

Processo n.º 1021/2015¹

(Autos de recurso contencioso)

Data : **02 de Abril de 2020**
Recorrente : **Chap Mei – Artigos de Porcelana e de Aço inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada (澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司)**
Entidade Recorrida : **Chefe do Executivo da RAEM**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

Chap Mei – Artigos de Porcelana e de Aço inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada (澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司), Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do Chefe do Executivo, datado de 30/09/2015, veio, em 27/11/2015 interpor o competente recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 55, tendo formulado as seguintes conclusões:

A. A Recorrente tem legitimidade para interpor o presente recurso, por ser, enquanto titular de posição jurídica substantiva, a destinatária do acto recorrido e, por ter um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso, uma vez que o acto recorrido produz efeitos externos lesivos na esfera jurídica dos seus direitos e interesses legalmente protegidos;

B. Encontram-se documentados, factos como: a) a falta de resposta ao pedido,

¹ *Processo redistribuído em 11/04/2019, conforme a deliberação do CMJ, de 04/04/2019*

fundamentado, de prorrogação do prazo para aproveitamento do terreno, submetido à DSSOPT, em 15 de Junho de 1999; b) aceitação de novo pedido de prazo aliado ao de alteração de finalidade e consequente alteração parcial do contrato de concessão, sob análise em 2007; c) processamento do pedido de alteração de finalidade com parecer favorável (cfr. Ofício com a Ref.^a 323/6191.01/DSODEP/2007); e, d) suspensão da emissão da planta de alinhamento oficial, essencial à continuidade do processo de alteração de finalidade, em tramitação, pelo facto do estar em curso um estudo de alteração do planeamento urbanístico da Zona de Aterro do Pac-On, para finalidade habitacional (cfr. Ofício com a Ref.^a 813/DPU/2008).

C. Não foi imputada nenhuma responsabilidade à Administração, onde se inclui a Entidade Recorrida, pelos atrasos nas decisões, inexistência de resposta, quando a decisão é essencial e obrigatória, suspensão dos processos por questões de planeamento urbanístico.

D. Consequentemente, a análise realizada está viciada, é facciosa e labora no sentido de justificar a conclusão que pretende - da declaração de caducidade. E, ostensivamente, isenta a Administração da responsabilidade que lhe advém por violação dos deveres e da confiança legítima da Recorrente.

E. A fundamentação do acto recorrido falha por: a) não ter analisado as consequências das violações de deveres, no processo do terreno, dos órgãos da Administração; b) por reavaliar as situações anteriores a 1999, à luz de critérios definidos em 2010 e em sentido contrário **ao anteriormente decidido pela Administração**, incorrendo assim, em violação da lei e do contrato de concessão; c) por desconsiderar as justificações apresentadas pela Recorrente porque não 'provadas' ou por serem 'genéricas' quando as mesmas constituem factos inegáveis quer na sua existência quer no seu impacto, termos em que o acto recorrido padece, assim, de total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, o que consubstancia violação de lei, por força da alínea d) do n.º1 do artigo 21.º do CPAC e a anulabilidade do acto recorrido.

F. No caso, *sub judice*, além dos normativos legais gerais a Administração, em que se inclui a Entidade Recorrida, está obrigada pelo contrato de concessão, titulado pelo despacho n.º 75/GM/93,

publicado no BO da RAEM, II Série, N.º 33, de 18 de Agosto, conforme rectificado pelo despacho 89/GM/93, Publicado no BO da RAEM - II Série, N.º36, de 8 de Setembro.

G. O contrato prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno, mediante motivos especiais que a justifiquem (como se infere da Cláusula oitava) que sejam aceites pelo primeiro outorgante, o Governo da RAEM.

H. Verificados os dois pressupostos de justificação e aceitação dos motivos invocados, extingue-se a eventual situação de incumprimento.

I. Pelo que as circunstâncias operadas nesses moldes, em cumprimento do contrato de concessão, julgam-se sanadas; não podem voltar a ser objecto de reavaliação, ao contrário do que fez o DJUDEP.

J. É fulcral reter que a Informação n.º 273/DSOEDP/2011, foi elaborada com base nos critérios definidos, unilateralmente pela Administração, e vertidos na Informação n.º 095/DSODEP/2010, e, identificou duas falhas que considera imputáveis à Recorrente que correspondem aos pontos 8 e 9, respectivamente (cfr. a tabela inserida nesta informação onde se podem ver sumarizadas as etapas dos vários pedidos e o recorrente incumprimento por parte da Administração dos prazos de resposta ou as ausências absolutas de resposta).

K. Na lógica, dos critérios da Informação n.º 095/DSODEP/2010, conclui-se que a situação do terreno deveria ser qualificada como 'menos grave' e a culpa atribuída à Recorrente deveria ser punida com multa.

L. A Informação n.º 273/DSOEDP/2011, propõe, ainda, que seja concedido um prazo de aproveitamento de 48 meses após a publicação do novo plano urbanístico da zona industrial do Pac-On (sublinhado nosso).

M. A Administração, na Informação n.º 9/GTJ/2012, viola o princípio da boa-fé de forma exponencialmente mais acutilante. O DJUDEP tal como o DSOEDP ignoram a responsabilidade óbvia da Administração, no processo de aproveitamento do terreno, mas vai mais longe ao reponderar as circunstâncias de prorrogação do prazo de aproveitamento aprovado pela Administração em 1998, para

concluir que essa prorrogação tem valor de incumprimento e acrescenta essas ocorrências às identificadas pelo DSOEDP (como se não tivessem merecido decisão anterior da Administração), para concluir pela proposição da declaração directa de caducidade - em violação evidente do contrato de concessão (cláusula oitava) e inevitavelmente do princípio da boa-fé (artigo 8.º do CPA)

N. Considera a Recorrente estar cabalmente demonstrada a existência da expectativa legítima. Pelos factos aqui expostos, designadamente: 1) a apresentação, tempestiva, de pedido de prorrogação de prazo em 1999 que não mereceu qualquer resposta da Administração, **em directa violação do princípio da decisão, previsto no artigo 11.º, n.º 1 al a) do CPA**; 2) admissão do pedido de alteração de finalidade, solicitado pela Recorrente em 2007, que mereceu parecer favorável por manter a finalidade original (indústria) e por dar resposta a uma necessidade premente da sociedade de Macau, verificado o grande crescimento económico pós 2001 Ofício n.º 323/6191.01DSODEP/207. Processo esse que, foi, suspenso pela Administração, pelo motivo exclusivo de ter iniciado um estudo de alteração do planeamento da Zona de Aterros do Pac-On, para finalidade habitacional ofício n.º 813/DPU/2008, também aqui a Administração violou todos os prazos de resposta a que estava obrigada, em violação directa do dever de celeridade e dos prazos legais, previstos nos artigos n.ºs 60.º e 61.º do CPA (circunstância realçada na tabela que consta da Informação n.º 273/DSOEDP/2011); e, 3) Em 2011, A Administração retoma o processo atinente ao terreno e, numa decisão fundada, exclusivamente em mudança de orientações políticas age em directa contradição com a sua última intervenção no processo. Ignora o processo pendente de revisão parcial da concessão por arrendamento, do terreno originado pelo pedido de alteração de finalidade, desconsidera o parecer favorável, de que deu conhecimento à Recorrente; faz tábua-rasa do facto de ter suspenso o processo por se encontrar, em estudo a, eventual (não concretizada), alteração do planeamento da zona industrial do Pac-On, para habitacional e, contradizendo toda a sua actuação anterior, inicia o processo de declaração da caducidade da concessão, por arrendamento, do terreno.

O. A Recorrente, invoca assim, válida e relevantemente o princípio da boa-fé e, mais uma vez, resulta claro dos documentos que integram o Processo 49/2013 da Comissão de Terras que a

Recorrente não alicerça a sua pretensão numa mera convicção psicológica, antes evidencia os sinais externos produzidos pela Administração, que se afiguram como suficientemente concludentes para um destinatário normal poder razoavelmente ancorar a sua confiança, cumprindo assim a Recorrente outros pressupostos da invocação do princípio da boa-fé. Como tal, fundada na confiança legítima que lhe foi inculcada pela Administração e, em cumprimento, dos requisitos que lhe foram comunicados como necessários para completar o processo de revisão parcial da concessão, a Recorrente procedeu à alteração do seu objecto social para incluir a nova actividade

P. Julga-se pertinente realçar a Informação n.º 339/DPU/2008, de 25 de Julho, designadamente o parágrafo 5 onde se lê que a Recorrente visitou várias vezes os serviços e necessita de finalizar a aprovação do projecto de arquitectura, como foi exigido pela DSSOPT, mas para tal tem de apresentar a planta de alinhamento oficial e que esta não pode ser emitida porque será revisto o planeamento urbano da zona de Aterro do Pac-On, mas que a Recorrente não poderá assim cumprir o que lhe foi exigido, de modo que ambas as opções da Administração seriam problemáticas e dever-se-ia suspender o processo (tradução aproximada em Português e negrito e sublinhado nosso)

Q. Na conduta da Administração no processo, sub judice, identificámos diversas violações de deveres e obrigações por parte da Administração que culminam na violação do princípio da boa-fé, mas que também se autonomizam na violação de princípios complementares daquele, como o referido princípio da decisão (artigo 11.º do CPA). Acresce, que a violação do princípio da boa fé, aqui detalhadamente demonstrada, engloba, ainda, a violação do princípio da proporcionalidade e adequação, previsto no artigo 5.º n.º 2 do CPA. Onde mais uma vez são balizados os poderes discricionários da Administração, vinculando se a respectiva conduta a critérios de "adequação" e "proporcionalidade" tendo em vista os "objectivos a realizar" quando estão em causa "direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares" (sublinhado nosso).

R. Por obediência ao princípio da proporcionalidade a Administração deverá escolher, dentro dos diversos meios ou medidas idóneas e congruentes de que disponha, aqueles que sejam menos gravosos ou que causem menos danos ao particular que seja titular do direito ou interesse legalmente

protegido afectado pela decisão.

S. Como supra mencionado foi equacionada e fundamentada na Informação n. 273/DSOEDP/2011 a prorrogação do prazo de aproveitamento e aplicação da sanção de multa. Solução que foi afastada por uma interpretação pouco isenta, em clara violação do contrato de concessão (clausula oitava), preconizando um desvio dos critérios definidos na Informação n.º 095/DSODEP/2010, e em contradição com a conduta anterior, exteriorizada, da Administração e conseqüente violação do princípio da boa fé. Assim, é evidente a desadequação e desproporcionalidade do acto recorrido.

T. A este ponto, acresce que nenhum motivo conseqüente de interesse público será cumprido ou foi validamente alegado na fundamentação do acto recorrido, considerando que o planeamento da Zona de Aterro do Pac-On não foi alterada para fim habitacional, como pretendia a Administração em 2008; e, que a alteração de finalidade proposta pela Recorrente em 2007, permanece compatível com o planeamento da zona; e, esta sim servirá um interesse público, verificada a necessidade de manutenção e parque dos muitos autocarros que servem Macau.

U. Tornou-se a prática corrente, porque comum ao aproveitamento de vários terrenos, em condições semelhante ao terreno da Recorrente, que os pedidos e aprovações da DSSOPT demorassem anos, causando a suspensão dos prazos de aproveitamento, indefinidamente a aguardarem uma resposta da Administração. Facto do conhecimento de todos os operadores, com pretensões semelhantes à da Recorrente e que aguardavam o desbloqueio dos processos pela Administração.

V. É do conhecimento da Recorrente, nos termos normais da sua actividade e do contacto com parceiros comerciais, que em diversos terrenos concedidos e em circunstâncias equivalentes às da Recorrente receberam um tratamento mais justo e adequado por parte da Administração, comparativamente ao tratamento dado ao terreno pelo acto recorrido.

W. A título ilustrativo refere-se o seguinte caso Pelo Despacho n.º 77/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 27, de 6 de Julho de 1992. No caso da Recorrente as razões justificativas (idênticas) são classificadas de genéricas e não provadas, resulta óbvia a violação do princípio de igualdade (previsto no artigo 5.º n. 1 do CPA) a que também está vinculada a actuação da Administração.

A conduta responsável e respeitadora da igualdade seria atribuir novo prazo de aproveitamento em cumprimento do parecer reflectido na Informação n.º 273/DSOEDP/2011, de 3 de Novembro, o que expressamente se requer

* * *

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor **Chefe do Executivo da RAEM** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 232 a 245, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. Pelo Despacho n.º 75/GM/93, publicado no *Boletim Oficial* de Macau n.º 33, II Série, de 18 de Agosto de 1993, rectificado posteriormente pelo Despacho n.º 89/GM/93, publicado no *Boletim Oficial* de Macau, n.º 36, II Série, de 8 de Setembro de 1993, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de hasta pública, o terreno com a área de 2637 m², situado na ilha da Taipa, na Zona de Aterro do Pac-On, designado por lote «V2», descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22491, a folhas 79 do livro B35K, e inscrito sob n.º 3134 do livro F14K a favor da sociedade "Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau).

2. Conforme o estipulado na cláusula terceira do contrato de concessão, o terreno destinava-se à construção de um edifício industrial de 3 pisos, para instalação de uma unidade fabril a explorar directamente pela concessionária, destinada à transformação de elementos de aço e outros metais e produção de artigos de esmalte para utilização doméstica.

3. De acordo com o estipulado nas cláusulas segunda e quinta do contrato de concessão, o prazo do arrendamento do terreno é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no *Boletim Oficial* de Macau do Despacho n.º 75/GM/93, ou seja, até 17 de Agosto de 2018 e o prazo global do aproveitamento foi fixado em 24 meses, contados a partir daquela data de publicação, tendo terminado em 17 de Agosto de 1995.

4. Através de requerimento de 5 de Fevereiro de 1996, a concessionária solicitou a prorrogação do prazo do aproveitamento por mais 36 meses.

5. Por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) de

19 de Agosto de 1996, exarado na informação n.º 123/SOLDEP/96, de 16 de Julho, o pedido de prorrogação referido no artigo anterior foi indeferido, tendo sido determinado à concessionária que apresentasse um projecto concreto de aproveitamento do terreno no prazo de 3 meses contados a partir da data de recepção da notificação.

6. Em 5 de Janeiro de 1998, o SATOP autorizou a prorrogação do prazo do aproveitamento por mais 18 meses, contados a partir da data da comunicação do despacho, ou seja, até 5 de Agosto de 1999 e a aplicação da multa máxima de \$180 000,00 patacas.

7. Apesar de ter obtido a aprovação da prorrogação do prazo de aproveitamento do terreno referida no artigo anterior, a ora Recorrente nunca iniciou o aproveitamento do terreno nem sequer requereu as licenças de obras de que necessitava.

8. Acresce que, a ora Recorrente, como ela própria expressamente admitiu no requerimento inicial do pedido de suspensão de eficácia apenso a estes autos e em manifesta contravenção ao disposto na cláusula terceira do contrato de concessão, vem utilizando o terreno aqui causa como estacionamento de autocarros de turismo (cfr. artigo 22.º e seguintes do dito requerimento inicial).

9. Contudo, a ora Recorrente jamais obteve autorização expressa por parte da entidade competente para utilizar o terreno aqui em causa nos termos referidos no artigo anterior.

10. Reunida em sessão de 19 de Junho de 2014, a Comissão de Terras emitiu o seu Parecer n.º 49/2014 que consta do processo administrativo instrutor e cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.

11. Em 17 de Março de 2015, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas emitiu parecer, que consta Processo da Comissão de Terras n.º 49/2013, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual se conclui nos seguintes termos: «*Consultado o processo supra mencionado e concordando com o que vem proposto pelas razões indicadas naquele, solicito a Sua Excelência o Chefe do Executivo que declare a caducidade da concessão do referido terreno*».

12. Sobre este parecer, a Entidade Recorrida, em 30 de Setembro de 2015, lavrou o despacho de «*Concordo*», que foi notificado à Recorrente em 10 de Novembro de 2015.

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

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

(...)

3) Quando tenha expirado o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno e este não tenha sido realizado por culpa do concessionário, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 104.º e no artigo 166.º».

