em 2018 comprometer-se em aceitar 2 modificações profundas ao plano de uso e finalidades por si inicialmente delineados para o prédio a construir: das fracções habitacionais, uma sua determinada percentagem - entre 10% a 20% - ficaria exclusivamente destinada à "classe-média" de Macau, para tanto aceitando a recorrente que a D.S.S.O.P.T. - ou, porventura, outro organismo público da R.A.E.M., nomeadamente o Instituto de Habitação - determinasse um preço máximo vinculativo para a compra de cada uma dessas fracções habitacionais que se propôs reafectar; das fracções comerciais, uma sua determinada percentagem - entre 20% a 30% - ficaria exclusivamente destinada a fins de relevante utilidade pública e social, como sejam creches, lares, instituições de acompanhamento de menores no período pós-escolar, ou outras finalidades de uso a indicar pela D.S.S.O.P.T. ou outro organismo público da R.A.E.M., como seja a D.S.E.J. ou o Instituto de Acção Social.

20. Para tanto, a recorrente pediu em 2018 a prorrogação do prazo de aproveitamento para a construção do prédio, permitindo-lhe assim concluir as obras já iniciadas e, do mesmo passo, reafectar as finalidades originárias do prédio à prossecução dos interesses da R.A.E.M. e da sua população em matéria social e habitacional, tendo tal proposta de modificação e concomitante pedido de prorrogação do prazo para aproveitamento sido recusada.

21. A decisão ora recorrida fez errada interpretação e aplicação do art. 139.º, n.º 2, al. 2), da Lei de Terras e, conseqüentemente, atento esse vício de violação de lei, a decisão *a quo* configura-se como acto anulável, *ex vi* do art. 124.º do C.P.A., invalidade que aqui se invoca como fundamento específico para a sua revogação por V. Ex.^{as}, nos termos do art. 20.º e a al. d) do n.º 1 do art. 21.º do C.P.A.C.

22. No procedimento administrativo *sub judice* esteve em causa uma injustificada diferença de tratamento entre duas situações.

23. Na sequência de despacho do Chefe do Executivo, foi exarado o subseqüente

despacho n.º 35/2017 de 1 JUN, por via do mesmo permitindo que a E, S.A. beneficiasse de uma modificação dos termos de aproveitamento do terreno que lhe fora originalmente atribuído em 1994.

24. A injustiça e desse tratamento arbitrariamente desigual é patente em face desse outro terreno junto ao Lote X, o qual ficou 22 anos sem qualquer construção e abandonado e, que, como que por milagre, em 2017 a D.S.S.O.P.T. deu a respectiva autorização de construção.

25. Subjaz ao despacho n.º 35/2017 uma simples e mera anexação de 3 terrenos individualmente concedidos tendo em vista o seu mais eficiente aproveitamento conjunto na óptica dos interesses privados prosseguidos pela concessionária E, S.A., tendo tais terrenos por destinação habitação, comércio e estacionamento.

26. Já, diferentemente, no caso respeitante à recorrente, o que esta propôs e foi que i) quanto às fracções habitacionais, entre 10% a 20% das mesmas ficasse exclusivamente para a "classe-média", cabendo às entidades públicas da R.A.E.M. indicar um preço máximo vinculativo por fracção; e ii) quanto às fracções comerciais, entre 20% a 30% das mesmas ficasse destinada a fins de relevante utilidade pública e social, como creches, lares ou instituições de acompanhamento de menores no período pós-escolar, ou outros fins a indicar entidades públicas da R.A.E.M.

27. Em sede de despacho n.º 35/2017 atendeu-se notoriamente apenas a uma perspectiva de maior rentabilidade e sinergia prosseguidas pela E, S.A. - legitimamente, saliente-se -, sendo que tal despacho n.º 35/2017 foi assim ao encontro do que seriam tão-somente os interesses privatísticos e empresariais da E, S.A., de modo que apenas reverteram para o domínio público – como nunca poderia, aliás, deixar de ser - determinadas parcelas a fim de servirem de "via pública", nenhuma outra "contrapartida de interesse público" existindo senão esta última - cfr. cláusula 6.ª do contrato publicado em anexo ao despacho n.º 35/2017.

28. Todavia, o que a recorrente aceitou e sugeriu no seu "pedido de modificação aos termos de aproveitamento do terreno concedido" foram verdadeiras, efectivas e imediatas contrapartidas de interesse público, como sejam o controlo de preços máximos de uma determinada percentagem das fracções habitacionais a edificar e a reafecção de uma certa percentagem das futuras fracções

comerciais a fins de relevantíssimo interesse social.

29. A não aceitação do pedido de modificação, lado a lado com o simétrico deferimento conferido à E, S.A., implicou a violação do princípio da igualdade na sua dimensão de proibição de discriminação ou tratamento desigual - cfr. art. 25.º da Lei Básica e art. 5.º do C.P.A. -, não se vislumbrando qual o substrato de racionalidade que justifique a diferença de tratamento em que foi autorizada uma situação menos justificativa (e menos "amiga" do interesse público) que a da recorrente sendo que, quanto à recorrente, durante anos a D.S.S.O.P.T. não deu a autorização devida que lhe teria permitido ter terminado a obra vários anos antes.

30. Pese embora tudo o que foi já edificado pela recorrente, por vários anos a D.S.S.O.P.T. negou-se a responder aos sucessivos pedidos de licença para o reinício imediato das obras e trabalhos pela recorrente e tal situação consistiu num injusto e ilegal impedimento ou obstrução a que a recorrente edificasse o seu prédio, quando tal era ainda perfeita e atempadamente viável, tudo isso em flagrante assimetria de tratamento face à E, S.A.

31. A decisão ora recorrida fez errada interpretação e aplicação do art. 25.º da Lei Básica, do art. 5.º do C.P.A. e da al. 5) do art.º 2.º da Lei de Terras e, conseqüentemente, atento esse vício de violação de lei, a decisão *a quo* configura-se como *acto anulável*, *ex vi* do art. 124.º do C.P.A., invalidade que aqui se invoca como fundamento específico para a sua revogação por V. Ex. ^{as}, nos termos do art. 20.º e a al. d) do n.º 1 do art. 21.º do C.P.A.C.

32. Existiu também um quadro de ostensivo desrespeito ao princípio da boa-fé e do conexo dever de cooperação leal entre a Administração e os particulares pois a recorrente estava em condições de prosseguir de imediato os trabalhos para aproveitamento do terreno, ainda dentro do prazo de arrendamento, que se estenderia até 2022.

33. As vicissitudes que estiveram na base da não solicitação atempada da prorrogação do prazo originário de aproveitamento por parte da recorrente radicaram numa situação imprevisível e indesejada respeitante a um dos seus sócios, o que não deveria responsabilizar ou ser imputado a título de um juízo de censura ou exigibilidade à recorrente enquanto entidade jurídica/pessoa colectiva no que

respeita à não renovação do prazo de aproveitamento do terreno em causa.

34. Em termos de cumprimento de um contrato segundo os ditames do princípio da boa-fé e em observância do dever de cooperação leal dele decorrente, uma situação de força maior respeitante a um sócio não deveria ter sido de molde a vedar à recorrente, enquanto instituição ou entidade jurídica/pessoa colectiva, que tivesse podido prosseguir os trabalhos.

35. Sobretudo quando - conforme *in casu!* - tal reinício seria exequível de imediato e seria passível de conclusão atempada, isto é, ainda dentro do prazo de arrendamento, que se estenderia até 2022.

36. A pertinência do acatamento pela Administração dos princípios que devem reger toda a actuação administrativa - concretamente, em sede de concessão de terrenos ao abrigo da Lei de Terras - foi salientada numa declaração de voto do Exm.º Juiz do Tribunal de Segunda Instância, Dr. VASCO FONG, cabendo salientar que o efeito persuasório de tal acto, ou a especial *autoritas* do respectivo autor, não podem ou devem ser simplesmente descartados ou relativizados pela Administração.

37. A circunstância de a recorrente estar de imediato apta a retomar as obras - mesmo face à proposta de modificação que apresentou à Administração -, de conseguir terminá-las antes do prazo final da concessão, em 2022, e, bem assim, a faculdade (ou poder-dever) de a Administração sancionar a recorrente mediante a aplicação de multas, tudo isso milita no sentido de concluir que a solução adoptada - declaração de caducidade da concessão - foi radical, excessiva, desproporcional e não atendeu a todas as circunstâncias e vicissitudes do caso vertente.

38. A vedação do excesso e a recondução à justa medida encontrar-se-ia, em linha com aquele princípio da proporcionalidade, na consideração de que o prédio (com ou sem as modificações propostas) poderia e seria edificado ainda antes do prazo final de concessão.

39. Para a Administração não seria uma dilemática questão de "tudo ou nada" pois que, autorizando a prorrogação do prazo de aproveitamento, sempre a Administração, se, esgotado esse prazo e atingido o término do prazo de concessão - e gorada pela recorrente a oportunidade para finalizar a edificação no terreno -, decidisse então não converter a concessão provisória em concessão definitiva.

40. Segundo o princípio da imparcialidade, na sua dimensão positiva, a Administração deve atender, considerar e carrear para o procedimento a globalidade do material fáctico relevante, a fim de aquando da tomada de decisão estejam reflectidos e representados todos os interesses e contra-interesses, públicos ou particulares, harmonizados ou conflituantes, que contextualizem o caso.

41. As circunstâncias económicas, sociais expostas e levadas ao processo instrutor e as vicissitudes de força maior igualmente levadas aos autos administrativos - todas acima explanadas - não foram integradas no procedimento em termos de serem sopesadas no quadro da consideração holística de interesses que a situação concreta teria exigido.

42. Em face do que antecede, a decisão *a quo* violou de forma flagrante e intensa, além do princípio da boa fé, também os princípios da proporcionalidade e da imparcialidade (na sua vertente positiva), acolhidos nos artigos 8.º, 5.º, n.º 2, e 7.º, todos do C.P.A., e, conseqüentemente, atento tais vícios de violação de lei, a decisão *a quo* configura-se como *acto anulável, ex vi* do art. 124.º do C.P.A., invalidade que aqui se invoca como fundamento específico para a sua revogação por V. Ex.^{as}, nos termos do art. 20.º e a al. d) do n.º 1 do art. 21.º do C.P.A.C.

* * *

Citada a Entidade Recorrida, o **Chefe do Executivo da RAEM** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 72 a 83, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. Em 29 de Janeiro de 1997, foi publicado no *Boletim Oficial* n.º 5, II Série, o Despacho n.º 8/SATOP/97, que tituló a desistência, por parte da «Pelota Basca», da concessão, por arrendamento do terreno com a área de 2 584,24 m², sito em Macau, na Avenida do Dr. Rodrigo Rodrigues e a concessão, no mesmo regime, à sociedade «A - Comércio e Fomento Predial, Lda.», ora Recorrente, de duas parcelas de terreno destinadas a aproveitamento conjunto, com a área de 2 782 m², agora designado por «Lote X Quarteirão X» da Zona de Aterros do Porto Exterior.

2. Conforme a cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contado a partir da data da publicação do despacho, ou seja, terminará em 28 de

Janeiro de 2022.

3. Segundo a cláusula terceira, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício com 22 pisos, em regime de propriedade horizontal, compreendendo duas torres, assentes num pódio com quatro pisos, dois dos quais em cave, destinado às finalidades de habitação (26 453 m²), comércio (3 893 m²) e estacionamento (5 599 m²).

4. O prazo de aproveitamento foi fixado, na cláusula quinta do contrato, em 30 meses contados a partir da data da publicação do despacho no Boletim Oficial, ou seja o mesmo teria de estar concluído até 29 de Julho de 1999.

5. Ainda de acordo com a cláusula sexta, epigrafada «Encargos especiais», foi imposto à Concessionária, a remoção de todas as construções, materiais e infra-estruturas existentes no terreno, e a reconstrução e/ou transferência daquelas que se viessem a mostrar necessárias, bem como a construção de infra-estruturas nas parcelas destinadas a integrar o domínio público.

6. A Concessionária liquidou integralmente o prémio no valor de \$46 040 157,00 patacas, previsto na cláusula nona do contrato de concessão, em 15 de Dezembro de 2015.

7. No prazo fixado no contrato de concessão, a Concessionária, ora Recorrente, não realizou o aproveitamento do terreno aqui em causa por razões a si imputáveis.

8. Reunida em sessão de 4 de Julho de 2019, a Comissão de Terras emitiu o parecer n.º 73/2019 no qual concluiu nos seguintes termos: *«após ter analisado o processo e ter tido em consideração os pareceres e propostas constantes da proposta n.º 273/DSEDEP/2016, de 1 de Setembro, das informações n.º 136/DSO/2017, de 6 de Abril, n.º 471/DSO/2017, de 5 de Dezembro, n.º 140/DSO/2018, de 28 de Maio, da proposta n.º 002/DSO/2019, de 4 de Janeiro, das informações n.º 045/DSO/2019, de 19 de Fevereiro e n.º 150/DSO/2019, de 30 de Maio, e das informações n.ºs 44/DJU/2018, de 2 de Maio, 124/DJU/2018, de 5 de Dezembro e 51/DJU/2019, de 22 de Maio, bem como os despachos do Chefe do Executivo, de 14 de Março de 2018 e de 15 de Junho de 2018, exarados nas informações n.ºs 471/DSO/2017 e 140/DSO/2018, e os despachos do STOP, de 7 de Outubro de 2016, 9 de Maio de 2017, 12 de Fevereiro de 2019, 4 de Março de 2019 e 31 de Maio de 2019, exarados na*

proposta n.º 273/DSO/2016, na informação n.º 136/DSO/2017, na proposta n.º 002/DSO/2019 e nas informações n.ºs 045/DSO/2019 e 150/DSO/2019, é de parecer que deve se declarar a caducidade da concessão do terreno mencionado em epígrafe, nos termos do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 da cláusula décima terceira do respectivo contrato, bem como o disposto nas alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras). Esta Comissão concorda igualmente com o entendimento segundo o qual, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a Concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio e dos respectivos juros já pagos, no valor global de \$46 040 157,00 patacas. Nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima terceira do mesmo contrato e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), declarada a caducidade da concessão, revertem para a RAEM os prémios pagos e as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno, não tendo a Concessionária direito a ser indemnizada ou compensada».

9. Em 10 de Julho de 2019, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu parecer, que consta do Processo da Comissão de Terras n.º 24/2019 e cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, e no qual se conclui nos seguintes termos: *«Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas no parecer n.º 73/2019 da Comissão de Terras, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno por falta de aproveitamento nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 da cláusula décima terceira do contrato de concessão».*

10. Sobre este parecer, a Entidade Recorrida, em 19 de Julho de 2019, lavrou o seguinte despacho: *«Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento, a que se refere o Processo n.º 24/2019 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos que constam do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 10 de Julho de 2019, os quais fazem parte integrante do presente despacho».*

2. Do direito

11. O acto que a Recorrente impugna através do presente recurso contencioso é o acto da

autoria da Entidade Recorrida que declarou a caducidade da concessão do terreno com a área de 2 782m², situado na península de Macau, na Zona dos Aterros do Porto Exterior, identificado como Lote X Quarteirão X.

12. A declaração de caducidade da concessão do referido terreno teve como pressupostos e fundamentos:

- (i) A falta de aproveitamento do mesmo no prazo contratualmente fixado para o efeito;
- (ii) A imputabilidade a título de culpa dessa falta de aproveitamento à Concessionária e ora Recorrente.

Vejamos,

13. A Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras) contém uma norma de direito transitório, constante do respectivo artigo 215.º, com o seguinte teor:

«A presente lei aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor, com as seguintes ressalvas:

(...)

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».

14. O artigo 166.º da Lei de Terras, por sua vez, reporta-se à caducidade das concessões provisórias ou definitivas em fase de reaproveitamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano.

15. Segundo esse normativo, as referidas **concessões caducam** quando se verifique, entre outras, a seguinte circunstância: **não conclusão do aproveitamento ou reaproveitamento do terreno nos prazos e termos contratuais** ou, sendo o contrato omissivo, decorrido o prazo de 150 dias previsto no n.º 3 do artigo 104.º daquela Lei, **independentemente de ter sido aplicada ou não qualquer multa**.

16. A caducidade da concessão por arrendamento prevista no referido artigo 166.º da Lei de Terras surge associada, não ao simples decurso do tempo, mas a um incumprimento, por parte do concessionário, de uma obrigação que deriva da lei e do contrato e que reveste carácter essencial na

economia da própria concessão.

17. Assim, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 10/2013 e relativamente a concessões provisórias anteriores a essa lei cujo prazo de aproveitamento do terreno já tenha expirado, verificando-se:

(i) Que o prazo fixado para o aproveitamento do terreno expirou sem que tal aproveitamento tenha sido realizado; e

(ii) Que essa falta de aproveitamento se deve a culpa do concessionário, a consequência legalmente imposta é a da caducidade da concessão.

18. É esse, inequivocamente, o sentido da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º, mandado aplicar às concessões provisórias anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 10/2013, por força da norma constante na alínea 3) do artigo 215.º desta Lei.

19. E como assim é, verificando-se aqueles pressupostos, a Administração fica legalmente vinculada a declarar a caducidade da concessão.

No caso em apreço:

20. **O prazo fixado para a conclusão do aproveitamento** do terreno foi o de 30 meses a contar da data da publicação do despacho, ou seja, **terminou em 29 de Julho de 1999.**

21. Até essa data, a ora Recorrente não realizou o aproveitamento do terreno.

22. A Recorrente incorreu, assim e fora de dúvida, em incumprimento da obrigação legal e contratual de aproveitar o terreno que sobre si impendia.

