

**Processo n.º 354/2017**  
**(Autos de recurso contencioso)**

Data: 7/Maio/2020

Descritores:

- **Lei de Terras**
- **Falta de verificação de condições legais para suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos, prorrogação ou renovação da concessão provisória; nem condições para nova concessão ou para troca de terrenos concessionados por outros**

**SUMÁRIO**

A concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente.

As concessões provisórias não podem ser renovadas, salvo a seguinte exceção: a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto.

No caso em apreço, os arrendamentos são válidos até 31.7.2016.

Pode haver lugar a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere

justificativo, mas neste caso também nunca pode ultrapassar o prazo de concessão por arrendamento a que se alude no artigo 47.º da Lei de Terras.

A atribuição de novas concessões por arrendamento é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado.

As entidades privadas só podem requerer a troca dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado, de que são titulares e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis.

Não se verificando as condições legais para suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos, prorrogação ou renovação da concessão provisória; nem as condições para nova concessão ou para troca de terrenos concessionados por outros, não merece reparo o acto recorrido.

O Relator,

---

Tong Hio Fong

**Processo n.º 354/2017**  
**(Autos de recurso contencioso)**

Data: 7/Maio/2020

Recorrentes:

- Sociedade de Investimento Imobiliário Cheng Keng Van, S.A. e outras nove sociedades

Entidade recorrida:

- Chefe do Executivo

**Acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:**

**I) RELATÓRIO**

Sociedade de Investimento Imobiliário Cheng Keng Van, S.A. e outras nove sociedades, com sinais nos autos, inconformadas com o despacho do Exm.º Chefe do Executivo, de 10.3.2017, que:

- indeferiu o pedido de suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos denominados lotes C1, C3, C4, C5, C6, C8, C9, C10, C11 e C17, situados no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, e lotes D2 e D5, situados no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona D, e de prorrogação do mesmo por 10 anos, bem como de renovação da concessão provisória por 10 anos;

- indeferiu o pedido da nova concessão dos terrenos concessionados nas Zonas C e D, com dispensa de concurso público a favor de cada concessionária, após declaração de caducidade dos mesmos em 30 de Junho de

2016;

- indeferiu o pedido subsidiário da troca de terrenos concessionados por outros situados em zona adjacente com a mesma área e igual capacidade de construção,

interpuseram o presente recurso contencioso de anulação, formulando na petição de recurso as seguintes conclusões:

“1. As Recorrentes são, respectivamente, titulares dos lotes C1, C3, C4, C5, C6, C8, C9, C10, C11 e C17, situados em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C.

2. É objecto do presente recurso contencioso o Despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo, de 10 de Março de 2017, exarado na Proposta n.º 013/DSO/2017, que indeferiu o pedido de suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos denominados lotes C1, C3, C4, C5, C6, C8, C9, C10, C11 e C17, situados no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, e lotes D2 e D5, situados no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona D, e de prorrogação do mesmo por 10 anos, bem como de renovação da concessão provisória por 10 anos, o pedido da nova concessão dos terrenos concessionados nas Zonas C e D, com dispensa de concurso público a favor de cada Concessionária, após declaração de caducidade dos mesmos em 30 de Junho de 2016, bem como o pedido subsidiário da troca de terrenos concessionados por outros situados em zona adjacente com a mesma área e igual capacidade de construção.

3. A Nam Van, como concessionária originária a quem foram entregues os lotes de terreno em causa por 25 anos, construiu todas as infraestruturas necessárias, designadamente os aterros, os dois lagos artificiais com uma ilha ecológica, diques e parques de estacionamento para uso público e do Governo, bem como as importantes vias

rodoviárias, procedendo ainda ao desvio de todos os esgotos que eram directamente despejados na zona da Praia Grande.

4. As recepções provisórias das infraestruturas da Zona da Baía da Praia Grande foram realizadas em final de 1999, data em que os lotes de terreno em questão se tornaram tecnicamente existentes, tendo as respectivas recepções definitivas sido efectuadas em Dezembro de 2001, data a partir da qual os lotes de terreno puderam começar a ser aproveitados e desenvolvidos.

5. A Administração também entendeu que os lotes de terreno em causa não podiam, de forma alguma, ser aproveitados antes do ano de 1999, pelo que foram revistos os contratos de concessão, sendo prorrogados os prazos de aproveitamento dos lotes de terreno por 72 meses, contados a partir de 18 de Agosto de 1999.

6. Por Despachos n.ºs 80/2001, 81/2001, 82/2001, 83/2001, 84/2001, 85/2001, 86/2001, 87/2001, 88/2001 e 90/2001, todas de 5 de Setembro de 2001, do STOP, foram autorizadas as transmissões onerosas, a favor das ora Recorrentes, dos direitos resultantes da concessão por arrendamento dos supra identificados lotes de terreno.

7. Após discussões e negociações com o Governo sobre o desenvolvimento da Zona da Baía da Praia Grande, as ora Recorrentes começaram a apresentar novos estudos prévios para o aproveitamento dos lotes de terreno, tendo esses estudos prévios sido considerados passíveis de aprovação.

8. Todavia, por Despacho do Chefe do Executivo n.º 248/2006, foram revogados os Regulamentos dos Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande aprovados pela Portaria n.º 69/91/M, fazendo com que os procedimentos de revisão dos contratos de concessão dos lotes de terreno em causa não tivessem sido concretizados.

9. A DSSOPT comprometeu-se a proceder à revisão dos contratos de concessão dos lotes em causa, bem como à aprovação dos pedidos de prorrogação dos

prazos de aproveitamento após a aprovação do plano de reordenamento das Zonas C e D do Fecho da Baía da Praia Grande.

10. Em 2010, foi iniciada uma auscultação pública para um concurso de ideias sobre o futuro plano urbano do Fecho da Baía da Praia Grande, tendo obtido 19 propostas para o efeito, isto significa que a Administração não tinha qualquer noção sobre o novo plano de intervenção urbanística das Zonas C e D do empreendimento designado por “Fecho da Baía da Praia Grande”, necessitando de recorrer a consultas públicas para concretizar tarefa que era da sua exclusiva responsabilidade.

11. Independentemente das várias interpelações à Administração, feitas por partes das Recorrentes, o certo é que o plano urbanístico do Fecho da Baía da Praia Grande não foi aprovado até à data do termo das concessões previsto nos respectivos contratos.

12. A caducidade sancionatória é decretada em razão de uma omissão fundada na culpa, ou seja, de uma atitude (omissiva) em não exercitar o direito no prazo devido por culpa do respectivo titular, enquanto a caducidade preclusiva carece somente do facto objectivo simples que é o passar do tempo, o decurso do prazo legal ou contratualmente estabelecido.

13. Assim, incumbe à Administração o poder-dever de avaliar, ponderar e decidir a declaração, ou não, da caducidade, no sentido de apurar se se encontram verificados os pressupostos de facto e de direito da caducidade – legais, regulamentares ou contratuais.

14. A caducidade sancionatória só se justifica no caso de incumprimento de obrigações essenciais e se o incumprimento for imputável ao sujeito privado/particular.

15. Pela simples leitura dos artigos 44º e 52º da Lei de Terras, podemos ver que a declaração de caducidade da concessão provisória exige dois pressupostos: (i) o decurso do prazo fixado; e (ii) a diligência contratual do concessionário no cumprimento das cláusulas de aproveitamento mínimo.

16. Ou seja, para além de simples decurso do prazo de concessão fixado no contrato para a declaração de caducidade, é ainda necessário uma verificação, por parte da Administração, de cumprimento ou incumprimento das obrigações de aproveitamento pelo concessionário.

17. Assim, a caducidade prevista no artigo 52º da Lei de Terras tem de ser qualificada como caducidade sancionatória.

18. Face aos factos documentalmente provados, mostra-se claro que as Recorrentes foram impedidas, pela Administração, na realização do aproveitamento no prazo fixado no contrato de concessão.

19. Por o contrato de concessão de arrendamento ser um contrato administrativo, aplica-se também o princípio geral de direito civil, nos termos do qual o devedor só pode ser responsabilizado pelo não cumprimento das obrigações por ele assumidas caso esse incumprimento lhe seja imputável a título de culpa.

20. À luz do regime da lei civil, um concedente público nunca pode legitimamente declarar a caducidade da concessão com base no incumprimento, caso se conclua que esse incumprimento total ou parcial ou não atempado das obrigações contratuais se fica a dever a causas alheias à vontade e disponibilidade do sujeito privado.

21. Assim, face aos factos descritos no presente recurso contencioso, dúvidas não restam que não se encontra satisfeito o segundo pressuposto para a caducidade nos termos do 52º da Lei de Terras.

22. In casu, a Administração comprometeu-se a prorrogar os prazos de aproveitamento e a proceder às revisões dos contratos de concessão quando autorizasse o reinício do procedimento administrativo para aproveitamento dos terrenos concedidos.

23. Dessa forma, com o reconhecimento expresso dos direitos que assistem às concessionárias, ora Recorrentes, a Administração provocou o efeito jurídico impeditivo da caducidade, previsto no artigo 323º, n.º 2 do Código Civil.

24. Com base em todos os factos documentalmente provados, verifica-se que não só ocorreram circunstâncias que impediram o exercício, pelas ora Recorrentes, dos direitos resultantes das concessões, impossibilitando o cumprimento das cláusulas de aproveitamento dos terrenos, como também existiu o reconhecimento, pela Administração, dessa impossibilidade de execução.

25. A Administração, para além de ter reconhecido que tudo se ficou a dever a determinações unilaterais suas, que impediram o exercício legal e contratual dos direitos das Recorrentes, reconheceu, simultaneamente, em termos expressos e precisos, as consequências jurídicas que daí advinham para estas.

26. Ao proferir o despacho recorrido, a Entidade Recorrida ignorou completamente o facto de que todos os lotes de terreno situados na Zona C e D do Fecho da Baía da Praia Grande só podiam ser aproveitados e desenvolvidos depois das recepções definitivas, que apenas ocorreram em Dezembro de 2001.

27. Ou seja, as Recorrentes foram impedidas de utilizar os lotes de terreno em causa para o desenvolvimento.

28. A não possibilidade de aproveitamento dos terrenos até às recepções definitivas impede o início da contagem do prazo de 25 anos, nos termos previstos nos artigos 265º, ex vi 270º, e 321º todos do Código Civil.

29. Desvalorizar o contributo da Nam Van e das Recorrentes na construção dos aterros, arruamentos e infraestruturas, durante o qual os lotes de terreno em questão eram inexistentes, configura o erro manifesto nos pressupostos de facto a que alude a al. d) do n.º 1 do artigo 21º do CPAC, que conduz à anulabilidade do acto recorrido, nos termos do artigo 124º do CPA.

30. Como o despacho ora recorrido apenas se baseia na caducidade das concessões, que nunca teve lugar, é evidente que o acto recorrido carece de fundamento legal, enfermando de erro nos pressupostos de direito.



31. Tendo a Administração determinado unilateralmente uma impossibilidade de execução dos contratos de concessão, atentas as circunstâncias do caso concreto, só a prorrogação do prazo de aproveitamento e do prazo das concessões, proporcionalmente equivalente ao período temporal a partir do qual foi administrativamente determinada essa impossibilidade, se revela adequada, justa e proporcionada a repor o equilíbrio contratual.