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

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

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

17. Trata-se da chamada caducidade-sanção, dado que aquilo que essencialmente está em causa não é estabilizar uma situação em virtude do não exercício de um direito por um determinado período de tempo mas, antes, sancionar o concessionário em virtude de um seu comportamento faltoso.

18. Assim, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 10/2013 e relativamente a concessões provisórias anteriores, verificando-se que o prazo anteriormente fixado para o aproveitamento do terreno expirou sem que o aproveitamento tenha sido realizado por culpa do concessionário, a Administração estará legalmente vinculada a declarar a caducidade da concessão.

No caso em apreço,

19. O prazo contratualmente fixado para o aproveitamento do terreno concedido à Recorrente terminou, já depois de prorrogado, em 5 de Agosto de 1999.

20. Até essa data, a ora Recorrente não realizou o aproveitamento do terreno, não o tendo, sequer, iniciado.

21. Incorreu, assim, em incumprimento da obrigação legal e contratual de aproveitar o terreno que sobre si impendia.

22. Por outro lado, essa inobservância da referida obrigação ficou a dever-se exclusivamente à ora Recorrente, a qual, devido aproveitar o terreno e podendo fazê-lo, nem sequer iniciou tal aproveitamento e é, por isso, culposa.

23. De resto, tratando-se do incumprimento de uma obrigação que tem fonte contratual, a culpa do devedor presume-se, sem que a ora Recorrente tenha alegado um único facto capaz de ilidir essa presunção.

24. Seja como for, demonstrando-se, tal como já consta da fundamentação do acto recorrido, que o aproveitamento do terreno não foi realizado por culpa da Recorrente, estava a Administração vinculada legalmente a declarar a caducidade, tal como decorre do disposto na alínea 3) do artigo 215.º e na alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei de Terras.

25. Por outro lado, também se verificam os pressupostos de facto da declaração de caducidade prevista na alínea b) do n.º 1 da cláusula 14.ª do contrato de concessão, tal como já consta da fundamentação do acto recorrido.

26. Na verdade, a ora Recorrente, sem que o aproveitamento estivesse sequer iniciado, alterou a finalidade da concessão: a finalidade do terreno nos termos da cláusula terceira do contrato era a instalação de uma unidade fabril e a ora recorrente alterou essa finalidade para a de estacionamento de autocarros de turismo.

27. Deste modo e salvo melhor opinião, entende a Entidade Recorrida que, verificados que estão os pressupostos de facto e de direito em que o mesmo se fundamenta, o acto impugnado não poderá deixar de manter-se na ordem jurídica, dada a sua inatacável conformidade com a lei.

28. Sempre se acrescente, a finalizar, que não resulta da Lei de Terras que a declaração de caducidade esteja, ela própria, sujeita a qualquer prazo e por isso, enquanto se verificarem os respectivos pressupostos, poderá ela ter lugar a todo o tempo.

29. Alega a Recorrente que, no acto recorrido, não se procedeu à ponderação de factos que considera relevantes para determinar a responsabilidade da Administração e, assim, supõe-se, afastar a conclusão de que a falta de aproveitamento do terreno lhe é imputável.

30. A Recorrente labora, porém e salvo melhor opinião, em manifesto erro.

31. Na verdade, e como resulta da matéria de facto já assente, até ao dia 5 de Agosto de 1999, a Recorrente não iniciou o aproveitamento do terreno.

32. Desta forma, é evidente que incumpriu a obrigação contratual que sobre si impendia.

33. Por outro lado, a Recorrente, nem no decurso do procedimento administrativo nem agora em sede contenciosa invoca um único facto que tenha relevo justificativo desse incumprimento.

34. É certo que a Administração não respondeu ao requerimento de prorrogação de prazo que a Recorrente efectuou em 15 de Junho de 1999, quando faltava pouco mais de um mês e meio para terminar o prazo do aproveitamento contratualmente fixado, e já prorrogado.

35. Mas daí não resulta nada que permita afastar a imputabilidade na falta do aproveitamento à Recorrente.

36. Repete-se: até 5 de Agosto de 1999, a Recorrente não aproveitou o terreno por razões que só a ela são imputáveis.

37. Tudo quanto se tenha passado posteriormente a 5 de Agosto de 1999 é obviamente irrelevante na perspectiva da justificação desse incumprimento.

38. Como assim, estava a Entidade Recorrida legalmente vinculada a declarar a caducidade da concessão.

39. Não ocorre, portanto, o apontado vício de violação de lei, pelo que se impugna especificadamente o teor dos artigos 50.º a 62.º da petição inicial.

40. A Recorrente invoca, igualmente, que o acto recorrido violou os princípios da boa fé, da

confiança, da decisão, da proporcionalidade e da adequação.

41. No entanto, também aqui a Recorrente incorre em erro.

42. A Entidade Recorrida tem como seguro que, quando foi chamada a praticar o acto final do procedimento tendente à declaração da caducidade da concessão, estava legalmente vinculada a declarar essa caducidade, uma vez que, como vimos, estavam verificados os respectivos pressupostos.

43. Ora, estando em causa uma actuação legalmente vinculada e não discricionária, a invocação dos princípios da protecção da confiança ou da boa-fé, da proporcionalidade, da adequação e da decisão carece de qualquer pertinência ou relevância.

44. A jurisprudência é pacífica em relação a este ponto: "*a violação destes princípios só assume relevância autónoma quando a Administração actua no exercício de poderes discricionários, porque, quando actua no exercício da actividade vinculada, a prossecução daqueles princípios encontra-se tutelada pelo princípio de legalidade (...). Assim, nunca pode colher a alegação da violação destes princípios quando imputada a um acto administrativo proferido no exercício de um poder vinculado*" (assim, entre muitos outros, na jurisprudência comparada, Acórdão do STA de 19 Fev. 2003, disponível em www.dgsi.pt).

45. Em qualquer caso, é manifesto que a Entidade Recorrida não violou nenhum dos indicados princípios.

46. Como já se disse, na Informação n.º 67/DJUDEP/2011, de 1 de Dezembro, que integra a fundamentação do acto recorrido por expressa remissão do parecer n.º 49/2014, da Comissão de Terras, não obstante o parecer favorável emitido sobre o projecto de arquitectura apresentado pela Recorrente em 2 de Maio de 2007, nunca o terreno poderia ser aproveitado sem prévia revisão da concessão.

47. Ainda que o aludido projecto tivesse sido aprovado, sempre o aproveitamento estaria dependente da autorização pela entidade competente, o Chefe do Executivo, da revisão do contrato de concessão.

48. Não, podia, assim, a Recorrente criar, fundadamente, qualquer expectativa relativamente ao aproveitamento do terreno.

49. Por mera cautela se impugna especificadamente o teor dos artigos 63.º a 92.º da petição inicial.

50. Finalmente, a Recorrente aponta ao acto recorrido a violação do princípio da igualdade,

51. Impugna-se e rejeita-se, frontalmente, tal alegação, dado carecer de qualquer fundamento de facto e de direito.

52. A Entidade Recorrida orienta as suas decisões em total comprometimento com o estrito respeito pela lei e com os princípios jurídicos a que está vinculada!

53. De resto, e salvo o devido respeito, a Recorrente invoca a violação do princípio da igualdade de forma totalmente insubsistente, já que não concretiza em que medida é que a sua situação é igual às situações que alega como termos comparativos.

54. Mas ainda que a Recorrente tivesse efectuado essa alegação, sempre aqui valeria o que anteriormente dissemos.

55. O princípio da igualdade apenas assume relevância quando está em causa o exercício de poderes discricionários e não quando, como aqui sucede, a Administração está legalmente vinculada a uma decisão.

56. Improcedente, portanto, a invocada violação do princípio da igualdade, impugnando-se especificadamente os factos alegados nos artigos 93.º a 106.º da petição inicial.

57. Demonstra-se, pelo que vimos de alegar, que o acto recorrido não enferma de nenhum dos vícios que lhe são imputados pela Recorrente e que, por isso, o presente recurso contencioso estará destinado a improceder.

58. A finalizar, vão especificadamente impugnados os factos alegados nos artigos 1.º a 49.º da petição inicial na estrita medida em que não se encontrem plenamente provados por prova documental.

59. Por último, não pode a Entidade Recorrida deixar de pronunciar-se no sentido da absoluta inutilidade da produção de prova testemunhal requerida pela Recorrente, na perspectiva do conhecimento do mérito do presente recurso contencioso.

60. E quanto ao demais, como resulta desta contestação no seu conjunto, impugnam-se os

factos, conclusões e juízos de valor articulados na PR, que o não tenham sido especificadamente, bem como se afirma que os mesmos não podem produzir os efeitos jurídicos pretendidos pela Recorrente.

* * *

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o seguinte duto parecer (fls. 262 a 264):

Na petição, a recorrente solicitou a anulação do despacho proferido pelo Exmo. Sr. Chefe do Executivo, invocando a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários e a violação dos princípios da boa fé, confiança, proporcionalidade e adequação, decisão e igualdade, consagrados respectivamente nos arts.5º, 8º e 11º do CPA.

*

1. Conteúdo e natureza do despacho recorrido

Interpretando o despacho recorrido nos termos do disposto no n.º 1 do art.115º do CPA e em coerência com o parecer do Exmo. Sr. STOP e a proposta (da Comissão de Terras) aludida nesse parecer, podemos inferir que o despacho *in quaestio* consiste em declarar a caducidade da concessão de terreno, com fundamento de que se verificou o não aproveitamento imputável à correspondente concessionária - ora recorrente. Daí decorre que é de sanção a caducidade declarada pelo despacho em escrutínio.

Para os devidos efeitos, perfilhamos a sensata jurisprudência que preconiza (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 672/2015): II. Se o concessionário não realizar o aproveitamento no prazo acordado contratualmente para o efeito é vinculada a actividade administrativa na declaração de caducidade com esse fundamento (por alguns designada caducidade-sanção), independentemente de não ter havido aplicação de multa. III. O facto de o concedente não ter aplicado a multa contratual na altura própria não o impede de a aplicar posteriormente. IV. De igual modo, a circunstância de naquela ocasião não ter sido declarada a caducidade por não aproveitamento no prazo previsto não afasta o dever de a declarar a todo o momento, nem faz transferir para o contraente público a culpa do não aproveitamento.

A nossa leitura dos arestos dos Venerandos TUI e TSI convence-nos de ser unânime a

orientação jurisprudencial, segundo a qual é vinculado o poder administrativo para declarar a caducidade, quer de preclusão quer de sanção, das concessões de terrenos (a título exemplificativo, 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 574/2016).

Para o alto TUI, é igualmente vinculada a interpretação da "culpa" prescrita na norma da alínea 3) do art.215.º da Lei n.º 10/2013, visto que a palavra "culpa" constitui um conceito indeterminado cuja densificação comporta a mera interpretação da lei, temos por certo que esta brilhante doutrina se aplica a "culpa" prescrita nos arts.104.º e 166.º da mesma Lei.

Em esteira, inclinamos a extrair que o despacho impugnado nestes autos é dotado da natureza de acto administrativo vinculado, mesmo que o Chefe do Executivo detenha certa margem de livre apreciação para decidir se ele considerar justificativo o "motivo não imputável", nos termos e para os efeitos consignados no n.º do art.104º da Lei n.º 10/2013.

*

2. Da verificação do não aproveitamento imputável

Repare-se que adverte a sobrepensada jurisprudência (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 433/2015): I. A crise no sector imobiliário, bem como as circunstâncias menos favoráveis ocorridas desde 1996 até 2005 não podem servir de justificação para o não aproveitamento, sobretudo se o contrato de concessão foi celebrado já durante o período de crise e se o concessionário nunca comunicou, por escrito, ao concedente, o mais rapidamente possível, a ocorrência dos referidos factos. II. A aplicação de multa contratual de uma concessão celebrada ao abrigo da lei anterior não se mostra necessariamente prévia e condicionante da caducidade por incumprimento contratual. E não se deve olvidar que "Tal como em qualquer negócio, o particular, na concessão do terreno, tem de suportar o risco do negócio por sua conta própria, não podendo fruir dos benefícios de uma concessão a longo prazo e ao mesmo tempo alegar que não podia realizar já a finalidade que esteve na base dela, reservando para si, e por seu livre alvedrio, o momento mais conveniente para a concretizar. Estando no domínio duma relação contratual estabelecida por acordo e conjugação dos interesses das partes, pelo que não se pode só ponderar os interesses do particular e ignorar os interesses públicos subjacentes à concessão." (vide. Acórdão do TSI no Processo

n.º 434/2015)

Importa ter presente que "Entretanto, a concessionária não aproveitou o terreno no prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão e respectiva prorrogação, não se vislumbrando ter ela agido diligentemente realizando atempadamente os trabalhos e as obras de aproveitamento, pelo que verificada está a culpa da concessionária na falta de aproveitamento do terreno concedido." (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 499/2015)

No vertente caso, impõe-se salientar que a recorrente não consegue abalar a firmeza dos factos alegados pelo Exmo. Sr. STOP no seu parecer com o qual o Exmo. Sr. Chefe do Executivo manifestou a inequívoca declaração de concordância (doc. de fls.105 a 115 dos autos), nomeadamente o facto aludido no ponto n.º 10 do mesmo parecer, n.º 10 que apontou sinteticamente "10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於 1999 年 6 月 15 日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期多 36 個月，是次申請與上次理由相同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃並增加資金的投入。" (sublinhas nossas)

Avaliando tal facto ao abrigo do critério legal consignado no n.º 2 do art.480º do Código Civil e em harmonia das jurisprudências *supra* aludidas, afigura-se-nos que a decisão no sentido de o não aproveitamento ser culposo e imputável à concessionária é impecável, não enfermando do qualquer erro de facto ou de direito, nem da total desrazoabilidade.

*

3. Da arguição da violação dos princípios gerais

No ordenamento jurídico de Macau encontram-se firmemente consolidada a brilhante jurisprudência, no sentido de que os princípios gerais de igualdade, de proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e de boa fé se aplicam apenas ao exercício de poderes discricionários, sendo inoperante para os actos administrativos vinculados. (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 32/2016, n.º 79/2015, n.º 46/2015, n.º 14/2014, n.º 54/2011, n.º 36/2009, n.º 40/2007, n.º 7/2007, n.º 26/2003 e n.º 9/2000, a jurisprudência do TSI vem andar no mesmo sentido).

Assim sendo e, recorde-se, o despacho criticado nestes autos é acto vinculado, não

podemos deixar de colher que o qual não infringe os princípios da boa fé, confiança, proporcionalidade e adequação, e ainda de igualdade, portanto, é infundada a arguição da ofensa destes princípios.

Ora, o sobredito ponto n.º10 do parecer do Exmo. Sr. STOP torna incontestável que o facto de a Administração não tomar decisão expressa sobre o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento apresentado pela recorrente em 1999 não germina a violação do dever de decisão.

Acresce-se que na mera hipótese de existir, no caso *sub judice*, o incumprimento do dever de decisão, tal incumprimento nunca provoca a invalidade, mas e tão-só dá lugar ao indeferimento tácito, por não se descortinar nenhuma norma legal que preveja o contrário (arts.101º e 102º do CPA).