23. Além disso, essa inobservância da referida obrigação ficou a dever-se exclusivamente à ora Recorrente, a qual, devendo aproveitar o terreno e podendo fazê-lo no prazo de que dispunha para o efeito, não o fez.

24. É, por isso, culposa a falta de aproveitamento do terreno aqui em causa.

25. Aliás, tratando-se do incumprimento de uma obrigação que tem fonte contratual, a culpa do devedor presume-se, sendo que a ora Recorrente não alega um único facto tendente a ilidir essa presunção legal.

26. Nomeadamente, a Recorrente não alega a ocorrência de quaisquer motivos, nomeadamente de força maior ou imputáveis à Administração, que a tenham impedido de aproveitar o terreno aqui em causa.

27. Os factos que a Recorrente invoca para tentar justificar a falta de aproveitamento são, de todo, irrelevantes para esse efeito.

28. Na verdade, todos os factos alegados nos artigos 9.º a 22.º, que se impugnam especificadamente, reportam-se a um período de tempo posterior ao termo do prazo do aproveitamento.

29. Com efeito, depois do fim do prazo do aproveitamento já o incumprimento do dever de aproveitar o terreno estava consumado e por razões exclusivamente imputáveis à Recorrente.

30. Portanto, como a jurisprudência desse Venerando Tribunal tem assinalado, não podem servir para justificar o incumprimento da obrigação de aproveitar o terreno.

31. Além disso, ainda que assim não fosse, as razões apontadas, sem prejuízo da sua impugnação, são manifestamente insuficientes para justificar a falta de aproveitamento do terreno, tal como esse Venerando Tribunal também tem vindo a decidir.

32. Deste modo, demonstrando-se, tal como já consta da fundamentação do acto recorrido:

(i) Que o prazo fixado para o aproveitamento do terreno concedido à ora Recorrente expirou; e

(ii) Que o aproveitamento do terreno não foi realizado nesse prazo por culpa da Concessionária, ora Recorrente;

produziu-se inevitavelmente a caducidade da concessão, e a Administração limitou-se, no exercício de poderes legalmente vinculados, a declarar essa caducidade, tal como decorre do disposto na alínea 3) do artigo 215.º e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º, ambos da Lei de Terras.

33. Deste modo, e salvo melhor opinião, o acto recorrido não poderá deixar de se manter na ordem jurídica, dada a sua inatacável conformidade com a Lei.

34. A conclusão que antecede não é colocada em causa pela imputação de vícios ao acto

recorrido que é feita pela Recorrente e cuja improcedência face ao que anteriormente se alegou é manifesta.

35. Na verdade, o acto recorrido não enferma de nenhum dos vícios que lhe são apontados pela Recorrente.

36. Quanto à alegação da Recorrente de que não é responsável pelo incumprimento das obrigações estabelecidas no contrato, a mesma é manifestamente improcedente pelas razões que acima referimos.

37. No decurso do prazo do aproveitamento do terreno que foi contratualmente fixado a Recorrente não procedeu a esse aproveitamento por razões que só a si são imputáveis.

38. A Recorrente estava em condições de aproveitar o terreno e não o fez.

39. Mais se refira, em relação ao alegado pela Recorrente nos artigos 23.º a 26.º da douta petição de recurso que os mesmos não correspondem à verdade dos factos.

40. O que na realidade sucedeu foi que, em 7 de Março de 2005, F apresentou, não na qualidade de sócio da ora Recorrente, mas na qualidade de administrador delegado da E, S.A.R.L., um pedido de alteração de finalidade que previa o aproveitamento do lote aqui em causa conjuntamente com os terrenos do «C» e do «K» para a construção de um grande empreendimento (projecto Oceanus).

41. No entanto, por requerimento de 13 de Julho de 2005, dirigido ao Chefe do Executivo, G, um dos herdeiros de B, sócio maioritário da ora Recorrente, comunicou que não concordava com o aproveitamento referido no artigo anterior, pedindo ao Governo que não avançasse com esse projecto antes de os sócios da Recorrente chegarem a um consenso.

42. Quanto à alegada violação dos princípios da igualdade, da boa-fé, da proporcionalidade e da imparcialidade, é também claro que a mesma não ocorreu.

43. Desde logo, porque a Entidade Recorrida orienta as suas decisões em total comprometimento com o estrito respeito pela lei e com os princípios jurídicos a que está vinculada!

44. Por outro lado, porque a Recorrente invoca a violação dos referidos princípios de forma totalmente insubsistente, uma vez que não alega factos demonstrativos dessa alegada violação.

45. Em todo o caso, tendo-se demonstrado que foi por culpa da Concessionária e ora Recorrente que o terreno não foi aproveitado, **a Administração estava vinculada a declarar a caducidade da concessão.**

46. Ora, estando em causa uma actuação legalmente vinculada e não discricionária da Administração, torna-se irrelevante a alegada violação dos referidos princípios.

47. Como se refere no douto Acórdão do Tribunal de Última Instância, de 23 de Maio de 2018, tirado no Recurso Jurisdicional n.º 7/2018, e citamos: *«face à Lei de Terras vigente, o Chefe do Executivo não tem margem para declarar ou deixar de declarar a caducidade da concessão: tem que a declarar necessariamente. Logo, não valem aqui os vícios próprios de actos discricionários, como a violação de princípios gerais do Direito Administrativo, previstos nos artigos 5.º, 7.º e 8.º do Código do Procedimento Administrativo».*

48. Devem improceder, pelo exposto, os alegados vícios de violação dos referidos princípios.

49. A finalizar, a Entidade Recorrida, para além do que já alegou, impugna especificadamente os factos alegados pela Recorrente nos artigos 27.º a 36.º, 48.º a 71.º, 74.º a 79.º, 84.º, 87.º a 89.º, 91.º e 92.º da/petição de recurso, com excepção da matéria contida nesses artigos que esteja documentalmente provada.

50. E quanto ao demais, como resulta desta contestação no seu conjunto, impugnam-se os factos, conclusões e juízos de valor articulados na petição inicial que o não tenham sido especificadamente, bem como se afirma que os mesmos não podem produzir os efeitos jurídicos pretendidos pela Recorrente.

* * *

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer constante de fls. 93 a 95, pugnando pelo não provimento do recurso.

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumprе analisar e decidir.

* * *

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III - FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

1. 透過 1989 年 9 月 25 日收件編號 2086 的申請書，澳門 C 企業有限公司(以下稱 “C”)申請於 1989 年 7 月 12 日在地圖繪製暨地籍局發出的第 518/89 號地籍圖中以字母 A 和 B 標示，面積 9,899 平方米，其上曾建有 C 場大廈及面積 3,050 平方米，其上曾建有為前述大廈提供技術支援服務的大廈(場館行政大樓)的土地的批給續期。

2. 在該申請書中 “C” 表示擬保留已建成的 C 場大廈和重新利用位於該大廈後面，作場館行政大樓的土地，以興建一幢包括一間酒店在內多功能商業大廈。

3. 為補充上述的申請，“H 建築顧問有限公司”於 1989 年 10 月 31 日提交了一份土地利用的初研方案，工務運輸司和旅遊局就該方案發表意見後，於 1990 年 5 月 4 日又遞交了一個新版本，擬興建一間酒店(C 酒店)。

4. 前運輸暨工務政務司與 F 於 1991 年 3 月 28 日舉行會議，會後，就興建 C 酒店，在酒店高度和溢價金的條件達成共識。

5. 按照運輸暨工務政務司在 1991 年 4 月 2 日的報告書上所作的批示，透過 1991 年 4 月 4 日第 350/507.3/SOLDEP/91 號公函，通知“C”關於該事宜的協議和溢價金金額。透過 1991 年 6 月 11 日收件編號 1592 的信函，“C”表示接納。

6. 其後，根據澳門政府與“C”於 1981 年 3 月 13 日簽訂的修改《C 專營批給》合同契約第二十三條款和第二十四條款的規定，“C”需將條款所指的財產歸還予澳門地區。

鑒於合同規定該歸還屬自動進行和本地區無需作出任何補償，因此透過公佈於 1991 年 4 月 22 日第 16 期《澳門政府憲報》的第 99/GM/91 號批示，命令財政司將標示於物業登記局 B-48 簿冊第 27 頁和第 27 頁背頁的第...號和第...號，稱為「C 場」及「場館行政大樓」建築物的所有權以本地區名義作登記。

7. 透過 1991 年 9 月 17 日上呈澳門總督收件編號 T-4922 的申請書，“C”根據 1990 年 7 月 6 日簽訂的《C 場及其附屬建築物的協議議定書》(以下稱“議定書”)第四條款的規定，請求以租賃制度批出上述土地，以興建一間酒店，並於稍後提交了一份於 1992 年 4 月 3 日簽訂的《C 場及場館行政大樓設施租賃合同》副本。

8. 1992 年 6 月 8 日土地工務運輸司司長對“C”於 1991 年 9 月 17 日遞交的土地初研方案作出不贊同批示。

9. 上述土地的街道準線圖於 1993 年 3 月 4 日發出，並改稱之為外港填海區 X 地段。

10. “C”於 1993 年 7 月 5 日透過收件編號 6516 遞交新的申請書，申請更改 X 地段批給的原來建議用途，改為興建一幢作住宅及商業用途的樓宇，並於 1993 年 10 月 6 日遞交一個初研方案，該方案獲有條件核准。

11. 其時，“C”於 1994 年 4 月 7 日要求以租賃制度及豁免公開競投方式批出 X 地段旁邊現時仍建有一多層停車場的土地，以便共同利用。

12. 1995 年 1 月 23 日運輸暨工務政務司在 1994 年 11 月 30 日第 149/SOLDEP/94 號報告書上作出批示，批准按照於 1994 年 11 月 14 日被視為有條件獲核准的 1993 年 10 月 6 日初研方案，進行以租賃制度向“C”批出外港填海區 X 地段的批給程序，並繳交按當時生效的表計算的溢價金，其金額為澳門幣 \$75,573,870.00 元。

13. 但“C”就溢價金提出申駁，認為該金額太高且有違其所理解的於 1990 年 7 月 6 日簽訂的“議定書”所涉及雙方利益的公平平等性。1995 年 5 月 9 日運輸暨工務政務司在 1995 年 4 月 24 日第

064/SOLDEP/95 號報告書上作出批示，確認維持前述須繳付的溢價金金額。

14. 就溢價金問題商討了一段時間及基於 1995 年 6 月 29 日會議的結論，運輸暨工務政務司於 1995 年 7 月 17 日在土地工務運輸司土地管理廳廳長的備忘錄作出批示，定出新的溢價金金額。“C”表示同意，但其於 1995 年 9 月 18 日提交申請書，請求以「A 投資發展有限公司」的名義簽訂合同。

15. 運輸暨工務政務司在土地工務運輸司司長發表意見後，於 1996 年 6 月 17 日在 1996 年 6 月 5 日第 105/SOLDEP/96 號報告書上作出批示，著令將案卷送交土地委員會發表意見。

16. 經 1996 年 7 月 4 日的會議分析案卷，土地委員會不反對按照土地工務運輸司所協定擬本的條件批准“C”放棄一幅以租賃制度批出，面積 2,584.24 平方米，位於澳門羅理基博士大馬路的土地的批給，同時，以同一制度向“A 投資發展有限公司”批出一幅面積 2,782 平方米的土地的申請。

17. 透過公佈於 1997 年 1 月 29 日第 5 期《澳門政府憲報》的第 8/SATOP/97 號批示，作為對“C”放棄一幅以租賃制度批出，面積 2,584.24 平方米，位於澳門羅理基博士大馬路的土地的批給，並以同一制度向“A 投資發展有限公司”（下稱“A”或承批公司）批出兩幅面積共為 2,782 平方米的地塊供一併利用的土地的批給憑證，該土地現稱為外港填海區第 1 街區 D 地段。

18. 根據合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由上述批示公佈當日起計，即於 2022 年 1 月 28 日到期。

19. 按照合同第三條款的規定，土地是用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 22 層，由二幢建於 4 層高，其中 2 層為地庫的裙樓所組成的塔樓，作住宅(26,453 平方米)、商業(3,893 平方米)及停車場(5,599 平方米)用途的樓宇。

20. 合同第五條款訂定，於有關批示公佈在《澳門政府憲報》當日起計 30 個月內要進行土地的利用，即該利用應於 1999 年 7 月 29 日完成。

21. 此外，作為承批公司必要的附加義務(特別負擔)是在納入公產的地塊上興建基礎設施(參閱第六條款)。

22. 根據合同第九條款，合同的溢價金為澳門幣 46,040,157.00 元，該款項已於 2015 年 12 月 15 日全部繳清。

23. 土地標示於物業登記局第...號，其權利以“A”的名義登錄於第...號。

24. 透過 1997 年 10 月 20 日收件編號 T-3826 申請書，“A”表示標示於物業登記局第...號的

土地仍以“C”的名義登錄，因此請求修改批給合同，以便在其內註明“C”亦放棄該土地的批給。

25. 於 2005 年 3 月 7 日，F 以“E 有限公司”常務董事的身份，而非以“A”股東身份，遞交一份修改用途申請(收件編號 T-1561)，擬將 X 地段與“C”和“K”的土地作共同利用，以興建一大型項目(海洋計劃)。

26. 2005 年 6 月 13 日“A”大股東 B 的其中一位繼承人 G 透過收件編號 3043 向行政長官遞交申請書，表示從傳媒才得悉該更改用途的申請，並表示其不同意“海洋計劃”所指的利用，還請求澳門特別行政區政府在“A”股東之間達成共識之前不要跟進該計劃。

27. 土地工務運輸局於 2015 年 12 月 30 日透過第 1054/507.04/DSODEP/2015 號公函通知“A”，會被科處合同規定的處罰，例如罰款、宣告合同失效或解除合同，因此，為進行分析，要求承批公司遞交被視為可充分解釋不履行合同的資料及附加文件。

28. 為回覆上述公函，“A”由其經理 I 代表，於 2016 年 2 月 2 日透過收件編號 18562/2016 提交了一份申請書，對不履行合同作出解釋，並承諾遵守合同的規定和請求延長土地利用期間 72 個月及不要宣告批給失效。

29. 為了跟進該申請，承批公司於 2016 年 2 月 11 日申請發出規劃條件圖，土地工務運輸局城市規劃廳編製了 2016 年 6 月 7 日第 516/DPU/2016 號報告書，按照該局局長於 2016 年 6 月 15 日在該報告書上所作的批示，要求該局的土地管理廳就案卷的情況提供資料。因此，並沒有發出該土地的新規劃條件圖。

30. 承批公司於 2016 年 7 月 28 日遞交一份新的申請書(收件編號 107864/2016)，當中除重複之前申請書的內容外，還強烈要求延長土地的利用期間多 72 個月、不科處罰款和不宣告批給失效，並強調 B 繼承人之間的欠缺共識影響到公司的正常運作，這是構成土地不能利用的其中一個原因。

31. 由於承批公司指出最大股東 B 繼承人之間對財產分割欠缺協議是土地不能利用的主因，一直影響公司的正常運作，因此，土地管理廳透過 2016 年 9 月 1 日第 273/DSODEP/2016 號建議書，建議以如下方式繼續案卷：去信承批公司，要求其就案卷提供能確實解釋的附加文件，證明財產分割的問題確實是令土地不能在規定期限內進行利用的主因，且承批公司無須就該事實承擔責任；若承批公司不能於期限內提供上述的文件，又或該等文件不足以作為土地不能在批給合同第五條款規定的期限內進行利用的合理解釋，視為不履行合同，即構成不在規定期限內利用土地，若是歸責於承批公司，根據第 8/SATOP/97 號批示第十三條款的規定，便構成導致批給失效的原因，因此，具備條件宣告批給失效。運輸工務司司長於 2016 年 10

月 7 日作出批示，同意該建議書第 19 點的建議，因為該等文件並不是重要的。

32. 土地管理廳認為運輸工務司司長批示之目的是要加快進行宣告外港填海區 X 地段失效程序，因此，於 2016 年 11 月 7 日將第 1002/507.05/DSODEP/2016 號公函寄予承批公司，通知其就因不履行合同義務而宣告土地批給失效的意向進行預先聽證。

33. 隨後，土地管理廳確認在未要求承批公司遞交附加文件前，行政當局的意向不是宣告土地批給失效，因此於 2016 年 11 月 22 日寄出第 1038/507.5/DSOOEP/2016 號公函取消早前已寄出的公函。

34. 土地工務運輸局於 2017 年 1 月 11 日收到承批公司一份新的申請(收件編號 5792/2017)和關於案卷的附加文件。在申請書內申請公司表示一直有意按合同的規定利用土地；而申請公司的理解是 B 先生負責跟進與澳門政府的合同手續，亦只有他有權申請延長土地利用期間，但當其於 2004 年去世後，家族成員因不知道該事宜，所以無跟進延長期限的申請程序。

35. 關於這申請，土地管理廳撰寫了 2017 年 4 月 6 日第 136/DSO/2017 號報告書，表示承批公司提交的文件中，沒有一份足以作為不能及時申請延長土地利用期間和土地不能在批給合同第五條款規定的期限內進行利用的合理解釋。再者，根據商業及動產登記局於 2016 年 7 月 21 日發出的登記證明，承批公司於 1992 年 8 月 6 日開業，公司的資本組成是 B 佔 50%(最大股東)、J Investment Limited 佔 40%和 F 佔 10%，公司的簽名方式是任何一名管理層成員簽署即可，另管理層的成員可授權及公司可委任委託人。因此，可見任何一位管理層成員都可以提交延長土地利用期的申請。