32. Não o tendo feito, e indeferindo os pedidos formulados, o despacho ora recorrido viola o princípio da legalidade e da razoabilidade, pois a declaração de caducidade não tem base legal e, em consequência, deve ser anulado o acto recorrido, por força do artigo 124º do CPA.

33. A incapacidade de tomar decisões, que se verifica neste caso, causou e causa enormes prejuízos às Recorrentes, afecta negativamente a imagem de Macau, como centro de negócios, bem como a credibilidade do Governo da RAEM, que mostra ser incapaz de gerir processos e de cumprir as suas obrigações, e ofende o princípio da decisão e da eficiência a que aludem os artigos 11º e 12º do CPA.

34. A Administração criou legítimas expectativas nas Recorrentes, nomeadamente, ao informar que a revisão dos contratos seria reiniciada, violando o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 5º do CPA.

35. A actuação da Entidade Recorrida também violou os princípios da justiça, da boa-fé, na sua vertente da tutela da confiança, da decisão e da eficiência da Administração, previstos nos artigos 7º, 8º, 11º e 12º do CPA.

36. Por outro lado, no caso apreço, é indubitável que a falta de aproveitamento é exclusivamente imputável à Administração, que suspendeu o procedimento do aproveitamento dos terrenos e criou nas Recorrentes legítimas expectativas de o vir a fazer em tempo ou, pelo menos, de vir a criar condições para as Recorrentes cumprirem as suas obrigações contratuais.

37. Assim, pela violação dos princípios acima referidos, o despacho recorrido

deve ser anulado nos termos do artigo 124º do CPA.

38. O despacho recorrido refere que as Recorrentes apenas alegaram, na sua audiência por escrito, abstratamente a adopção de diferentes critérios na mesma orla marítima de Macau por parte da Administração.

39. De facto, nos pontos 10 e 11 da audiência por escrito, foi claramente indicado que as construções aprovadas na mesma orla marítima de Macau se referem a projectos de três concessionárias de jogo dos Novos Aterros do Porto Exterior.

40. A Entidade Recorrida não cumpriu o dever de averiguação de todos os factos convenientes para a justa e rápida decisão do procedimento, cuja violação, com assento no princípio do inquisitório estabelecido no art. 59º do CPA, leva à anulabilidade do acto recorrido por força do artigo 124º do CPA.

41. Para além disso, como a Entidade Recorrida não fundamentou a razão de qualificar o despacho recorrido como um acto vinculado (que juridicamente não o é!), nem fundamentou a razão de chegar a conclusão de necessidade de declarar a caducidade dos terrenos, violou o dever e fundamentação que, em consequência, é anulável nos termos do artigo 124º do CPA.

42. Acresce que, o artigo 55º, n.º 2, 1), (3), ii) e (4) da Lei de Terras permite a dispensa de concurso público, quando a concessão se funde no interesse público que favoreça o desenvolvimento da RAEM, designadamente, empreendimentos que se articulem com as políticas do Governo já tornadas públicas na Assembleia Legislativa (recorde-se, novamente, o compromisso assumido publicamente pelo Chefe do Executivo na Assembleia Legislativa), bem como de concessões que se devem enquadrar nos planos urbanísticos promovidos pela Administração.

43. Esses pedidos são legalmente admissíveis não só por, no “incumprimento” do contrato, estarem em causa razões não imputáveis às Recorrentes, mas também por a Administração ter o dever de proceder à revisão do contrato administrativo em causa,

repondo o seu equilíbrio, ou à troca de terrenos.

44. Ao indeferir simplesmente os três pedidos com base no decurso do prazo de uma inexistente caducidade, é manifesto que o acto recorrido enferma de vício de ilegalidade, e por isso, deve ser anulado ao abrigo do disposto no artigo 124º do CPA.

45. Finalmente, a Entidade Recorrida utiliza o instituto jurídico da caducidade como uma punição sem culpa, desembocando num efeito jurídico próximo do da expropriação sem compensação, em clara violação do espírito do artigo 103º da Lei Básica.

46. De facto, a concessão por arrendamento de terrenos do Estado aproxima-se do direito de superfície, pelo que se trata de um direito fundamental consagrado e protegido pelo artigo acima mencionado.

47. Assim, é nula a previsão do artigo 48º da Lei de Terras, pois ofende os princípios e regras da Lei Básica, nomeadamente os inscritos nos seus artigos 6º e 7º.

48. Ao aplicar o artigo 48º da Lei de Terras, o acto recorrido constituiu erro manifesto nos pressupostos de facto e de direito, nos termos previstos no artigo 21º, n.º 1, al. d) do CPAC, devendo, por isso, ser anulado de acordo com o artigo 124º do CPA.

Termos em que, e nos mais de Direito, deve o presente recurso ser julgado procedente, por o acto recorrido estar ferido de:

- (i) vício de erro no pressuposto de direito;
- (ii) vício de violação dos princípios de boa-fé, de confiança e de igualdade;
- (iii) vício de violação do dever de averiguação;
- (iv) vício de falta de fundamentação; e
- (v) vício de ilegalidade,

devendo por isso ser anulado, com as consequências legais.”

\*

Regularmente citada, apresentou a entidade recorrida contestação, nela formulando as seguintes

conclusões:

“1. As concessões dos terrenos sub júdice encontram-se caducadas pelo decurso do prazo de arrendamento sem que tenham sido efectuados os respectivos aproveitamentos.

2. No âmbito da revisão das concessões operada pelo Despacho n.º 71/SATOP/99 foram prorrogados os prazos de aproveitamento dos lotes de cada uma das zonas sendo o prazo dos situados nas zonas C e D prorrogado por 72 meses, contados a partir de 18 de Agosto de 1999, ou seja, até 17 de Agosto de 2005.

3. As concessionárias alegam a conjuntura económica desfavorável bem como a SARS como fundamentos do incumprimento do aproveitamento dos terrenos, mas sem razão.

4. A crise financeira asiática deu-se no ano de 1997, portanto não constituiu novidade para as Recorrentes que puderam prever os seus efeitos nefastos quando acederam às respectivas concessões em 12 de Setembro de 2001. Por outro lado a liberalização do sector do jogo, operada pelo Governo de Macau em 2002 captou novos investimentos e criou inúmeros postos de emprego tendo tido um efeito de “boom” na economia de Macau.

5. Igualmente as Recorrentes não densificam o modo como a ocorrência da SARS afectou o incumprimento do aproveitamento dos terrenos.

6. Quando surgiu a alteração dos planos da Baía da Praia Grande já as concessionárias tinham incumprido culposamente o prazo de aproveitamento dos terrenos, pois só em 23 de Dezembro de 2005 apresentaram requerimento acompanhado de estudo prévio de aproveitamento para os lotes C5 e C6.

7. A Sociedade de Empreendimentos Nam Van, S.A., consumiu quase todo o prazo de aproveitamento dos terrenos previsto no Despacho 73/SATOP/92, apenas na

construção das infra-estruturas correspondentes aos encargos especiais previstos na cláusula sétima do contrato.

8. As concessões provisórias em apreço encontram-se caducadas pelo facto de ter expirado em 30 de Julho de 2016 o prazo de arrendamento, de 25 anos, fixado na cláusula segunda do respectivo contrato (caducidade preclusiva).

9. A concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório só se convertendo em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente fixadas e o terreno se encontrar demarcado definitivamente.

10. Findo o seu prazo de vigência as concessões provisórias não podem ser renovadas, operando-se a caducidade por força do decurso do prazo de arrendamento.

11. Estamos perante um prazo peremptório que conduz à caducidade em sentido estrito ou preclusiva, pois independentemente das causas do não exercício do direito de construir sobre o solo do Estado, o contrato extingue-se pelo facto de ter decorrido o prazo de validade da concessão, o qual não pode ser renovado por a mesma revestir natureza provisória.

12. A caducidade *stricto sensu* ou preclusiva implica a cessação automática de um direito ou de uma situação jurídica, pelo decurso de um prazo.

13. Não obstante a caducidade preclusiva operar de forma automática esta deve ser objecto de um acto verificativo – denominado declaração de caducidade – que a torna certa e incontestável.

14. No caso de se verificar que não foi concluído o aproveitamento as respectivas causas não são relevantes para efeitos de declaração de caducidade, ou seja, independentemente das motivações do incumprimento do aproveitamento verifica-se a declaração de caducidade.

15. Nesta circunstância o acto de declaração de caducidade é estritamente

vinculado.

16. As Recorrentes alegam que todos os lotes de terreno situados nas zonas C e D do Fecho da Baía da Praia Grande não puderam ser aproveitados e desenvolvidos antes das recepções definitivas dos mesmos, que ocorreram em Dezembro de 2001. Sucede que a Administração em nada influenciou ou impediu a concretização da fase de construção que envolveu a efectivação dos encargos especiais que se consubstanciaram na concretização das infra-estruturas.

17. O prazo de caducidade começa a correr com a publicação do Despacho de concessão no Boletim Oficial da RAEM e não após as recepções definitivas das infra-estruturas.

18. Donde não se verifica o alegado erro manifesto nos pressupostos de facto a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 21º do CPAC e o acto recorrido não viola a lei não se aplicando, por isso, o artigo 124º do CPA.

19. As concessões dos lotes C1, C3, C4, C5, C6, C8, C9, C10, C11 e C17 encontram-se caducadas, não se verificando, como alegam os Recorrentes, erro nos pressupostos de direito relativamente ao acto recorrido.

20. Dado que as concessões se encontram caducadas não é possível definir novos prazos de aproveitamento.

21. Se as Recorrentes não aproveitaram o terreno nos primeiros 10 anos da concessão, tal não se deveu a qualquer intervenção da Administração, deveu-se antes, pese embora a complexidade do empreendimento, a causas apenas imputáveis às Recorrentes.

22. O despacho recorrido não viola pois, como alegam as Recorrentes, o princípio da legalidade e da razoabilidade, pois a declaração de caducidade funda-se no decurso do prazo da concessão sem que os terrenos tenham sido aproveitados, não tendo pois aplicação o artigo 124º do CPA.

23. Assim, não se verifica qualquer violação do princípio da igualdade.

24. Cabendo aos interessados provar os factos que alegam, as Recorrentes não fazem prova dos alegados diferentes critérios que foram utilizados pela Administração na orla marítima de Macau e também no caso do edifício da Calçada do Gaio. Cabe aqui referir que não há igualdade na ilegalidade e se porventura, o que apenas por mera cautela de patrocínio se alega, a Administração cometeu alguma ilegalidade naqueles casos, tal não justifica o cometimento de ilegalidade no caso sub judice.

25. Não se verifica pois qualquer violação do princípio da igualdade bem como não se verifica qualquer violação do dever de averiguação.

26. Não é possível efectuar nova concessão dos terrenos concessionados nas zonas C e D com dispensa de concurso público, a favor de cada concessionária pois os lotes em apreço destinam-se à construção de edifícios de habitação e estacionamento ou habitação e comércio e ainda hotel e estacionamento pelo que estas finalidades não correspondem às situações de dispensa de concurso público previstas na alínea 1) do n.º 2 do artigo 55º da Lei de terras.

27. Não é possível efectuar o pedido de troca pois este não satisfaz a exigência do artigo 84º da Lei de terras dado que a concessão provisória dos lotes de terreno sub judice já terminou em 30 de Julho de 2016 pelo que não pode ser renovada.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douto suprimento de Vossas Excelências, deve o presente recurso ser considerado improcedente, por não verificação de quaisquer dos alegados vícios, mantendo-se a decisão recorrida nos seus precisos termos.”