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

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

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

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do

processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

1. 透過公佈於一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示，以租賃及免除公開競投方式，將一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段的土地批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司(以下簡稱“集美”或承批人)。隨後，透過公佈於一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 89/GM/93 號批示作出更正。

2. 根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房。

3. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為 25 年，由第 75/GM/93 號批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即租賃期將於 2018 年 8 月 17 日屆滿；土地利用的總期限為 24 個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即至 1995 年 8 月 17 日屆滿。

4. 承批人以分期方式支付澳門幣 1,947,258.00 元的合同溢價金。

5. 由於承批人無法在利用期限內按批給合同的規定完成土地的利用，為此其於 1996 年 2 月 5 日透過申請書，請求將土地利用期限延長多 36 個月，其陳述的理由是由於國內資金流動及銀行信貸出現困難，以及因應國際市場對產品需求的變化而需要對投資項目作出相應調整。

6. 根據前運輸工務政務司於 1996 年 8 月 19 日在 1996 年 7 月 16 日第 123/SOLDEP/96 號報告書上作出的批示，否決延長土地利用期限多 36 個月的申請，命令承批人必須於收到通知日起計 3 個月內(即 1996 年 8 月 21 日前)遞交土地利用的具體計劃。

7. 然而，由於承批人於 1997 年 5 月 14 日才遞交相關的建築計劃，超出上款所指的規定期限，為此前土地工務運輸司於 1997 年 10 月 28 日與承批人舉行會議，並要求其提交進一步解釋。

8. 承批人於 1997 年 11 月 5 日提交解釋信函，經權限實體分析後，前運輸工務政務司於 1998 年 1 月 5 日作出批示，批准延長土地利用期限多 18 個月，由批示的通知日起計，即至 1999 年 8 月 5 日，並按批給合同的規定，向其科處最高罰款澳門幣 180,000.00 元。

9. 在完成既定的後續程序後，將有關的罰款憑單寄予承批人。承批人於 1998 年 3 月 10 日向財政司繳付罰款。

10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於 1999 年 6 月 15 日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期限多 36 個月，是次申請與上次的理由雷同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和

搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修正投資計劃並且增加資金的投入。

11. 雖然承批人提出的請求未有獲得土地工務運輸局的任何回覆，但承批人卻一直沒有作出跟進，直至 2007 年 5 月 2 日其向該局遞交新的建築計劃草案，擬將土地用作興建一座重型客車停放及維修的廠房。

12. 根據土地工務運輸局局長於 2007 年 7 月 11 日作出批示，有關計劃獲有條件核准。

13. 因此，土地工務運輸局土地管理廳於 2007 年 7 月 27 日透過第 323/6191.01/DSODEP/2007 號公函，通知承批人提交更改土地利用的正式申請，並對不遵守批給合同的條件，尤指土地用途及利用期限方面，作出合理解釋。

14. 透過 2007 年 8 月 2 日及 9 月 11 日遞交的申請書，A 代表“集美”請求批准更改土地的用途，由原先合同訂定的用途更改為汽車維修間、停車場及倉庫，其並作出下列的解釋：

14.1 由於土地在正式批給後未能即時與土地上的佔用者達成搬遷協議，以致未能進行土地清理及展開已訂的工程項目；

14.2 適逢經濟滑落，投資者進退兩難，因此暫緩計劃的進行；

14.3 回歸後，博彩業的開放，大量旅客訪澳，致使大型客車的需求大增，但本澳並沒有合規格的大型車輛維修及保養場地，導致祇有霸佔路旁或在空置地盤上進行，嚴重影響環境及交通。

15. 基於更改用途的申請及有關工程計劃草案已獲發可行意見，土地管理廳於 2008 年 1 月 30 日透過第 001/DSODEP/2008 號報告書就更改土地利用的事宜呈交上級，但一直沒有獲得批示。

16. 根據載於地籍資訊網於 2009 年航空照片及 2011 年 10 月 24 日於現場拍攝的照片，清晰可見批給土地仍未有按照合同的規定進行利用，只停放有大量旅遊車，其中部份土地更搭建有一個單層的大型金屬蓬。

17. 根據財務跟進資料，承批人已全數分期繳納合同溢價金。

*

18. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 11 月 3 日撰寫第 273/DSODEP/2011 號報告書，就案卷的情況向上級匯報，並總結為土地未被利用應可完全歸責於承批人，主要原因如下：

(1) 承批人於 1998 年初獲批准延長土地利用期限及核准相關建築計劃後，一直沒有申請工程准照及展開施工，這行為明顯違反土地批給合同第五條款第 2 款 c) 項的規定；

(2) 承批人於 1999 年中第二次提出延長土地利用期限多 36 個月的申請時，所提出的所謂理據依舊只是空泛的解釋：1).受亞洲金融危機影響，澳門經濟形勢轉差；2).搪瓷器皿的國際市場變化，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃，並且增加資金投入；完全沒有提供實質的證據，顯示承批人於這 3 年時間內，根本沒有辦法/能力解決資金的問題，以及尋找新的發展方案；

(3) 對於上述第二次延長土地利用期限的申請，雖然未有獲得土地工務運輸局的任何回覆，但承批人完全沒有作出跟進，顯然毫無意欲落實土地利用；

(4) 直至 2007 年 5 月始向土地工務運輸局遞交新的建築計劃，擬將土地用作興建重型客車停放及維修廠房，亦明顯與最初批出土地用作工業生產的原意不相符；

(5) 現時基於土地工務運輸局的要求，承批人對不履行土地利用始作出解釋，顯然不能視為充份及合理的解釋，更不可能是批給合同第八條款第 3 款所指不可預見及不可抵抗事件而引發的不可抗力的情況，因為承批人只推說是由於社會環境變化，工業式微，污染及耗能的工業被淘汰，原來的工業用途難以營運，但卻未能提供任何具體說明；

(6) 雖然工業項目發展確實會受到社會環境變化的影響，但作為投資者，對任何投資項目都必須進行事前的風險評估，為不同的社會及經濟狀況或危機作好應對的準備，不能以此作藉口而逃避履行合同義務的應有責任；

(7) 至於承批人指出於 2007 年遞交了將土地用途更改為客車停泊及維修廠房的建築計劃，並獲土地工務運輸局發出可行意見及展開土地批給合同修改的程序，唯因該局計劃將北安填海區規劃為住宅社區，暫時不發出街道準線圖，以致更改土地用途的申請需要暫停的問題，基於土地利用期早已於 1999 年 8 月 5 日屆滿，有關更改土地用途的申請未有獲得批准也不是導致土地利用未能按批給合同規定完成的理由；

(8) 此外，在未經批給實體同意，承批人已將 V2 地段用作重型客車停車場，明顯違反土地批給合同第三條款的規定；

(9) 所以沒有進行土地利用顯然應歸責於承批人本身缺乏發展項目的意欲，承批人絕對不能以客觀社會及經濟環境或等待規劃公佈為藉口，推卸沒有按照合同規定利用土地的責任。

19. 土地管理廳還在報告書上表示，土地未被利用的情況屬違反兩項「次嚴重」的情況，可給予承批人最後一個土地利用期限，但考慮到案卷的複雜性，報告書建議將本案卷送交法律廳，以使其對是否具備充份條件展開土地收回程序發表意見。土地工務運輸局局長表示同意。

20. 在這情況下，法律廳透過 2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書對案卷作出分析，發出意見並摘錄如下：

(1) 透過土地管理廳 2011 年 11 月 8 日的第 629/6191.03/2011 號內部通訊及按照同日該廳廳長的批示，對 2011 年 11 月 3 日第 273/DSODEP/2011 號報告書的建議作出分析；

(2) 按照運輸工務司司長 2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示，按研究閒置土地的程序進行析；

(3) 有關批給是涉及一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，標示於物業登記局 B35K 冊第 79 頁第 22491 號，批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司的土地，用作興建一幢供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造的廠房；

(4) 批給合同由公佈於八月十八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示所規範；

(5) 為了對閒置土地作詳細分析以及加強監察土地是否配合公司發展需要作完全利用，2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示著令聽取承批人有關不履行狀況的原因，並分析案卷；

(6) 土地管理廳透過 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書制定不履行合同的嚴重性分級標準，以便就處理閒置土地制定一般性指引，有關標準已經行政長官於 2010 年 5 月 31 日作出批示核准；

(7) 承批人沒有利用土地，其原因我們將探討之；

(8) 租賃期為 25 年，由規範本合同的批示於《澳門政府公報》公佈之日起計，即直至 2018 年 8 月 17 日；

(9) 合同訂定的利用期為 24 個月，由規範本合同的批示於《澳門政府公報》公佈之日起計，即直至 1995 年 8 月 17 日；

(10) 合同第十四條款規定失效的原因，第八條款及第五條款規定的加重罰款的期限屆滿失效，即是說，沒有遵守第五條款規定的任一期限，不論是利用的總期限又或遞交及核准工程草案、工程計劃以及其動工等所規定的期限亦然；

(11) 按照第十四條款 a) 項、第八條款及第五條款規定，加重罰款的期限於 1996 年 2 月 17 日屆滿；

(12) 因此，承批人於 1996 年 2 月 5 日，上述期限屆滿前立即申請延長土地利用期限多 36 個月；

(13) 其聲稱沒有遵守利用期限的原因是由於收緊貸款政策及中華人民共和國(中國)的控制投資政策，以致在取得信貸方面存在困難；

(14) 就其提出的原因必須獲證明，因為證據是用作證明有關事實的真實性，更何況在本個案，是提出情節的嗣後變更；

(15) 要免除承批人沒有按照規定的條件及期限履行利用土地的義務，必須提出合理解釋，即是說，需證明不履行的原因，以便行政當局可評估沒落實已獲核准的經營計劃的原因及裁定該等原因是否可歸責於承批人；

(16) 須核實我們是否正面對屬於不可抗力或發生被證實非為承批人所能控制的特殊情況；

(17) 根據批給合同第八條款第4款規定，承批人必須儘快將發生上述事實的情況通知行政當局；

(18) 我們且看在本個案中有否發生上述的情況；

(19) 根據合同(第五條款)規定，承批人可於60日內遞交工程草案，而該草案本應於1993年10月18日前遞交；

(20) 假設承批人有遵守上述1993年10月18日的期限(正如我們所知，承批人並沒有遵守)，土地工務運輸局則可於60日內審批有關計劃；

(21) 這樣，於1992年12月18日就會開始計算遞交工程計劃(地基、結構、供水、排水、供電及特別設施)的期限，此期限會於1994年3月18日屆滿；

(22) 我們現應延長60日，以便土地工務運輸局審議該工程計劃，此舉得使期限至1994年3月18日；

(23) 自獲核准後，承批人可於45日內動工，即是應於1994年5月3日前動工；

(24) 經參閱案卷後，發現於遞交工程草案屆滿時，即1993年10月18日，仍沒有就不遵守利用期限作出解釋；

(25) 因此，根據合同第八條款第4款的規定，必須儘快作出通知，但承批人只在合同第八條款第1款規定的加重罰款的期限屆滿後，才讓土地工務運輸局知悉；

(26) 承批人聲稱在公佈合同的同時，出現了財務困難，於1996年2月6日，只聲稱該原因卻沒提出證據；

(27) 請求延長利用期限之日合同第八條款規定的加重罰款期限屆滿；

(28) 沒有遵守利用期限可被行政當局接納，但必須符合合同規定或是因不可預見及不可抵抗事件而引發的情況所引致的不可抗力，又或屬發生被證實為非其所能控制的“特殊情況”(參閱合同第八條款第 2、3 及 4 款)；

(29) 我們相信交予行政當局審議的解釋不屬合同第五條款規定的範圍，乃合同的正常風險，且解釋除未能證實外，亦不適當；

(30) 因此，土地工務運輸局不接受上述解釋，這是根據合同及適用法律而作出的決定；

(31) 於(1996 年 8 月 22 日)當天，通知承批人其延長利用期限的申請已被否決時，承批人仍然沒有遵守合同第六條款的規定，因此，第十五條款 d)項規定有關解除的原因核實；

(32) 前運輸暨工務政務司就延長利用期限作出的回覆，要求承批人必須提交一份具體且合理的土地利用方案，否則，會展開宣告批給失效的程序(此時為 1996 年 8 月 22 日)；

(33) 約 9 個月後，於 1997 年 5 月 14 日，亦即批給期限過了很久之後，土地工務運輸局並沒有展開宣告失效程序，而承批人提交一份工程計劃，該計劃亦獲核准；

(34) 在要求承批人進行補充資料後，利用期限獲批延長 18 個月，至 1999 年 8 月 5 日，同時規定繳交罰款澳門幣 180,000.00 元；

(35) 承批人於 1998 年 3 月 10 日繳交罰款；

(36) 雖然工程計劃已獲核准，但承批人從沒申請相關工程准照；

(37) 工程計劃是建築、地基及結構、供水、排水渠道、供電以及特別設施計劃的組合(參閱 8 月 21 日第 79/85/M 號法令第 2 條 G2 點)；

(38) 承批人的計劃已獲最終核准，因此，根據合同第五條款 c)項的規定，承批人應於接獲核准通知後 45 日內申請相關工程准照；

(39) 然而，承批人從沒有申請工程准照，因此根據上述法規第四十二條第二款的規定，核准的計劃即予失效；

(40) 繼續分析案卷後，發現承批人並沒有於再批予其的補充期限內對土地展開利用，而於 1999 年 6 月 15 日，承批人解釋再次不遵守的原因，並再次申請延長利用期限多 36 個月；

(41) 在 1999 年 6 月 15 日提交再次不遵守利用期限的解釋中，引用之前於各點所指的不履行理由；

(42) 我們認為承批人的行為總是如此，任由利用期限屆滿，而在利用期限屆滿前就以種種理由提出延期申請，依我們的意見，這些理由不會被行政當局接納；

(43) 對於第二次延長土地利用期限的申請，當遞交申請書時該利用期限只差 20 日便屆滿；

(44) 所提出的不履行原因是亞洲金融危機對澳門經濟的負面影響及有關家用的鋼鐵及搪瓷產品在國際市場的需求有所改變；

(45) 聲稱這些改變導致需要修訂投資計劃及增加投資資本；

(46) 再次申請利用的補充期限 36 個月；

(47) 土地工務運輸局沒有就申請作出回覆；

(48) 我們相信承批人所提交之解釋不獲接納；

(49) 事實上，其所指的經濟困難，除了未能證實外，也不是一個合理解釋，既不屬不可抗力或發生被證實為非承批人所能控制的特殊情況，亦不屬不可預見及不可抵抗事件而引發的情況；

(50) 合同第八條款接受《民法典》第四百三十一條所指的情事的非正常變更概念；

(51) 然而，承批人所聲稱的事實並不屬情事的非正常變更，也不是特別情況；

(52) 事實上，經濟的波動及資金流動的危機是投資者在簽署合同時必須預計的事實；

(53) 亦必須預計該廠房擬發展的產品在國際市場的變化及轉變；

(54) 我們認為自批給之年起直至 1999 年 6 月 15 日(約 6 年)，該工業擬發展的產品在國際市場有所變化及轉變是完全可接受及很自然的事；

(55) 製造方法及物品需求的演變和變化是所有製造業的固有特質，而不是只在於承批人按其意願發展者，所以，並不屬任何情事的非正常變更；

(56) 正如所見，申請第二次延長利用期限所指的理理由，除了沒有任何類型的證據支持外，乃營商的正常風險，依我們意見，這些風險亦不會被行政當局所接納；

(57) 6 年以來，承批人都沒有跟進案卷，且未開始任何土地利用；

(58) 事實上，承批人於 6 年間是直接的利害關係人，其向行政當局請求延長利用期限(參閱第 40 點)，然而，沒有嘗試就其申請打聽有關程序的進度及所作出的任何行為或措施，沒有請求訂定新利用期限及沒要求查閱卷宗或申請任何證明(參閱《行政程序法典》第六十三及六十四條)；

(59) 因此，直至批給合同第八條款規定的加重罰款的期限屆滿仍沒有實行利用，根據批給合同

第十四條款 a)項的規定，核實其中一個導致批給失效的事實。接著將核實另一個導致失效的原因；

(60) 《土地法》於第一百六十六條接納失效-制裁，失效-制裁是由承批人過錯不履行批給合同規定的義務，尤其是按規定的期限及條件利用土地的主義務(參閱《土地法》第一百零三條)而導致的，該不履行損害批給背後的公共利益；

(61) 在本批給中，公共利益是以當時對澳門地區有價值和有利的建設項目為基礎，所以按照《土地法》第五十七條第一款 a)項有關免除公開競投的規定是有道理的(參閱第 7S/GM/93 號批示第九條)；

(62) 謹記該建設項目是用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，以設置一所鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房；

(63) 在停滯 6 年之後，承批人於 2007 年 5 月 2 日遞交一份有關興建一座重型客車停放及維修廠房的建築計劃；

(64) 因此，證明承批人已對落實原計劃喪失興趣，但對以不同於合同規定的利用發展土地保持興趣；

(65) 為興建一座重型客車停放及維修廠房而遞交的建築計劃，實際上相等於修改批給用途及更改土地利用，根據《土地法》第一百零七條的規定，均須獲得行政長官批准；

(66) 城市規劃廳在 2007 年 5 月 25 日第 256/DPU/2007 號報告書就有關計劃發出贊同意見，而該局局長亦於 6 月 4 日在該報告書上作出同意批示，並提醒因該計劃涉及修改合同所訂定的工業範疇，需要修改批示合同；