另一方面，自 B 於 2004 年 6 月 12 日去世至 2015 年 12 月 30 日，即發出第 1054/507.04/DSODEP/2015 號公函通知承批公司在土地利用方面出現不履行情況當日止，該案卷的唯一進展是於 2005 年遞交的一份擬將 X 地段與“C”和“K”的土地共同利用的更改用途的申請(海洋計劃)，但該申請是 F 以 E 有限公司常務董事的身份提出。

因此，土地管理廳在上述報告書中建議否決延長稱為外港填海區 X 地段的土地利用期間的申請，並建議批准跟進因利用期屆滿而宣告臨時批給失效的程序及將案卷送交土地委員會就宣告臨時批給失效發表意見和後續跟進，以及根據《土地法》第一百六十七條的規定將行政長官的批示公佈於《澳門特別行政區公報》。

36. 運輸工務司司長於 2017 年 5 月 9 日作出批示，命令對否決延長稱為外港填海區 X 地段的土地利用期的申請進行預先聽證。

37. 為此於 2017 年 5 月 25 日透過第 374/507.5/DSODEP/2017 號公函，通知承批公司該事宜。

38. 土地工務運輸局於 2017 年 6 月 8 日收到書面回覆(收件編號 T-7491)，當中承批公司重申延長利用期的請求，並提出一個更改土地利用的方案，其認為該方案所建議的用途對公共利益有利，還表示如果該修改獲得批准，仍可因不履行合同向其處以罰款，並強調其能在租賃期屆滿前完成工程的立場。

39. 行政長官辦公室於 2017 年 7 月 14 日轉來一份 2017 年 6 月 28 日由 G 簽署的申請書，當中重提早前已分析沒有利用土地的申辯及解釋，還指出 F 曾向行政當局提交一份將 X 地段與鄰近其他地段合併共同利用以發展成綜合娛樂項目的方案，但一直得不到行政當局的回覆，申請人認為這申請意向間接地證明了承批公司從來沒有把土地閒置不發展，申請人亦提及曾去信行政當局通知關於正在澳門法院辦理股東 B 遺產事宜，但也沒有收到行政當局的回覆，質疑為什麼將沒有利用土地的責任全由承批公司一方承擔。最後，申請人請求行政長官重新考慮其申請以便承批公司完成剩下的發展項目，並保證該項目能在租賃有效期內完成。

40. 由於承批公司沒有為程序引入任何可反駁否決申請意向依據的新事實或文件，故土地管理廳在 2017 年 12 月 5 日第 471/DSO/2017 號報告書中建議維持否決延長外港填海區 X 地段利用期申請的決定，並建議批准開展宣告由第 8/SATOP/1997 號批示作為憑證的臨時批給失效的程序，以及根據《行政程序法典》第九十三條和續後數條，將宣告臨時批給失效的決定意向通知承批公司，以便其進行預先聽證。

41. 在行政長官於 2018 年 3 月 14 日根據建議書的內容和依據，作出同意否認申請的批示，該批示透過第 0216/507.05/DSO/2018 號公函通知承批公司。

42. 土地工務運輸局於 2018 年 4 月 18 日收到土地承批公司提交的聲明異議(收件編號 53267/2018)。

43. 土地工務運輸局的法律廳被要求審議承批公司提交的聲明異議。該廳於 2018 年 5 月 2 日編製的第 44/DJU/2018 號報告書中指出延長利用期間的申請屬明顯的法律上不可能，應該一開始就被否決，因為根據《行政程序法典》第八十條，是不可能延長一已經屆滿的期限，且按照該法典第一百四十六條，聲明異議人毫無疑問知道聲明異議所針對的行為無任何違法或不當情況以致其作出者要將其廢止、更改或替換。法律廳在總結時指出，聲明異議人在聲明異議中給予行政當局知悉的事實和理由，除了不是新資料之外，亦因為欠缺有效依據廢止或更改聲明異議所針對的行為，所以不能改變有關決定，因此應該否決該聲明異議及維持行政長官 2018 年 3 月 14 日的批示。

44. 為此土地管理廳透過 2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書中建議否決土地承批公司提交的聲明異議及維持行政長官 2018 年 3 月 14 日所作的否決延長外港填海區的地段利用期間的申請批示。基於該否決，亦建議批准展開宣告該土地的臨時批給失效的程序，以及根據《行政程序法典》第九十三條和續後數條，將宣告失效的意向通知承批公司，以便其進行預先聽證。

45. 因此，行政長官於 2018 年 6 月 15 日作出否決聲明異議的批示。透過 2018 年 6 月 21 日第 0401/507.05/DSO/2018 號公函將該批示及已批准開展宣告臨時批給失效的程序事宜通知承批公司，並給予其 30 日的時間就決定意向提交書面回覆。

46. 行政長官辦公室於 2018 年 6 月 19 日透過第 05199/GCE/2018 號公函將承批公司 2018 年 6 月 6 日提交的申請書(收件編號 5981)副本寄予土地工務運輸局，該申請書請求批准其立刻重啟 X 地段的興建工程。但事實上，該申請書的內容及所提出的理由已在之前提交的聲明異議中提及，並沒有新的內容，因此土地管理廳透過第 407/507.05/DSO/2018 號公函作出回覆，通知承批公司 2018 年 6 月 21 日第 401/507.05/DSO/2018 號公函已就其申請作出回覆，而根據收件回執，其於 2018 年 6 月 30 日已收到該公函。

47. 土地管理廳基於上述的法律意見及之前數份建議書和報告書內的分析，透過 2019 年 1 月 4 日第 002/DSO/2019 號建議書作出補充總結分析後，建議上級按照批給合同第十三條款(失效)第一款 a)及 c)項，以及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第 1 款第 1)及 2)項和第一百六十七條的規定，批准作出宣告上述土地批給失效的決定意向和通知“A”這意向，以便其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，透過提交書面陳述進行預先聽證，並批准於聽證程序後將案卷送交土地委員會分析、發出意見並跟進續後的程序。

48. 運輸工務司司長於 2019 年 2 月 12 日對該建議書作出批示，指出行政長官已多次否決延長利用期的申請(附件 4 及 5)，故載於附件 6 的申請書是不合適的。以及由於法律廳已發出明確的意見(附件 8)，理應已經開展因不履行而宣告失效的程序，並著令倘有疑問，與法律廳聯絡。

49. 經與法律廳接觸，土地管理廳分析了有關案卷、之前編製的所有建議書和報告書(第 273/DSO/2016 號、第 136/DSO/2017 及 240/DSO/2018 號)的內容以及行政長官的批示的內容後，將建議的內容和行政長官的批示內容相對照，得出的結論是，直至目前為止，行政長官並沒有批准跟進宣告失效的程序，而只是批准開展該案卷宣告失效的程序。

在程序中此兩個階段是不同的且均需要上級的批准，開展宣告失效的程序並不需要進行的預

先聽證(已錯誤地作出)，而跟進宣告失效的程序則須對利害關係人進行聽證。

50. 基於法律廳在第 124/DJU/2018 號報告書中發表的法律意見，及載於第 002/DSO/2019 號建議書和之前編製的建議書及報告書中所作出的分析，土地管理廳透過 2019 年 2 月 19 日第 045/DSO/2019 號報告書，建議根據第 8/SATOP/97 號批示作為憑證的土地批給合同第十三條款(失效)第 1 款 a)項及 c)項，以及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第 1 款 1)項及 2)項和第一百六十七條的規定，跟進宣告有關土地批給失效的程序，以及將決定意向通知承批公司，以便其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，進行預先聽證，並批准在聽證後將案卷送交土地委員會分析、發表意見和跟進續後的程序。

運輸工務司司長於 2019 年 3 月 4 日作出批示，考慮到「建議已獲批准，見附件 3(2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書)。着令緊急進行此事宜因為經已浪費了不少時間」。

51. 為履行上述批示並按照行政長官於 2018 年 6 月 15 日作出的批示，發出第 0142/507.05/DSO/2018 號公函予承批公司，以便其在 10 天內就宣告 X 地段批給失效的意向發表書面意見。

52. 透過 2019 年 3 月 28 日收件編號 43225/2019 的文件，“A”於期限內提交了相關書面回覆。該書面回覆已送交法律廳分析。

53. 於 2019 年 5 月 22 日第 51/DJU/2019 號報告書中，法律廳指出在該預先聽證中，利害關係人並沒有為程序提供任何新事實或理據，即對於不履行合同規定的利用期間，承批公司沒有提供任何行政當局編製宣告批給失效建議書之前不知道及無進行應有分析和考慮(尤其是在 2017 年 12 月 5 日第 471/DSO/2017 號報告書、2018 年 5 月 2 日第 44/DJU/2018 號報告書、2018 年 8 月 7 日第 240/DSO/2018 號報告書及 2018 年 12 月 5 日第 124/DJU/2018 號報告書)的新事實或理據，因此法律廳認為行政當局應維持宣告臨時批給失效的決定意向。

54. 考慮到上述預先聽證報告的內容，透過 2019 年 5 月 30 日第 150/DSO/2019 號報告書，土地管理廳向上級建議，基於已否決延長土地利用期間的申請，根據《土地法》第一百六十六條第 1 款 1)及 2)項的規定，維持宣告一幅面積 2,782 平方米，位於澳門外港填海區，稱為 X 地段的土地，由第 8/SATOP/97 號批示作為憑證的臨時批給失效的決定，並將案卷送交土地委員會，以便就宣告土地的臨時批給失效發表意見及跟進續後程序，並根據《土地法》第一百六十七條的規定，將行政長官的批示公佈於《澳門特別行政區公報》。運輸工務司司長於 2019 年 5 月 31 日作出批示，表示同意此建議。

55. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，考慮到法律意見及已撰寫的建議書和報告書，認為承

批公司提出大股東 B 於 1999 年被綁架之事實，並不會構成該公司適時提交利用延期申請的障礙。因為根據其公司章程，任何一名管理層成員簽署即可代表公司，此外，法律體制毫不支持延長已過期期間的主張，故因法律上的不能而應被否決。

事實上，除了完成地基工程外，自作為土地批給憑證的第 8/SATOP/97 號批示公佈後，直至今日，案卷的唯一進展是 2005 年 3 月 7 日承批公司其中一位股東 F 以“E 有限公司”常務董事身份提交的，擬將該土地與“C”及“K”之土地作共同利用之更改用途申請。

在此情況下，土地委員會認為在合同規定期間內沒有完成土地利用，加上 120 日的加重罰款期間及土地利用已中斷超過 90 日(承批公司在完成地基後沒有繼續工程)都是不可以不歸責於承批公司，根據批給合同第十三條款第一款 a)項及 c)項，這是引致失效的原因。

土地委員會於 2019 年 7 月 4 日舉行會議，經分析案卷後，並考慮到 2016 年 9 月 1 日第 273/DSODEP/2016 號建議書、2017 年 4 月 6 日第 136/DSO/2017 號、2017 年 12 月 5 日第 471/DSO/2017 號、2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書、2019 年 1 月 4 日第 002/DSO/2019 號建議書、2019 年 2 月 19 日第 045/DSO/2019 號及 2019 年 5 月 30 日第 150/DSO/2019 號報告書、2018 年 5 月 2 日第 44/DJU/2018 號、2018 年 12 月 5 日第 124/DJU/2018 號及 2019 年 5 月 22 日第 51/DJU/2019 號報告書以及行政長官於 2018 年 3 月 14 日在第 471/DSO/2017 號報告書和 2018 年 6 月 15 日在第 140/DSO/2018 號報告書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於 2016 年 10 月 7 日在第 273/DSO/2016 號建議書、2017 年 5 月 9 日在第 136/DSO/2017 號報告書、2019 年 2 月 12 日在第 002/DSO/2019 號建議書、2019 年 3 月 4 日在第 045/DSO/2019 號及 2019 年 5 月 31 日在第 150/DSO/2019 號報告書上所作的批示，土地委員會認為應根據有關批給合同第十三條款第一款 a)和 c)項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)和(二)項的規定，宣告題述土地的批給失效。土地委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金連利息澳門幣\$46,040,157.00 元歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十八條第一款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區。

此外，按照同一合同第十三條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，批給的失效須由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

Em 19/07/2019, o Senhor Chefe do Executivo proferiu o seguinte

despacho:

“Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento, a que se refere o Processo n.º 24/2019 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 10 de Julho de 2019, os quais fazem parte integrante do presente despacho”.

Depois foi proferido o seguinte despacho:

第 28/2019 號運輸工務司司長批示

A 投資發展有限公司，總辦事處設於澳門...，登記於商業及動產登記局第...號，根據以其名義作出的第...號登錄，該公司為一幅以租賃制度批出，面積 2,782 平方米，位於澳門半島外港填海區，鄰近 C, X 地段 X 街區，標示於物業登記局第...號，以興建一座屬分層所有權制度，樓高 22 層，由兩幢塔樓座落於一座四層高，其中兩層為地庫的裙樓組成，作住宅、商業及停車場用途的樓宇的土地批給所衍生的權利的持有人。

鑒於上述承批公司沒有在規範批給的合同（下稱批給合同）第五條款第一款訂定的期限內履行利用土地的義務，該合同由經公佈於一九九七年一月二十九日第五期《澳門政府公報》第二組的第 8/SATOP/97 號批示作為憑證。

鑒於承批公司在書面聽證回覆中所陳述的理由，無法改變因可歸責於承批公司的原因不按合同訂定的條件利用土地而宣告批給失效的決定意向，故符合批給合同第十三條款第一款 a) 及 c) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款（一）項結合第二百一十五條規定的前提。

基於此，

運輸工務司司長行使《澳門特別行政區基本法》第六十四條賦予的職權，並根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條及第二百一十五條的規定，作出本批示。

一、茲公佈，行政長官於二零一九年七月十九日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一九年七月十日意見書，並按照批給合同第十三條款第一款 a) 及 c) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款（一）項的規定，土地委員會第

24/2019 號案卷所述該幅面積 2782 平方米，位於澳門半島外港填海區，D 地段 1 街區，標示於物業登記局第...號的土地的批給已被宣告失效。

二、基於上款所述的失效，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，A 投資發展有限公司無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

三、根據經第 7/2004 號法律、第 9/2004 號法律、第 9/2009 號法律及第 4/2019 號法律修改的第 9/1999 號法律第三十六條（八）項（1）分項以及由十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款 a）項及第二十六條第二款 b）項的規定，得於本批示公佈之日或倘隨後就該行為作出通知者，則得於通知之日起計三十日內就失效宣告的行為，向中級法院提出司法上訴。

四、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條第一款及第一百四十九條的規定，上述公司亦可於十五日內向作出行為者，即行政長官，提出聲明異議。

五、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第六十四條的規定，上述公司的代表可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路 33 號 16 樓的土地工務運輸局技術輔助處查閱土地委員會之該案卷，並可藉支付應繳金額，申請發出有關文件的證明、複製本或經認證的聲明書。

六、本批示即時生效。

二零一九年八月六日

運輸工務司司長 羅立文

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 28/2019

Considerando que sociedade A-Comércio e Fomento Predial, Limitada, com sede em Macau, na ..., registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º ..., é titular do direito resultante da concessão, por arrendamento, do terreno com a área de 2 782 m², situado na península de Macau, na Zona de Aterros do Porto Exterior, doravante designada por ZAPE, junto ao C, identificado por Lote X Quarteirão X, descrito na Conservatória do Registo Predial, doravante designada por CRP, sob o n.º ..., conforme inscrição a seu favor sob n.º ..., para ser aproveitado com a

construção de um edifício de 22 pisos, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 2 torres assentes sobre um pódio com 4 pisos, 2 dos quais em cave, destinado às finalidades de habitação, comércio e estacionamento.

Considerando que a sobredita concessionária não cumpriu com a obrigação de realizar o aproveitamento do terreno no prazo estipulado no número um da cláusula quinta do contrato que rege a concessão, doravante designado por contrato de concessão, titulado pelo Despacho n.º 8/SATOP/97, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 5, II Série, de 29 de Janeiro de 1997.

Considerando que as razões justificativas expostas pela concessionária na resposta à audiência escrita não lograram alterar o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão por falta de realização do aproveitamento do terreno nas condições contratualmente definidas imputável à concessionária, estando portanto preenchidos os pressupostos previstos na alínea a) e c) do número um da cláusula décima terceira do contrato de concessão e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º, por força do artigo 215.º, ambos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

Assim,

Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 167.º e do artigo 215.º, ambos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tornar público que por despacho do Chefe do Executivo, de 19 de Julho de 2019, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 2 782 m², situado na península de Macau, na ZAPE, identificado por Lote X Quarteirão X, descrito na CRP sob o n.º ..., a que se refere o Processo n.º 24/2019 da Comissão de Terras, ao abrigo das alíneas a) e c) do número um da cláusula décima terceira do contrato de concessão e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 10 de Julho de 2019, os quais fazem parte integrante do referido despacho.

2. Em consequência da caducidade referida no número anterior, as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno reverterem, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a Região

Administrativa Especial de Macau, sem direito a qualquer indemnização por parte da sociedade A-Comércio e Fomento Predial, Limitada, destinando-se o terreno a integrar o domínio privado do Estado.

3. Do acto de declaração de caducidade cabe recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância, no prazo de 30 dias, contado a partir da publicação do presente despacho ou da notificação do acto, se esta ocorrer posteriormente, nos termos da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, alterada pelas Lei n.º 7/2004, Lei n.º 9/2004, Lei n.º 9/2009 e Lei n.º 4/2019 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º, ambos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

4. A referida sociedade pode ainda reclamar para o autor do acto, Chefe do Executivo, no prazo de 15 dias, nos termos do n.º 1 do artigo 148.º e do artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

5. O processo da Comissão de Terras pode ser consultado pelos representantes da mencionada sociedade na Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sita em Macau, na Estrada de D. Maria II, n.º 33, 16.º andar, durante as horas de expediente, podendo ser requeridas certidão, reprodução ou declaração autenticada dos respectivos documentos, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas, nos termos do artigo 64.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

6. O presente despacho entra imediatamente em vigor.

6 de Agosto de 2019.