\*

Aberta vista ao Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer:

*“Na petição, as recorrentes pediram a anulação do*

*despacho impugnado, invocando dez argumentos, quais são a natureza sancionatória da caducidade em causa, a não verificação da caducidade das concessões por o não aproveitamento não ser imputável a elas, o reconhecimento pela Administração dos direitos delas como causa impeditiva da caducidade (art. 323º do Código Civil), erro nos pressupostos de facto por existir impossibilidade do aproveitamento antes da recepção definitiva que obsta a iniciar o prazo da concessão (arts. 265º ex vi 270º e 321º do Código Civil), erro nos pressupostos de direito por ainda não caducarem as concessões dos Lotes referidos no art. 118º da petição, a violação dos princípios de boa fé, de confiança e de igualdade, a violação do dever de averiguação e do princípio do inquisitório, o vício de forma por falta da fundamentação, a violação do princípio de legalidade por serem legalmente admissíveis os seus pedidos tanto da nova concessão com dispensa da hasta pública como da troca de terrenos, e afinal a violação dos arts. 6º, 7º e 103º da Lei Básica.*

\*

**1. Do conteúdo do despacho recorrido e sua projecção**

*Repare-se que exarado na Proposta n.º 013/DSO/2017 pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo (doc.*



de fls. 56 a 61 dos autos), o despacho recorrido reza só «同意, 按建議否決申請». Nos termos do n.º 1 do art. 115º do CPA, a expressa declaração da concordância implica que essa Proposta faz parte integrante do despacho em escrutínio, sendo absolvida por este.

Procedendo à interpretação em coerência com tal Proposta e com o Requerimento conjuntamente subscrito em 29/06/2016 pelas pessoas em nome das recorrentes (doc. de fls. 181 a 195 do processo n.º 2314.01/02 do P.A.), temos por indubitável e óbvio que o despacho recorrido não opera a declaração da caducidade das concessões dos terrenos referidos na mesma Proposta.

Com efeito, o despacho recorrido consiste em indeferir os pedidos formulados pelas ora recorrentes no sobredito Requerimento, quais são o de suspender e prorrogar o prazo de aproveitamento dos terrenos pelo período de 10 anos, o de autorizar a renovação da concessão provisória pelo período igualmente de 10 anos, o de proceder à nova concessão com dispensa do concurso público, após a declaração da caducidade e fazendo os devidos descontos, e subsidiariamente, o pedido de proceder à troca dos terrenos por outros situados em zona adjacente com a mesma área e igual capacidade de construção, fazendo também devidos descontos.

Na medida em que o despacho recorrido não

*comporta a declaração da caducidade das concessões dos terrenos, colhemos que são impróprios e despropositados para invalidar esse despacho todos os vícios assacados pelas recorrentes ao ponto de vista no sentido da verificação caducidade das concessões, sobretudo é irrelevante e indiferente o argumento de ser sancionatória e não preclusiva a caducidade em causa.*

\*

## ***2. Das transmissões de direitos resultantes da concessão originária***

*Ora, os Despachos do STOP n.º 80/2001, n.º 81/2001, n.º 82/2001, n.º 83/2001, n.º 84/2001, n.º 85/2001, n.º 86/2001, n.º 87/2001, n.º 88/2001 e n.º 90/2001, todos de 05/09/2001, autorizaram a transmissão onerosa, a favor das ora recorrentes, dos direitos resultantes da concessão originária para a "Sociedade de Empreendimento NAN WAN, S.A.".*

*Bem, os apontados Despachos do STOP estipularam, de novo, os prazos de aproveitamento que tiveram sido aceites pelas recorrentes. Daí decorre que são indiferentes para com as recorrentes, de um lado, todas as vicissitudes ocorridas antes das ditas transmissões e, de outra banda, as relações entre a "Sociedade de Empreendimento NAN WAN, S.A." com sucessivamente o anterior Território de Macau e a actual RAEM.*

\*

### **3. Do pedido quanto ao prazo de aproveitamento e da caducidade**

Repare-se que no Requerimento subscrito em 29/06/2016 conjuntamente pelas pessoas em nome delas (doc. de fls. 181 a 195 do processo n.º 2314.01/02 do P.A.), as recorrentes pediram, em primeiro lugar, a suspensão dos prazos de aproveitamento dos terrenos e também a prorrogação dos prazos por período de 10 anos, mencionando ainda “自中止終結日起開始計算”.

**3.1.** Para os devidos efeitos, convém realçar que os dez Despachos do STOP supra aludidos fixaram inequivocamente que as concessões das sobreditas transmissões são válidas até 30/07/2016. O que evidencia que se verificou a peremptória expiração dos prazos de validade dessas concessões em 10/03/2017 data do despacho *in quaestio*.

Ainda importa ter presente que correm termos no Venerando TSI os recursos contenciosos interportos separadamente pelas recorrentes dos correspondentes despachos do Exmo. Sr. Chefe do Executivo, sendo declarativos da caducidade das correlativas concessões de terrenos.

**3.2.** Ora, é pacífica e consolidada a jurisprudência, segundo a qual decorrido o prazo de 25

anos da concessão provisória (se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, nesse prazo, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas, e o Chefe do Executivo não tem que apurar se o incumprimento das cláusulas de aproveitamento se deve ter por motivo não imputável ao concessionário (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 28/2017, n.º 43/2018 e n.º 72/2019). Pois a jurisprudência de Macau vai sempre no sentido de considerar a caducidade da concessão do terreno pelo decurso do prazo de arrendamento como caducidade preclusiva (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 69/2017, n.º 102/2018 e n.º 26/2019).

A nossa leitura dos arestos dos Venerandos TUI e TSI convence-nos de ser constante e unânime a orientação jurisprudencial, no sentido de que é vinculado o poder administrativo para declarar a caducidade, quer de preclusão quer de sanção, das concessões de terrenos (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 62/2017 e 111/2018, do TSI nos n.º 433/2015, n.º 436/2015 e n.º 743/2016).

Ora, a frase reiterada pelo Venerando TUI de que "se outro prazo não estiver fixado no contrato" significa

*iniludivelmente que o prazo da concessão, seja de 25 anos seja de duração mais curta, não é decisivo, o que causa directa e inevitavelmente à caducidade preclusiva da concessão é a peremptória expiração do prazo de concessão contratualmente fixado.*

*E procedendo à leitura dos arestos dos Venerandos TSI e TUI no que respeite à caducidade de concessão, estamos convictos de que todos os dez argumentos aduzidos na petição inicial não têm virtude de abalar a firmeza dos sobreditos despachos declarativos da caducidade, não podendo acarretar invalidade aos mesmos despachos.*

**3.3.** *Bem, a expiração dos prazos das concessões acima aludidas, a verificação da caducidade preclusiva e, designadamente, a jurisprudência consolidada que assevera a firmeza dos despachos de declaração dessa caducidade preclusiva fecham toda a viabilidade ao pedido de suspender e prorrogar os prazos de aproveitamento dos terrenos. E é ilegal o pedido de prorrogar tais prazos por período de 10 anos, dado que esse período ultrapassa, na larga medida, o prazo da validade da concessão provisória.*

*Tudo isto implica que constitui a única solução legal o despacho na parte do indeferimento do pedido em apreço, pois, nem a suspensão do prazo de aproveitamento nem a prorrogação do mesmo pode exceder o prazo da*

validade da concessão provisória.

\*

#### **4. Do pedido da renovação das concessões provisórias**

No referido Requerimento (doc. de fls. 181 a 195 do processo n.º 2314.01/02 do P.A.), as recorrentes solicitaram ainda a autorização da renovação das concessões provisórias das quais elas eram titulares, arrogando que o art. 48º da Lei n.º 10/2013 infringe os preceitos nos arts. 6º, 7º e 103º da Lei Básica.

**4.1.** Afirma reiteradamente o Venerando TUI que "I - Nos casos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas constantes de leis ou regulamentos administrativos que infrinjam o disposto na Lei Básica ou os princípios nela consagrados, ainda que nenhuma parte suscite a questão da ilegalidade, sem prejuízo do disposto no artigo 143.º daquela Lei. II - No recurso contencioso de acto administrativo o juiz pode conhecer por sua iniciativa, incidentalmente, da ilegalidade de um regulamento, ou da violação da Lei Básica por parte de lei interna, com fundamento no princípio da hierarquia das normas." (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos nos Processos n.º 19/2012 e n.º 33/2012).

Nestes termos, não há margem para dúvida de que o

*Tribunal fica habilitado e, ao mesmo tempo, obrigado a decidir, incidentalmente, se o art. 48º da Lei n.º 10/2013 que estabelece a regra geral da não renovação da concessão provisória infrinja alguns preceitos da Lei Básica.*

**4.2.** *Afirma o douto TSI que a concessão do terreno por arrendamento apenas confere o direito de aproveitamento do terreno nos termos consagrados no contrato de concessão, nunca o direito de propriedade sobre ele (cfr. aresto no Processo n.º 299/2013). E importa ter presente que os direitos reais ficam sujeitos às limitações legalmente consagradas e não se pode confundir institutos como a reversão, ou a invalidade de um pressuposto da atribuição de uma concessão com o fenómeno do confisco.*

*Ainda alerta incansavelmente o TSI que os arts. 6º, 7º, 103º e 120º da Lei Básica não apresentam qualquer relevância para os casos em que é declarada administrativamente a caducidade de uma concessão e em que não está em causa propriedade privada da concessionária (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos nos Processos n.º 370/2016, n.º 155/2017, n.º 571/2018 e n.º 578/2018).*

*A jurisprudência consolidada do Venerando TUI assevera que (cfr. arestos nos Processos n.º 2/2019 e n.º*

13/2019): Não é de aceitar que, com a protecção consagrada na Lei Básica, os direitos decorrentes do contrato de concessão mereçam protecção para além do prazo de arrendamento do terreno, independentemente da renovação, ou não, da concessão, já que, como é lógico e legal, a protecção desses direitos para além do prazo inicial de arrendamento depende sempre da renovação da respectiva concessão, efectuada em conformidade com as leis vigentes na altura de renovação, tal como prevê a segunda parte do art.º 120.º da Lei Básica, segundo a qual as concessões de terras renovadas após o estabelecimento da RAEM devem ser tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da RAEM.