(67) 同樣地，城市建設廳透過 2007 年 7 月 6 日的報告書發出贊同意見，根據 2007 年 7 月 11 日的批示，其亦獲得局長同意；

(68) 在承批人於 2007 年 4 月 19 日提出申請發出街道準線圖後，城市規劃廳編制有關(街道準線圖)草案並透過 2007 年 6 月 12 日第 00287/DPU/2007 號報告書送交局長審批，然而，按照載於該報告書上的 2007 年 6 月 15 日的批示(附件 1)，局長決定只有在發出准照及/或修改工業範疇的程序完成後，才發出街道準線圖；

(69) 有關局長的決定透過 2007 年 6 月 29 日第 00379/DPU/2007 號公函通知承批人；

(70) 然而，承批人於 2007 年 8 月 16 日重新要求發出有關街道準線圖，但根據載於 2007 年 9 月 5 日第 431/DPU/2007 號報告書的 2007 年 9 月 12 日的局長批示，該申請並沒有被接納，因發出准照的程序

仍未完成；

(71) 於 2008 年 7 月 7 日，承批人第三次遞交發出街道準線圖的申請，就有關申請，按照北安工業區計劃編制了一份街道準線圖草案，但就加入了樓宇高度的增加；

(72) 按照載於 2008 年 7 月 25 日第 339/DPU/2008 號報告書的 2008 年 8 月 1 日的局長批示，上述草案並沒有進行後續程序，而根據該批示，考慮到該區的演變，以及存在有意將北安計劃變成住宅區，在對有關已利用或存在地段作最後決定之前，包括有關樓宇高度的增加，城市規劃廳必須編制有關修改北安工業計劃的研究；

(73) 該批示透過 2008 年 5 月 19 日第 00813/DPU/2008 號公函讓承批人知悉；

(74) 期間，考慮到於 2007 年 5 月 2 日遞交的建築計劃(T-3202)獲得贊同意見，土地工務運輸局於 2007 年 7 月 27 日透過第 323/6191.01/DSODEP/2007 號公函通知承批人，其必須提出更改土地利用的申請及解釋謂何不履行批給合同訂定的條件，尤其是用途修改及利用期限方面；

(75) 為此，根據承批人於 2007 年 8 月 2 日遞交的申請書，請求按照有關建計劃修改批給合同，並附上組成案卷所需的文件，除了不履行合同條件的解釋外，但有關解釋亦於 2007 年 9 月 11 日遞交；

(76) 承批人以下列原因作為不在訂定期限內利用土地及擬修改造用途的解釋理由：

- 在由第 75/GM/93 號批示規範的土地正式批給後，承批人一直未能與佔用人就移走土地上的物料立即達成共識，耽誤了工程進度；

- 經濟危機迫使計劃中止；

- 博彩業的開放帶來訪澳旅客的數字大幅上升，增加了重型客車的需求；

- 重型客車的增加及欠缺基礎設施收容該等客車，導致該等客車停泊在行人道上或在空置地盤內，阻塞交通及破壞環境。

(77) 於 2007 年 12 月 3 日，承批人遞交一份修改建築計劃，城市建設廳認為該計劃需作出調整，因其沒有遵守針對之前的計劃所指、並已通知承批人的條件，而按照 2008 年 4 月 29 日的批示，該局副局長同意有關分析；

(78) 期後，承批人於 2008 年 4 月 28 日遞交結構計劃，根據載於 2009 年 6 月 4 日第 251/DPU/2009 號報告書的 2009 年 7 月 1 日的局長決定，該計劃沒有被城市建設廳審議，因為了解到正進行北安新都市規劃的研究，所以未有條件作出有關審議)；

(79) 鑑於本批給被納入閒置土地情況的列表中，以作分析，按照 2011 年 4 月 18 日的批示，土地工務運輸局副局長決定等待土地管理廳就該批給而編制的報告書後才審議有關計劃；

(80) 雖然 2007 年 5 月 2 日遞交的建築計劃獲發贊同意見，但事實上，由於該計劃相當於修改現行批給合同規定的土地用途和利用，因此，在修改合同未獲權限許可的情況下，該計劃永遠不得發展；

(81) 儘管該計劃已被核准，但有關行為仍然受上述條件的核實約束，即有關修改批給合同仍然受有權限實體(行政長官)的批准約束；

(82) 另一方面，土地工務運輸局根據 2008 年 8 月 1 日的局長批示，就發出街道準線圖是取決於北安工業計劃的修改，並不存在任何不規則的情況，且該批示亦已透過第 00813/DPU/2008 號公函通知承批人；

(83) 眾所周知，城市的佈局不斷演變是事實，並不會一成不變；

(84) 承批人應按土地批給展開利用，並於 1993 年 10 月 18 日完成，而有關期限亦已給予延長，

(85) 鑑於沒有適時進行批給合同所規定的利用，自然地，2007 年澳門特別行政區的城市已實際轉變，已不能實現作出原批給所依據的公共利益，而且承批人也不想進行；

(86) 然而，儘管北安工業區的新都市規劃訂定為更為投機性的不同使用(用途)，如住宅用途，但不能接受承批人自 1993 年起擁有該土地，但不進行合同規定的利用，卻從更改都市化規劃所衍生的收益中受惠，因此可被理解為該間公司獲得土地批給，以發展對當時的澳門地區工業狀況多元化有利的特定工業樓宇，一個或作為不動產項目的純商業利用，在此情況下，免除公開競投作出批給，可能輕視了當日被視為次要的其他申請；

(87) 於 2007 年 9 月 11 日就修改用途和更改利用的申請而遞交的解釋顯示，承批人有意保留土地，然而，其是與修改用途的批准有關，且取決於有關修改是否獲得批准。正如我們看到，承批人對落實原計劃已喪失興趣；

(88) 對於修改用途和更改利用的請求，有關決定均須受行政長官自由裁量審議，並以下列《土地法》第一百零七條各項情況作為考慮：

- 評估所要求的新用途是否屬於原來用途的商業工業或混合式者的同一行業；
- 提出申請的承批人已履行的負擔；
- 在修改批出用途的請求書內可能有投機性意圖；

- 新的利用是否與現行規章或任何有關區域之都市化計劃相抵觸；

(89) 由於沒有資料容許評估上述法定標準，所以土地工務運輸局未能向上級匯報，以作出有關決定；

(90) 儘管本報告書不是作為評估修改用途的申請，但因涉及不履行合同，而該申請又是針對同一批給標的土地，因此，即使是概述，也應對該申請所依據的論點進行分析；

(91) 對於本廳來說，首兩個作為修改用途申請的論點，並不能作為申請依據；

(92) 事實上，倘據承批人說在取得土地批給後，未能與佔用人就移走土地上的物料達成共識，有何理由於 2007 年才把有關事實讓土地工務運輸局知悉？

(93) 另外，為解決騰空土地的困難，承批人應以司法途徑進行上訴，並通知行政當局有關事實，以便延長或中止利用期限，直至作出司法裁決為止；

(94) 另一方面，經濟危機而產生所指的困難是經商的一般風險；

(95) 其他兩個所指的理由，即是因訪客數字上升，導致重型客車的需求增加，以及因此而產生的交通亂象，均須進行詳細的分析和研究；

*

21. 之後，有關部門提出下述意見：

意見書

第 49/2013 號案卷 - 基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，以租賃及免除公開競投方式批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 75/GM/93 號批示規範，並經第 89/GM/93 號批示更正，其批給失效導致土地在無帶任何責任或負擔的情況下歸還國家，而其上的所有改善物歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 透過公佈於一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示，以租賃及免除公開競投方式，將一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段的土地批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司(以下簡稱“集美”或承批人)。隨後，透過公佈於一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 89/GM/93 號批示作出更正。

2. 根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高3層的工業樓宇，供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房。

3. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為25年，由第75/GM/93號批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即租賃期將於2018年8月17日屆滿；土地利用的總期限為24個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即至1995年8月17日屆滿。

4. 承批人以分期方式支付澳門幣1,947,258.00元的合同溢價金。

5. 由於承批人無法在利用期限內按批給合同的規定完成土地的利用，為此其於1996年2月5日透過申請書，請求將土地利用期限延長多36個月，其陳述的理由是由於國內資金流動及銀行信貸出現困難，以及因應國際市場對產品需求的變化而需要對投資項目作出相應調整。

6. 根據前運輸工務政務司於1996年8月19日在1996年7月16日第123/SOLDEP/96號報告書上作出的批示，否決延長土地利用期限多36個月的申請，命令承批人必須於收到通知日起計3個月內(即1996年8月21日前)遞交土地利用的具體計劃。

7. 然而，由於承批人於1997年5月14日才遞交相關的建築計劃，超出上款所指的規定期限，為此前土地工務運輸司於1997年10月28日與承批人舉行會議，並要求其提交進一步解釋。

8. 承批人於1997年11月5日提交解釋信函，經權限實體分析後，前運輸工務政務司於1998年1月5日作出批示，批准延長土地利用期限多18個月，由批示的通知日起計，即至1999年8月5日，並按批給合同的規定，向其科處最高罰款澳門幣180,000.00元。

9. 在完成既定的後續程序後，將有關的罰款憑單寄予承批人。承批人於1998年3月10日向前財政司繳付罰款。

10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於1999年6月15日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期限多36個月，是次申請與上次的理由雷同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃並且增加資金的投入。

11. 透過2007年8月2日及9月11日遞交的申請書，A代表“集美”請求批准更改土地的用途，由原先合同訂定的用途更改為汽車維修間、停車場及倉庫，其並作出下列的解釋：

11.1 由於土地在正式批給後未能即時與土地上的佔用者達成搬遷協議，以致未能進行土地清理及展開已訂的工程項目；

11.2 適逢經濟滑落，投資者進退兩難，因此暫緩計劃的進行；

11.3 回歸後，博彩業的開放，大量旅客訪澳，致使大型客車的需求大增，但本澳並沒有合規格的大型車輛維修及保養場地，導致祇有霸佔路旁或在空置地盤上進行，嚴重影響環境及交通。

12. 基於更改用途的申請及有關工程計劃草案已獲發可行意見，土地管理廳於 2008 年 1 月 30 日透過第 001/DSODEP/2008 號報告書就更改土地利用的事宜呈交上級，但一直沒有獲得批示。

13. 根據載於地籍資訊網於 2009 年航空照片及 2011 年 10 月 24 日於現場拍攝的照片，清晰可見批給土地仍未有按照合同的規定進行利用，只停放有大量旅遊車，其中部份土地更搭建有一個單層的大型金屬蓬。

14. 根據財務跟進資料，承批人已全數分期繳納合同溢價金。

15. 故此，土地管理廳於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批人遞交解釋延誤土地利用的原因。

16. A 代表“集美”於 2011 年 6 月 29 日就上述公函作出回應。

17. 在這情況下，法律廳透過 2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書對案卷作出分析。

18. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地管理廳透過 2012 年 8 月 3 日第 147/DSODEP/2012 號報告書，基於不履行土地利用的責任完全歸責於土地承批人，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，按照經一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組公佈的第 89/GM/93 號批示更正的一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組公佈的第 75/GM/93 號批示規範的土地批給合同第十四條款第 1 款 a) 及 b) 項，以及七月五日第 6/80/M 號法律（土地法）第一百六十六條第一款 a) 項及第二款的規定，行政長官可宣告土地批給失效。此外，根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，在宣告土地批給失效的情況下，承批人已繳納的一切溢價金歸澳門特區所有，同時按照該批給修改合同第十四條款第 3 款的規定，土地連同其上的所有改善

物亦歸澳門特區所有，承批人無權要求任何賠償，並建議上級批准展開宣告有關土地批給失效的程序及完成聽證程序後，將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

19. 行政長官於 2012 年 11 月 12 日作出同意有關建議的批示。

20. 土地管理廳透過 2012 年 11 月 21 日第 820/6191.03/DSODEP/2012 號公函，將上述決定意向通知承批人，並通知該公司根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，可由收到通知日起計 10 日內，對有關決定意向提交書面回覆。

21. 就上述書面聽證，承批人於 2012 年 12 月 26 日向土地工務運輸局遞交信函回覆然而，亦無法改變宣告失效的決定。

22. 土地委員會於 2014 年 6 月 19 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 11 月 3 日第 273/DSODEP/2011 號報告書、2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書、2012 年 5 月 24 日第 9/GTJ/2012 號報告書、2012 年 8 月 3 日第 147/DSODEP/2012 號報告書、2013 年 2 月 7 日第 036/DSODEP/2013 號報告書、2013 年 4 月 19 日第 22/DJUDEP/2013 號報告書及 2013 年 9 月 27 日第 262/DSODEP/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 7 日在第 147/DSODEP/2012 號報告書上所作的批示和行政長官於 2012 年 11 月 12 日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給合同第十四條款第 1 款 a) 及 b) 項，以及第 10/2013 號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃及免除公開競投方式批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司，面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，由第 75/GM/93 號批示規範，並經第 89/GM/93 號批示更正的土地的批給失效，並同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣 2,000,058.00 元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十四條款第 3 款的規定，以及第 10/2013 號法律(新《土地法》)第一百六十八條第一款的規定，批給的失效導致土地歸還國家，而其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償。

這份意見書獲運輸工務司司長同意，並呈行政長官宣告有關批給失效。

Parecer

Proc. n.º 49/2013 - Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória,

por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona de Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor de sociedade "Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada", pelo não cumprimento das disposições do contrato, nomeadamente a do aproveitamento do terreno nos prazos fixados, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho n.º 75/GM/93, rectificado pelo Despacho n.º 89/GM/93. A caducidade da concessão determina a reversão do terreno, livre de ónus ou encargos, para o Estado e a reversão de todas as benfeitorias aí introduzidas, para a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

1. Pelo Despacho n.º 75/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 33, II Série, de 18 de Agosto de 1993, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, o terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona de Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor de sociedade "Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada" (adiante designada por "Chap Mei" ou "concessionária"), tendo sido rectificado posteriormente pelo Despacho n.º 89/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 36, II Série, de 8 de Setembro de 1993.

2. Conforme o estipulado na cláusula terceira do contrato de concessão, o terreno destina-se à construção de um edifício industrial de 3 pisos, com a finalidade de construir uma unidade fabril a explorar directamente pela concessionária, destinada à transformação de elementos de aço e outros metais e produção de artigos de esmalte para utilização doméstica.

3. De acordo com o estipulado nas cláusulas segunda e quinta do contrato de concessão, o prazo do arrendamento do terreno é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do Despacho n.º 75/GM/93, ou seja, o prazo de arrendamento terminará no dia 17 de Agosto de 2018; o prazo global do aproveitamento do terreno é de 24 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho em apreço, ou seja, terminando em 17 de Agosto de 1995.

4. O prémio do contrato, no montante de \$1 947 258,00 patacas, foi pago em prestações pela concessionária.

5. Uma vez que a concessionária não conseguiu concluir o aproveitamento do terreno no prazo fixado nos termos do contrato de concessão, a mesma solicitou, através de requerimento de 5 de Fevereiro de 1996, a prorrogação do prazo do aproveitamento do terreno por mais 36 meses, justificando que se tinha deparado com dificuldades na obtenção de capitais na China Continental e crédito bancário, e também necessidade de fazer ajustamentos aos projectos de investimento de modo a articular com as alterações da procura no mercado internacional em relação aos seus produtos.

6. Por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) de 19 de Agosto de 1996, exarado sobre a informação n.º 123/SOLDEP/96, de 16 de Julho, o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento por 36 meses foi rejeitado, tendo sido determinado que a concessionária apresentasse um projecto concreto do aproveitamento do terreno no prazo de 3 meses (antes de 21 de Agosto de 1996) contados a partir da data de recepção da notificação.