O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário.

* * *

IV – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do disposto no artigo 631º/3 do CPC, o primeiro adjunto passa a ser relator deste processo.

*

O M^oP^o emitiu o seguinte parecer:

“ ...

É objecto do presente recurso contencioso o despacho de 19 de Julho de 2019, da autoria do Exm.^o Chefe do Executivo, que declarou a caducidade da concessão por arrendamento do terreno com a área de 2 782 m², situado na Zona dos Aterros do Porto Exterior, na Península de Macau, identificado como lote X.

A recorrente, "A - Comércio e Fomento Predial, Limitada", imputa ao acto o conjunto de vícios abordados na sua petição de recurso, contra o que se manifesta a entidade recorrida, que refuta os invocados vícios e assevera a legalidade do acto.

Vejamos.

Está em causa a caducidade por via do não aproveitamento do terreno no prazo contratualmente estipulado para o efeito. Esse prazo era de 30 meses, com termo em 29 de Julho de 1999.

Entende a recorrente que a falta de aproveitamento tempestivo se deveu a um conjunto de vicissitudes, que não lhe são imputáveis e que também a impediram de solicitar atempadamente a prorrogação do respectivo prazo, o que não foi devidamente ponderado e valorado no despacho declarativo da caducidade, com o que se mostram violadas as normas dos artigos 166.^o, n.^o 1, alíneas 1) e 2), e 167.^o da Lei de Terras.

Não podemos concordar. Todos os eventos arregimentados pela recorrente são posteriores ao termo do prazo fixado para o aproveitamento, com excepção da situação conturbada e algo instável que se registou em 1999, portanto já no final do prazo de aproveitamento. Só que esta situação de alguma instabilidade e violência, por que passou Macau em 1999, não apresentava virtualidade impeditiva para obviar ao aproveitamento do terreno, que, como referido, deveria ter-se concluído até 29 de Julho de 1999. Aliás, não consta que, em devido tempo, a recorrente haja dado conta da ocorrência de quaisquer factos impeditivos, nos termos do ponto 4 da cláusula oitava do contrato.

Improcede este fundamento do recurso.

Seguidamente, a recorrente alega que o acto declarativo da caducidade violou o artigo 139.º, n.º 2, alínea 2), da Lei de Terras, ao recusar uma proposta da recorrente, de 2018, que envolvia o alargamento do prazo de aproveitamento, num quadro de modificação da finalidade do terreno, de forma a afectar parte da construção a habitação de cariz social, com preços controlados, e a estruturas de relevante utilidade pública e social, tais como creches, lares, etc.

A regra que dimana do artigo 139.º da Lei de Terras é a da proibição da alteração da finalidade da concessão provisória. Uma das apertadas excepções a esta regra radica no interesse público no favorecimento do desenvolvimento da sociedade da Região Administrativa Especial de Macau. Ora, além de não estar demonstrado que a alteração preconizada redundava em favorecimento do desenvolvimento da sociedade, atenta a abrangência compreensiva que este conceito comporta, certo é que a necessária autorização prévia a dar pelo Chefe do Executivo envolve poderes eminentemente discricionários e lida com conceitos indeterminados, como os de "interesse público", que, pressupondo um juízo valorativo dos pressupostos da actuação da própria Administração, seguem regime idêntico ao da discricionariedade. Daí que a possibilidade de sindicância judicial se circunscreva aos casos de erro palmar ou ostensivo, que não vem alegado nem se divisa.

Improcede igualmente este fundamento do recurso.

Acha ainda a recorrente que o acto não se conforma aos ditames do princípio da igualdade, porquanto o seu caso teve um tratamento diferente, desigual, daquele que a Administração conferiu a um outro, da E, alegadamente semelhante.

Sucedem que o paralelo que traça entre os dois casos, para ilustrar as semelhanças, não se apresenta suficientemente conclusivo, no sentido de caracterizar situações substancialmente idênticas e, por isso, necessariamente merecedoras de tratamento idêntico, no que respeita ao apuramento da culpa, onde é possível surpreender um momento discricionário do acto e fazer actuar o princípio da igualdade. É até possível, pelos dados fornecidos pela própria recorrente, surpreender, pelo menos, uma diferença assinalável, que pode estar na base do diferente tratamento. É que o caso E envolveu uma anexação de três terrenos, o que não estava em causa no caso da recorrente.

Como quer que seja, tem sido unânime o entendimento dos tribunais superiores da Região Administrativa Especial de Macau no sentido de que, verificada a culpa da concessionária pelo incumprimento do aproveitamento no prazo contratual, a Administração está vinculada a declarar a caducidade sanção por incumprimento. Assim, e estando agora em causa um poder vinculado, a igualdade tem que ceder perante a legalidade. Se porventura a Administração decidiu mal noutros casos, não se pode, a coberto do princípio da igualdade, reclamar o nivelamento da actuação administrativa pela bitola da ilegalidade.

Claudica, assim, a invocada violação do princípio da igualdade.

Vêm, por fim, imputados ao acto a violação dos princípios da boa-fé, da proporcionalidade e da imparcialidade.

Todavia, tal como a entidade recorrida sublinhou na sua contestação, a recorrente não curou de explicitar e demonstrar a alegada violação destes princípios. Vale aqui, no entanto, a ideia evidenciada supra, a propósito da invocada violação do princípio da igualdade, segundo a qual, verificada a culpa da concessionária pelo incumprimento do aproveitamento no prazo contratual, a Administração está vinculada a declarar a caducidade sanção do contrato de concessão. Estando agora em causa um momento vinculado no exercício de poder, tais princípios mostram-se inoperantes.

Também este vício soçobra.

Ante o exposto, vai o nosso parecer vai no sentido do não provimento do recurso...”.

Trata-se duma posição com a qual concordamos na sua íntegra.

Assim e em nome do princípio da economia, fazemos, com a devida vénia, como nossa posição para julgar improcedente do presente recurso contencioso.

*

V – DECISÃO

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso, confirmando o acto recorrido.

*

Custas pela Recorrente com 10 UC de taxa de justiça.

Notifique e D.N..

*

RAEM, aos 04 de Junho de 2020.

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Fong Man Chong (com declaração de voto vencido)

Joaquim Teixeira de Sousa

行政司法上訴卷宗編號 : 971/2019
上 訴 人 : A – Comércio e Fomento Predial, Limitada
被 上 訴 實 體 : 澳門特別行政區行政長官

落敗票聲明 (Declaração de Voto Vencido)

第一部份: 前言

在尊重合議庭多數意見之前提下，本人對本案的理據及判決部分皆持不同的觀點，故作成本落敗票聲明。

關於宣告土地批給(*concessão*)失效之問題，在 2018 年 6 月 7 日第 377/2015 號案件(落敗票聲明)、2018 年 6 月 28 日第 499/2016 號案件(落敗票聲明)及 2018 年 7 月 12 日第 617/2015 號案件(投票表決聲明)，已闡述本人在法律上之觀點及立場，上述案件之投票聲明中之第四部份: 法律分析，經必要配合後(*mutatis mudantis*)，亦適用於本案，**其內容在此視為完全轉錄**，作為本案表決聲明之組成部份。

*

第二部份: 請求

一、有關批給涉及一幅面積 2,782 平方米，位於澳門半島外港填海區，鄰近 C，X 地段 X 街區的土地，透過公佈於 1997 年 1 月 29 日第 5 期《澳門政府憲報》的第 8/SATOP/97 號批示將土地批予 A – Comércio e Fomento Predial, Limitada;

二、根據批給合同第二條款的規定，批給期至 2022 年 1 月 28 日屆滿;

三、上訴人請求法院撤銷行政長官於 2019 年 7 月 19 日作出之宣告其獲批之上述土地失效之批示(刊登在 2019 年 8 月 14 日之《政府公報》內-見第 28/2019 號運輸工務司司長批示)。

*

四、在本案裏，上訴標的為行政長官於 2019 年 7 月 19 日作出之宣告其獲批之上述土地失效之批示，上訴人提出之理據為：

- 1) – 違反《土地法》第 139 條之規定；
- 2) – 不合理行使自由裁量權；
- 3) – 違反行政法之基本原則：善意原則、平等原則、適度原則及不偏私原則。

*

第三部份：事實

先列出對解決爭議問題屬關鍵、且獲證實之事實：

1. 透過 1989 年 9 月 25 日收件編號 2086 的申請書，澳門 C 企業有限公司(以下稱“C”)申請於 1989 年 7 月 12 日在地圖繪製暨地籍局發出的第 518/89 號地籍圖中以字母 A 和 B 標示，面積 9,899 平方米，其上曾建有 C 場大廈及面積 3,050 平方米，其上曾建有為前述大廈提供技術支援服務的大廈(場館行政大樓)的土地的批給續期。

2. 在該申請書中“C”表示擬保留已建成的 C 場大廈和重新利用位於該大廈後面，作場館行政大樓的土地，以興建一幢包括一間酒店在內多功能商業大廈。

3. 為補充上述的申請，“H 建築顧問有限公司”於 1989 年 10 月 31 日提交了一份土地利用的初研方案，工務運輸司和旅遊局就該方案發表意見後，於 1990 年 5 月 4 日又遞交了一個新版本，擬興建一間酒店(C 酒店)。

4. 前運輸暨工務政務司與 F 於 1991 年 3 月 28 日舉行會議，會後，就興建 C 酒店，在酒店高度和溢價金的條件達成共識。

5. 按照運輸暨工務政務司在 1991 年 4 月 2 日的報告書上所作的批示，透過 1991 年

4月4日第350/507.3/SOLDEP/91號公函，通知“C”關於該事宜的協議和溢價金金額。透過1991年6月11日收件編號1592的信函，“C”表示接納。

6. 其後，根據澳門政府與“C”於1981年3月13日簽訂的修改《C專營批給》合同契約第二十三條款和第二十四條款的規定，“C”需將條款所指的財產歸還予澳門地區。

鑒於合同規定該歸還屬自動進行和本地區無需作出任何補償，因此透過公佈於1991年4月22日第16期《澳門政府憲報》的第99/GM/91號批示，命令財政司將標示於物業登記局...簿冊第...頁和第...頁背頁的第...號和第...號，稱為「C場」及「場館行政大樓」建築物的所有權以本地區名義作登記。

7. 透過1991年9月17日上呈澳門總督收件編號T-4922的申請書，“C”根據1990年7月6日簽訂的《C場及其附屬建築物的協議議定書》(以下稱“議定書”)第四條款的規定，請求以租賃制度批出上述土地，以興建一間酒店，並於稍後提交了一份於1992年4月3日簽訂的《C場及場館行政大樓設施租賃合同》副本。

8. 1992年6月8日土地工務運輸司司長對“C”於1991年9月17日遞交的土地初研方案作出不贊同批示。

9. 上述土地的街道準線圖於1993年3月4日發出，並改稱之為外港填海區X地段。

10. “C”於1993年7月5日透過收件編號6516遞交新的申請書，申請更改X地段批給的原來建議用途，改為興建一幢作住宅及商業用途的樓宇，並於1993年10月6日遞交一個初研方案，該方案獲有條件核准。

11. 其時，“C”於1994年4月7日要求以租賃制度及豁免公開競投方式批出X地段旁邊現時仍建有一多層停車場的土地，以便共同利用。

12. 1995年1月23日運輸暨工務政務司在1994年11月30日第149/SOLDEP/94號報告書上作出批示，批准按照於1994年11月14日被視為有條件獲核准的1993年10月6日初研方案，進行以租賃制度向“C”批出外港填海區X地段的批給程序，並繳交按當時生效的表計算的溢價金，其金額為澳門幣\$75,573,870.00元。

13. 但“C”就溢價金提出申駁，認為該金額太高且有違其所理解的於1990年7月6日簽訂的“議定書”所涉及雙方利益的公平平等性。1995年5月9日運輸暨工務政務司在1995年4月24日第064/SOLDEP/95號報告書上作出批示，確認維持前述須繳付的溢價金金額。

14. 就溢價金問題商討了一段時間及基於1995年6月29日會議的結論，運輸暨工務政務司於1995年7月17日在土地工務運輸司土地管理廳廳長的備忘錄作出批示，定出新的溢價金金額。“C”表示同意，但其於1995年9月18日提交申請書，請求以「A投資發展有限公司」

的名義簽訂合同。

15. 運輸暨工務政務司在土地工務運輸司司長發表意見後，於 1996 年 6 月 17 日在 1996 年 6 月 5 日第 105/SOLDEP/96 號報告書上作出批示，著令將案卷送交土地委員會發表意見。

16. 經 1996 年 7 月 4 日的會議分析案卷，土地委員會不反對按照土地工務運輸司所協定擬本的條件批准“C”放棄一幅以租賃制度批出，面積 2,584.24 平方米，位於澳門羅理基博士大馬路的土地的批給，同時，以同一制度向“A 投資發展有限公司”批出一幅面積 2,782 平方米的土地的申請。

17. 透過公佈於 1997 年 1 月 29 日第 5 期《澳門政府憲報》的第 8/SATOP/97 號批示，作為對“C”放棄一幅以租賃制度批出，面積 2,584.24 平方米，位於澳門羅理基博士大馬路的土地的批給，並以同一制度向“A 投資發展有限公司”（下稱“A”或承批公司）批出兩幅面積共為 2,782 平方米的地塊供一併利用的土地的批給憑證，該土地現稱為外港填海區第 1 街區 D 地段。

18. 根據合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由上述批示公佈當日起計，即於 2022 年 1 月 28 日到期。

19. 按照合同第三條款的規定，土地是用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 22 層，由二幢建於 4 層高，其中 2 層為地庫的裙樓所組成的塔樓，作住宅(26,453 平方米)、商業(3,893 平方米)及停車場(5,599 平方米)用途的樓宇。

20. 合同第五條款訂定，於有關批示公佈在《澳門政府憲報》當日起計 30 個月內要進行土地的利用，即該利用應於 1999 年 7 月 29 日完成。

21. 此外，作為承批公司必要的附加義務(特別負擔)是在納入公產的地塊上興建基礎設施(參閱第六條款)。

22. 根據合同第九條款，合同的溢價金為澳門幣 46,040,157.00 元，該款項已於 2015 年 12 月 15 日全部繳清。

23. 土地標示於物業登記局第...號，其權利以“A”的名義登錄於第...號。

24. 透過 1997 年 10 月 20 日收件編號 T-3826 申請書，“A”表示標示於物業登記局第...號的土地仍以“C”的名義登錄，因此請求修改批給合同，以便在其內註明“C”亦放棄該土地的批給。

25. 於 2005 年 3 月 7 日，F 以“E 有限公司”常務董事的身份，而非以“A”股東身份，遞交一份修改用途申請(收件編號 T-1561)，擬將 X 地段與“C”和“K”的土地作共同利用，以興建一大型項目(海洋計劃)。

26. 2005 年 6 月 13 日“A”大股東 B 的其中一位繼承人 G 透過收件編號 3043 向行

政長官遞交申請書，表示從傳媒才得悉該更改用途的申請，並表示其不同意“海洋計劃”所指的利用，還請求澳門特別行政區政府在“A”股東之間達成共識之前不要跟進該計劃。

27. 土地工務運輸局於 2015 年 12 月 30 日透過第 1054/507.04/DSODEP/2015 號公函通知“A”，會被科處合同規定的處罰，例如罰款、宣告合同失效或解除合同，因此，為進行分析，要求承批公司遞交被視為可充分解釋不履行合同的資料及附加文件。

28. 為回覆上述公函，“A”由其經理 I 代表，於 2016 年 2 月 2 日透過收件編號 18562/2016 提交了一份申請書，對不履行合同作出解釋，並承諾遵守合同的規定和請求延長土地利用期間 72 個月及不要宣告批給失效。

29. 為了跟進該申請，承批公司於 2016 年 2 月 11 日申請發出規劃條件圖，土地工務運輸局城市規劃廳編製了 2016 年 6 月 7 日第 516/DPU/2016 號報告書，按照該局局長於 2016 年 6 月 15 日在該報告書上所作的批示，要求該局的土地管理廳就案卷的情況提供資料。因此，並沒有發出該土地的新規劃條件圖。

30. 承批公司於 2016 年 7 月 28 日遞交一份新的申請書(收件編號 107864/2016)，當中除重複之前申請書的內容外，還強烈要求延長土地的利用期間多 72 個月、不科處罰款和不宣告批給失效，並強調 B 繼承人之間的欠缺共識影響到公司的正常運作，這是構成土地不能利用的其中一個原因。

31. 由於承批公司指出最大股東 B 繼承人之間對財產分割欠缺協議是土地不能利用的主因，一直影響公司的正常運作，因此，土地管理廳透過 2016 年 9 月 1 日第 273/DSODEP/2016 號建議書，建議以如下方式繼續案卷：去信承批公司，要求其就案卷提供能確實解釋的附加文件，證明財產分割的問題確實是令土地不能在規定期限內進行利用的主因，且承批公司無須就該事實承擔責任；若承批公司不能於期限內提供上述的文件，又或該等文件不足以作為土地不能在批給合同第五條款規定的期限內進行利用的合理解釋，視為不履行合同，即構成不在規定期限內利用土地，若是歸責於承批公司，根據第 8/SATOP/97 號批示第十三條款的規定，便構成導致批給失效的原因，因此，具備條件宣告批給失效。運輸工務司司長於 2016 年 10 月 7 日作出批示，同意該建議書第 19 點的建議，因為該等文件並不是重要的。