Com efeito, importa assinalar que o TUI chegou a concluir peremptoriamente que "No caso de declaração da caducidade da concessão por decurso do prazo de arrendamento do terreno, não se vislumbra nenhuma violação das normas contidas na Lei Básica da RAEM, nomeadamente os seus art.ºs 6.º, 103.º e 120.º." (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 26/2019)

Ora, interessa acrescentar que o n.º 1 do art. 48º da Lei n.º 10/2013 e a caducidade preclusiva não impedem que um concessionário inocente e lesado por declaração da caducidade venha invocar e provar a



*eventual culpa da Administração na acção, a intentar por ele, para efectivação da responsabilidade contratual ou extracontratual nos termos gerais.*

*Nestes termos e ao abrigo da disposição no n.º 1 do art. 168º da Lei n.º 10/2013, não podemos deixar de concluir que o art.º 48º desta Lei não infringe nenhum preceito da Lei Básica e que em consequência, o despacho recorrido não contende com qualquer disposição da Lei Básica, nem ofendeu o direito fundamental (da recorrente) à propriedade privada.*

**4.3.** *Vê-se também consolidada a boa jurisprudência inculcando que o art. 48º da Lei n.º 10/2013 prevê imperativamente a regra de as concessões provisórias não poderem ser renovadas, cuja excepção é que a concessão provisória só pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto, e nenhuma norma permite à Administração suspender o prazo de concessão provisória ou prorrogá-lo quando atingido o prazo máximo de concessão de 25 anos. (a título meramente exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 26/2019 e n.º 72/2019)*

*Ora, a conformidade do art. 48º da Lei n.º*

10/2013 com a Lei Básica e a regra imperativamente consagrada no n.º 1 deste art. 48º evidencia, de molde incontestável, que o pedido da autorização da renovação das ditas concessões provisórias contende frontalmente com a regra da proibição da renovação de concessões provisórias, o indeferimento desse pedido das recorrentes é a única decisão legal, portanto, esse pedido não enferma de nenhum dos vícios substantivos assacados na petição.

\*

#### **5. Dos pedidos da nova concessão e de troca de terrenos**

Bem, as recorrentes pediram ainda a novação concessão com dispensa do concurso público, após a declaração da caducidade, e subsidiariamente, a troca dos terrenos por outros situados em zona adjacente com a mesma área e igual capacidade de construção, sempre fazendo os devidos descontos dos prémios para estas duas hipóteses.

**5.1.** O art. 54º da Lei n.º 10/2013 prescreve que a concessão provisória é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte. Este comando legal patenteia inequivocamente que o art. 55º desta Lei é da índole de norma excepcional, portanto não comporta

aplicação analógica (art. 10º do Código Civil).

Aferindo todas as concessões em causa de acordo com a disposição no art. 54º retro referido, afigura-se nos evidente que o pedido de novas concessões, com a dispensa do concurso público, dos mesmos terrenos e de outros com as mesmas áreas de construção e capacidade aedificandi não preenche os pressupostos consagrados no art. 55º referido, e contende com o regime geral estabelecido no art. 54º.

Nestes termos, não podemos deixar de concluir que o despacho em crise na parte do indeferimento do pedido de pedido de novas concessões com dispensa de concurso público não merece censura, não infringindo qualquer norma legal ou os princípios invocados pelas recorrentes.

**5.2.** O n.º 2º do art. 84º da Lei n.º 10/2013 determina: As entidades privadas só podem requerer a troca dos seguintes direitos sobre terrenos de que são titulares e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis referidos no artigo anterior: 1) Propriedade plena de terrenos privados; 2) Domínio útil de terrenos do Estado; 3) Direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado.

Nestes termos, e na medida em que a inquestionável verificação da caducidade preclusiva das

concessões provisórias extingue incuravelmente os direitos das recorrentes sobre os terrenos, resta-se concluir que elas não possuem nenhum direito para concretizar a troca por elas requerida.

\*

**6. Da invocada falta de fundamentação e violação do dever de averiguação**

*Chegando aqui, podemos concluir que resta indagar se o despacho em causa padecer da falta de fundamentação e da violação do dever de averiguação, pois, todos os demais argumentos são infundados e inócuos para invalidar as decisões incorporadas nesse despacho.*

*Repare-se que tendo recebido o Requerimento dirigido pelas recorrentes ao Exmo. Senhor Chefe do Executivo, a Administração enviou a Proposta n.º 391/DSO/2016 às mesmas, sucede que elas apresentaram audiência escrita (docs. de fls. 181 a 195, 263 a 268 e 325 a 337 no processo n.º 2314.01/02 do P.A.).*

*Interpretando o despacho recorrido em articulação e coerência com a Proposta n.º 391/DSO/2016, a audiência escrita e ainda com a Proposta n.º 013/DSO/2017, colhemos que é irrefutável que não se verifica in casu nem a falta de fundamentação nem a violação do dever de averiguação.*

*E na mera hipótese de entender que é insuficiente a fundamentação ou a averiguação, afigura-se-nos certo*

*que tal insuficiência é indiferente e inoperante, visto que todos os indeferimentos incorporados no despacho em questão são decisões estritamente vinculadas, por isso se deve aplicar in casu o princípio do aproveitamento do acto anulável.*

\*\*\*

*Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso contencioso.”*

\*

Corridos os vistos, cumpre decidir.

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas, estão devidamente representadas e têm interesse processual.

Não há exceções nem nulidades que possam obstar ao conhecimento de mérito.

\*\*\*

## **II) FUNDAMENTAÇÃO**

Resulta provada dos elementos constantes dos autos, designadamente do processo administrativo, a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão do recurso:

As recorrentes são sociedades comerciais sediadas em Macau.

A 1ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C1, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 1.233m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22513, a fls. 165, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26663F.

A 2ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C3, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 1.027m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22514, a fls. 166, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26667F.

A 3ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C4, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 738m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22515, a fls. 167, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26668F.

A 4ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C5, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 501m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22516, a fls. 168, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26669F.

A 5ª recorrente é a titular do terreno concedido

por arrendamento denominado Lote C6, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 3.131m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22517, a fls. 169, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26669F.

A 6ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C8, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 4.422m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22518, a fls. 170, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26671F.

A 7ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C9, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 2.891m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22519, a fls. 171, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26672F.

A 8ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C10, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 3.490m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22520, a fls. 172, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26673F.

A 9ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C11, situado em Macau,

no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 3.212m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22521, a fls. 173, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26674F.

A 10ª recorrente é a titular do terreno concedido por arrendamento denominado Lote C17, situado em Macau, no Fecho da Baía da Praia Grande, Zona C, com a área de 9.650m<sup>2</sup>, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22523, a fls. 175, do Livro B49K, e inscrito a favor da mesma sob o n.º 26676F.

Em conformidade com o Despacho n.º 203/GM/89, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 52, de 29/12/1989, por escritura de 30/07/1991, exarada a fls. 4 e seguintes do livro n.º 285 da Direcção dos Serviços de Finanças, foram concedidos por arrendamento a favor da sociedade Empreendimento Nam Van, S.A. ("Nam Van"), vários lotes de terreno nas zonas A, B, C e D do empreendimento denominado «Fecho da Baía da Praia Grande», situado na Baía da Praia Grande e nos Novos Aterros do Porto Exterior.

Na data das concessões, os vários lotes de terreno ainda não existiam (as actuais zonas A, B, C e D estavam submersas nas águas do estuário do rio das Pérolas), ficando a cargo da Nam Van proceder à construção de aterros e das respectivas infra-estruturas



- vide cláusula sétima do contrato de concessão, titulado pelo despacho n.º 73/SATOP/92, que ora se junta como Doc. n.º 2.

Considerando a complexidade do empreendimento e as dificuldades com que a Sociedade de Empreendimento Nam Van, S.A. se deparou na execução contratual, as partes contratantes acordaram numa nova revisão da concessão, prorrogando os prazos de aproveitamento dos lotes de terreno por 72 meses, contados a partir de 18 de Agosto de 1999, ou seja, até 17 de Agosto de 2005 - vide pareceres n.º 123/2016, 124/2016, 125/2016, 126/2016, 127/2016, 130/2016, 131/2016, 132/2016, 133/2016 e 136/2016.

Em 25 de Maio de 2000, foram apresentados pela Nam Van e pelas recorrentes os requerimentos da transmissão dos lotes de terreno em questão - vide, a título de exemplo, fls. 68 do Proc. n.º 2312, fls. 73 do Proc. n.º 2313, fls. 69 do Proc. n.º 2314, entre outros.

Por Despachos n.ºs 80/2001, 81/2001, 82/2001, 83/2001, 84/2001, 85/2001, 86/2001, 87/2001, 88/2001 e 90/2001, todos de 5 de Setembro de 2001, do Secretário para os Transportes e Obras Públicas ("STOP"), foram autorizadas as transmissões onerosas, a favor das ora recorrentes, dos direitos resultantes da concessão por arrendamento dos supra identificados lotes de terreno.

A cláusula segunda dos contratos de transmissão onerosa determina que cada concessão por arrendamento é válida até 31 de Julho de 2016.

As recepções definitivas ocorreram em 10 de Dezembro de 2001 - conforme constam dos autos de recepção definitiva, que ora se junta como Doc. n.º 6.

As recorrentes solicitaram ao Chefe do Executivo que autorizasse: a suspensão do prazo de aproveitamento, a prorrogação do prazo, bem como a renovação da concessão provisória; a nova concessão de terrenos com dispensa de concurso público e a troca de terrenos concessionados.

Em resposta aos requerimentos, foi elaborada pela DSSOPT a seguinte proposta:

“1. Segundo os pareceres n.ºs 123/2016 a 127/2016 de 27 de Outubro, 130/2016 a 133/2016 de 10 de Novembro, e 136/2016 a 138/2016 de 17 de Novembro da Comissão de Terras, está verificada a caducidade das concessões dos terrenos referidos no assunto em epígrafe, pelo decurso do prazo da concessão provisória em 30 de Julho de 2016 (Anexo 1).

2. Por despacho do Exmo. Chefe do Executivo, de 9 de Dezembro de 2016, exarado sobre a Proposta n.º 391/DSO/2016 de 15 de Setembro, que pretende indeferir o pedido efectuado pelas “Sociedade de Investimento Imobiliário Cheng Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Chui Ken Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Fok Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Fu Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Man Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Nga Keng

Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Pak Ken Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Pou Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Son Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Un Keng Van, S.A.”, “Sociedade de Investimento Imobiliário Va Keng Van, S.A.” e “Sociedade de Investimento Imobiliário Wui Keng Van, S.A.” (adiante designadas por “requerentes”), dos seguintes pedidos (Anexo 2):

2.1 De suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos e de prorrogação do mesmo por 10 anos, e ao mesmo tempo, de autorização da renovação da concessão provisória por 10 anos;

2.2 Da nova concessão com dispensa de concurso público a favor das requerentes;

2.3 Da troca de terreno.

3. Nos termos dos artigos 93º e 94º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, através do ofício n.º 1094/DSO/2016 de 16 de Dezembro, foram notificadas as requerentes, no prazo de 10 dias contados a partir de recepção do referido ofício, para se pronunciarem por escrito sobre a referida intenção decisória. (Anexo 3)

4. Em resposta ao referido ofício e para efeito da audiência prévia, as requerentes apresentaram uma alegação escrita com entrada sob o n.º 860/2017 de 3 de Janeiro, solicitando a confissão de facto impeditivo da caducidade das concessões dos lotes de terreno da Zona C e D da Baía da Praia Grande, a prorrogação dos prazos daquelas concessões, ou a negociação com as requerentes novas concessões dos mesmos lotes de terreno ou concessões de outros terrenos nas Zonas B, C ou D do Plano da Baía da Praia Grande ou em Zonas com uma área de construção e capacidade aedificandi equivalentes /nomeadamente em aterros novos), em qualquer

dos casos com dispensa de concurso público, com os seguintes fundamentos principais (Anexo 4):

4.1 A adopção de diferentes critérios na mesma orla marítima de Macau, tratamento diferente que foi dado às 3 concessionárias de jogo que não tiveram dificuldade em obter as autorizações do Governo para concluírem a construção dos empreendimentos turísticos de grandes dimensões na Zona dos Novos Aterros do Porto Exterior em 2008 e 2009, empreendimentos imobiliários que, face à sua enorme volumetria, afectam a vista do Farol da Cuia, este sim, classificado pela UNESCO como património mundial;