7. Contudo, a concessionária deixou passar o prazo estipulado acima referido porque já tinha apresentado o respectivo projecto de arquitectura em 14 de Maio de 1997. Portanto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) reuniu com a mesma no dia 28 de Outubro de 1997, solicitando-lhe que apresentasse justificações mais detalhadas.

8. A concessionária apresentou uma carta com as suas justificações em 5 de Novembro de 1997 e após analisada pela entidade competente, o SATOP emitiu despacho, em 5 de Janeiro de 1998, a autorizar a prorrogação do prazo do aproveitamento por mais 18 meses, contados a partir da data de comunicação do despacho, ou seja, até 5 de Agosto de 1999, e a aplicação da multa máxima de \$180 000,00 patacas nos termos do contrato de concessão.

9. Terminadas as devidas tramitações, foi enviada à concessionária a guia de multa, a qual foi paga na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) pela mesma antes de 10 de Março de 1998.

10. Todavia, a concessionária nunca iniciou o aproveitamento do terreno e através de requerimento de 15 de Junho de 1999, voltou a solicitar uma nova autorização de prorrogação do prazo

do aproveitamento do terreno por 36 meses com as mesmas justificações de que tinha sido afectada pelas crises financeiras asiáticas, as quais pioraram a economia de Macau e transformaram o mercado internacional de louças de esmalte, precisando, por isso, de explorar o desenvolvimento de novos produtos, alterar os projectos de investimento e aumentar o capital.

11. Através de requerimentos de 2 de Agosto e de 11 de Setembro de 2007, "Chap Mei", representada por A, solicitou a alteração da finalidade do terreno prevista no contrato para a finalidade de oficina para reparação de automóveis, estacionamento e armazém, tendo apresentado os seguintes fundamentos:

11.1 A concessionária não tinha conseguido proceder aos trabalhos de desocupação e impedir a execução das obras conforme o programa definido visto que não tinha podido chegar imediatamente a um acordo com o ocupante do terreno após a obtenção da concessão;

11.2 Para além disso, a economia tinha começado a declinar e os investidores estavam num dilema, causando assim a suspensão do referido projecto;

11.3 Após a transferência de soberania de Macau para a China, a liberalização do sector do jogo atraiu muitos turistas e em consequência a procura de autocarros de turismo teve um aumento muito grande. Porém, em Macau não havia um lugar especializado para proceder a trabalhos de reparação e manutenção de veículos pesados, fazendo com que esses trabalhos decorressem nas bermas das estradas ou em estaleiros vazios, afectando o meio ambiente e a circulação do trânsito.

12. O pedido de alteração de finalidade e o respectivo anteprojecto de obra mereceram pareceres favoráveis. O DSODEP submeteu superiormente o assunto da alteração do aproveitamento do terreno através da informação n.º 001/DSODEP/2008, de 30 de Janeiro, mas nunca obteve qualquer despacho.

13. De acordo com uma fotografia tirada em 2009 e exarada na Rede de Informação Cadastral e uma fotografia tirada no terreno em 24 de Outubro de 2011, vê-se claramente que o aproveitamento do terreno não estava conforme o previsto no contrato de concessão, registando-se um grande número de autocarros de turismo e uma cobertura metálica numa parte do terreno.

14. Segundo as informações financeiras actualizadas, o prémio do contrato foi pago integralmente pela concessionária em prestações.

15. Deste modo, o DSOEP pediu à concessionária, através de ofício de 31 de Maio de 2011, que justificasse os atrasos no aproveitamento do terreno.

16. A "Chap Mei", representada por A, respondeu ao ofício acima mencionado em 29 de Junho de 2011.

17. Nestas circunstâncias, o DJUEP analisou o processo, através da informação n.º 67/DJUEP/2011, de 1 de Dezembro.

18. Após a sintetização dos pareceres jurídicos do DJUEP e do GTJ, o DSOEP, através da informação n.º 147/DSOEP/2012, de 3 de Agosto, indicou que uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno é inteiramente imputada à concessionária, e que o prazo de aproveitamento previsto no contrato de concessão do terreno já tinha terminado, o Chefe do Executivo pode declarar a caducidade da concessão do respectivo terreno nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão do terreno titulado pelo Despacho n.º 75/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 33, II Série, de 18 de Agosto de 1993, rectificado pelo Despacho n.º 89/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 36, II Série, de 8 de Setembro de 1993, e nos termos da alínea a) do n.º 1 ex vi do n.º 2 do artigo 166.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho. Para além disso, o referido departamento referiu que nos termos do disposto no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, no caso de ser declarada a caducidade da concessão, a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio já pagas, e que nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta do contrato de revisão da respectiva concessão, o terreno também deverá ser revertido para a posse da RAEM com todas as benfeitorias ali introduzidas, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização. O mesmo departamento propôs superiormente que se dessa autorização para desencadear o procedimento de declaração de caducidade da concessão do respectivo terreno, bem como o envio do processo, precedido de conclusão do procedimento de audiência, à Comissão de Terras, para efeitos de análise e de parecer.

19. O Chefe do Executivo também proferiu em 12 de Novembro de 2012 o seu despacho concordante relativo às referidas propostas.

20. O DSODEP através do ofício n.º 820/6191.03/DSODEP/2012, de 21 de Novembro, notificou a concessionária do sentido da decisão e de que a mesma pode apresentar a respectiva resposta escrita no prazo de 10 dias, contados a partir da recepção da notificação, de acordo com o estipulado no artigo 93.º e seguintes do CPA.

21. Em sede de audiência escrita, a concessionária apresentou à DSSOPT em 26 de Dezembro de 2012 uma carta resposta, a qual não alterou o sentido da decisão de caducidade.

22. A Comissão de Terras, reunida em 19 de Junho de 2014, após a análise do processo e tendo em conta os pareceres constantes nas informações n.os 273/DSODEP/2011, de 3 de Novembro, 67/DJUDEP/2011, de 1 de Dezembro de 2011, 9/GTJ/2012, de 24 de Maio de 2012, 147/DSODEP/2012, de 3 de Agosto de 2012, 036/DSODEP/2013, de 7 de Fevereiro de 2013, 22/DJUDEP/2013, de 19 de Abril de 2013 e na proposta n.º 262/DSODEP/2013, de 27 de Setembro de 2013, bem como o despacho do SOPT de 7 de Novembro de 2012 e o despacho do Chefe do Executivo de 12 de Novembro de 2012, ambos exarados na informação n.º 147/DSODEP/2012, a mesma considera que ao abrigo das alíneas a) e b) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), deve ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona do Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor da Sociedade "**Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada**", titulada pelo Despacho n.º 75/GM/93 e rectificada pelo Despacho n.º 89/GM/93, manifestando ainda a sua concordância em que nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderá a favor da RAEM a totalidade das prestações do prémio já pagas e dos respectivos juros (no valor total de \$2 000 058,00 patacas), e que ao abrigo do n.º 3 da cláusula décima quarta do referido contrato da concessão, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para o Estado, bem como a reversão para a RAEM de todas as benfeitorias nele

introduzidas, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização.

* * *

IV – FUNDAMENTAÇÃO

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

*

O Digno. Magistrado do MP junto deste TSI emitiu o seguinte douto parecer:

“...

Na petição, a recorrente solicitou a anulação do despacho proferido pelo Exmo. Sr. Chefe do Executivo, invocando a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários e a violação dos princípios da boa fé, confiança, proporcionalidade e adequação, decisão e igualdade, consagrados respectivamente nos arts.5º, 8º e 11º do CPA.

*

1. Conteúdo e natureza do despacho recorrido

Interpretando o despacho recorrido nos termos do disposto no n.º 1 do art.115º do CPA e em coerência com o parecer do Exmo. Sr. STOP e a proposta (da Comissão de Terras) aludida nesse parecer, podemos inferir que o despacho *in quaestio* consiste em declarar a caducidade da concessão de terreno, com fundamento de que se verificou o não aproveitamento imputável à correspondente concessionária - ora recorrente. Daí decorre que é de sanção a caducidade declarada pelo despacho em escrutínio.

Para os devidos efeitos, perfilhamos a sensata jurisprudência que preconiza (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 672/2015): II. Se o concessionário não realizar o aproveitamento no prazo acordado contratualmente para o efeito é vinculada a actividade administrativa na declaração de caducidade com esse fundamento (por alguns designada caducidade-sanção), independentemente de não

ter havido aplicação de multa. III. O facto de o concedente não ter aplicado a multa contratual na altura própria não o impede de a aplicar posteriormente. IV. De igual modo, a circunstância de naquela ocasião não ter sido declarada a caducidade por não aproveitamento no prazo previsto não afasta o dever de a declarar a todo o momento, nem faz transferir para o contraente público a culpa do não aproveitamento.

A nossa leitura dos arestos dos Venerandos TUI e TSI convence-nos de ser unânime a orientação jurisprudencial, segundo a qual é vinculado o poder administrativo para declarar a caducidade, quer de preclusão quer de sanção, das concessões de terrenos (a título exemplificativo, 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 574/2016).

Para o alto TUI, é igualmente vinculada a interpretação da "culpa" prescrita na norma da alínea 3) do art.215.º da Lei n.º 10/2013, visto que a palavra "culpa" constitui um conceito indeterminado cuja densificação comporta a mera interpretação da lei, temos por certo que esta brilhante doutrina se aplica a "culpa" prescrita nos arts.104.º e 166.º da mesma Lei.

Em esteira, inclinamos a extrair que o despacho impugnado nestes autos é dotado da natureza de acto administrativo vinculado, mesmo que o Chefe do Executivo detenha certa margem de livre apreciação para decidir se ele considerar justificativo o "motivo não imputável", nos termos e para os efeitos consignados no n.ºs do art.104º da Lei n.º 10/2013.

*

2. Da verificação do não aproveitamento imputável

Repare-se que adverte a sobrepensada jurisprudência (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 433/2015): I. A crise no sector imobiliário, bem como as circunstâncias menos favoráveis ocorridas desde 1996 até 2005 não podem servir de justificação para o não aproveitamento, sobretudo se o contrato de concessão foi celebrado já durante o período de crise e se o concessionário nunca comunicou, por escrito, ao concedente, o mais rapidamente possível, a ocorrência dos referidos factos. II. A aplicação de multa contratual de uma concessão celebrada ao abrigo da lei anterior não se mostra necessariamente prévia e condicionante da caducidade por incumprimento contratual. E não se deve olvidar que "Tal como em qualquer negócio, o particular, na concessão do terreno, tem de suportar o risco do negócio por sua conta

própria, não podendo fruir dos benefícios de uma concessão a longo prazo e ao mesmo tempo alegar que não podia realizar já a finalidade que esteve na base dela, reservando para si, e por seu livre alvedrio, o momento mais conveniente para a concretizar. Estando no domínio duma relação contratual estabelecida por acordo e conjugação dos interesses das partes, pelo que não se pode só ponderar os interesses do particular e ignorar os interesses públicos subjacentes à concessão." (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 434/2015)

Importa ter presente que "Entretanto, a concessionária não aproveitou o terreno no prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão e respectiva prorrogação, não se vislumbrando ter ela agido diligentemente realizando atempadamente os trabalhos e as obras de aproveitamento, pelo que verificada está a culpa da concessionária na falta de aproveitamento do terreno concedido." (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 499/2015)

No vertente caso, impõe-se salientar que a recorrente não consegue abalar a firmeza dos factos alegados pelo Exmo. Sr. STOP no seu parecer com o qual o Exmo. Sr. Chefe do Executivo manifestou a inequívoca declaração de concordância (doc. de fls.105 a 115 dos autos), nomeadamente o facto aludido no ponto n.º 10 do mesmo parecer, n.º 10 que apontou sinteticamente "10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於 1999 年 6 月 15 日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期多 36 個月，是次申請與上次理由相同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃並增加資金的投入。" (sublinhas nossas)

Avaliando tal facto ao abrigo do critério legal consignado no n.º 2 do art.480º do Código Civil e em harmonia das jurisprudências *supra* aludidas, afigura-se-nos que a decisão no sentido de o não aproveitamento ser culposo e imputável à concessionária é impecável, não enfermando do qualquer erro de facto ou de direito, nem da total desrazoabilidade.

*

3. Da arguição da violação dos princípios gerais

No ordenamento jurídico de Macau encontram-se firmemente consolidada a brilhante jurisprudência, no sentido de que os princípios gerais de igualdade, de proporcionalidade, da

imparcialidade, da justiça e de boa fé se aplicam apenas ao exercício de poderes discricionários, sendo inoperante para os actos administrativos vinculados. (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º32/2016, n.º79/2015, n.º46/2015, n.º14/2014, n.º54/2011, n.º36/2009, n.º40/2007, n.º7/2007, n.º26/2003 e n.º9/2000, a jurisprudência do TSI vem andar no mesmo sentido).

Assim sendo e, recorde-se, o despacho criticado nestes autos é acto vinculado, não podemos deixar de colher que o qual não infringe os princípios da boa fé, confiança, proporcionalidade e adequação, e ainda de igualdade, portanto, é infundada a arguição da ofensa destes princípios.

Ora, o sobredito ponto n.º10 do parecer do Exmo. Sr. STOP torna incontestável que o facto de a Administração não tomar decisão expressa sobre o pedido de prorrogação do prazo de aproveitamento apresentado pela recorrente em 1999 não germina a violação do dever de decisão.

Acresce-se que na mera hipótese de existir, no caso *sub judice*, o incumprimento do dever de decisão, tal incumprimento nunca provoca a invalidade, mas e tão-só dá lugar ao indeferimento tácito, por não se descortinar nenhuma norma legal que preveja o contrário (arts.101º e 102º do CPA).

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

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

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

*

V – DECISÃO

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

*

Custas pela Recorrente com 10UC de taxa de justiça.

Notifique e D.N..

*

RAEM, aos 02 de Abril de 2020.