32. 土地管理廳認為運輸工務司司長批示之目的是要加快進行宣告外港填海區 X 地段失效程序，因此，於 2016 年 11 月 7 日將第 1002/507.05/DSODEP/2016 號公函寄予承批公司，通知其就因不履行合同義務而宣告土地批給失效的意向進行預先聽證。

33. 隨後，土地管理廳確認在未要求承批公司遞交附加文件前，行政當局的意向不是宣告土地批給失效，因此於 2016 年 11 月 22 日寄出第 1038/507.5/DSODEP/2016 號公函取消早前

已寄出的公函。

34. 土地工務運輸局於 2017 年 1 月 11 日收到承批公司一份新的申請(收件編號 5792/2017)和關於案卷的附加文件。在申請書內申請公司表示一直有意按合同的規定利用土地；而申請公司的理解是 B 先生負責跟進與澳門政府的合同手續，亦只有他有權申請延長土地利用期間，但當其於 2004 年去世後，家族成員因不知道該事宜，所以無跟進延長期限的申請程序。

35. 關於這申請，土地管理廳撰寫了 2017 年 4 月 6 日第 136/DSO/2017 號報告書，表示承批公司提交的文件中，沒有一份足以作為不能及時申請延長土地利用期間和土地不能在批給合同第五條款規定的期限內進行利用的合理解釋。再者，根據商業及動產登記局於 2016 年 7 月 21 日發出的登記證明，承批公司於 1992 年 8 月 6 日開業，公司的資本組成是 B 佔 50%(最大股東)、J Investment Limited 佔 40%和 F 佔 10%，公司的簽名方式是任何一名管理層成員簽署即可，另管理層的成員可授權及公司可委任委託人。因此，可見任何一位管理層成員都可以提交延長土地利用期的申請。

另一方面，自 B 於 2004 年 6 月 12 日去世至 2015 年 12 月 30 日，即發出第 1054/507.04/DSODEP/2015 號公函通知承批公司在土地利用方面出現不履行情況當日止，該案卷的唯一進展是於 2005 年遞交的一份擬將 X 地段與“C”和“K”的土地共同利用的更改用途的申請(海洋計劃)，但該申請是 F 以 E 有限公司常務董事的身份提出。

因此，土地管理廳在上述報告書中建議否決延長稱為外港填海區 X 地段的土地利用期間的申請，並建議批准跟進因利用期屆滿而宣告臨時批給失效的程序及將案卷送交土地委員會就宣告臨時批給失效發表意見和後續跟進，以及根據《土地法》第一百六十七條的規定將行政長官的批示公佈於《澳門特別行政區公報》。

36. 運輸工務司司長於 2017 年 5 月 9 日作出批示，命令對否決延長稱為外港填海區 X 地段的土地利用期的申請進行預先聽證。

37. 為此於 2017 年 5 月 25 日透過第 374/507.5/DSODEP/2017 號公函，通知承批公司該事宜。

38. 土地工務運輸局於 2017 年 6 月 8 日收到書面回覆(收件編號 T-7491)，當中承批公司重申延長利用期的請求，並提出一個更改土地利用的方案，其認為該方案所建議的用途對公共利益有利，還表示如果該修改獲得批准，仍可因不履行合同向其處以罰款，並強調其能在租賃期屆滿前完成工程的立場。

39. 行政長官辦公室於 2017 年 7 月 14 日轉來一份 2017 年 6 月 28 日由 G 簽署的申請書，當中重提早前已分析沒有利用土地的申辯及解釋，還指出 F 曾向行政當局提交一份將 X 地

段與鄰近其他地段合併共同利用以發展成綜合娛樂項目的方案，但一直得不到行政當局的回覆，申請人認為這申請意向間接地證明了承批公司從來沒有把土地閒置不發展，申請人亦提及曾去信行政當局通知關於正在澳門法院辦理股東 B 遺產事宜，但也沒有收到行政當局的回覆，質疑為什麼將沒有利用土地的責任全由承批公司一方承擔。最後，申請人請求行政長官重新考慮其申請以便承批公司完成剩下的發展項目，並保證該項目能在租賃有效期內完成。

40. 由於承批公司沒有為程序引入任何可反駁否決申請意向依據的新事實或文件，故土地管理廳在 2017 年 12 月 5 日第 471/DSO/2017 號報告書中建議維持否決延長外港填海區 X 地段利用期申請的決定，並建議批准開展宣告由第 8/SATOP/1997 號批示作為憑證的臨時批給失效的程序，以及根據《行政程序法典》第九十三條和續後數條，將宣告臨時批給失效的決定意向通知承批公司，以便其進行預先聽證。

41. 在行政長官於 2018 年 3 月 14 日根據建議書的內容和依據，作出同意否認申請的批示，該批示透過第 0216/507.05/DSO/2018 號公函通知承批公司。

42. 土地工務運輸局於 2018 年 4 月 18 日收到土地承批公司提交的聲明異議(收件編號 53267/2018)。

43. 土地工務運輸局的法律廳被要求審議承批公司提交的聲明異議。該廳於 2018 年 5 月 2 日編製的第 44/DJU/2018 號報告書中指出延長利用期間的申請屬明顯的法律上不可能，應該一開始就被否決，因為根據《行政程序法典》第八十條，是不可能延長一已經屆滿的期限，且按照該法典第一百四十六條，聲明異議人毫無疑問知道聲明異議所針對的行為無任何違法或不當情況以致其作出者要將其廢止、更改或替換。法律廳在總結時指出，聲明異議人在聲明異議中給予行政當局知悉的事實和理由，除了不是新資料之外，亦因為欠缺有效依據廢止或更改聲明異議所針對的行為，所以不能改變有關決定，因此應該否決該聲明異議及維持行政長官 2018 年 3 月 14 日的批示。

44. 為此土地管理廳透過 2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書中建議否決土地承批公司提交的聲明異議及維持行政長官 2018 年 3 月 14 日所作的否決延長外港填海區的地段利用期間的申請批示。基於該否決，亦建議批准展開宣告該土地的臨時批給失效的程序，以及根據《行政程序法典》第九十三條和續後數條，將宣告失效的意向通知承批公司，以便其進行預先聽證。

45. 因此，行政長官於 2018 年 6 月 15 日作出否決聲明異議的批示。透過 2018 年 6 月 21 日第 0401/507.05/DSO/2018 號公函將該批示及已批准開展宣告臨時批給失效的程序事宜通知承批公司，並給予其 30 日的時間就決定意向提交書面回覆。

46. 行政長官辦公室於 2018 年 6 月 19 日透過第 05199/GCE/2018 號公函將承批公司 2018 年 6 月 6 日提交的申請書(收件編號 5981)副本寄予土地工務運輸局,該申請書請求批准其立刻重啟 X 地段的興建工程。但事實上,該申請書的內容及所提出的理由已在之前提交的聲明異議中提及,並沒有新的內容,因此土地管理廳透過第 407/507.05/DSO/2018 號公函作出回覆,通知承批公司 2018 年 6 月 21 日第 401/507.05/DSO/2018 號公函已就其申請作出回覆,而根據收件回執,其於 2018 年 6 月 30 日已收到該公函。

47. 土地管理廳基於上述的法律意見及之前數份建議書和報告書內的分析,透過 2019 年 1 月 4 日第 002/DSO/2019 號建議書作出補充總結分析後,建議上級按照批給合同第十三條款(失效)第一款 a)及 c)項,以及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第 1 款第 1)及 2)項和第一百六十七條的規定,批准作出宣告上述土地批給失效的決定意向和通知“A”這意向,以便其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定,透過提交書面陳述進行預先聽證,並批准於聽證程序後將案卷送交土地委員會分析、發出意見並跟進續後的程序。

48. 運輸工務司司長於 2019 年 2 月 12 日對該建議書作出批示,指出行政長官已多次否決延長利用期的申請(附件 4 及 5),故載於附件 6 的申請書是不合適的。以及由於法律廳已發出明確的意見(附件 8),理應已經開展因不履行而宣告失效的程序,並著令倘有疑問,與法律廳聯絡。

49. 經與法律廳接觸,土地管理廳分析了有關案卷、之前編製的所有建議書和報告書(第 273/DSO/2016 號、第 136/DSO/2017 及 240/DSO/2018 號)的內容以及行政長官的批示的內容後,將建議的內容和行政長官的批示內容相對照,得出的結論是,直至目前為止,行政長官並沒有批准跟進宣告失效的程序,而只是批准開展該案卷宣告失效的程序。

在程序中此兩個階段是不同的且均需要上級的批准,開展宣告失效的程序並不需要進行的預先聽證(已錯誤地作出),而跟進宣告失效的程序則須對利害關係人進行聽證。

50. 基於法律廳在第 124/DJU/2018 號報告書中發表的法律意見,及載於第 002/DSO/2019 號建議書和之前編製的建議書及報告書中所作出的分析,土地管理廳透過 2019 年 2 月 19 日第 045/DSO/2019 號報告書,建議根據第 8/SATOP/97 號批示作為憑證的土地批給合同第十三條款(失效)第 1 款 a)項及 c)項,以及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第 1 款 1)項及 2)項和第一百六十七條的規定,跟進宣告有關土地批給失效的程序,以及將決定意向通知承批公司,以便其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定,進行預先聽證,並批准在聽證後將案卷送交土地委員會分析、發表意見和跟進續後的程序。

運輸工務司司長於 2019 年 3 月 4 日作出批示,考慮到「建議已獲批准,見附件 3(2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書)。着令緊急進行此事宜因為經已浪費了不少時間」。

51. 為履行上述批示並按照行政長官於 2018 年 6 月 15 日作出的批示，發出第 0142/507.05/DSO/2018 號公函予承批公司，以便其在 10 天內就宣告 X 地段批給失效的意向發表書面意見。

52. 透過 2019 年 3 月 28 日收件編號 43225/2019 的文件，“A”於期限內提交了相關書面回覆。該書面回覆已送交法律廳分析。

53. 於 2019 年 5 月 22 日第 51/DJU/2019 號報告書中，法律廳指出在該預先聽證中，利害關係人並沒有為程序提供任何新事實或理據，即對於不履行合同規定的利用期間，承批公司沒有提供任何行政當局編製宣告批給失效建議書之前不知道及無進行應有分析和考慮(尤其是在 2017 年 12 月 5 日第 471/DSO/2017 號報告書、2018 年 5 月 2 日第 44/DJU/2018 號報告書、2018 年 8 月 7 日第 240/DSO/2018 號報告書及 2018 年 12 月 5 日第 124/DJU/2018 號報告書)的新事實或理據，因此法律廳認為行政當局應維持宣告臨時批給失效的決定意向。

54. 考慮到上述預先聽證報告的內容，透過 2019 年 5 月 30 日第 150/DSO/2019 號報告書，土地管理廳向上級建議，基於已否決延長土地利用期間的申請，根據《土地法》第一百六十六條第 1 款 1)及 2)項的規定，維持宣告一幅面積 2,782 平方米，位於澳門外港填海區，稱為 X 地段的土地，由第 8/SATOP/97 號批示作為憑證的臨時批給失效的決定，並將案卷送交土地委員會，以便就宣告土地的臨時批給失效發表意見及跟進續後程序，並根據《土地法》第一百六十七條的規定，將行政長官的批示公佈於《澳門特別行政區公報》。運輸工務司司長於 2019 年 5 月 31 日作出批示，表示同意此建議。

55. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，考慮到法律意見及已撰寫的建議書和報告書，認為承批公司提出大股東 B 於 1999 年被綁架之事實，並不會構成該公司適時提交利用延期申請的障礙。因為根據其公司章程，任何一名管理層成員簽署即可代表公司，此外，法律體制毫不支持延長已過期期間的主張，故因法律上的不能而應被否決。

事實上，除了完成地基工程外，自作為土地批給憑證的第 8/SATOP/97 號批示公佈後，直至今日，案卷的唯一進展是 2005 年 3 月 7 日承批公司其中一位股東 F 以“E 有限公司”常務董事身份提交的，擬將該土地與“C”及“K”之土地作共同利用之更改用途申請。

在此情況下，土地委員會認為在合同規定期間內沒有完成土地利用，加上 120 日的加重罰款期間及土地利用已中斷超過 90 日(承批公司在完成地基後沒有繼續工程)都是不可以不歸責於承批公司，根據批給合同第十三條款第一款 a)項及 c)項，這是引致失效的原因。

土地委員會於 2019 年 7 月 4 日舉行會議，經分析案卷後，並考慮到 2016 年 9 月 1 日第 273/DSODEP/2016 號建議書、2017 年 4 月 6 日第 136/DSO/2017 號、2017 年 12 月 5 日第

471/DSO/2017 號、2018 年 5 月 28 日第 140/DSO/2018 號報告書、2019 年 1 月 4 日第 002/DSO/2019 號建議書、2019 年 2 月 19 日第 045/DSO/2019 號及 2019 年 5 月 30 日第 150/DSO/2019 號報告書、2018 年 5 月 2 日第 44/DJU/2018 號、2018 年 12 月 5 日第 124/DJU/2018 號及 2019 年 5 月 22 日第 51/DJU/2019 號報告書以及行政長官於 2018 年 3 月 14 日在第 471/DSO/2017 號報告書和 2018 年 6 月 15 日在第 140/DSO/2018 號報告書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於 2016 年 10 月 7 日在第 273/DSO/2016 號建議書、2017 年 5 月 9 日在第 136/DSO/2017 號報告書、2019 年 2 月 12 日在第 002/DSO/2019 號建議書、2019 年 3 月 4 日在第 045/DSO/2019 號及 2019 年 5 月 31 日在第 150/DSO/2019 號報告書上所作的批示，土地委員會認為應根據有關批給合同第十三條款第一款 a) 和 c) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)和(二)項的規定，宣告題述土地的批給失效。土地委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金連利息澳門幣\$46,040,157.00 元歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十八條第一款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區。

此外，按照同一合同第十三條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，批給的失效須由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

Em 19/07/2019, o Senhor Chefe do Executivo proferiu o seguinte despacho:

“Concordo, pelo que declaro a caducidade da concessão, por arrendamento, a que se refere o Processo n.º 24/2019 da Comissão de Terras, nos termos e com os fundamentos do Parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 10 de Julho de 2019, os quais fazem parte integrante do presente despacho”.

Depois foi proferido o seguinte despacho:

第 28/2019 號運輸工務司司長批示

A 投資發展有限公司，總辦事處設於澳門...，登記於商業及動產登記局第...號，根據以其名義作出的第...號登錄，該公司為一幅以租賃制度批出，面積 2,782 平方米，位於澳門半島外港填海區，鄰近 C, X 地段 X 街區，標示於物業登記局第...號，以興建一座屬分層所有權制度，樓高 22 層，由兩幢塔樓座落於一座四層高，其中兩層為地庫的裙樓組成，作住宅、商業及停車場用途的樓宇的土地批給所衍生的權利的持有人。

鑒於上述承批公司沒有在規範批給的合同（下稱批給合同）第五條款第一款訂定的期限內履行利用土地的義務，該合同由經公佈於一九九七年一月二十九日第五期《澳門政府公報》第二組的第 8/SATOP/97 號批示作為憑證。

鑒於承批公司在書面聽證回覆中所陳述的理由，無法改變因可歸責於承批公司的原因不按合同訂定的條件利用土地而宣告批給失效的決定意向，故符合批給合同第十三條款第一款 a) 及 c) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款（一）項結合第二百一十五條規定的前提。

基於此，

運輸工務司司長行使《澳門特別行政區基本法》第六十四條賦予的職權，並根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條及第二百一十五條的規定，作出本批示。

一、茲公佈，行政長官於二零一九年七月十九日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一九年七月十日意見書，並按照批給合同第十三條款第一款 a) 及 c) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款（一）項的規定，土地委員會第 24/2019 號案卷所述該幅面積 2782 平方米，位於澳門半島外港填海區，D 地段 1 街區，標示於物業登記局第...號的土地的批給已被宣告失效。

二、基於上款所述的失效，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，A 投資發展有限公司無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

三、根據經第 7/2004 號法律、第 9/2004 號法律、第 9/2009 號法律及第 4/2019 號法律修改的第 9/1999 號法律第三十六條（八）項（1）分項以及由十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款 a) 項及第二十六條第二款 b) 項的規定，得於本批示公佈之日或倘隨後就該行為作出通知者，則得於通知之日起計三十日內就失效宣告的行為，向中級法院提出司法上訴。

四、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條第一款及第一百四十九條的規定，上述公司亦可於十五日內向作出行為者，即行政長官，提出聲明異議。

五、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第六十四條的規定，上述公司的代表可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路 33 號 16 樓的土地工務運輸局技術輔助處查閱土地委員會之該案卷，並可藉支付應繳金額，申請發出有關文件的證明、複製本或經認證的聲明書。

六、本批示即時生效。

二零一九年八月六日

運輸工務司司長 羅立文

Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 28/2019

Considerando que sociedade A-Comércio e Fomento Predial, Limitada, com sede em Macau, na ..., registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º ..., é titular do direito resultante da concessão, por arrendamento, do terreno com a área de 2 782 m², situado na península de Macau, na Zona de Aterros do Porto Exterior, doravante designada por ZAPE, junto ao C, identificado por Lote X Quarteirão X, descrito na Conservatória do Registo Predial, doravante designada por CRP, sob o n.º ..., conforme inscrição a seu favor sob n.º ..., para ser aproveitado com a construção de um edifício de 22 pisos, em regime de propriedade horizontal, compreendendo 2 torres assentes sobre um pódio com 4 pisos, 2 dos quais em cave, destinado às finalidades de habitação, comércio e estacionamento.