4.2 Falta da justificação da inoperância do Governo da RAEM em garantir o cumprimento das suas obrigações pois, em 10 anos, nada fez para aprovar o plano prometido plano de intervenção urbanística para Zonas C e D da Baía da Praia Grande;

4.3 Nas intervenções do Chefe do Executivo na Assembleia Legislativa em 18 de Novembro de 2015 e em 27 de Julho de 2016, afirmou que a falta de aproveitamento não é imputável às concessionárias e que o Governo da RAEM tem interesse em proteger os direitos dos proprietários, para além disso, de acordo com o relatório de 15 de Dezembro de 2015 do CCAC, quando a falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo estipulado seja imputável à Administração, pode esta não declarar a caducidade da concessão, conclusão que demonstra que a declaração de caducidade não é única via para as situações de terrenos sem aproveitamento nos prazos estipulados;

4.4 O artigo 55º da Lei n.º 12/2013 «Lei do planeamento urbanístico» dispõe que quando a execução de um plano urbanístico colida com a finalidade da concessão ou com o aproveitamento de um terreno concedido, o concessionário tem

direito, nos termos dos artigos 139º e 140º da Lei n.º 10/2013 «Lei de terras» a requerer a revisão do contrato de concessão ou tratando-se de concessão onerosa, a transmissão das situações resultantes da concessão, sem prejuízo de ser indemnizado pelos danos que tenha sofrido;

4.5 O n.º 1 do artigo 48º da «Lei de terras» só proíbe a renovação da concessão provisória, não existindo nenhum obstáculo legal à possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, e é importante recordar que o Governo se comprometeu a prorrogar o prazo de aproveitamento e à revisão dos contratos de concessão quando autorizasse o reinício do procedimento administrativo de aproveitamento dos lotes de terreno, provocando por parte da Administração o efeito jurídico impeditivo da caducidade previsto no n.º 2 do artigo 323º do «Código Civil», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M de 3 de Agosto.

4.6 O artigo 48º da «Lei de terras» não pode ser interpretado textualmente quando esteja em causa culpa da Administração sob pena de violação do artigo 6º da «Lei Básica».

4.7 Todas as infra-estruturas de apoio no local e o não aproveitamento dos lotes de terreno em causa ocorre por falta da aprovação do plano urbanístico fundam-se no interesse público previsto respectivamente nas subalíneas (2) e (4) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 556º da «Lei de terras» que podem dispensar o concurso público.

Análise:

5. De acordo com o disposto no artigo 44º e no n.º 1 do artigo 47º da «Lei de terras», aplicável por força do preceituado no artigo 215º desta lei, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno

estiver demarcado definitivamente.

6. As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do artigo 48º da «Lei de terras».

7. Dado que as concessões em causa não se tornaram definitivas, são verificadas as suas caducidades pelo decurso do prazo.

8. As requerentes alegaram abstractamente a adopção de diferentes critérios na mesma orla marítima de Macau por parte da Administração, nos termos do artigo 87º do CPA, contudo, cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado, ora, devendo as requerentes indicar concretamente provar que qual foi a construção dos empreendimentos que violou as cotas altimétricas máximas previstas no Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2008, para efeito da nossa instrução condicional de facto alegado.

9. Salvo a situação excepcional prevista no n.º 2 do artigo 48º da «Lei de terras», a caducidade de concessão pelo decurso do prazo de concessão provisória não depende da falta de aproveitamento no prazo fixado, imputável ou não ao concessionário ou de outros pressupostos, mas sim apenas do decurso do prazo. Para além disso, sendo a declaração da caducidade com base no termo do prazo da concessão provisória sem esta ter sido convertida em definitiva um acto administrativo vinculado, a Administração não tem outro lugar de opção, salvo a declaração de caducidade. Portanto, ainda que existisse, por mera hipótese, alguma irregularidade ou ilegalidade na declaração da caducidade com base na falta de aproveitamento do terreno no prazo fixado, nada poderia afectar os fundamentos de facto e de direito da caducidade.

10. Salaria que a possibilidade de aplicação da multa às concessionárias e de prorrogação do prazo de aproveitamento só acontece dentro do prazo da concessão

provisória nos termos dos artigos 42º, 103º e 104º da «Lei de terras», mas no presente caso em que os prazos de concessões provisórias já terminaram em 30 de Julho de 2016.

11. Desde a revogação do Regulamento dos Planos de Pormenor do Plano de Reordenamento da Baía da Praia Grande, não existe novos planos urbanísticos, não correspondendo, pois, aos pressupostos legais para aplicação da alínea 1) do n.º 2 do artigo 139º e n.º 1 do artigo 140º da «Lei de terras» a requerer a revisão do contrato de concessão ou tratando-se de concessão onerosa, a transmissão das situações resultantes da concessão.

12. Salvo o respeito devido, não concordamos com a interpretação particular das requerentes sobre o artigo 48º da «Lei de terras», porque na realidade, ao abrigo da interpretação do mesmo artigo pelo Tribunal da Segunda Instância, na página 42 da decisão do processo de recurso contencioso n.º 434/2015 de 7 de Julho de 2016, alegou o seguinte:

“..... O que já não acontece para a segunda situação, pois o legislador não prevê outra alternativa para além da caducidade da concessão provisória.

Ou seja, uma vez decorrido o prazo da concessão provisória do terreno sem esta ter sido convertida em definitiva, independentemente havendo ou não culpa do concessionário ou prévia declaração da caducidade com fundamento na falta de aproveitamento do terreno dentro do prazo fixado, verifica-se sempre a caducidade da concessão provisória.

É a chamada caducidade-preclusão (ou caducidade preclusiva), que depende somente dum facto objectivo simples, que é justamente o decurso do prazo legal ou contratualmente estabelecido.....”

Assim sendo, pode dizer-se que o resultado do n.º 1 do artigo 48º da «Lei

de terras» apenas provoca a caducidade de concessões, sem nada outra possibilidade prevista, e tendo em conta o regime geral da caducidade pelo decurso do prazo previsto no artigo 320º do «Código Civil», não dispõe qualquer caso do impedimento da caducidade na «Lei de terras».

13. Pela mesma razão, já que somente declare a caducidade no termo do prazo da concessão provisória sem esta ter sido convertida em definitiva, e o artigo 48º da «Lei de terras» dispõe expressamente que as concessões provisórias não podem ser renovadas, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, perante o requerimento de prorrogação do prazo de concessão por arrendamento, a Administração não tem outra opção, salvo o seu indeferimento.

14. Ora, a caducidade de concessão pelo decurso do prazo de concessão provisória é o resultado produzido pelo artigo 48º da «Lei de terras» que é legislada de acordo com a «Lei Básica», pelo que, não viola o artigo 6º da «Lei Básica», relativos à protecção da propriedade privada.

15. Ainda que o plano de reordenamento da Baía da Praia Grande seja interesse público que favoreça o desenvolvimento da sociedade de Macau, isso pode ser somente considerado um motivo de que o respectivo terreno foi concedido a favor da “Sociedade de Empreendimentos Nam Van, S.A.” através da escritura de 30 de Julho de 1991, nem pode ser o motivo da nova concessão solicitada nesta vez. Nos termos da cláusula 3ª do contrato de concessão, os lotes em epígrafe destinam-se à construção de edifício de “habitação” e estacionamento”, de “habitação, comércio e estacionamento”, e de “hotel e estacionamento”, respectivamente, afigura-se que não se corresponde às situações dispensáveis do concurso público previstas na alínea 1) do n.º 2 do artigo 55º da «Lei de terras».

16. Nos termos do n.º 2 do artigo 84º da «Lei de terras», as entidades



privadas só podem requerer a troca dos seguintes direitos sobre terrenos de que são titulares e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis referidos no artigo anterior: 1) Propriedade plena de terrenos privados; 2) Domínio útil de terrenos do Estado; 3) Direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado-

17. Baseando nas análises acima referidas, a concessão provisória dos lotes em epígrafe já terminou em 30 de Julho de 2016 e não pode ser renovada. Por outras palavras, uma vez que a concessão do terreno já caducou por termo do prazo, o pedido de troca não satisfaz os exigidos no n.º 2 do artigo 84º da «Lei de terras».

Conclusão:

18. Em face do exposto, conclui-se que as alegações escritas não foram carreadas para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração das seguintes intenções decisórias, portanto, submetese a presente proposta à consideração superior, a fim de:

18.1 Indeferir o pedido de suspensão do prazo de aproveitamento do terreno e de prorrogação do mesmo por 10 anos, bem como de renovação da concessão provisória por 10 anos, uma vez que a concessão provisória dos lotes em epígrafe já terminou em 30 de Julho de 2016 e não pode ser renovada, nos termos dos artigos 47º, 48º e 215º da «Lei de terras»:

18.2 Indeferir o pedido da nova concessão com dispensa de concurso público a favor das requerentes, dado que os lotes destinam-se à construção de edifício de “habitação e estacionamento”, de “habitação, comércio e estacionamento”, e de “hotel e estacionamento”, respectivamente, não se correspondendo às situações dispensáveis do concurso público previstas na alínea 1) do n.º 2 do artigo 55º da «Lei de terras»;

18.3 Indeferir o pedido da troca de terreno, com fundamento de que o prazo de arrendamento terminou em 30 de Julho de 2016, não satisfaz os exigidos no n.º 2 do artigo 84º da «Lei de terras».

À consideração superior.”

Submetida a proposta a várias instâncias superiores, o Exm.º Chefe do Executivo emitiu, a final, em 10 de Março de 2017, o seguinte despacho:

“同意，按建議否決申請。”

\*

As recorrentes vêm impugnar o despacho do Exm.º Chefe do Executivo, de 21.3.2017, que indeferiu o pedido de suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos identificados nos autos, de prorrogação ou renovação da concessão provisória por 10 anos; que indeferiu o pedido da nova concessão dos terrenos concessionados após declaração de caducidade dos mesmos em 30 de Junho de 2016; e que indeferiu o pedido subsidiário da troca de terrenos concessionados por outros situados em zona adjacente com a mesma área e igual capacidade de construção.

Imputam as recorrentes ao acto recorrido vários vícios, e vejamos por partes.

\*

### **Da alegada ilegalidade do acto recorrido**

Segundo o artigo 215.º da Lei n.º 10/2013 (Nova Lei de Terras), esta aplica-se às concessões provisórias anteriores à sua entrada em vigor.

A concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo a fixar em função das características da concessão, e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente (artigo 44.º da Lei de Terras - sublinhado nosso).

O prazo de concessão por arrendamento é fixado no respectivo contrato, não podendo exceder 25 anos (artigo 47.º, n.º 1 da Lei de Terras).

As concessões caducam no termo do prazo inicial da concessão ou de qualquer uma das suas renovações (artigo 52.º do mesmo diploma legal).

E há que frisar ainda que as concessões provisórias não podem ser renovadas, salvo a seguinte e única exceção: pode ser renovada a requerimento do concessionário e com autorização prévia do Chefe do Executivo, caso o respectivo terreno se encontre anexado a um terreno concedido a título definitivo e ambos estejam a ser aproveitados em conjunto (artigo 48.º, n.º 1 e 2 da Lei de Terras), o que não é o caso.