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Fong Man Chong (com declaração de voto vencido)

Mai Man Ieng

行政司法上訴卷宗編號 : 1021/2015
上 訴 人 : **Chap Mei – Artigos de Porcelana e de Aço
inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada**
(澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司)
被 上 訴 實 體 : 澳門特別行政區行政長官

落敗票聲明 (Declaração de Voto Vencido)

第一部份: 前言

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

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

第二部份: 請求

一、有關批給涉及一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段的土地批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司(以下簡稱“集美”或承批人)。隨後，透過公佈於一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 89/GM/93 號批示作出更正。根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，供承批人直接

經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房 17,243 方米、位於路環島石排灣工業區的土地，透過公佈在一九八九年十二月二十九日第五十二期《澳門政府公報》第四副刊的第 163/GM/89 號批示將土地批予 Sociedade Internacional de Indústria Pedreira, Limitada;

二、根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房。

三、按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為 25 年，由第 75/GM/93 號批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即租賃期將於 2018 年 8 月 17 日屆滿；土地利用的總期限為 24 個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即至 1995 年 8 月 17 日屆滿。

四. 上訴人請求法院撤銷行政長官於 2015 年 9 月 30 日作出之宣告其獲批之上述土地失效之批示(刊登在 2015 年 10 月 28 日之《政府公報》內-見第 105/2015 號運輸工務司司長批示)，理據為該批示：

- 1)- 錯誤適用新的《土地法》；
- 2) - 違反行政法之基本原則：保護信心原則、適度原則、善意原則及平等原則。

*

第三部份: 事實

先列出對解決爭議問題屬關鍵、且獲證實之事實：

1. 透過公佈於一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示，以租賃及免除公開競投方式，將一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段的土地批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司(以下簡稱“集美”或承批人)。隨後，透過公佈於一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 89/GM/93 號批示作出更正。

2. 根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高3層的工業樓宇，供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房。

3. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為25年，由第75/GM/93號批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即租賃期將於2018年8月17日屆滿；土地利用的總期限為24個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即至1995年8月17日屆滿。

4. 承批人以分期方式支付澳門幣1,947,258.00元的合同溢價金。

5. 由於承批人無法在利用期限內按批給合同的規定完成土地的利用，為此其於1996年2月5日透過申請書，請求將土地利用期限延長多36個月，其陳述的理由是由於國內資金流動及銀行信貸出現困難，以及因應國際市場對產品需求的變化而需要對投資項目作出相應調整。

6. 根據前運輸工務政務司於1996年8月19日在1996年7月16日第123/SOLDEP/96號報告書上作出的批示，否決延長土地利用期限多36個月的申請，命令承批人必須於收到通知日起計3個月內(即1996年8月21日前)遞交土地利用的具體計劃。

7. 然而，由於承批人於1997年5月14日才遞交相關的建築計劃，超出上款所指的規定期限，為此前土地工務運輸司於1997年10月28日與承批人舉行會議，並要求其提交進一步解釋。

8. 承批人於1997年11月5日提交解釋信函，經權限實體分析後，前運輸工務政務司於1998年1月5日作出批示，批准延長土地利用期限多18個月，由批示的通知日起計，即至1999年8月5日，並按批給合同的規定，向其科處最高罰款澳門幣180,000.00元。

9. 在完成既定的後續程序後，將有關的罰款憑單寄予承批人。承批人於1998年3月10日向前財政司繳付罰款。

10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於1999年6月15日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期限多36個月，是次申請與上次的理由雷同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修正投資計劃並且增加資金的投入。

11. 雖然承批人提出的請求未有獲得土地工務運輸局的任何回覆，但承批人卻一直沒有作出跟進，直至2007年5月2日其向該局遞交新的建築計劃草案，擬將土地用作興建一座重型客車停放及維修的廠房。

12. 根據土地工務運輸局局長於2007年7月11日作出批示，有關計劃獲有條件核准。

13. 因此，土地工務運輸局土地管理廳於 2007 年 7 月 27 日透過第 323/6191.01/DSODEP/2007 號公函，通知承批人提交更改土地利用的正式申請，並對不遵守批給合同的條件，尤指土地用途及利用期限方面，作出合理解釋。

14. 透過 2007 年 8 月 2 日及 9 月 11 日遞交的申請書，A 代表“集美”請求批准更改土地的用途，由原先合同訂定的用途更改為汽車維修間、停車場及倉庫，其並作出下列的解釋：

14.1 由於土地在正式批給後未能即時與土地上的佔用者達成搬遷協議，以致未能進行土地清理及展開已訂的工程項目；

14.2 適逢經濟滑落，投資者進退兩難，因此暫緩計劃的進行；

14.3 回歸後，博彩業的開放，大量旅客訪澳，致使大型客車的需求大增，但本澳並沒有合規格的大型車輛維修及保養場地，導致祇有霸佔路旁或在空置地盤上進行，嚴重影響環境及交通。

15. 基於更改用途的申請及有關工程計劃草案已獲發可行意見，土地管理廳於 2008 年 1 月 30 日透過第 001/DSODEP/2008 號報告書就更改土地利用的事宜呈交上級，但一直沒有獲得批示。

16. 根據載於地籍資訊網於 2009 年航空照片及 2011 年 10 月 24 日於現場拍攝的照片，清晰可見批給土地仍未有按照合同的規定進行利用，只停放有大量旅遊車，其中部份土地更搭建有一個單層的大型金屬蓬。

17. 根據財務跟進資料，承批人已全數分期繳納合同溢價金。

*

18. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 11 月 3 日撰寫第 273/DSODEP/2011 號報告書，就案卷的情況向上級匯報，並總結為土地未被利用應可完全歸責於承批人，主要原因如下：

(1) 承批人於 1998 年初獲批准延長土地利用期限及核准相關建築計劃後，一直沒有申請工程准照及展開施工，這行為明顯違反土地批給合同第五條款第 2 款 c) 項的規定；

(2) 承批人於 1999 年中第二次提出延長土地利用期限多 36 個月的申請時，所提出的所謂理據依舊只是空泛的解釋：1). 受亞洲金融危機影響，澳門經濟形勢轉差；2). 搪瓷器皿的國際市場變化，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃，並且增加資金投入；完全沒有提供實質的證據，顯示承批人於這 3 年時間內，根本沒有辦法/能力解決資金的問題，以及尋找新的發展方案；

(3) 對於上述第二次延長土地利用期限的申請，雖然未有獲得土地工務運輸局的任何回覆，但

承批人完全沒有作出跟進，顯然毫無意欲落實土地利用；

(4) 直至 2007 年 5 月始向土地工務運輸局遞交新的建築計劃，擬將土地用作興建重型客車停放及維修廠房，亦明顯與最初批出土地用作工業生產的原意不相符；

(5) 現時基於土地工務運輸局的要求，承批人對不履行土地利用始作出解釋，顯然不能視為充份及合理的解釋，更不可能是批給合同第八條款第 3 款所指不可預見及不可抵抗事件而引發的不可抗力的情況，因為承批人只推說是由於社會環境變化，工業式微，污染及耗能的工業被淘汰，原來的工業用途難以營運，但卻未能提供任何具體說明；

(6) 雖然工業項目發展確實會受到社會環境變化的影響，但作為投資者，對任何投資項目都必須進行事前的風險評估，為不同的社會及經濟狀況或危機作好應對的準備，不能以此作藉口而逃避履行合同義務的應有責任；

(7) 至於承批人指出於 2007 年遞交了將土地用途更改為客車停泊及維修廠房的建築計劃，並獲土地工務運輸局發出可行意見及展開土地批給合同修改的程序，唯因該局計劃將北安填海區規劃為住宅社區，暫時不發出街道準線圖，以致更改土地用途的申請需要暫停的問題，基於土地利用期早已於 1999 年 8 月 5 日屆滿，有關更改土地用途的申請未有獲得批准也不是導致土地利用未能按批給合同規定完成的理由；

(8) 此外，在未經批給實體同意，承批人已將 V2 地段用作重型客車停車場，明顯違反土地批給合同第三條款的規定；

(9) 所以沒有進行土地利用顯然應歸責於承批人本身缺乏發展項目的意欲，承批人絕對不能以客觀社會及經濟環境或等待規劃公佈為藉口，推卸沒有按照合同規定利用土地的責任。

19. 土地管理廳還在報告書上表示，土地未被利用的情況屬違反兩項「次嚴重」的情況，可給予承批人最後一個土地利用期限，但考慮到案卷的複雜性，報告書建議將本案卷送交法律廳，以便其對是否具備充份條件展開土地收回程序發表意見。土地工務運輸局局長表示同意。

20. 在這情況下，法律廳透過 2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書對案卷作出分析，發出意見並摘錄如下：

(1) 透過土地管理廳 2011 年 11 月 8 日的第 629/6191.03/2011 號內部通訊及按照同日該廳廳長的批示，對 2011 年 11 月 3 日第 273/DSODEP/2011 號報告書的建議作出分析；

(2) 按照運輸工務司司長 2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示，按研究閒置土地的程序進

行析；

(3) 有關批給是涉及一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，標示於物業登記局 B35K 冊第 79 頁第 22491 號，批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司的土地，用作興建一幢供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造的廠房；

(4) 批給合同由公佈於八月十八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示所規範；

(5) 為了對閒置土地作詳細分析以及加強監察土地是否配合公司發展需要作完全利用，2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示著令聽取承批人有關不履行狀況的原因，並分析案卷；

(6) 土地管理廳透過 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書制定不履行合同的嚴重性分級標準，以便就處理閒置土地制定一般性指引，有關標準已經行政長官於 2010 年 5 月 31 日作出批示核准；

(7) 承批人沒有利用土地，其原因我們將探討之；

(8) 租賃期為 25 年，由規範本合同的批示於《澳門政府公報》公佈之日起計，即直至 2018 年 8 月 17 日；

(9) 合同訂定的利用期為 24 個月，由規範本合同的批示於《澳門政府公報》公佈之日起計，即直至 1995 年 8 月 17 日；

(10) 合同第十四條款規定失效的原因，第八條款及第五條款規定的加重罰款的期限屆滿失效，即是說，沒有遵守第五條款規定的任一期限，不論是利用的總期限又或遞交及核准工程草案、工程計劃以及其動工等所規定的期限亦然；

(11) 按照第十四條款 a) 項、第八條款及第五條款規定，加重罰款的期限於 1996 年 2 月 17 日屆滿；

(12) 因此，承批人於 1996 年 2 月 5 日，上述期限屆滿前立即申請延長土地利用期限多 36 個月；

(13) 其聲稱沒有遵守利用期限的原因是由於收緊貸款政策及中華人民共和國(中國)的控制投資政策，以致在取得信貸方面存在困難；

(14) 就其提出的原因必須獲證明，因為證據是用作證明有關事實的真實性，更何況在本個案，是提出情節的嗣後變更；

(15) 要免除承批人沒有按照規定的條件及期限履行利用土地的義務，必須提出合理解釋，即是

說，需證明不履行的原因，以便行政當局可評估沒落實已獲核准的經營計劃的原因及裁定該等原因是否可歸責於承批人；

(16) 須核實我們是否正面對屬於不可抗力或發生被證實非為承批人所能控制的特殊情況；

(17) 根據批給合同第八條款第4款規定，承批人必須儘快將發生上述事實的情況通知行政當局；

(18) 我們且看在本個案中有否發生上述的情況；

(19) 根據合同(第五條款)規定，承批人可於60日內遞交工程草案，而該草案本應於1993年10月18日前遞交；

(20) 假設承批人有遵守上述1993年10月18日的期限(正如我們所知，承批人並沒有遵守)，土地工務運輸局則可於60日內審批有關計劃；

(21) 這樣，於1992年12月18日就會開始計算遞交工程計劃(地基、結構、供水、排水、供電及特別設施)的期限，此期限會於1994年3月18日屆滿；

(22) 我們現應延長60日，以便土地工務運輸局審議該工程計劃，此舉得使期限至1994年3月18日；

(23) 自獲核准後，承批人可於45日內動工，即是應於1994年5月3日前動工；

(24) 經參閱案卷後，發現於遞交工程草案屆滿時，即1993年10月18日，仍沒有就不遵守利用期限作出解釋；

(25) 因此，根據合同第八條款第4款的規定，必須儘快作出通知，但承批人只在合同第八條款第1款規定的加重罰款的期限屆滿後，才讓土地工務運輸局知悉；

(26) 承批人聲稱在公佈合同的同時，出現了財務困難，於1996年2月6日，只聲稱該原因卻沒提出證據；

(27) 請求延長利用期限之日合同第八條款規定的加重罰款期限屆滿；

(28) 沒有遵守利用期限可被行政當局接納，但必須符合合同規定或是因不可預見及不可抵抗事件而引發的情況所引致的不可抗力，又或屬發生被證實為非其所能控制的“特殊情況”(參閱合同第八條款第2、3及4款)；

(29) 我們相信交予行政當局審議的解釋不屬合同第五條款規定的範圍，乃合同的正常風險，且解釋除未能證實外，亦不適當；

(30) 因此，土地工務運輸局不接受上述解釋，這是根據合同及適用法律而作出的決定；

(31) 於(1996年8月22日)當天，通知承批人其延長利用期限的申請已被否決時，承批人仍然沒有遵守合同第六條款的規定，因此，第十五條款d)項規定有關解除的原因核實；

(32) 前運輸暨工務政務司就延長利用期限作出的回覆，要求承批人必須提交一份具體且合理的土地利用方案，否則，會展開宣告批給失效的程序(此時為1996年8月22日)；

(33) 約9個月後，於1997年5月14日，亦即批給期限過了很久之後，土地工務運輸局並沒有展開宣告失效程序，而承批人提交一份工程計劃，該計劃亦獲核准；

(34) 在要求承批人進行補充資料後，利用期限獲批延長18個月，至1999年8月5日，同時規定繳交罰款澳門幣180,000.00元；

(35) 承批人於1998年3月10日繳交罰款；

(36) 雖然工程計劃已獲核准，但承批人從沒申請相關工程准照；

(37) 工程計劃是建築、地基及結構、供水、排水渠道、供電以及特別設施計劃的組合(參閱8月21日第79/85/M號法令第2條G2點)；

(38) 承批人的計劃已獲最終核准，因此，根據合同第五條款c)項的規定，承批人應於接獲核准通知後45日內申請相關工程准照；

(39) 然而，承批人從沒有申請工程准照，因此根據上述法規第四十二條第二款的規定，核准的計劃即予失效；

(40) 繼續分析案卷後，發現承批人並沒有於再批予其的補充期限內對土地展開利用，而於1999年6月15日，承批人解釋再次不遵守的原因，並再次申請延長利用期限多36個月；

(41) 在1999年6月15日提交再次不遵守利用期限的解釋中，引用之前於各點所指的不履行理由；

(42) 我們認為承批人的行為總是如此，任由利用期限屆滿，而在利用期限屆滿前就以種種理由提出延期申請，依我們的意見，這些理由不會被行政當局接納；

(43) 對於第二次延長土地利用期限的申請，當遞交申請書時該利用期限只差20日便屆滿；

(44) 所提出的不履行原因是亞洲金融危機對澳門經濟的負面影響及有關家用的鋼鐵及搪瓷產品在國際市場的需求有所改變；

(45) 聲稱這些改變導致需要修訂投資計劃及增加投資資本；

(46) 再次申請利用的補充期限 36 個月；

(47) 土地工務運輸局沒有就申請作出回覆；

(48) 我們相信承批人所提交之解釋不獲接納；

(49) 事實上，其所指的經濟困難，除了未能證實外，也不是一個合理解釋，既不屬不可抗力或發生被證實為非承批人所能控制的特殊情況，亦不屬不可預見及不可抵抗事件而引發的情況；

(50) 合同第八條款接受《民法典》第四百三十一條所指的情事的非正常變更概念；

(51) 然而，承批人所聲稱的事實並不屬情事的非正常變更，也不是特別情況；

(52) 事實上，經濟的波動及資金流動的危機是投資者在簽署合同時必須預計的事實；

(53) 亦必須預計該廠房擬發展的產品在國際市場的變化及轉變；

(54) 我們認為自批給之年起直至 1999 年 6 月 15 日(約 6 年)，該工業擬發展的產品在國際市場有所變化及轉變是完全可接受及很自然的事；

(55) 製造方法及物品需求的演變和變化是所有製造業的固有特質，而不是只在於承批人按其意願發展者，所以，並不屬任何情事的非正常變更；

(56) 正如所見，申請第二次延長利用期限所指的理由，除了沒有任何類型的證據支持外，乃營商的正常風險，依我們意見，這些風險亦不會被行政當局所接納；

(57) 6 年以來，承批人都沒有跟進案卷，且未開始任何土地利用；

(58) 事實上，承批人於 6 年間是直接的利害關係人，其向行政當局請求延長利用期限(參閱第 40 點)，然而，沒有嘗試就其申請打聽有關程序的進度及所作出的任何行為或措施，沒有請求訂定新利用期限及沒要求查閱卷宗或申請任何證明(參閱《行政程序法典》第六十三及六十四條)；

(59) 因此，直至批給合同第八條款規定的加重罰款的期限屆滿仍沒有實行利用，根據批給合同第十四條款 a) 項的規定，核實其中一個導致批給失效的事實。接著將核實另一個導致失效的原因；

(60) 《土地法》於第一百六十六條接納失效-制裁，失效-制裁是由承批人過錯不履行批給合同規定的義務，尤其是按規定的期限及條件利用土地的主義務(參閱《土地法》第一百零三條)而導致的，該不履行損害批給背後的公共利益；

(61) 在本批給中，公共利益是以當時對澳門地區有價值和有利的建設項目為基礎，所以按照《土

地法》第五十七條第一款 a)項有關免除公開競投的規定是有道理的(參閱第 7S/GM/93 號批示第九條)；

(62) 謹記該建設項目是用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，以設置一所鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房；

(63) 在停滯 6 年之後，承批人於 2007 年 5 月 2 日遞交一份有關興建一座重型客車停放及維修廠房的建築計劃；

(64) 因此，證明承批人已對落實原計劃喪失興趣，但對以不同於合同規定的利用發展土地保持興趣；

(65) 為興建一座重型客車停放及維修廠房而遞交的建築計劃，實際上相等於修改批給用途及更改土地利用，根據《土地法》第一百零七條的規定，均須獲得行政長官批准；

(66) 城市規劃廳在 2007 年 5 月 25 日第 256/DPU/2007 號報告書就有關計劃發出贊同意見，而該局局長亦於 6 月 4 日在該報告書上作出同意批示，並提醒因該計劃涉及修改合同所訂定的工業範疇，需要修改批示合同；