Considerando que a sobredita concessionária não cumpriu com a obrigação de realizar o aproveitamento do terreno no prazo estipulado no número um da cláusula quinta do contrato que rege a concessão, doravante designado por contrato de concessão, titulado pelo Despacho n.º 8/SATOP/97, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 5, II Série, de 29 de Janeiro de 1997.

Considerando que as razões justificativas expostas pela concessionária na resposta à audiência escrita não lograram alterar o sentido da decisão de declarar a caducidade da concessão por falta de realização do aproveitamento do terreno nas condições contratualmente definidas imputável à concessionária, estando portanto preenchidos os pressupostos previstos na alínea a) e c) do número um da cláusula décima terceira do contrato de concessão e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º, por força do artigo 215.º, ambos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

Assim,

Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 167.º e do artigo 215.º, ambos da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tornar público que por despacho do Chefe do Executivo, de 19 de Julho de 2019, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 2 782 m², situado na península de Macau, na ZAPE, identificado por Lote X Quarteirão X, descrito na CRP sob o n.º ..., a que se refere o Processo n.º 24/2019 da Comissão de Terras, ao abrigo das alíneas a) e c) do número um da cláusula décima

terceira do contrato de concessão e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 10 de Julho de 2019, os quais fazem parte integrante do referido despacho.

2. Em consequência da caducidade referida no número anterior, as benfeitorias por qualquer forma incorporadas no terreno reverterem, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a Região Administrativa Especial de Macau, sem direito a qualquer indemnização por parte da sociedade A-Comércio e Fomento Predial, Limitada, destinando-se o terreno a integrar o domínio privado do Estado.

3. Do acto de declaração de caducidade cabe recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância, no prazo de 30 dias, contado a partir da publicação do presente despacho ou da notificação do acto, se esta ocorrer posteriormente, nos termos da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, alterada pelas Lei n.º 7/2004, Lei n.º 9/2004, Lei n.º 9/2009 e Lei n.º 4/2019 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º, ambos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

4. A referida sociedade pode ainda reclamar para o autor do acto, Chefe do Executivo, no prazo de 15 dias, nos termos do n.º 1 do artigo 148.º e do artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

5. O processo da Comissão de Terras pode ser consultado pelos representantes da mencionada sociedade na Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sita em Macau, na Estrada de D. Maria II, n.º 33, 16.º andar, durante as horas de expediente, podendo ser requeridas certidão, reprodução ou declaração autenticada dos respectivos documentos, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas, nos termos do artigo 64.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

6. O presente despacho entra imediatamente em vigor.

6 de Agosto de 2019.

O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário.

*

第四部份：法理分析

2018年7月19日第671/2015號案內所作之落敗票聲明，其中的法理分析完全適用於本案，在此視為完全轉錄：

【 第四部份：法律分析】

I- 引言

澳門第一部《土地法》為7月5日第6/80/M號法律通過，之後經多次修改。在特區成立之後透過9月2日第10/2013號法律通過一部新之《土地法》（下稱《土地法》），並廢止之前的土地法。

《土地法》是一部很專門的法律，其中涉及不少公務範疇的專業概念，同時亦觸及公法，尤其是行政法的基本原理及原則，只有正確解讀其中的基本概念，再結合案件之具體事實，方能得出一個公正及可行之問題解決方案。

*

作為本案之第二助審法官，已多次對爭議之土地問題作出表決，我們先從立法者對法律解釋者所定之基本原理開始，澳門《民法典》第7條規定：

（審判之義務與遵守法律及法院裁判之義務）

一、法院及法官均為獨立，且僅受法律拘束。

二、法院不得以法律無規定、條文含糊或對爭議之事實有不可解決之疑問為藉口拒絕審判。

三、(……)

四、(……)。

第8條規定：

（法律解釋）

一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。

由此可知，法律之解釋及適用乃法律工作者之天職，這是不能迴避之問題。我們先看《土地法》內一些基本概念。

*

II - 批給行為的性質及特徵

1. 行政批給(concessão)是指由行政當局對原本由其直接使用或支配的資源透過一行政行為允許私人利用及發展，在批給內容上可以包括各種性質之行為及內容，例如合同，即不少內容仍透過雙方協商而達成一致的共識，並透過特定形式的文書記錄作實，作為雙方共同遵守的內容可。¹

《土地法》第 39 條規定：

一般職權

行政長官具以下職權：

- (一) 以租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地；
- (二) 以租賃方式批給農用土地；
- (三) 將公產土地作專用批給；
- (四) 許可土地批給的續期；
- (五) 許可修改批給，尤其是更改已批土地的用途和利用；
- (六) 因有償或無償的合夥、生前行為或繼承而應替換程序的當事人或移轉批給所衍生的狀況時，許可該等替換或移轉；
- (七) 許可已撥入公產的土地歸併為私產；
- (八) 許可全部或部分的轉租賃；
- (九) 對土地的臨時佔用予以許可、續期或廢止；
- (十) 將已撥作公共利益用途的土地交由公共部門和機構處置，以便該等部門和機

¹參閱《公共服務批給》(Concessão de serviços públicos)一書，Pedro Gonçalves, Almedina 出版社，1999 年版。

構按有關土地的特別用途予以使用。

2. 顯然，土地批給與利用就是一種典型的情況，在批給行為之後，一連串的行為仍需行政當局的配合，即一連串的補充給付及附帶的義務，仍需由行政當局作出及履行，否則承批人土地的利用權 (direito de aproveitamento) 根本無法行使。

例如:

- 承批人須獲街綫圖方能知道該地段的發展條件(例如建築高度);
- 承批人須提交多種發展計劃及圖則(例如結構、施工、水電等)，呈交行政當局審批，只有獲批准給後才能進行後續的工作。

- 承批人之後還須提交其他圖則請求主管部門審批。

- 如所有方案獲行政當局同意後才能申請施工准照 (licença de obra) 該准照亦有期限限制。

3. 由此可知，在土地批給的範疇內，並非一個批給批示或批給合同就完成工作；承批人就可以隨意發展有關土地，或直接言之，承批人不能完全按照自己的意願落實批給合同所定之內容。這些內容，尤其是義務，能否確切履行，絕大程度仍取決於行政當局的配合。獲批土地後，承批人並非完全自由及自決之開展工作。例如並非在批地上種一棵樹或挖一個井就實現批給之目的。

4. 如果因為批給而對批給方及承批人訂立一連串的規則及義務，而在行使權利及義務方面，須雙方共同合作方能落實，合同雙方皆須本著善意的態度履約，所謂「信約必守原則」(*pacta sunt servanda*) 亦適用於行政合同，行政合同亦是合同之一種，除受公法約束外，亦受民法之基本原則約束。

5. 關於這方面之內容，《行政程序法典》第 176 條的規定:

「(補充法例)

本法典未有明文規定者，行政法之一般原則適用於行政合同，而規範公共開支之法律規定，以及規範訂立公法上之合同之特定方式之規定，經作出必要配合後，亦適用於行政合同。

」

同一法典第 8 條關於善意原則亦規定:

「一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私

人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。」

由此可知，行政當局在履行職務時，尤其是履行行政合同所定之義務時受一套嚴謹的法律規範及原則約束，不能隨意作為、亂作為或不作為，否則須承擔由此產生之責任。

*

III - «土地法»規定之期間 (除斥期之問題)

《土地法》主要規範兩種期間：

- 1) - 土地批給之租賃期(或稱「批租期」) (prazo de concessão por arrendamento)；
- 2) - 土地之利用期 (prazo de aproveitamento)。

在第一種情況裏(批租期)裏分成臨時批給 (concessão provisória)及確定批給 (concessão definitiva)。

《土地法》第 47 條規定:

期間

- 一、租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。
- 二、其後的每次續期不得超過十年。
- 三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

第 48 條規定:

臨時批給的續期

- 一、臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。
- 二、如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況，則應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給可予以續期。

三、上款所指的申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期間亦須相同。

由此可知，土地的租賃批給期間為 25 年，這是一個由批給人與承批人達成的協議，而且明確載於行政合同內，當法律或合同內訂立時間或期間時，往往就易引發爭議，我們可以先看看關於期間的內容。

*

首先，在學理及法律上將失效期間 (caducidade) (中文常稱為「除斥期」) 分成兩種類型：

1) 一般除斥期 (caducidade-preclusão) (caducidade simples):

指權利人無在一個預定之期間內行使有關權利，單純時間的經過則導致權利消滅。立法者訂立這項措施之目的通常在於避免或壓止權利人的疏忽或怠慢，避免行政相對人對於行政當局給予的一種優惠，採取一種怠慢的態度。

2) 懲戒性除斥期(或稱懲「罰性除斥期」²) (caducidade-sanção):

指行政當局在將一種優惠狀況賦予行政相對人時，要求後者履行一些義務，採取一些行為或措施，如無在預定期內如此作為，則時間的經過引致這些優惠狀況消失，即權利失效。

在土地問題發生之初期，行政當局並無對《土地法》所定的失效期間作明確之定性，所以在工務範疇的文件內，似乎一律認為責任在於承批人，即後者有過錯而無利用有關土地，而法院後來就將《土地法》所訂的批租期認定為屬於一般除斥期 (caducidade-preclusão)，理據是只有法律明文規定之情況下才會出現懲罰性除斥期 (caducidade-sanção)！

這是否具說服力的理據？這是其中一個爭議點！

事實上，我們甚少見到立法者在文字上明確使用一般除斥期(caducidade-preclusão) 或懲罰性除斥期 (caducidade-sanção) 這些定性的術語，故很大程度上依賴法律解釋者及適用者去解

² 詳閱 Maria Fernanda Maçãs 之文章：「行政法內之除斥期(簡述)」第 131 頁，刊登在《Estudo em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa》第 II 卷，2005 年版，Coimbra Editora 出版社。

釋及定性，一如“期間”這個詞，可以是中間期間 (prazo dilatório)，也可以行為期間 (prazo peremptório) — 見《民事訴訟法典》第 95 條，屬於立法者明確界定及區分期間之性質之少有情況之一。

在《土地法》的層面上，一如上文所述，批給土地之後，並非一切工作已完成，並非由行政當局開出一張空白支票，由受票人(承批人)任意填寫，相反，一連串後續的補充及補足給付(義務)須雙方遵守及履行，從這個角度考慮，25 年的批給期是一個要求承批人履行義務的一個期間，同一時間行政當局亦負有一套義務，審批承批人提出的申請，而且在眾多環節內，如行政當局不履行其義務，直接導致承批人無法履行他本身的義務，所以我們不能簡單地認為 25 年的批租期間是一個一般性除斥期(caducidade-preclusão)。

如是者，如果在批給合同內，行政當局負有義務，而承批人亦負有義務，則雙方皆須善意作為，嚴格履行相關義務。換言之，如存在不履行之情況，則須判定是否有合理理由存在! 責任方誰屬? 過錯程度如何? 這是判定履合同事宜的基本原理及思維，亦是善意原則所定的基本要求(見《行政程序法典》第 176 條)。

換言之，必須考慮過錯的問題。如綜觀及分析所有問題後，發現過錯方為承批人，例如從無提出利用土地的請求，或中間採取一些拖延之措施，而行政當局又確切履行其應有的義務，在法定及合理期內期間內審批有關請求，在這種情況下，在完全責歸承批人的情況下，行政當局有義務宣告批給合同失效。相反，倘若認為過錯方在於行政當局，因為無確切履行批給合同所定之義務，則不應作出失效之宣告，這是善意履合同應有的基本態度，所謂「信約必守原則」。

葡萄牙著名行政法學家蘇樂治教授 (Prof. Rogério Soares) 在其《行政法》³ 一書中關於除斥期就知道：

“另一制度，其中時間也發揮作用的是“除斥期間” (caducidade)。法律常接受一權利 (direito) 之固有(各種)功能 (faculdades)、或權力 (poderes) 之行使，只可在一個期間內為之。期間過後而無任何行使之表示，則該權利消滅。

該制度之依據為：第一方面為保障肯定性 (certeza)，不行使權利之原因為何則在所不問。例提起一行政上訴或訴訟 (acção) 之權利失效，在其他某些利益之情況下，該制度之目的為遏止一種客觀之過失 (negligência objectiva)，為更有興趣、或更有能力之其他受益人在享用這些利

³ 中文版見澳門大學法學院出版之《行政法專集》2008 年，第 32 頁至第 33 頁。

益方面開闢路途。例：准照 (licença) 及特許 (concessão)。為此，似乎可指出，在失效制度上，正在關注與一待決之狀態 (pendência) 不相容之一種特殊公益：例如在行政司法上訴方面，要快速確定行政行為之利益；又例如實際使用執照 (licença) 及特許 (concessão) 所涉及之公益。

應該留意，此失效與上述懲罰性失效 (caducidade-sanção) 全無關係 - 後者體現在因擁有人之一個行為而喪失一個權利，有別於不行使權利之行為，尤其是不履行一負擔(或責任) (onus) 而引致。

消滅時效 (prescrição extintiva) 是時間發揮作用之另一形式 - 在《行政法》上亦適用。倘在某段期間內不行使一權利、法律(對該不行使之行為)授予消滅權利之效力，因對不作為作拋棄權利之推定，因而出現消滅時效。相對於失效 (caducidade) 而言，在實踐上有一個重要之分別：在時效方面 (prescrição)，容許有計算期間中止 (suspensão) 或中斷 (interrupção) 之原因 - 藉此排除上文所述資推定。”

*

歷史參考事件：關於期間性質之爭議

我們先看看一些例子，自古至今，當立法者在法律條文裏訂立一個期間，但沒有明確指出其定性時、常常引起判例上的爭議，甚至產生對立的觀點。

發生在葡萄牙的例子：

1 - 1925 年第 1662 號法律第 5 條第 8 款規定了一個六個月的期間，當年就引發爭議。這個 6 個月是指由出租人以承租人違約為基礎而提起的勒遷之訴，六個月是一個時效期間 (prescrição)⁴。〔註：時效期間是針對一些肯定及穩定之主觀權利狀況，透過時效希望盡快結束一種不清晰的狀態，故如權利人不在指定期間內行使，則推定權利人放棄其權利，所以是否真的存在權利人的過失需加以考慮。但失效或除斥期則指一些處於形成過程中的法律狀況(可以是形式權)，這個權利本來受時間限制，目的是確保法律的肯定性及安定性，所以不行使引致權利失效。〕在一般情況下，時效期間允許中斷或中止，而除斥期則不允許，但並非絕對。

2 - 葡萄牙最高法院在 1926 年 2 月 19 日的判決中認為供未成年人在成年後一年期內提出訴訟之期間是一個時效期間。

⁴ 見上引 Maria Fernanda Maçãs 之文章，第 103 頁；還有《A caducidade》(除斥期) 一書，作者 Aníbal de Castro，1984 年版，Petrony 出版社，第 51 頁及續後。澳門現行《民法典》第 293 條及第 320 條。

3- 葡萄牙最高法院在 1928 年 1 月 6 日之裁判中指出: 批准法律援助之訴訟不會對提出關於身份爭議之訴訟之期間產生中止或中斷之效力, 故不存在時效期間。

4- 葡萄牙最高法院在 1929 年 1 月 18 日之裁判中提出有別於一般見解之觀點, 認為提起優先權之訴之期間六個月是一個時效期間。

5- 葡萄牙最高法院 1929 年 5 月 4 日之另一個裁判中稱: 對於提起一個訴訟之期間認為不屬於時效期間, 而是除斥期⁵。自此在葡萄牙法律體系內正式引入除斥期這個概念。

6- 但在 1930 年 5 月 20 日之裁判中葡萄牙最高法院又無再區分上述兩個概念。

7- 後來葡萄牙最高法院在 1930 年 6 月 6 日之裁判中又指:

「無在一個期間行使有關權利而消滅該權利, 時間的經過不能視為時效, 一如《民法典》第 505 條的第一款所述, 這是一種除斥期, 法國人稱為 *déchéance*」。

8- 上述的分歧引致葡萄牙最高法院在 1933 年 4 月 18 日作出統一司法見解:

「法律訂立作提起訴訟之期間是一個時效期, 而非除斥期」⁶。

但上述司法見解被 1939 年的《民事訴訟法典》完全棄, 真正對時效期及除斥期進行劃分的是 1966 年的《民法典》(該法典當年亦引伸至澳門生效), 在法典內亦正式區分這兩個制度。

由此可知, 凡是涉及一個期間(時段)之內容, 最易引起不同的見解, 最易產生分歧, 看來《土地法》亦不例外。

*

IV - 土地的利用期

土地批出後, 接續就是利用及發展, 在這方面存在另一個期間: 土地之利用期。所謂利用就是指按批給合同之目的及用途在批給土地上完成定作物, 特別是興建一建築物, 並獲行政當局發出使用准照。這一點內容似乎爭議不大。

爭議點在於由開始利用土地及利用期間, 以至施工完成後, 行政當局及承批人在中間所作出之一連串行為及其產生之法律效果。

⁵ 法語稱為: *déchéance*, 在葡萄牙語內亦有學者稱為 *prazo de decadência*。

⁶ 關於這部份的內容, 可參閱 António Menezes Cordeiro 著之文章「葡萄牙法中之除斥期」, 載於《O Direito》一書, 第 829 頁。

關於這方面，《土地法》第 104 條規定：

利用的程序

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期

間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、為適用本條的規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期間的計算。

五、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

如上文所述(關於土地批給期)，在合同的約定的利用期內，無論承批人或批給人(行政當局)都有一連串的義務須遵守，須相互合作，否則難以實現合同之目的。所以明白到上引條文第 104 條第 5 款明確指出：在承批人無過錯的情況下行政當局應延長土地的利用期。