Ou seja, fora deste condicionalismo, não pode haver lugar a renovação das concessões provisórias.

No caso vertente, os arrendamentos são válidos até 31.7.2016, mas até à presente data, os terrenos concedidos por arrendamento ainda não foram aproveitados.

Assim, tendo decorrido o prazo máximo da concessão, sem que o terreno tenha sido aproveitado, não resta outra alternativa à Administração senão declarar a caducidade das respectivas concessões, por se tratar de uma caducidade-preclusão, conforme se vem decidido pelos Tribunais Superiores.

Pediram as recorrentes à entidade recorrida a suspensão do prazo de aproveitamento dos terrenos em causa, bem como a prorrogação ou renovação da concessão provisória por 10 anos.

Efectivamente, o prazo de caducidade não se suspende nem se interrompe senão nos casos em que a lei o determine (artigo 320.º do Código Civil).

De acordo com a Lei de Terras, apenas pode haver lugar a suspensão ou prorrogação do prazo de aproveitamento, por motivo não imputável ao concessionário e que o Chefe do Executivo considere justificativo, ao abrigo dos termos previstos no n.º 5 do artigo 104.º da Lei de Terras; mas mesmo assim, também

nunca pode ultrapassar o prazo de concessão por arrendamento a que se alude no artigo 47.º da mesma Lei.

Quanto à questão de saber se deve ou não haver lugar a nova concessão daqueles terrenos, não resta a mínima dúvida de que o pedido é inadmissível, face aos termos previstos nos artigos 54.º e 55.º da Lei de Terras.

Como observa o Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público, e bem, *"o artigo 54.º da Lei n.º 10/2013 prescreve que a concessão provisória é precedida de concurso público, salvo casos excepcionais em que este pode ser dispensado nos termos do artigo seguinte. Este comando legal patenteia inequivocamente que o artigo 55.º desta Lei é da índole de norma excepcional, portanto não comporta aplicação analógica (artigo 10.º do Código Civil)."*

E no tocante à questão de saber se haverá condições para troca de terrenos concessionados por outros situados em zona adjacente, julgamos igualmente não assistir razão às recorrentes, por ser o pedido inadmissível ao abrigo dos artigos 83.º e 84.º da Lei de Terras.

Estatui o n.º 1 do artigo 83º da Lei de Terras

que *“Os direitos sobre os terrenos disponíveis podem ser trocados por direitos sobre terrenos de que são titulares entidades privadas e públicas”*.

Mais se determina na alínea 3) do n.º 2 do artigo 84.º do mesmo diploma legal que *“As entidades privadas só podem requerer a troca dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, de terrenos do Estado, de que são titulares e livre de quaisquer ónus ou encargos, pelos direitos sobre os terrenos disponíveis referidos no artigo.”*

Como bem observa o Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público, *“...na medida em que a inquestionável verificação da caducidade preclusiva das concessões provisórias extingue incuravelmente os direitos das recorrentes sobre os terrenos, resta-se concluir que elas não possuem nenhum direito para concretizar a troca por elas requerida.”*

De facto, tendo decorrido o prazo máximo da concessão, os terrenos em causa reverteram para a RAEM e, em consequência, as recorrentes deixaram de ter em seu poder os direitos sobre os terrenos que pudessem servir como objecto de troca, daí que não merece reparo o despacho recorrido que indeferiu a troca daqueles mesmos terrenos.

Em suma, uma vez que verificadas não estão as condições legais de que depende a procedência dos pedidos formulados pelas recorrentes, o acto de indeferimento praticado pela entidade recorrida não está inquinado dos vícios imputados pelas recorrentes.

\*

#### **Do efeito impeditivo da caducidade**

As recorrentes entendem que se verifica o efeito impeditivo da caducidade previsto no artigo 323.º, n.º 2 do Código Civil, por ter a Administração reconhecido o direito de desenvolver os terrenos para além do prazo estabelecido na cláusula quinta dos contratos de concessão.

Preceitua-se naquela norma que *“Quando, porém, se trate de prazo fixado por contrato ou disposição legal relativa a direito disponível, impede também a caducidade o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deva ser exercido”*.

A nosso ver, mesmo que as recorrentes tivessem sido notificadas pela DSSOPT que os projectos apresentados eram passíveis de aprovação, ficando suspenso provisoriamente até que fosse aprovado o novo plano de intervenção urbanística, tal atitude não é susceptível de consubstanciar, de modo algum, o

reconhecimento do direito das recorrentes.

Uma coisa é dizer que o pedido era passível de aprovação, outra é dizer que foi aprovado, são duas realidades distintas.

Daí que inexistente o vício apontado.

\*

**Da pretensa anulabilidade por erro nos pressupostos de facto**

Defendem as recorrentes que a entidade recorrida ignorou completamente o facto de que todos os lotes de terreno situados na Zona C e D do Fecho da Baía da Praia Grande não puderam ser aproveitados e desenvolvidos antes das recepções definitivas das infra-estruturas, que apenas ocorreram em Dezembro de 2001.

Prevê o artigo 321.º do Código Civil que o prazo de caducidade, se a lei não fixar outra data, começa a correr no momento em que o direito puder legalmente ser exercido.

Observam Gil de Oliveira e Cândido de Pinho<sup>1</sup> que *“Quando a caducidade é inscrita convencionalmente, é habitual que as partes concomitantemente acordem sobre o momento a partir do qual o prazo de caducidade se começa a contar.”*

Ora bem, no caso dos autos, não obstante que as

---

<sup>1</sup> in Código Civil de Macau, Anotado e Comentado, Volume IV, CFJJ, 2018, pág. 631



recepções definitivas foram realizadas em Dezembro de 2011, mas conforme o acordado, o prazo da concessão é válido até 30.7.2016, devendo o aproveitamento operar-se no prazo de 96 meses contados a partir da data da publicação do Despacho no Boletim Oficial da RAEM e não após as recepções definitivas das infra-estruturas, pelo que não existe o alegado vício de erro nos pressupostos de facto, improcedendo, assim, as razões aduzidas pelas recorrentes nesta parte.

\*

**Da violação dos princípios da boa fé, da tutela da confiança e de igualdade**

Preceitua-se no artigo 167.º da Lei de Terras que *"A caducidade das concessões, provisórias e definitivas, é declarada por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial"*.

Conforme decidido pelo Acórdão do TUI, no Processo n.º 7/2018, *"decorrido o prazo de 25 anos da concessão provisória (se outro prazo não estiver fixado no contrato) o Chefe do Executivo deve declarar a caducidade do contrato se considerar que, no mencionado prazo, não foram cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas"*.

Ou seja, trata-se de um dos efeitos impostos pelo legislador, e não cabe à Administração decidir se declara

ou não declara a caducidade, pois é um acto vinculado do Chefe do Executivo.

Isto é, cabe ao Chefe do Executivo declarar a caducidade decorrido o prazo da concessão, caso o concessionário não consiga apresentar a licença de utilização (artigo 130.º Lei de Terras), porque é mediante a apresentação desta licença que se faz a prova de aproveitamento do terreno urbano.

Na medida em que a Administração tem o dever de declarar a caducidade da concessão pelo decurso do prazo máximo, deixa de ter relevância a pretensa violação dos princípios da boa fé, da tutela da confiança e da igualdade, os quais constituem limites intrínsecos à actividade administrativa discricionária da Administração.

Improcedem, pois, os vícios apontados.

\*

**Da alegada anulabilidade por violação do dever de averiguação e por falta de fundamentação**

Alegam as recorrentes que a Administração não cumpriu o dever de averiguação de todos os factos convenientes para a justa e rápida decisão do procedimento, bem assim não fundamentou a razão de qualificar o acto recorrido como um acto vinculado, nem fundamentou a razão de chegar a conclusão de necessidade

de declarar a caducidade dos terrenos.

Não lhes assiste qualquer razão.

Analísado o acto recorrido, não se vislumbra qualquer omissão de diligência essencial que careça de indagação oficiosa.

Também não se verifica que o acto recorrido incorreu em vício de falta de fundamentação, pois as recorrentes apenas não se conformaram com a decisão adoptada pela entidade recorrida, mas isso não significa que o acto estava enfermo do vício de forma por falta de fundamentação.

Pelo que improcede o recurso quanto a esta parte.

\*

### **Da violação do direito de propriedade privada protegida pela Lei Básica**

Alegam as recorrentes que a decisão da entidade recorrida viola as disposições da Lei Básica no que respeita à protecção do direito de propriedade privada.

Para já, não se deva dizer que está em causa o direito de propriedade privada a que se alude no artigo 6.º da Lei Básica.

E não obstante que a Lei Básica reconhece os direitos resultantes de contratos de concessão de terras legalmente celebrados ou aprovados antes do estabelecimento da RAEM (artigo 120.º da Lei Básica), o

certo é que os interessados terão que cumprir as regras disciplinadas por lei, ou seja, a protecção dos direitos dos concessionários é garantida em conformidade com a lei.

Tendo a lei ordinária estipulado, por sua vez, os prazos de concessão e de aproveitamento dos terrenos, assim como as condições em que esses prazos possam ser renovados, suspensos ou prorrogados, ao indeferir os pedidos das recorrentes, a Administração limitou-se a aplicar a lei, não se vislumbrando, a nosso ver, qualquer falta de respeito à Lei Básica, pelo que improcede o vício imputado pelas recorrentes.

No mesmo sentido, defende o recente Acórdão do Venerando TUI, no âmbito do Processo n.º 2/2019 que: *“Não é de aceitar que, com a protecção consagrada na Lei Básica, os direitos decorrentes dos contratos de concessão mereçam protecção para além do prazo de arrendamento dos terrenos, independentemente da renovação, ou não, das concessões, já que, como é lógico e legal, a protecção desses direitos para além do prazo inicial de arrendamento depende sempre da renovação das respectivas concessões, efectuada em conformidade com as leis vigentes na altura da renovação, tal com prevê a segunda parte do artigo 120.º da Lei Básica, segundo a qual as concessões de terras renovadas após o*

*estabelecimento da RAEM devem ser tratadas em conformidade com as leis e políticas respeitantes a terras da RAEM."*

Por tudo quanto deixou exposto, improcedem as razões aduzidas pelas recorrentes no recurso contencioso.

\*\*\*

### **III) DECISÃO**

Face ao exposto, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso, confirmando o acto administrativo impugnado.

Custas pelas recorrentes, com taxa de justiça fixada em 20 U.C. por cada recorrente.

Registe e notifique.