(67) 同樣地，城市建設廳透過 2007 年 7 月 6 日的報告書發出贊同意見，根據 2007 年 7 月 11 日的批示，其亦獲得局長同意；

(68) 在承批人於 2007 年 4 月 19 日提出申請發出街道準線圖後，城市規劃廳編制有關(街道準線圖)草案並透過 2007 年 6 月 12 日第 00287/DPU/2007 號報告書送交局長審批，然而，按照載於該報告書上的 2007 年 6 月 15 日的批示(附件 1)，局長決定只有在發出准照及/或修改工業範疇的程序完成後，才發出街道準線圖；

(69) 有關局長的決定透過 2007 年 6 月 29 日第 00379/DPU/2007 號公函通知承批人；

(70) 然而，承批人於 2007 年 8 月 16 日重新要求發出有關街道準線圖，但根據載於 2007 年 9 月 5 日第 431/DPU/2007 號報告書的 2007 年 9 月 12 日的局長批示，該申請並沒有被接納，因發出准照的程序仍未完成；

(71) 於 2008 年 7 月 7 日，承批人第三次遞交發出街道準線圖的申請，就有關申請，按照北安工業區計劃編制了一份街道準線圖草案，但就加入了樓宇高度的增加；

(72) 按照載於 2008 年 7 月 25 日第 339/DPU/2008 號報告書的 2008 年 8 月 1 日的局長批示，上述草案並沒有進行後續程序，而根據該批示，考慮到該區的演變，以及存在有意將北安計劃變成住宅區，在

對有關已利用或存在地段作最後決定之前，包括有關樓宇高度的增加，城市規劃廳必須編制有關修改北安工業計劃的研究；

(73) 該批示透過 2008 年 5 月 19 日第 00813/DPU/2008 號公函讓承批人知悉；

(74) 期間，考慮到於 2007 年 5 月 2 日遞交的建築計劃(T-3202)獲得贊同意見，土地工務運輸局於 2007 年 7 月 27 日透過第 323/6191.01/DSODEP/2007 號公函通知承批人，其必須提出更改土地利用的申請及解釋謂何不履行批給合同訂定的條件，尤其是用途修改及利用期限方面；

(75) 為此，根據承批人於 2007 年 8 月 2 日遞交的申請書，請求按照有關建築計劃修改批給合同，並附上組成案卷所需的文件，除了不履行合同條件的解釋外，但有關解釋亦於 2007 年 9 月 11 日遞交；

(76) 承批人以下列原因作為不在訂定期限內利用土地及擬修改用途的解釋理由：

- 在由第 75/GM/93 號批示規範的土地正式批給後，承批人一直未能與佔用人就移走土地上的物料立即達成共識，耽誤了工程進度；

- 經濟危機迫使計劃中止；

- 博彩業的開放帶來訪澳旅客的數字大幅上升，增加了重型客車的需求；

- 重型客車的增加及欠缺基礎設施收容該等客車，導致該等客車停泊在行人道上或在空置地盤內，阻塞交通及破壞環境。

(77) 於 2007 年 12 月 3 日，承批人遞交一份修改建築計劃，城市建設廳認為該計劃需作出調整，因其沒有遵守針對之前的計劃所指、並已通知承批人的條件，而按照 2008 年 4 月 29 日的批示，該局副局長同意有關分析；

(78) 期後，承批人於 2008 年 4 月 28 日遞交結構計劃，根據載於 2009 年 6 月 4 日第 251/DPU/2009 號報告書的 2009 年 7 月 1 日的局長決定，該計劃沒有被城市建設廳審議，因為了解到正進行北安新都市規劃的研究，所以未有條件作出有關審議)；

(79) 鑑於本批給被納入閒置土地情況的列表中，以作分析，按照 2011 年 4 月 18 日的批示，土地工務運輸局副局長決定等待土地管理廳就該批給而編制的報告書後才審議有關計劃；

(80) 雖然 2007 年 5 月 2 日遞交的建築計劃獲發贊同意見，但事實上，由於該計劃相當於修改現行批給合同規定的土地用途和利用，因此，在修改合同未獲權限許可的情況下，該計劃永遠不得發展；

(81) 儘管該計劃已被核准，但有關行為仍然受上述條件的核實約束，即有關修改批給合同仍然

受有權限實體(行政長官)的批准約束：

(82) 另一方面，土地工務運輸局根據 2008 年 8 月 1 日的局長批示，就發出街道準線圖是取決於北安工業計劃的修改，並不存在任何不規則的情況，且該批示亦已透過第 00813/DPU/2008 號公函通知承批人；

(83) 眾所周知，城市的佈局不斷演變是事實，並不會一成不變；

(84) 承批人應按土地批給展開利用，並於 1993 年 10 月 18 日完成，而有關期限亦已給予延長，

(85) 鑑於沒有適時進行批給合同所規定的利用，自然地，2007 年澳門特別行政區的城市已實際轉變，已不能實現作出原批給所依據的公共利益，而且承批人也不想進行；

(86) 然而，儘管北安工業區的新都市規劃訂定為更為投機性的不同使用(用途)，如住宅用途，但不能接受承批人自 1993 年起擁有該土地，但不進行合同規定的利用，卻從更改都市化規劃所衍生的收益中受惠，因此可被理解為該間公司獲得土地批給，以發展對當時的澳門地區工業狀況多元化有利的特定工業樓宇，一個或作為不動產項目的純商業利用，在此情況下，免除公開競投作出批給，可能輕視了當日被視為次要的其他申請；

(87) 於 2007 年 9 月 11 日就修改用途和更改利用的申請而遞交的解釋顯示，承批人有意保留土地，然而，其是與修改用途的批准有關，且取決於有關修改是否獲得批准。正如我們看到，承批人對落實原計劃已喪失興趣；

(88) 對於修改用途和更改利用的請求，有關決定均須受行政長官自由裁量審議，並以下列《土地法》第一百零七條各項情況作為考慮：

- 評估所要求的新用途是否屬於原來用途的商業工業或混合式者的同一行業；
- 提出申請的承批人已履行的負擔；
- 在修改批出用途的請求書內可能有投機性意圖；
- 新的利用是否與現行規章或任何有關區域之都市化計劃相抵觸；

(89) 由於沒有資料容許評估上述法定標準，所以土地工務運輸局未能向上級匯報，以作出有關決定；

(90) 儘管本報告書不是作為評估修改用途的申請，但因涉及不履行合同，而該申請又是針對同一批給標的土地，因此，即使是概述，也應對該申請所依據的論點進行分析；

(91) 對於本廳來說，首兩個作為修改用途申請的論點，並不能作為申請依據；

(92) 事實上，倘據承批人說在取得土地批給後，未能與佔用人就移走土地上的物料達成共識，有何理由於 2007 年才把有關事實讓土地工務運輸局知悉？

(93) 另外，為解決騰空土地的困難，承批人應以司法途徑進行上訴，並通知行政當局有關事實，以便延長或中止利用期限，直至作出司法裁決為止；

(94) 另一方面，經濟危機而產生所指的困難是經商的一般風險；

(95) 其他兩個所指的理由，即是因訪客數字上升，導致重型客車的需求增加，以及因此而產生的交通亂象，均須進行詳細的分析和研究；

*

21. 之後，有關部門提出下述意見：

意見書

第 49/2013 號案卷 - 基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，以租賃及免除公開競投方式批予澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 75/GM/93 號批示規範，並經第 89/GM/93 號批示更正，其批給失效導致土地在無帶任何責任或負擔的情況下歸還國家，而其上的所有改善物歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 透過公佈於一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組的第 75/GM/93 號批示，以租賃及免除公開競投方式，將一幅面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段的土地批予**澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司**(以下簡稱“集美”或承批人)。隨後，透過公佈於一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組的第 89/GM/93 號批示作出更正。

2. 根據上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢樓高 3 層的工業樓宇，供承批人直接經營的鋼鐵或其他金屬元件加工和家用搪瓷物品製造廠房。

3. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為 25 年，由第 75/GM/93 號批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即租賃期將於 2018 年 8 月 17 日屆滿；土地利用的總期限為 24 個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公佈日起計，即至 1995 年 8 月 17 日屆滿。

4. 承批人以分期方式支付澳門幣 1,947,258.00 元的合同溢價金。

5. 由於承批人無法在利用期限內按批給合同的規定完成土地的利用，為此其於 1996 年 2 月 5 日透過申請書，請求將土地利用期限延長多 36 個月，其陳述的理由是由於國內資金流動及銀行信貸出現困難，以及因應國際市場對產品需求的變化而需要對投資項目作出相應調整。

6. 根據前運輸工務政務司於 1996 年 8 月 19 日在 1996 年 7 月 16 日第 123/SOLDEP/96 號報告書上作出的批示，否決延長土地利用期限多 36 個月的申請，命令承批人必須於收到通知日起計 3 個月內(即 1996 年 8 月 21 日前)遞交土地利用的具體計劃。

7. 然而，由於承批人於 1997 年 5 月 14 日才遞交相關的建築計劃，超出上款所指的規定期限，為此前土地工務運輸司於 1997 年 10 月 28 日與承批人舉行會議，並要求其提交進一步解釋。

8. 承批人於 1997 年 11 月 5 日提交解釋信函，經權限實體分析後，前運輸工務政務司於 1998 年 1 月 5 日作出批示，批准延長土地利用期限多 18 個月，由批示的通知日起計，即至 1999 年 8 月 5 日，並按批給合同的規定，向其科處最高罰款澳門幣 180,000.00 元。

9. 在完成既定的後續程序後，將有關的罰款憑單寄予承批人。承批人於 1998 年 3 月 10 日向前財政司繳付罰款。

10. 然而，承批人始終沒有展開土地利用，並於 1999 年 6 月 15 日透過申請書，請求再次批准延長土地利用期限多 36 個月，是次申請與上次的理由雷同，因受亞洲金融危機影響，澳門的經濟形勢轉差和搪瓷器皿的國際市場改變，以致需要探索開發新產品，修改投資計劃並且增加資金的投入。

11. 透過 2007 年 8 月 2 日及 9 月 11 日遞交的申請書，A 代表“集美”請求批准更改土地的用途，由原先合同訂定的用途更改為汽車維修間、停車場及倉庫，其並作出下列的解釋：

11.1 由於土地在正式批給後未能即時與土地上的佔用者達成搬遷協議，以致未能進行土地清理及展開已訂的工程項目；

11.2 適逢經濟滑落，投資者進退兩難，因此暫緩計劃的進行；

11.3 回歸後，博彩業的開放，大量旅客訪澳，致使大型客車的需求大增，但本澳並沒有合規格的大型車輛維修及保養場地，導致祇有霸佔路旁或在空置地盤上進行，嚴重影響環境及交

通。

12. 基於更改用途的申請及有關工程計劃草案已獲發可行意見，土地管理廳於 2008 年 1 月 30 日透過第 001/DSODEP/2008 號報告書就更改土地利用的事宜呈交上級，但一直沒有獲得批示。

13. 根據載於地籍資訊網於 2009 年航空照片及 2011 年 10 月 24 日於現場拍攝的照片，清晰可見批給土地仍未有按照合同的規定進行利用，只停放有大量旅遊車，其中部份土地更搭建有一個單層的大型金屬蓬。

14. 根據財務跟進資料，承批人已全數分期繳納合同溢價金。

15. 故此，土地管理廳於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批人遞交解釋延誤土地利用的原因。

16. A 代表“集美”於 2011 年 6 月 29 日就上述公函作出回應。

17. 在這情況下，法律廳透過 2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書對案卷作出分析。

18. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地管理廳透過 2012 年 8 月 3 日第 147/DSODEP/2012 號報告書，基於不履行土地利用的責任完全歸責於土地承批人，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，按照經一九九三年九月八日第三十六期《澳門政府公報》第二組公佈的第 89/GM/93 號批示更正的一九九三年八月十八日第三十三期《澳門政府公報》第二組公佈的第 75/GM/93 號批示規範的土地批給合同第十四條款第 1 款 a) 及 b) 項，以及七月五日第 6/80/M 號法律（土地法）第一百六十六條第一款 a) 項及第二款的規定，行政長官可宣告土地批給失效。此外，根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，在宣告土地批給失效的情況下，承批人已繳納的一切溢價金歸澳門特區所有，同時按照該批給修改合同第十四條款第 3 款的規定，土地連同其上的所有改善物亦歸澳門特區所有，承批人無權要求任何賠償，並建議上級批准展開宣告有關土地批給失效的程序及完成聽證程序後，將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

19. 行政長官於 2012 年 11 月 12 日作出同意有關建議的批示。

20. 土地管理廳透過 2012 年 11 月 21 日第 820/6191.03/DSODEP/2012 號公函，將上述決定意向通知承批人，並通知該公司根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，可由收

到通知日起計 10 日內，對有關決定意向提交書面回覆。

21. 就上述書面聽證，承批人於 2012 年 12 月 26 日向土地工務運輸局遞交信函回覆然而，亦無法改變宣告失效的決定。

22. 土地委員會於 2014 年 6 月 19 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 11 月 3 日第 273/DSODEP/2011 號報告書、2011 年 12 月 1 日第 67/DJUDEP/2011 號報告書、2012 年 5 月 24 日第 9/GTJ/2012 號報告書、2012 年 8 月 3 日第 147/DSODEP/2012 號報告書、2013 年 2 月 7 日第 036/DSODEP/2013 號報告書、2013 年 4 月 19 日第 22/DJUDEP/2013 號報告書及 2013 年 9 月 27 日第 262/DSODEP/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 7 日在第 147/DSODEP/2012 號報告書上所作的批示和行政長官於 2012 年 11 月 12 日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給合同第十四條款第 1 款 a) 及 b) 項，以及第 10/2013 號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃及免除公開競投方式批予**澳門集美搪瓷不銹鋼五金製品有限公司**，面積 2,637 平方米，位於氹仔島，北安填海區，稱為 V2 地段，由第 75/GM/93 號批示規範，並經第 89/GM/93 號批示更正的土地的批給失效，並同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣 2,000,058.00 元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十四條款第 3 款的規定，以及第 10/2013 號法律(新《土地法》)第一百六十八條第一款的規定，批給的失效導致土地歸還國家，而其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償。

這份意見書獲運輸工務司司長同意，並呈行政長官宣告有關批給失效。

Parecer

Proc. n.º 49/2013 - Respeitante à proposta de declaração de caducidade da concessão provisória, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona de Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor de sociedade "Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada", pelo não cumprimento das disposições do contrato, nomeadamente a do aproveitamento do terreno nos prazos fixados, cujo contrato de concessão foi titulado pelo Despacho n.º 75/GM/93, rectificado pelo

Despacho n.º 89/GM/93. A caducidade da concessão determina a reversão do terreno, livre de ónus ou encargos, para o Estado e a reversão de todas as benfeitorias aí introduzidas, para a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), sem direito a qualquer indemnização por parte da concessionária.

1. Pelo Despacho n.º 75/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 33, II Série, de 18 de Agosto de 1993, foi concedido, por arrendamento e com dispensa de concurso público, o terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona de Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor de sociedade "**Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada**" (adiante designada por "Chap Mei" ou "concessionária"), tendo sido rectificado posteriormente pelo Despacho n.º 89/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 36, II Série, de 8 de Setembro de 1993.

2. Conforme o estipulado na cláusula terceira do contrato de concessão, o terreno destina-se à construção de um edifício industrial de 3 pisos, com a finalidade de construir uma unidade fabril a explorar directamente pela concessionária, destinada à transformação de elementos de aço e outros metais e produção de artigos de esmalte para utilização doméstica.

3. De acordo com o estipulado nas cláusulas segunda e quinta do contrato de concessão, o prazo do arrendamento do terreno é de 25 anos, contados a partir da data da publicação no Boletim Oficial de Macau do Despacho n.º 75/GM/93, ou seja, o prazo de arrendamento terminará no dia 17 de Agosto de 2018; o prazo global do aproveitamento do terreno é de 24 meses, contados a partir da data de publicação no Boletim Oficial de Macau do despacho em apreço, ou seja, terminando em 17 de Agosto de 1995.