所謂延期是指：在行政合同即將到期之時，行政當局允許承批人在一個補充期間繼續開展某些活動。這是單方面改變合同條款的手法，將原定的期間延長一段時間，可以透過正式修改合同文本的方式進行，或透過信件往來而落實這方面的內容，當然前提是行政當局作出衡量及

判斷，一方面公共利益，另一方面承批人的利益，而且認為延期仍為謀求公共利益的最佳方法。如果行政當局判斷錯誤，足以導致其承擔責任。

在本案裏，是否有足夠法理作如此安排？事實上有：

1) - 《政程序法典》第 167 條規定：

(行政當局之權力)

除因法律規定或因合同之性質而不得作出下列行為外，公共行政當局得：

- a) 單方變更給付之內容，只要符合合同標的及維持其財政平衡；
- b) 指揮履行給付之方式；
- c) 基於公共利益且經適當說明理由，單方解除合同，但不影響支付合理之損害賠償；
- d) 監察履行合同之方式；
- e) 科處為不履行合同而定之處罰。”

2) - 本案的土地批給合同(見卷宗內第 173 及 174 頁)第 13 條亦規定：

第十三條失效

- 1 本合同在下述情況下失效：
 - a) 第八條所述之加重罰款完成；
 - b) 土地未被利用時，未經許可而變更土地利用目的；
 - c) 土地利用期中斷 90 天，有合理理由，且為第一立約人接受除外。

由此可知，合同本身要求行政當局因應個案及情節作出判斷，而非用單純時間的經過作唯一的考量。

在行政當局延長土地之利用期之問題上，似乎爭議問題不大，只要承批人無過錯，行政當局認為有合理理由，應該批准延長土地的利用期，這既符合公共利益，亦保障承批人的合法權益。爭議點在於：如果土地的利用期延長、且超出批租期 25 年，是否仍有足夠的法律基礎？ 這

是關鍵問題之一。

另外，「土地法」並無界定何謂利用，但可從條文中獲知如何界定有土地被利用，就是按實現批給合同之目的，而獲行政當局發出建築物之使用准照。

「土地法」第 130 條規定：

利用的證明

一、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實，而准照經在有關卷宗內註錄後，交還承批人。

二、如都市性土地或具有都市利益的土地的利用包括基礎設施，則該等設施由八月二十一日第 79/85/M 號法令所定的驗樓委員會進行查驗。

三、農用土地的利用由八月二十一日第 79/85/M 號法令所定的驗樓委員會進行查驗予以證實。

同一法律第 131 條亦規定：

確定批給

一、有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定。

二、如合同規定須履行特定義務有關批給方轉為確定，則在該等義務獲履行或在對履行義務提供擔保之前，不可進行有關轉換；而此項規定須在有關使用准照內載明。

如前所述，行政當局至今的立場就是：如承批人在合同所定之 25 年期內未利用土地，認為過錯方為承批人而宣告土地批給失效。而整個問題的核心在於 25 年這個間限，仿如一條“死綫”，有判決亦認為 25 年是“死綫”，更“極端地”認為不需要考慮有否過錯的問題，同時認為行政長官有義務宣告土地批給失效(更認為這是一個羈束權(poder vinculado))，而且無法律規範允許行政長官作出延期或續期之決定。

這是否符合土地法的規定及立法精神？是否為法理所容？這是另一個爭議所在。

*

V - 《土地法》之過渡性規定

關於在新《土地法》生效之前批出的土地，其第 215 條規定：

臨時批給

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

(一) 如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；

(二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；

(三) 如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。

《批給合約》第二條規定：

1. 有效批租期為 25 年，自本公證書訂立之日起計算。
2. 上款所定之批租期，按適用法律及所約定之條件，可以連續續期至 2049 年 12 月 19 日。

顯然，《土地法》第 215 條第 2 項對批給合同之內容作出保留：“不影響合同所作之約定”，而合同第 2 條第 2 款則稱按適用法律及所約定之條件，可以連續續期至 2049 年 12 月 19 日。

如果土地利用完成，批給已轉為確定批給，則續期的問題上，似乎承批人已不具資格申請，因而變成分層物業後，由分層所有人為所有權利人，如何申請續期？

所以合同中的續期應包括臨時批給期間的續期，當然透過雙方協議方能續期。如果其中一方認為不能續期，則應提出其理據。在這種情況下可能出現另一類訴訟，關於合同條款解釋之訴。

*

VI - 阻止宣告權利失效之現行制度

澳門《民法典》之有關規定，只要不與《土地法》相抵觸，亦適用於土地的批給事宜上。

澳門現行《民法典》第 322 條規定：

失效（對失效之有效訂定）

一、藉以設立有關失效之特別情況、或藉以變更或放棄有關失效之法律制度之法律行為，只要所涉及者非屬各當事人不可處分之事宜或並未對時效之法定規則構成欺詐，均為有效。

二、如對立約人之意思有疑問，有關時效中止之規定適用於失效之約定情況。

另外，《民法典》第 323 條亦規定：

（阻礙失效之原因）

一、唯在法定或約定之期間內作出法律或約定賦予阻卻作用之行為，方阻礙失效之發生。

二、然而，如有關期間係由合同定出或屬法律對可予處分之權利所定出之期間，則權利人應行使權利予以針對之人承認權利時，亦阻礙失效之發生。

事實上在批給期是透過雙方協議而達成的一個期間，而其中所涉及的利益皆為可處分之利益，所以上引條文亦適用於土地的批給事宜。

既然是透過土地的批給賦予承批人土地的利用權及發展權，無論是批給權或利用權，都受制於時間的限制，只有符合兩個條件的前提下，方能開始計算這些權利的期間：

- 1) - 權利存在；
- 2) - 具行使權利之條件。

由於不能按第 79/95/M 號法令取得有關地段街綫圖，還有其他補充資料及圖則，亦根本不可能行使土地利用權。

為此，如果認為土地批給期 25 年為一般除斥期 (caducidade-preclusão)，則應結合上引《民法典》第 321 條之規定，倘無條件行使土地利用權時，則不應開始計算批給期。

問題關鍵在於應自何時開始計算 25 年的批給期？

所以這 25 年期量並非一個數字年期，而是一個法律期間，即在實際上可能存在比 25 年更長的時間。

在本個案裏，完全具備上引法律條文所述的要件：例如上引已證明之事實：第 44 條

- (1) 期間由批給合同訂定；
- (2) 所涉及的事宜為可處分之內容(土地之利用)；
- (3) 其中一方(行政當局)作出承認另一方(承批人)利用土地的權利(例如接受申請及作出審議)。

2011 年承批人提交土地利用計劃，但行政當局並無適時作出決定。

顯然，行政當局承認承批人有該地區之土地利用權。最少至當時，仍不具備的條件宣告土地批給期屆滿：

如上文所述，“土地利用權”的內涵同行政當局一連串的補充給付有關，只有其履行一連串的義務，這個土地利用權方具行使的條件，尤其是：

- 發出街線圖；
- 審批各種圖則；
- 發出工程准照……等。

當行政當局不履行這些義務時，承批人根本不可能利用相關土地，故有關利用期亦不可能開始計算，否則行政當局就是出爾反爾，即不合作，不履行義務。但如果在此種情況下仍然開始計算及主張除斥期，實為法理不容。如出租人不將出租物業交予承租人，又或即使出租物交於承租人，但出租物不能提供其應有之功能給承租人享益，例如房屋長期漏水，或無水無電供應，而且由申請至安裝完成用了一年時間，但利用期為一年，難道完成安裝水電之日就是租賃合同到期之日？而且承租人還要按月支付租金？這明顯法理不容！

所以這種出爾反爾的行為，因自己行為令對方不能行使權利的狀況，但同一時間又主張除斥期，又不考慮過錯方責任，法理難容。

*

事實上，在履行審判職能時法庭知悉，在土地利用的爭議個案裏，存在著許多不同的情況，不同的實況，例如：

- 行政當局的證人在出庭作供時稱：在某些地段上或地區上，即使是2017年的今天，甚至2018的今天，政府亦無法批出發展的計劃，因為時至今天仍無關於該地段的規劃，故根本不知應批准的建築高度為何；

- 又或是政府在審批過程中提出許多超出法律規定的要求，致使雙方長時間就這些問題進行爭議，又或政府遲遲不提交相關協議的文本(例如批給合同的新文本)，致使無法落實變更的計劃；

- 另外一個更特別的情況為批出土地時土地仍未存在，因為行政當局要求承批人填海造地及造湖，一天這些工程未完成，根本不可能有土地供利用，屬於利用權所針對或已指向的標的物仍未存在(以當年為考慮)，試問如何自批給之日起純按算式方式計算25年的期間？

- 在這個問題上，有人會提出疑問：25年是一個很長的期間，為何承批人遲遲不利用土地？正如上文所述，每一個個案是一個案，當中包括許多因素，須逐個分析。但相反的問題，亦值得提出：對行政當局而言，25年亦是一個很長的期間，為何遲遲無一個關於該地段的城市規劃存在？在某些情況下時至今日亦沒有！

關於1966年《民法典》第329條的條文(相當於澳門現行《民法典》第321條)，葡萄牙著名法學家Baptista Machado教授在其著作書中(《文章集》第一卷第8頁)指出：

「第329條是指什麼權利？這是一個需有答案的問題，關於最後一個問題，似乎不可逃避的是：當執法者引述權利時，是指在法律上可以行使之權利，很明顯是在指一個具體的主觀，(或指主體)權利，源自一個具體事實。」

Menezes Cordeiro 教授寫道⁷：

「《民法典》第328條作出一個保留，將期間中斷及終止規則適用於除斥期。

例如在約定除斥期之情況裏第330條第2款：補充適用中止的效力。

⁷ 見上引之文章，第835頁。

一個明顯例子為《民法典》第 2308 條第 3 款：在主張遺囑無效或可撤銷事宜上，關於除斥權，就是典型的例子。

人們會問：阻止權利人提起訴訟之情況下，以及後來主張訴訟權失效，在無其他允許公證之規範之情況下，應引用善意原則，視訴訟是在權利受阻之狀況下提起。」

VII - 延期與續期之區分

另外一個問題為《土地法》是否允許續期？延期？首先，這個概念並非絕無被《土地法》的立法者所考慮及引用，事實上，在《土地法》之多處地方，立法者皆有提及延期或續期的概念。

續期 (renovação) 及延期 (prorrogação) 是兩個不同的概念。

延期是指將合同生效期延長，將原始憑據 (título) 的有效性期間延長。

續期以重新訂立一個新的有效憑據，同時維持主體、客體及憑據的條件不變。

有人指《土地法》對臨時批給不允許續期，即表示該法亦不允許延期，即允許給予承批人更多發展土地的時間。

該法第 104 條就規定：

利用的程序

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、為適用本條的規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期間的計算。

五、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

尤其是第五款，關鍵在於哪些情況是合理的情況而可以延長時間。

如上文所述，如利用期超出批租期 25 年，是否還可以給予補充時間？前提是行政當局的過錯而導致權利很遲才能行使！

這仍屬於合同的內容，按照合同法一般性原則，因債權人不合作，或不作出應作出之給付，而導致債務人不履行債務時，不應要求債務人承擔責任。

債權人應給予充分之合作(見 Baptista Machado 之作品,Braga 出版社, 第一卷, 1991 年,第 275 頁及續後)。

例如: 出租人不將出租物之鎖匙交予承租人, 致使後者不能享受物之用益, 不能將此責任由承租人承擔。

同樣例子, 某人承租酒店一客房, 抵達時出租方無將房鎖匙或房卡交予出租人, 又或整幢酒店無水無電供應, 或又發生重大事件致使客人無法入住, 在這種情況下, 出租人依然收取房租? 於理不合。

*

《土地法》多處地方皆提及可以申請續期或延期, 前提是承批人無過錯, 換言之, 行政長官必須考慮過錯而作出決定。由此可知, 批給期及利用期都應是懲罰性除斥期。

如果認為是一個一般性除斥期, 即任何情況下不能續期, 但為何立法者允許承批人可以申請續期? (《土地法》第 48 條第 2 款) 難道因為申請人提出的申請就改變這個期間的性質? 令其由一般除斥期變成為懲罰性除斥期? 並不合邏輯!

相信這亦非立法者之原意，否則，承批人只需提交申請(不論理由成立與否)，皆足以改變這個除斥期的性質，由一般性除斥期變為懲戒性除斥期? 不合理! 變相將決定權交予承批人行使，這與製定《土地法》的原意背道而馳。

*

最近公佈的一篇文章(題為：「土地租賃批給與地上權」，刊登在《科英布拉法學院學報》，第 XCV 期，2019 年，第一卷，第 48 頁及續後)，作者為澳門大學法學院副院長 Garcia 教授，其中對土地法所引起的複雜問題作出深入探討，在土地批給宣告失效事宜上，其結論與我們的觀點相若，只是角度略有不同。該教授寫道⁸：

“(…)

Não obstante, a Administração, invocando o decurso do prazo concedido para a edificação, sem que a mesma estivesse concretizada, declarou a caducidade das concessões por arrendamento. Quanto ao facto de, nas situações de que agora curamos, a não realização da construção se dever à suspensão, imposta pela própria Administração, de análise dos projectos e de emissão das competentes e imprescindíveis autorizações, a Administração afasta a sua consideração, invocando estar vinculada à declaração de caducidade.

Temos então esta situação: por um lado, a Administração suspende

⁸ Num trabalho recentemente acabado e publicado (*cf.* *Concessão pro arrendamento e direito de superfície*, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, XCV-2019, Tomo I, pág. 48 e seguintes), de autoria do Dr. Prof. Augusto Garcia, subdirector da Faculdade de Direito da UM, em que abordou toda esta problemática jurídica complexa suscitada pela Lei de Terras da RAEM, avançando com as conclusões semelhantes às nossas, em matéria de caducidade prevista na lei de terras, apesar de ser numa perspectiva ligeiramente diferente.

a apreciação dos planos de construção dos concessionários por arrendamento, e em consequência não emite as necessárias e competentes autorizações e licenças, impedindo de facto o exercício do direito a fazer a obra, que, contratualmente, outorgara aos concessionários; por outro, imputa-lhes a não realização da construção no prazo contratualmente acordado e declara a caducidade da concessão, o mesmo é dizer do direito a fazer a obra. Por um lado, impede-lhes o exercício do direito e, por outro, verbera-lhes o não exercício! A violência parece evidente.

Tendo em conta que o não exercício do direito a fazer a obra resultou de facto da Administração, verifica-se uma causa de suspensão do prazo de exercício do direito, nos termos do n.º 1 do art.º 313.º do Código Civil de Macau. Aqui se refere que a suspensão é determinada “por motivo de força maior”, sendo que por tal entendia Vaz Serra “o obstáculo absoluta e objectivamente invencível, para o titular, com a diligência dele exigível segundo as circunstâncias.”⁹ Por outro lado, e como explica António Menezes Cordeiro¹⁰, Vaz Serra abdicou da distinção “caso de força maior” e “caso fortuito” a favor da construção romano-germânica da impossibilidade¹¹. Força maior continua a surgir no Código Civil, mas por deficiência na revisão¹². O que está em causa são as mesmas situações a que se referem os art.ºs 779.º e

⁹ Adriano Paes da Silva Vaz Serra, *Prescrição extintiva e caducidade*, BMJ, n.º 106, p. 178.

¹⁰ *Tratado de direito civil português*, V, *Parte geral. Exercício jurídico*, 2.ª ed.ª rev. e act., Almedina, 2015, p. 226.

¹¹ Antunes Varela, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de Janeiro de 1983*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 119.º ano, 1986-1987, n.º 3750, pp. 274 e 275.

¹² Menezes Cordeiro (2015), *ib.*

seguintes e 790.º de Macau¹³. Por conseguinte, casos em que o titular do direito se vê impossibilitado temporariamente, por razões que lhe não são de todo imputáveis, de exercer o seu direito¹⁴.

Em certas situações, os concessionários por arrendamento viram-se impedidos de exercer o seu direito a fazer a obra, nos termos contratualmente acordados, por factos da Administração (*factum principis*¹⁵), aos quais são completamente alheios, e que não podiam de todo em todo ultrapassar. Por conseguinte, em tais casos verifica-se uma situação de absoluta invencibilidade pelos concessionários do obstáculo criado pela Administração à realização do aproveitamento (*vis cui resisti non potest*)¹⁶. Pelo que se tem de entender que se verificam “motivos de força maior” que impediram os concessionários de exercerem o seu direito, para efeitos do n.º 1 do art.º 313.º do Código Civil de Macau.

Mesmo que se considerasse que a noção de *motivo de força maior* não abrange estas situações, o que, como acabámos de ver, não pode merecer dúvidas¹⁷, ainda assim sempre seria aplicável o n.º 2 do art.º 313.º do

¹³ Correspondentes aos art.ºs 790.º e seguintes e 801.º do Código Civil de 1966, respectivamente (Antunes Varela, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de Janeiro de 1983*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 119.º ano, 1986-1987, n.º 3750, p. 275).

¹⁴ Menezes Cordeiro (2015), ib.

¹⁵ Antunes Varela, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de Janeiro de 1983*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 119.º ano, 1986-1987, n.º 3750, p. 274.

¹⁶ Ib.

¹⁷ O *factum principis* representa um exemplo clássico de caso de força maior (ib.). Sobre o facto do príncipe, vide Cláudia de Moura Alves Saavedra Pinto, O facto do príncipe e os contratos administrativos, Almedina,

Código Civil de Macau¹⁸. Na verdade, e a despeito deste n.º 2 mencionar o dolo da contraparte, entende-se que o mesmo é aplicável para o caso de, podendo embora não ter existido dolo da contraparte, ainda assim lhe ser imputável a não observância pelo devedor do prazo fixado, se a alegação da prescrição/caducidade pelo credor ofender a boa fé¹⁹.