\*\*\*

RAEM, 7 de Maio de 2020

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

(com declaração de voto vencido em anexo)

Mai Man Ieng

行政司法上訴卷宗編號 : 354/2017

上 訴 人 : 澄景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Cheng Keng Van, S.A.), 翠景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Chui Keng Van, S.A.), 福景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Fok Keng Van, S.A.), 富景灣置業發展股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Fu Keng Van, S.A.), 文景灣置業發展股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Man Keng Van, S.A.), 雅景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Nga Keng Van, S.A.), 柏景灣置業發展股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Pak Keng Van, S.A.), 寶景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Pou Keng Van, S.A.), 順景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Son Keng Van, S.A.), 源景灣建築置業股份有限公司 (Sociedade de Investimento Imobiliário Un Keng Van, S.A.),

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。

雖然本案之請求是針對否決延長土地利用期的批示，但其中所涉及之內容及理據皆見於有關落敗票聲明之內，故亦適用之。

\*

## 第二部份: 請求

一、有關批給涉及面積分別為1,233平方米、1,027平方米、738平方米、501平方米、3,131平方米、4,422平方米、2,981平方米、3,490平方米、3,212平方米及9,650平方米，稱為「南灣湖計劃」C1、C3、C4、C5、C6、C8、C9、C10、C11及C17地段的土地，分別批予澄景灣建築置業股份有限公司、翠景灣建築置業股份有限公司、福景灣建築置業股份有限公司、富景灣置業發展股份有限公司、文景灣置業發展股份有限公司、雅景灣建築置業股份有限公司、柏景灣置業發展股份有限公司、寶景灣建築置業股份有限公司、順景灣建築置業股份有限公司和源景灣建築置業股份有限公司;

二、根據第80/2001號、第81/2001號、第82/2001號、第83/2001號、第84/2001號、第85/2001號、第86/2001號、第87/2001號、第88/2001號及第90/2001號運輸工務司司長批示的規定，批給期至2016年7月30日屆滿;

\*

三、 在本案裏，上訴標的為行政長官於2017年3月10日作出之否決上訴人提出延長土地利用期的批示(亦請求交換土地及重新批給有關土地，但全部被否決)，上訴人提出之理據為：

- 1) – 有關決定違法；
- 2) – 事實前提及法律前提錯誤；
- 3) – 違反行政法之基本原則：善意原則、保護信心原則及平等原則；
- 4) – 欠缺理由說明及違反調查義務；
- 5) – 違反《基本法》對私有財產之保護。

\*

### 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：

#### 關於南灣湖C1地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及在續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積1,233平方米的C區1地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。



5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第80/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區1地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予澄景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第165頁第22513號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26663F號，並沒有設定任何抵押負擔。

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

12. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

13. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

14. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期限。

15. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交一份新的申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

16. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地至今仍未被利

用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

17. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第366/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

18. 土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

19. 土地委員會於2016年10月27日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2016年9月12日第366/DSODEP/2016號建議書內所載的意見及建議，以及運輸工務司司長於2016年9月19日在該建議書上所作的批示，土地委員會認為基於租賃期間已於2016年7月30日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

\*

### 關於南灣湖C3地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及在續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積1,027平方米的C區3地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期

《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第81/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區3地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予翠景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第166頁第22514號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26667F號，並沒有設定任何抵押負擔。

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

12. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

13. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

14. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期限。

15. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交一份新的申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

16. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地至今仍未被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

17. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第367/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

18. 土地委員會經分析案卷，認為有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效。

\*

### 關於南灣湖C4地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 根據自上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積738平方米的C區4地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔30.1米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第82/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區4地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予福景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢

價金。

11. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第167頁第22515號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26668F號，並沒有設定任何抵押負擔。

12. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

13. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

14. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期限。

15. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交一份新的申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

16. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。

17. 基此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第368/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

18. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效。

\*

#### 關於南灣湖C5地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱

為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積501平方米的C區5地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔30.1米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

**6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。**

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第83/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區5地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予富景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

11. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第168頁第22516號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26669F號。按照於法務局登記公證網上服務平台下載的物業登記，該土地附帶一項以中國工商銀行(澳門)股份有限公司名義登錄於第143458C號的意定抵押，以提供一般銀行信貸便利方式開立信貸予承批人，此外，亦有一項收益用途之指定以該銀行名義登錄於第33436F號。

**12. 於2005年12月23日，C區5地段及6地段的承批人聯署遞交一份附有初研計劃的申請書，請求共同發展該兩地段，並申請批給與其相鄰的兩幅國家公產地塊以便組成一幅總面積4,662平方米的土地。**

**13. 土地工務運輸局城市建設廳透過2006年2月20日的公函通知申請人，上述初研**

計劃須根據多個審批實體的意見作出修改。

14. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

15. 隨後，申請人於2006年10月13日遞交建築修改計劃，擬將樓宇高度增至113.5米，根據城市建設廳2007年3月15日的公函，該計劃被視為可獲核准。

16. 於2007年6月1日，申請人請求延長C區5地段及6地段的土地利用期間多36個月，由2005年8月18日起計。

17. 就該申請，土地工務運輸局土地管理廳透過2007年7月9日的公函，通知申請人僅在「南灣湖計劃」C及D區的整治新計劃核准後，才會跟進該兩地段的修改批給合同程序，及對延長土地利用期間的申請進行審批。

18. 另一方面，2006至2007年間，土地工務運輸局曾發出上述土地的圍街板、打樁試驗及公共渠網改道等工程准照。

19. 及至2008至2014年間，申請人透過多份申請書，請求行政當局盡快對其發展計劃作出決定。

20. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

21. 自2015年7月起，申請人多次遞交申請書，請求中止兩地段的租賃批給期間、批給新的利用期間、重新批給或置換土地。

22. 土地管理廳撰寫第94/DSODEP/2016號及289/DSODEP/2016號建議書，建議否決有關申請及開展書面聽證程序。運輸工務司司長於2016年7月20日在第289/DSODEP/2016號建議書上作出同意批示，因此，土地管理廳現正跟進有關的書面聽證程序。

23. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。

\*

關於南灣湖C6地段：

關於C6地段事實同前面大致相同。

\*

### 關於南灣湖C8地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期限為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積4,422平方米的C區8地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅、商業及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第85/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區8地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予雅景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第170頁第22518號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26671F號，並沒有設定任何抵押負擔。

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。



12. 於2006年3月15日，C區8地段、9地段、10地段及11地段的承批人聯署向土地工務運輸局遞交附有建築初研計劃的申請書，請求共同發展該四地段，以便組成一幅總面積14,105平方米的土地，其中C8及C9地段，擬興建的樓宇高度為海拔150米，而C10及C11地段，擬興建地下公共停車場及公園。

13. 根據2006年4月25日發出的街道準線圖，C8地段之最大許可樓宇高度為海拔150米。

14. 該局城市建設廳透過2006年6月2日的公函通知申請人，該局局長於同年5月19日作出批示，上述計劃可獲批准，但須遵守多個實體發出的技術意見。

15. 承批人於2006年7月17日向土地工務運輸局遞交C8地段的建築初研修改計劃，擬興建的樓宇高度為海拔175米。根據該局局長於2006年10月12日的批示，該計劃仍須根據多個實體的技術意見作修改。

16. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

17. 基於2006年3月15日的建築初研計劃可獲批准，承批人於2007年5月16日向土地工務運輸局遞交申請書，請求修改C8地段的土地批給合同。

18. 然而，由於南灣湖C及D區的規劃一直未獲批准，因此，C8地段的土地批給合同修改程序並沒有落實。

19. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

20. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期間。

21. 自2010年至2016年，承批人多次向行政長官辦公室遞交申請書，請求盡快落實南灣湖C及D區的發展計劃、批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述地段的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

22. 土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第371/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

23. 土地委員會經分析案卷，認為有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

\*

### 關於南灣湖C9地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積2,981平方米的C區9地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅、商業及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第86/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區9地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予柏景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第171頁第22519號，其批給所衍生的權利

以承批人的名義登錄於第26672F號，並沒有設定任何抵押負擔。

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

12. 於2006年3月15日，C區8地段、9地段、10地段及11地段的承批人聯署向土地工務運輸局遞交附有建築初研計劃的申請書，請求共同發展該四地段，以便組成一幅總面積14,105平方米的土地，其中C8及C9地段，擬興建的樓宇高度為海拔150米，而C10及C11地段，擬興建地下公共停車場及公園。

13. 根據2006年5月18日發出的街道準線圖，C9地段之最大許可樓宇高度為海拔150米。

14. 該局城市建設廳透過2006年6月2日的公函通知申請人，該局局長於同年5月19日作出批示，上述計劃可獲批准，但須遵守多個實體發出的技術意見。

**15. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。**

**16. 承批人於2006年12月18日向土地工務運輸局遞交C9地段的建築工程計劃草案，擬興建的樓宇高度為海拔175米，該局局長於2007年2月14日作出批示，上述草案被視為可獲核准，但須遵守多個實體的技術意見。**

**17. 隨後，城市建設廳於2007年5月18日透過內部通訊，將該草案送予土地工務運輸局土地管理廳，以便跟進修改土地批給合同的程序。**

**18. 土地工務運輸局於2007年11月20日發出C9地段之地基工程准照，有效期至2008年3月31日，條件是「工程只可在.....及南灣湖C及D區的整體都市規劃完成後，才可展開。」**

**19. 承批人於2008年3月14日遞交工程准照續期申請。**

20. 應城市建設廳的要求，土地管理廳於2008年5月21日及11月18日透過內部通訊對上述申請發表意見，指出「南灣湖計劃」C及D區所有地段的修改土地批給合同程序只能待新的都市規劃核准後，才可進行，有關修改合同於政府公報公佈前，不應發出任何工程准照。因此，有關工程准照未獲續期。

**21. 然而，由於南灣湖C及D區的規劃一直未獲批准，因此，C9地段的土地批給合同修改程序並沒有落實。**

22. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，

但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

23. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期間。

24. 自2010年至2016年，承批人多次向行政長官辦公室遞交申請書，請求盡快落實南灣湖C及D區的發展計劃、批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述地段的批給失效後，以除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

25. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地仍未被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

26. 基於此，土地管理廳於2016年9月12日透過第372/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

27. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

28. 土地委員會於2016年11月10日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2016年9月12日第372/DSODEP/2016號建議書內所載的意見及建議，以及運輸工務司司長於2016年9月19日在該建議書上所作的批示，土地委員會認為基於租賃期間已於2016年7月30日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

\*

### 關於南灣湖C10地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積3,490平方米的C區10地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第87/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區10地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予寶景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

11. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第172頁第22520號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26673F號，並沒有設定任何抵押負擔。

12. 於2006年3月15日，C區8地段、9地段、10地段及11地段的承批人聯署向土地工務運輸局遞交附有建築初研計劃的申請書，請求共同發展該四地段，以便組成一幅總面積14,105平方米的土地，其中C8及C9地段，擬興建的樓宇高度為海拔150米，而C10及C11地段，擬興建地下公共停車場及公園。

**13. 該局城市建設廳透過2006年6月2日的公函通知申請人，該局局長於同年5月19日作出批示，上述計劃可獲批准，但須遵守多個實體的技術意見。**

**14. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。**

**15. 然而，由於南灣湖C及D區的規劃一直未獲批准，因此，C10地段的土地批給合同修改程序並沒有落實。**

16. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，

由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

17. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期間。

18. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交一份新的申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

19. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地仍未被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

20. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第373/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

21. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

22. 土地委員會於2016年11月10日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2016年9月12日第373/DSODEP/2016號建議書內所載的意見及建議，以及運輸工務司司長於2016年9月19日在該建議書上所作的批示，土地委員會認為基於租賃期間已於2016年7月30日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

\*

### 關於南灣湖C11地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由

簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積3,212平方米的C區11地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作住宅、商業及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔34.5米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第88/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區11地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予順景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

11. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第173頁第22521號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26674F號，並沒有設定任何抵押負擔。

12. 於2006年3月15日，C區8地段、9地段、10地段及11地段的承批人聯署向土地工務運輸局遞交附有建築初研計劃的申請書，請求共同發展該四地段，以便組成一幅總面積14,105平方米的土地，其中C8及C9地段，擬興建的樓宇高度為海拔150米，而C10及C11地段，擬興建地下公共停車場及公園。

13. 該局城市建設廳透過2006年6月2日的公函通知申請人，該局局長於同年5月19日作出批示，上述計劃可獲批准，但須遵守多個實體的技術意見。

14. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

15. 然而，由於南灣湖C及D區的規劃一直未獲批准，因此，C11地段的土地批給合

同修改程序並沒有落實。

16. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃研究，始有條件發出規劃條件圖。

17. 南灣發展股份有限公司於2016年5月6日透過申請書，請求中止土地之利用期間。

18. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述地段的批給失效後，以租賃制度及免除公開招標方式將之重新批予承批人，或者置換鄰近區域具同等建築面積及建築能力的土地。

19. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地仍未被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

20. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第374/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

21. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

22. 土地委員會於2016年11月10日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2016年9月12日第374/DSODEP/2016號建議書內所載的意見及建議，以及運輸工務司司長於2016年9月19日在該建議書上所作的批示，土地委員會認為基於租賃期間已於2016年7月30日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

\*

### 關於南灣湖C17地段：

1. 根據公佈於1989年12月29日第52期《澳門政府公報》第四副刊的第203/GM/89號批示，透過載於財政局1991年7月30日第285冊第4頁及續後數頁的公證書，並經公佈於1992年7月6日第27期《澳門政府公報》的第73/SATOP/92號批示、1993年4月26日第17期《澳門政府公報》的第57/SATOP/93號批示及1994年6月1日第22期《澳門政府公報》第二組的第



56/SATOP/94號批示作為憑證的修改合同作出修改，以租賃制度將位於南灣及外港新填海區稱為「南灣湖計劃」之A、B、C及D區的多幅地段批給予南灣發展股份有限公司。

2. 由上述公證書作為憑證的批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂該公證書之日起計。

3. 根據第56/SATOP/94號批示作為憑證的修改批給合同第二條的規定，批給C區11幅地段及D區2幅地段，租賃期間於2016年7月30日屆滿。

4. 按照同一合同第四條款的規定，C及D區各地段的利用須根據公佈於1991年4月18日第15期《澳門政府公報》第二副刊的第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》及有關規章來進行。其中面積9,650平方米的C區17地段用作興建一幢屬分層所有權制度，作酒店及停車場用途的樓宇，其最大許可高度為海拔72.6米。

5. 根據經前述第56/SATOP/94號批示作為憑證的合同第三條修改之上述第73/SATOP/92號批示作為憑證的修改合同第六條款的規定，C及D區各地段的利用期間為96個月，由1992年7月6日起計，即至2000年7月5日屆滿。

6. 另一方面，考慮到項目的複雜性及南灣發展股份有限公司在合同執行上所遇到的困難，為保障合同雙方的利益，雙方同意新的修改批給，並由公佈於1999年8月18日第33期《澳門政府公報》第二組的第71/SATOP/99號批示作為憑證。

7. 該修改涵蓋透過放棄B區兩幅地段的權利、縮減合同標的、重新評估基礎建設的興建費用及更改溢價金額及有關付款條件。

8. 此外，根據該修改批給合同第四條的規定，各區每一地段的利用期間獲延長，其中C及D區的利用期間延長72個月，由1999年8月18日起計，即至2005年8月17日屆滿。

9. 及後，透過公佈於2001年9月12日第37期《澳門特別行政區公報》第二組的第90/2001號運輸工務司司長批示，將上述計劃稱為C區17地段的土地批給所衍生的權利有償移轉予源景灣建築置業股份有限公司(下稱承批人)作為憑證。

10. 題述土地標示於物業登記局B49K冊第175頁第22523號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第26676F號，並沒有設定任何抵押負擔。

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

12. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

13. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止

了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

14. 然而，由於南灣湖C及D區的規劃一直未獲批准，因此，C17地段的土地批給合同修改程序並沒有落實。

15. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期間。

16. 自2010年至2016年，承批人多次向行政長官辦公室遞交申請書，請求盡快落實南灣湖C及D區的發展計劃、批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

17. 根據由1991年7月30日公證書作為憑證的原批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂該公證書日起計，即已於2016年7月30日屆滿。由於土地仍未被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期。

18. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於2016年9月12日透過第376/DSODEP/2016號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第一百六十七條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於2016年9月19日作出同意批示。

19. 綜上所述，土地委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2016年7月30日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效。

\*

## 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。<sup>2</sup>

《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。

---

<sup>2</sup>參閱《公共服務批給》(Concessão de serviços públicos)一書，Pedro Gonçalves, Almedina出版社，1999年版。

- 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，亦受民事法之基本原則約束。

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」<sup>3</sup>) (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

---

<sup>3</sup> 詳閱Maria Fernanda Maças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。

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，這是善意履行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》<sup>4</sup> 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) (ónus) 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

---

<sup>4</sup> 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。



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)<sup>5</sup>。〔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。

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<sup>6</sup>。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:

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 法語稱為: *déchéance*，在葡萄牙語內亦有學者稱為 *prazo de decadência*。

「法律訂立作提起訴訟之期間是一個時效期，而非除斥期」<sup>7</sup>。

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。

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；

(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；

---

<sup>7</sup> 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。

(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冊後，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。但如果在這種情況下仍然又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<sup>8</sup>：

「《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。

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

---

<sup>8</sup> 見上引之文章，第835頁。

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受益，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<sup>9</sup>：

“(…)

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 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

---

<sup>9</sup> 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.

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.”<sup>10</sup> Por outro lado, e como explica António Menezes Cordeiro<sup>11</sup>, Vaz Serra abdicou da distinção “caso de força maior” e “caso fortuito” a favor da construção romano-germânica da impossibilidade<sup>12</sup>. Força maior continua a surgir no Código Civil, mas por deficiência na revisão<sup>13</sup>. O que está em causa são as mesmas situações a que se referem os art.ºs 779.º e seguintes e 790.º de Macau<sup>14</sup>. 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 direito<sup>15</sup>.

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*<sup>16</sup>), 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*)<sup>17</sup>. 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

---

<sup>10</sup> Adriano Paes da Silva Vaz Serra, *Prescrição extintiva e caducidade*, BMJ, n.º 106, p. 178.

<sup>11</sup> *Tratado de direito civil português*, V, *Parte geral. Exercício jurídico*, 2.ª ed.ª rev. e act., Almedina, 2015, p. 226.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Menezes Cordeiro (2015), *ib.*

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Menezes Cordeiro (2015), *ib.*

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> *Ib.*

estas situações, o que, como acabámos de ver, não pode merecer dúvidas<sup>18</sup>, ainda assim sempre seria aplicável o n.º 2 do art.º 313.º do Código Civil de Macau<sup>19</sup>. 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 fé<sup>20</sup>.

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 caducidade<sup>21</sup>. 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 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

---

<sup>18</sup> 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, Coimbra, 2012, *passim*, e para as várias posições da doutrina portuguesa, pp. 47, ss.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Lembrando Lutero: a Administração invoca o calendário contra a moral e a justiça.

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 Macau<sup>22</sup> 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 prazo<sup>23</sup> – 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 para o exercício do direito.”<sup>24</sup>

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 fé<sup>25</sup>, seja adequado à realização e conclusão da obra.

Este protraimento do prazo da concessão, pelo período correspondente àquele

---

<sup>22</sup> Vaz Serra referia-se, obviamente, ao correspondente preceito do Código Civil de 1966, o art.º 321.º.

<sup>23</sup> *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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

em que o concessionário se viu impedido de aproveitar o terreno por decisão do Governo, segundo Marcello Caetano<sup>26</sup>, verdadeiramente não representa nem suspensão, nem ampliação do prazo acordado, mas tão-só a compensação do prazo suprimido. A Administração 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 contraparte<sup>27</sup>.

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 direito<sup>28</sup>. 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 direito<sup>29</sup>. 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 (re) equilíbrio económico-financeiro do contrato<sup>30</sup>. Quando, “de forma superveniente, a execução do contrato é afectada pela ocorrência de algum

---

<sup>26</sup> (1974), pp. 398 e 399.

<sup>27</sup> *Ib.*

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Sobre este princípio geral de direito administrativo (Lopes Martins, p. 688) e as suas virtualidades, vide o autor citado, *passim*, e pp. 531, ss.



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 (...)”<sup>31</sup>.

O modo de repor o equilíbrio económico-financeiro do contrato passará também pela restituição *in natura* do tempo suprimido aos concessionários<sup>32</sup>. Na verdade, um dos modos correntes de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato é a prorrogação do prazo das prestações ou da vigência do contrato<sup>33</sup>. (...)”

\*

### 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

---

<sup>31</sup> Lopes Martins, p. 635.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

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)<sup>34</sup>一書中，關於履行行政合同時應遵守的基本原則及規範時就指出：

“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；

<sup>34</sup> D. Quixote, 2ª edição, 第402頁及續後。

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）。主要原因為第 69/91/M 號訓令已透過 2006 年 8 月 21 日第 248/2006 號行政長官批示予以廢止，城規部門未能為該區域訂定新的規劃指引及發出街道準線圖，故土地利用一直未能進行。

四、 行政當局在無南灣湖城市規劃的前提下，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。在無條件允許承批人利用土地的情況下，土地利用期應不予計算或作出延長。此為善政之所在。

五、 由此可知，責任應由行政當局承擔。

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，故建議否決有關請求，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。<sup>35</sup>

十、至今特區政府都無關於南灣湖的規劃，如何發展該區？建築高度為多高？有什麼規劃？如何叫承批人設計建築計劃？

下列的事實非常清晰證明這一點，我們以 C1 地段為例子：

#### 關於南灣湖C1地段：

“(…)

11. 南灣發展股份有限公司已按批給合同規定，透過以實物及現金方式繳付全部溢價金。

12. 透過公佈於2006年8月21日第34期《澳門特別行政區公報》第一組的第248/2006號行政長官批示，廢止由第69/91/M號訓令核准的《南灣海灣重整計劃之細則章程》。

13. 「澳門歷史城區」於2005年7月15日列入世界遺產名錄。根據土地工務運輸局城市規劃廳透過2015年4月28日第446/DPU/2015號內部通訊發表關於C及D區地段情況的意見，由於這些城區位處該歷史城區的南端，具有其地理位置的重要性，相關規劃一直受到社會各界及世遺專家學者的關注及討論。為配合世界遺產委員會的監測，澳門特別行政區政府一度中止

<sup>35</sup>—一如足球比賽，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。

了南灣湖C及D區所有發展項目的審批程序，直至2014年11月該廳才完成該等城區的規劃研究，但仍須等待上級批核有關規劃，始有條件發出規劃條件圖。

14. 南灣發展股份有限公司透過2016年5月6日的申請書，請求中止土地之利用期限。

15. 承批人於2016年6月30日向行政長官辦公室遞交一份新的申請書，請求批准中止土地的利用期間，並將之延長多10年及同時將臨時批給期間續期10年；或是在宣告題述土地的批給失效後，以免除公開招標方式將之重新批予申請人，或者以另一幅具同等建築面積及建築能力的鄰近土地的批給權利作置換。

(...)”。

十一、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保護信賴原則，應撤銷行政長官之批示。

2020年5月7日。

落敗票聲明之法官

---

馮文莊