Nas situações que temos em vista, o não exercício do direito a fazer a obra pelos concessionários ficou a dever-se a actos da esfera da Administração (*factum principis*), insusceptíveis de serem impedidos pelos concessionários. Por conseguinte, o não aproveitamento do terreno, i.e. o não exercício do direito a construir dos concessionários, é imputável à Administração, repugnando que venha agora invocar a caducidade do direito, que ela própria impediu fosse exercido. Nestas circunstâncias, ofende, pois, a boa fé a invocação pela Administração da caducidade²⁰. Pelo que se deve considerar, nos termos do art.º 313.º do Código Civil de Macau, que o prazo da concessão por arrendamento, o mesmo é dizer o prazo para o exercício do direito de superfície, na modalidade do direito a fazer a obra, se encontra suspenso, pelo menos a partir do momento em que ocorreu o dia em que se

Coimbra, 2012, *passim*, e para as várias posições da doutrina portuguesa, pp. 47, ss.

¹⁸ Aliás, Menezes Cordeiro (ib., p. 227) considera que esta hipótese já resultava do n.º 1, sendo, pois, caso de força maior, dentro do seu entendimento de que o que ali está em causa é a impossibilidade temporária e absoluta de exercício do direito pelo titular.

¹⁹ Adriano Vaz Serra, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9 de Fevereiro de 1971*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 105.º ano, n.º 3467, p. 28; id., *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 5 de Dezembro de 1972*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 107.º ano, n.º 3515, p. 25, nota 2.

²⁰ Lembrando Lutero: a Administração invoca o calendário contra a moral e a justiça.

iniciou o terceiro mês que antecede o fim do prazo.

Por conseguinte, e contrariamente ao que tem sido o entendimento da Administração, em tais situações não ocorreu a caducidade da concessão. O respectivo prazo está suspenso, nos termos do art.º 313.º do Código Civil de Macau, aplicável por força do n.º 3 do art.º 1427.º do mesmo código, ambos por sua vez convocados *ex vi* do art.º 41.º da Lei de Terras.

A suspensão do prazo da concessão, resultante da aplicação do art.º 313.º do Código Civil de Macau, por força do n.º 3 art.º 1427.º do mesmo código, apenas funciona nos últimos três meses do prazo, pelo não permite satisfazer os interesses dos concessionários, pois que a edificação dos imóveis não é possível concretizar-se em tão curto, curtíssimo prazo.

O Professor Vaz Serra, atendendo a que em certas situações a solução do art.º 313.º do Código Civil de Macau²¹ podia não ser suficiente, dando como exemplo o caso em que o titular se tenha visto impedido por grande parte do tempo de exercer o seu direito, privando-o praticamente do prazo²² – como sucede relativamente a muitas das situações que aqui temos em vista –, ensinava que se devia “considerar suspensa a prescrição (ou a caducidade (...)) enquanto durar o impedimento (...) ou (...) reconhecer ao titular, uma vez cessado o impedimento, o prazo razoavelmente necessário

²¹ Vaz Serra referia-se, obviamente, ao correspondente preceito do Código Civil de 1966, o art.º 321.º.

²² *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de Novembro de 1963*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 97.º ano, n.º 3276, p. 234.

para o exercício do direito.”²³

Transpondo, com as necessárias adaptações, a lição de Vaz Serra para as situações aqui discutidas, ter-se-á de aceitar que o prazo se encontra suspenso, a partir do momento em que a Administração suspendeu a apreciação dos empreendimentos imobiliários, ou que o mesmo seja protraído pelo tempo que, de acordo com a boa fé²⁴, seja adequado à realização e conclusão da obra.

Este protraimento do prazo da concessão, pelo período correspondente àquele em que o concessionário se viu impedido de aproveitar o terreno por decisão do Governo, segundo Marcello Caetano ²⁵, verdadeiramente não representa nem suspensão, nem ampliação do prazo acordado, mas tão-só a compensação do prazo suprimido. A Administração

²³ Vaz Serra, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de Novembro de 1963*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 97.º ano, n.º 3276, p. 234; id., *Anotação ao Ac. STJ, de 5 de Dezembro de 1972*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 107.º ano, n.º 3515, p. 27.

²⁴ Que é um princípio geral de direito administrativo (art.º 8.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo de Macau, aprovado pelo D/L n.º 57/99/M, de 11 de Outubro). Para as consequências da invocação da boa fé nos contratos administrativos, dentro da prevalência a ser dada à execução do contrato, que pode levar à “modificação equitativa das condições do contrato ou à sua adaptação/renogociação/reajuste equitativo de cláusulas em função de diferentes (e determinantes) circunstâncias”, vide Licínio Lopes Martins, *Empreitada de obras públicas: O modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 726, ss.

²⁵ (1974), pp. 398 e 399.

não dá mais prazo, nem tão-pouco o amplia, mas tão-só respeita o prazo que acordou com o concessionário, compensando, em espécie, os dias de que privou a contraparte²⁶.

Ensinava também Vaz Serra que se a *caducidade* for arguida por quem lhe deu causa que a respectiva invocação pode ser paralisada por abuso de direito²⁷. Em tal situação, estar-se-á perante um manifesto exercício inadmissível de posições jurídicas. A Administração não permite que o aproveitamento se realize dentro do prazo acordado, e depois invoca a mesma falta de aproveitamento dentro prazo contratual que provocou, para considerar extinta por caducidade a concessão. Ora, entende-se que quem com a sua actuação obsta ao exercício tempestivo do direito do titular, e vem depois invocar a caducidade desse direito, procede contra a boa fé, podendo o titular opor-lhe a referida objecção, com o efeito de ao titular ser concedido o tempo adequado segundo as circunstâncias para o exercício do direito²⁸. Não obstante, e considerando que a caducidade do direito de superfície se não verificou, a invocação da mesma pela Administração sempre deverá ser afastada.

Estando em causa contratos administrativos, a mesma solução, compensação do prazo suprimido, resultará do funcionamento do princípio do

²⁶ Ib.

²⁷ Adriano Vaz Serra, *Anotação ao Ac. STJ, de 9 de Fevereiro de 1971*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 105.º ano, n.º 3467, pp. 27 e 28.

²⁸ Vaz Serra, *Anotação ao Ac. STJ, de 9 de Fevereiro de 1971*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 105.º ano, n.º 3467, p. 28; *anotação ao Ac. STJ, de 5 de Dezembro de 1972*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 107.º ano, n.º 3515, p. 25.

(re) equilíbrio económico-financeiro do contrato²⁹. Quando, “de forma superveniente, a execução do contrato é afectada pela ocorrência de algum acontecimento –, cuja causa seja devida a uma intervenção unilateral do contraente público por razões de interesse público (ou de outra entidade pública estranha ao contrato – por exemplo, do legislador), ou que aquela seja devida a facto exterior à vontade das partes, não podendo estas evitar a sua ocorrência ou controlar/mitigar as suas consequências, deverá fazer-se apelo ao instituto do (re) equilíbrio económico-financeiro do contrato (...)”³⁰.

O modo de repor o equilíbrio económico-financeiro do contrato passará também pela restituição *in natura* do tempo suprimido aos concessionários³¹. Na verdade, um dos modos correntes de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato é a prorrogação do prazo das

²⁹ Sobre este princípio geral de direito administrativo (Lopes Martins, p. 688) e as suas virtualidades, vide o autor citado, *passim*, e pp. 531, ss.

³⁰ Lopes Martins, p. 635.

³¹ A lei privilegia a reconstituição natural, como critério da obrigação de indemnização (art.º 566.º do Código Civil de Macau): i.e., a reposição da situação tal qual seria caso não se tivesse verificado o evento danoso (João de Matos Antunes Varela, *Das obrigações em geral*, vol. I, 7.ª ed.ª, Almedina Coimbra, 1991, pp. 902). Ora, se não se tivesse verificado a intervenção impeditiva da Administração, o interessado teria disposto do prazo ainda existente ao momento daquela intervenção para o exercício do seu direito de superfície. Por conseguinte, reconstituir a situação que existiria, caso não se tivesse verificado a intervenção impeditiva da Administração, passa por se conceder ao interessado o prazo que lhe foi suprimido por aquela intervenção.

prestações ou da vigência do contrato³². (...)”

*

第五部份：結論

綜上所述，本個案存在多處法律相悖之處，其中包括：

一、土地批給合同包含兩個核心元素：狹意之批給—指行使當局之權力，單方設定一些基本內容，原則上不允許另一方變更，例如批准行政相對人使用公共資源（在特定條件下），這永遠都是由行政當局掌握的權力，從不會發生私人對政府作出批給。因為批給是統治權的一種體現。

另一個就是合同之元素，它源自立約雙方之合意(共識)而達成之一種協議，關於這部分之內容，在不抵觸行政法基本原則的前提下，仍然受合同法的基本原則約束，信約必守原則，善意履行協議，對應給付等這一系列原則仍然是行政合同（土地批給合同就是其中一種）的規範性準則，雙方當事人仍須遵守。

葡萄牙行政法學院教授 Prof. Marcelo Rebelo de Sousa 在其《行政法總論》（*Direito Administrativo Geral, Tomo III*）³³一書中，關於履行行政合同同時應遵守的基本原則及規範時就指出：

³² Lopes Martins, pp. 582, ss, 620, ss, 630, e notas 1022 e 1023, 632, e nota 1028, 634). Diríamos apenas, e seguindo Marcello Caetano ((1974), pp. 398 e 399), que nos casos que aqui se tem em vista, talvez em boas contas se não deva falar de prorrogação ou ampliação do prazo do contrato, mas apenas de compensação do prazo suprimido; de compensação em espécie, como expressivamente dizia Marcello Caetano (ib.), do prazo suprimido.

³³ D. Quixote, 2ª edição, 第 402 頁及續後。

“ 行政合同之履行受制於行政活動之各項基本原則，法律特別強調善意原則，謀求公共利益原則，及合法性原則，權利及義務雙方皆須遵守。」

履行行政合同之特別原則包括「個人執行原則(princípio da execução pessoal)，雙方合作原則 (princípio da colaboração recíproca)，及共同關係人保護原則 (princípio da protecção do co-contratante ……»。

二、 在訂立行政合同後，如基於公共利益之需要，立法者仍然承認行政當局享有一個超然的權力，正因為如此，立法者在《行政程序法典》第 167 條中規定：

第一百六十七條

(行政當局之權力)

除因法律規定或因合同之性質而不得作出下列行為外，公共行政當局得：

- a) 單方變更給付之內容，只要符合合同標的及維持其財政平衡；
- b) 指揮履行給付之方式；
- c) 基於公共利益且經適當說明理由，單方解除合同，但不影響支付合理之損害賠償；
- d) 監察履行合同之方式；
- e) 科處為不履行合同而定之處罰。

這一條條文清楚反映出作為行政合同之其中一方之立約人 - 行政當局，其地位超然，在某方面凌駕於私人立約人之上，但並非全無代價，例如如行政當局單方變更合同內容，同時影響另一方立約人之財政平衡(即造成大幅度之財政超支，而且不合理)，行政當局雖然為了公共利益可單

方變更合同內容，但須作出賠償。這一點明顯體現出行政當局有足夠權力及手段去謀求及實踐公共利益。

三、如果說在整個履行批給合同之過程中承批人有過錯，行政當局亦有過錯！而所用的處理手法亦不符合決定原則（見《行政程序法典》第 11 條），亦違反善意原則（同法典第 8 條）。事實上，在土地等待發展的過程中發生一系列的事件，尤其是：

“20. 合同第五條款訂定，於有關批示公佈在《澳門政府憲報》當日起計 30 個月內要進行土地的利用，即該利用應於 1999 年 7 月 29 日完成。

21. 此外，作為承批公司必要的附加義務(特別負擔)是在納入公產的地塊上興建基礎設施(參閱第六條款)。

22. 根據合同第九條款，合同的溢價金為澳門幣 46,040,157.00 元，該款項已於 2015 年 12 月 15 日全部繳清。

23. 土地標示於物業登記局第...號，其權利以“A”的名義登錄於第...號。

24. 透過 1997 年 10 月 20 日收件編號 T-3826 申請書，“A”表示標示於物業登記局第...號的土地仍以“C”的名義登錄，因此請求修改批給合同，以便在其內註明“C”亦放棄該土地的批給。

25. 於 2005 年 3 月 7 日，F 以“E 有限公司”常務董事的身份，而非以“A”股東身份，遞交一份修改用途申請(收件編號 T-1561)，擬將 X 地段與“C”和“K”的土地作共同利用，以興建一大型項目(海洋計劃)。

26. 2005 年 6 月 13 日“A”大股東 B 的其中一位繼承人 G 透過收件編號 3043 向行政長官遞交申請書，表示從傳媒才得悉該更改用途的申請，並表示其不同意“海洋計劃”所指的利用，還請求澳門特別行政區政府在“A”股東之間達成共識之前不要跟進該計劃。

27. 土地工務運輸局於 2015 年 12 月 30 日透過第 1054/507.04/DSODEP/2015 號公函通知“A”，會被科處合同規定的處罰，例如罰款、宣告合同失效或解除合同，因此，為進行分析，要求承批公司遞交被視為可充分解釋不履行合同的資料及附加文件。

28. 為回覆上述公函，“A”由其經理 I 代表，於 2016 年 2 月 2 日透過收件編號 18562/2016 提交了一份申請書，對不履行合同作出解釋，並承諾遵守合同的規定和請求延長土地利用期間 72 個月及不要宣告批給失效。

29. 為了跟進該申請，承批公司於 2016 年 2 月 11 日申請發出規劃條件圖，土地工務運輸局城市規劃廳編製了 2016 年 6 月 7 日第 516/DPU/2016 號報告書，按照該局局長於 2016 年 6 月 15 日在該報告書上所作的批示，要求該局的土地管理廳就案卷的情況提供資料。因此，並沒有發出該土地的新規劃條件圖。

30. 承批公司於 2016 年 7 月 28 日遞交一份新的申請書(收件編號 107864/2016)，當中除重複之前申請書的內容外，還強烈要求延長土地的利用期間多 72 個月、不科處罰款和不宣告批給失效，並強調 B 繼承人之間的欠缺共識影響到公司的正常運作，這是構成土地不能利用的其中一個原因。

31. 由於承批公司指出最大股東 B 繼承人之間對財產分割欠缺協議是土地不能利用的主因，一直影響公司的正常運作，因此，土地管理廳透過 2016 年 9 月 1 日第 273/DSODEP/2016 號建議書，建議以如下方式繼續案卷：去信承批公司，要求其就案卷提供能確實解釋的附加文件，證明財產分割的問題確實是令土地不能在規定期限內進行利用的主因，且承批公司無須就該事實承擔責任；若承批公司不能於期限內提供上述的文件，又或該等文件不足以作為土地不能在批給合同第五條款規定的期限內進行利用的合理解釋，視為不履行合同，即構成不在規定期限內利用土地，若是歸責於承批公司，根據第 8/SATOP/97 號批示第十三條款的規定，便構成導致批給失效的原因，因此，具備條件宣告批給失效。運輸工務司司長於 2016 年 10 月 7 日作出批示，同意該建議書第 19 點的建議，因為該等文件並不是重要的。”

四、 在不具備發展土地的客觀條件下(例如：繼承案未解決)，如何要求承批人發展土地？再加上按《民法典》第 323 條之規定，一方承認另一方權利時，亦阻止宣告權利失效。

五、 從上文第 24 點及第 25 點的事實中可得知，97 年承批人提出申請，行政當局一直無跟進，後來在 2005 年再提出申請，這個環節行政當局完全無責任？

一如我們所強調，在批給合同內，批給方與承批方皆有主給付及輔助給付之義務，特徵在於雙方以合同及法規為基礎互相合作及善意履行有關規定，有別於在一般情況下向行政當局提出的單獨請求。

六、 行政當局的建議書整個篇幅以承批人有過錯為前提，行政當局無過錯，故建議將批給宣告失效，我們認同這種思維方式(須考慮過錯的問題)，但不認同建議書的結論內容，因為承批人並非是唯一的過錯方，

而行政當局亦有責任，如前文分析般，因為行政當局的過錯及拖延，例如無城市規劃或更改該區域的規劃，導致承批人未能開展土地的利用，而承擔責任方應為行政當局。

七、按上文分析及結論，《土地法》第 47 條的規定之批給期，我們認為是懲罰性除斥期，如因行政當局之過錯，無履行相關義務導致承批人無條件展開土地之利用，則可以延期，但決定權由行政當局掌握。本案就是一個典型的情況。

八、按照《民法典》第 323 條之規定，當行政當局作出任何體現其承認承批人有權利用土地時，行政當局會被阻止宣告土地利用權之失效。

九、續期及延期是兩個不同概念，法律不允許續期，並不表示不可延期，尤其是補償因行政當局因而拖長之時間。³⁴

十、立法者在《土地法》第 104 條第 5 款內明確使用“過錯”這個概念，即要求行政當局必須考慮未能在指定期內利用土地的原因誰屬，如為行政當局，後者應承擔責任。

*

據上論結，在尊重不同見解的前提下，在不妨礙對本案涉及之問題作更深入研究之情況下，按照卷宗所載之資料及證據，由於有關批示違反法律規定及違反善意原則及平等原則，應撤銷行政長官宣告本案土地批給失效之批示。

2020 年 6 月 4 日。

落敗票聲明之法官

³⁴—如足球比賽，在不改變 90 分鐘完場的前提下，如因各種原因導致浪費了時間(例如球員受傷、球迷入場搗亂)，應作出時間上的補償。

馮文莊