4. O prémio do contrato, no montante de \$1 947 258,00 patacas, foi pago em prestações pela concessionária.

5. Uma vez que a concessionária não conseguiu concluir o aproveitamento do terreno no prazo fixado nos termos do contrato de concessão, a mesma solicitou, através de requerimento de 5 de Fevereiro de 1996, a prorrogação do prazo do aproveitamento do terreno por mais 36 meses, justificando

que se tinha deparado com dificuldades na obtenção de capitais na China Continental e crédito bancário, e também necessidade de fazer ajustamentos aos projectos de investimento de modo a articular com as alterações da procura no mercado internacional em relação aos seus produtos.

6. Por despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas (SATOP) de 19 de Agosto de 1996, exarado sobre a informação n.º 123/SOLDEP/96, de 16 de Julho, o pedido de prorrogação do prazo do aproveitamento por 36 meses foi rejeitado, tendo sido determinado que a concessionária apresentasse um projecto concreto do aproveitamento do terreno no prazo de 3 meses (antes de 21 de Agosto de 1996) contados a partir da data de recepção da notificação.

7. Contudo, a concessionária deixou passar o prazo estipulado acima referido porque já tinha apresentado o respectivo projecto de arquitectura em 14 de Maio de 1997. Portanto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) reuniu com a mesma no dia 28 de Outubro de 1997, solicitando-lhe que apresentasse justificações mais detalhadas.

8. A concessionária apresentou uma carta com as suas justificações em 5 de Novembro de 1997 e após analisada pela entidade competente, o SATOP emitiu despacho, em 5 de Janeiro de 1998, a autorizar a prorrogação do prazo do aproveitamento por mais 18 meses, contados a partir da data de comunicação do despacho, ou seja, até 5 de Agosto de 1999, e a aplicação da multa máxima de \$180 000,00 patacas nos termos do contrato de concessão.

9. Terminadas as devidas tramitações, foi enviada à concessionária a guia de multa, a qual foi paga na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) pela mesma antes de 10 de Março de 1998.

10. Todavia, a concessionária nunca iniciou o aproveitamento do terreno e através de requerimento de 15 de Junho de 1999, voltou a solicitar uma nova autorização de prorrogação do prazo do aproveitamento do terreno por 36 meses com as mesmas justificações de que tinha sido afectada pelas crises financeiras asiáticas, as quais pioraram a economia de Macau e transformaram o mercado internacional de louças de esmalte, precisando, por isso, de explorar o desenvolvimento de novos produtos, alterar os projectos de investimento e aumentar o capital.

11. Através de requerimentos de 2 de Agosto e de 11 de Setembro de 2007, "Chap Mei",

representada por A, solicitou a alteração da finalidade do terreno prevista no contrato para a finalidade de oficina para reparação de automóveis, estacionamento e armazém, tendo apresentado os seguintes fundamentos:

11.1 A concessionária não tinha conseguido proceder aos trabalhos de desocupação e impedir a execução das obras conforme o programa definido visto que não tinha podido chegar imediatamente a um acordo com o ocupante do terreno após a obtenção da concessão;

11.2 Para além disso, a economia tinha começado a declinar e os investidores estavam num dilema, causando assim a suspensão do referido projecto;

11.3 Após a transferência de soberania de Macau para a China, a liberalização do sector do jogo atraiu muitos turistas e em consequência a procura de autocarros de turismo teve um aumento muito grande. Porém, em Macau não havia um lugar especializado para proceder a trabalhos de reparação e manutenção de veículos pesados, fazendo com que esses trabalhos decorressem nas bermas das estradas ou em estaleiros vazios, afectando o meio ambiente e a circulação do trânsito.

12. O pedido de alteração de finalidade e o respectivo anteprojecto de obra mereceram pareceres favoráveis. O DSODEP submeteu superiormente o assunto da alteração do aproveitamento do terreno através da informação n.º 001/DSODEP/2008, de 30 de Janeiro, mas nunca obteve qualquer despacho.

13. De acordo com uma fotografia tirada em 2009 e exarada na Rede de Informação Cadastral e uma fotografia tirada no terreno em 24 de Outubro de 2011, vê-se claramente que o aproveitamento do terreno não estava conforme o previsto no contrato de concessão, registando-se um grande número de autocarros de turismo e uma cobertura metálica numa parte do terreno.

14. Segundo as informações financeiras actualizadas, o prémio do contrato foi pago integralmente pela concessionária em prestações.

15. Deste modo, o DSODEP pediu à concessionária, através de ofício de 31 de Maio de 2011, que justificasse os atrasos no aproveitamento do terreno.

16. A "Chap Mei", representada por A, respondeu ao ofício acima mencionado em 29 de

Junho de 2011.

17. Nestas circunstâncias, o DJUDEP analisou o processo, através da informação n.º 67/DJUDEP/2011, de 1 de Dezembro.

18. Após a sintetização dos pareceres jurídicos do DJUDEP e do GTJ, o DSODEP, através da informação n.º 147/DSODEP/2012, de 3 de Agosto, indicou que uma vez que a responsabilidade pelo incumprimento do aproveitamento do terreno é inteiramente imputada à concessionária, e que o prazo de aproveitamento previsto no contrato de concessão do terreno já tinha terminado, o Chefe do Executivo pode declarar a caducidade da concessão do respectivo terreno nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão do terreno titulado pelo Despacho n.º 75/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 33, II Série, de 18 de Agosto de 1993, rectificado pelo Despacho n.º 89/GM/93, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 36, II Série, de 8 de Setembro de 1993, e nos termos da alínea a) do n.º 1 ex vi do n.º 2 do artigo 166.º da Lei n.º 6/80/M (Lei de Terras), de 5 de Julho. Para além disso, o referido departamento referiu que nos termos do disposto no artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, no caso de ser declarada a caducidade da concessão, a concessionária perderá, a favor da RAEM, a totalidade das prestações do prémio já pagas, e que nos termos do disposto no n.º 3 da cláusula décima quarta do contrato de revisão da respectiva concessão, o terreno também deverá ser revertido para a posse da RAEM com todas as benfeitorias ali introduzidas, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização. O mesmo departamento propôs superiormente que se dessa autorização para desencadear o procedimento de declaração de caducidade da concessão do respectivo terreno, bem como o envio do processo, precedido de conclusão do procedimento de audiência, à Comissão de Terras, para efeitos de análise e de parecer.

19. O Chefe do Executivo também proferiu em 12 de Novembro de 2012 o seu despacho concordante relativo às referidas propostas.

20. O DSODEP através do ofício n.º 820/6191.03/DSODEP/2012, de 21 de Novembro, notificou a concessionária do sentido da decisão e de que a mesma pode apresentar a respectiva resposta escrita no prazo de 10 dias, contados a partir da recepção da notificação, de acordo com o estipulado no

artigo 93.º e seguintes do CPA.

21. Em sede de audiência escrita, a concessionária apresentou à DSSOPT em 26 de Dezembro de 2012 uma carta resposta, a qual não alterou o sentido da decisão de caducidade.

22. A Comissão de Terras, reunida em 19 de Junho de 2014, após a análise do processo e tendo em conta os pareceres constantes nas informações n.os 273/DSODEP/2011, de 3 de Novembro, 67/DJUDEP/2011, de 1 de Dezembro de 2011, 9/GTJ/2012, de 24 de Maio de 2012, 147/DSODEP/2012, de 3 de Agosto de 2012, 036/DSODEP/2013, de 7 de Fevereiro de 2013, 22/DJUDEP/2013, de 19 de Abril de 2013 e na proposta n.º 262/DSODEP/2013, de 27 de Setembro de 2013, bem como o despacho do SOPT de 7 de Novembro de 2012 e o despacho do Chefe do Executivo de 12 de Novembro de 2012, ambos exarados na informação n.º 147/DSODEP/2012, a mesma considera que ao abrigo das alíneas a) e b) do n.º 1 da cláusula décima quarta do contrato de concessão do terreno e da alínea 1) do n.º 1 do artigo 166.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), deve ser declarada a caducidade da concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 2 637m², situado na ilha da Taipa, na zona do Aterro do Pac On, designado por lote V2, a favor da Sociedade "**Chap Mei - Artigos de Porcelana e de Aço Inoxidável e Outros Metais (Macau), Limitada**", titulada pelo Despacho n.º 75/GM/93 e rectificada pelo Despacho n.º 89/GM/93, manifestando ainda a sua concordância em que nos termos do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2004, a concessionária perderá a favor da RAEM a totalidade das prestações do prémio já pagas e dos respectivos juros (no valor total de \$2 000 058,00 patacas), e que ao abrigo do n.º 3 da cláusula décima quarta do referido contrato da concessão, e do n.º 1 do artigo 168.º da Lei n.º 10/2013 (nova Lei de terras), a caducidade da concessão determinará a reversão do terreno para o Estado, bem como a reversão para a RAEM de todas as benfeitorias nele introduzidas, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização.

*

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。²

「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。

²參閱「公共服務批給」(Concessão de serviços públicos)一書，Pedro Gonçalves, Almedina 出版社，1999 年版。

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

例如:

- 承批人須獲街綫圖方能知道該地段的發展條件(例如建築高度);
- 承批人須提交多種發展計劃及圖則(例如結構、施工、水電等)，呈交行政當局審批，只有獲批准給後才能進行後續的工作。
- 承批人之後還須提交其他圖則請求主管部門審批。
- 如所有方案獲行政當局同意後才能申請施工准照 (licença de obra) 該准照亦有期限限制。

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

4. 如果因為批給而對批給方及承批人訂立一連串的規則及義務，而在行使權利及義務方面，須雙方共同合作方能落實，合同雙方皆須本著善意的態度履約，所謂「信約必守原則」(*pacta sunt servanda*) 亦適用於行政合同，行政合同亦是合同之一種，除受公法約束外，亦受民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」³) (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 dilatatório)，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

³ 詳閱 Maria Fernanda Maçãs 之文章:「行政法內之除斥期(簡述)」第 131 頁，刊登在《Estudo em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa》第 II 卷, 2005 年版, Coimbra Editora 出版社。

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 年的批租期是一個一般性除斥期(caducidade-preclusão)。

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

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

葡萄牙著名行政法學家蘇樂治教授 (Prof. Rogério Soares) 在其《行政法》⁴ 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

⁴ 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。

有人之一個行為而喪失一個權利，有別於不行使權利之行為，尤其是不履行一負擔(或責任) (onus) 而引致。

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

*

歷史參考事件：關於期間性質之爭議

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

發生在葡萄牙的例子：

1 - 1925 年第 1662 號法律第 5 條第 8 款規定了一個六個月的期間，當年就引發爭議。這個 6 個月是指由出租人以承租人違約為基礎而提起的勒遷之訴，六個月是一個時效期間 (prescrição)⁵。〔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 見上引 Maria Fernanda Maçãs 之文章，第 103 頁；還有《A caducidade》(除斥期) 一書，作者 Anibal 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。

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⁶。自此在葡萄牙法律體系內正式引入除斥期這個概念。

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

7 - 後來葡萄牙最高法院在 1930 年 6 月 6 日之裁判中又指:

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

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

「法律訂立作提起訴訟之期間是一個時效期, 而非除斥期」⁷。

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:

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

⁷ 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。

(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。

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

所謂延期是指：在行政合同即將到期之時，行政當局允許承批人在一個補充期間繼續開展某些活動。這是單方面改變合同條款的手法，將原定的期間延長一段時間，可以透過正式修改合同文本的方式進行，或透過信件往來而落實這方面的內容，當然前提是行政當局作出衡量及判斷，一方面公共利益，另一方面承批人的利益，而且認為延期仍為謀求公共利益的最佳方法。如果行政當局判斷錯誤，足以導致其承擔責任。

在本案裏，是否有足夠法理作如此安排？事實上有：

1) - 《政程序法典》第 167 條規定:

(行政當局之權力)

除因法律規定或因合同之性質而不得作出下列行為外，公共行政當局得：

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

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

第十三條失效

1 本合同在下述情況下失效:

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

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

在行政當局延長土地之利用期之問題上，似乎爭議問題不大，只要承批人無過錯，行政當局認為有合理理由，應該批准延長土地的利用期，這既符合公共利益，亦保障承批人的合法權益。爭議點在於：如果土地的利用期延長、且超出批租期 25 年，是否仍有足夠的法律基礎？這是關鍵問題之一。

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

「土地法」第 130 條規定:

利用的證明

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

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

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

同一法律第 131 條亦規定：

確定批給

一、有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定。

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

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

這是否符合土地法的規定及立法精神？是否為法理所容？這是另一個爭議所在。

*

V - 《土地法》之過渡性規定

關於在新《土地法》生效之前批出的土地，其第 215 條規定：

臨時批給

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

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

(二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；

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

《批給合約》第二條規定：

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

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

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

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

*

VI - 阻止宣告權利失效之現行制度

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

澳門現行《民法典》第 322 條規定：

失效（對失效之有效訂定）

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

二、如對立約人之意思有疑問，有關時效中止之規定適用於失效之約定情況。

另外，《民法典》第 323 條亦規定：

（阻礙失效之原因）

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

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

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

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

- 1) - 權利存在；
- 2) - 具行使權利之條件。

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

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

問題關鍵在於應自何時開始計算 25 年的批給期？

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

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

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

2011 年承批人提交土地利用計劃，但行政當局並無適時作出決定。

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

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

- 發出街線圖;
- 審批各種圖則;
- 發出工程准照……等。

當行政當局不履行這些義務時，承批人根本不可能利用相關土地，故有關利用期亦不可能開始計算，否則行政當局就是出爾反爾，即不合作，不履行義務。但如果在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，又或即使出租物業交於承租人，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，很明顯示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⁸：

「《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。」

⁸ 見上引之文章，第 835 頁。

VII - 延期與續期之區分

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

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

延期是指將合同生效期延長，將原始憑據 (título) 的有效性期間延長。

續期以重新訂立一個新的有效憑據，同時維持主體、客體及憑據的條件不變。

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

該法第 104 條就規定:

利用的程序

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

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

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

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

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

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

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

尤其是第五款，關鍵在於哪些情況是合理的情況而可以延長時間。

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

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

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

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

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

*

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

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

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

*

最近公佈的一篇文章(題為：「土地租賃批給與地上權」，刊登在《科英布拉法學院學報》，第 XCV 期，2019 年，第一卷，第 48 頁及續後)，作

者為澳門大學法學院副院長 Garcia 教授，其中對土地法所引起的複雜問題作出深入探討，在土地批給宣告失效事宜上，其結論與我們的觀點相若，只是角度略有不同。該教授寫道⁹：

“(…)

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.

⁹ Num trabalho recentemente acabado e publicado (*gr. 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.

Tendo em conta que o não exercício do direito a fazer a obra resultou de facto da Administração, verifica-se uma causa de suspensão do prazo de exercício do direito, nos termos do n.º 1 do art.º 313.º do Código Civil de Macau. Aqui se refere que a suspensão é determinada “por motivo de força maior”, sendo que por tal entendia Vaz Serra “o obstáculo absoluta e objectivamente invencível, para o titular, com a diligência dele exigível segundo as circunstâncias.”¹⁰ Por outro lado, e como explica António Menezes Cordeiro¹¹, Vaz Serra abdicou da distinção “caso de força maior” e “caso fortuito” a favor da construção romano-germânica da impossibilidade¹². Força maior continua a surgir no Código Civil, mas por deficiência na revisão¹³. O que está em causa são as mesmas situações a que se referem os art.ºs 779.º e seguintes e 790.º de Macau¹⁴. 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 direito¹⁵.

Em certas situações, os concessionários por arrendamento viram-se impedidos de exercer o seu direito a fazer a obra, nos termos contratualmente

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

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

¹² 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.

¹³ Menezes Cordeiro (2015), *ib.*

¹⁴ 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).

¹⁵ Menezes Cordeiro (2015), *ib.*

acordados, por factos da Administração (*factum principis*¹⁶), 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*)¹⁷. Pelo que se tem de entender que se verificam “motivos de força maior” que impediram os concessionários de exercerem o seu direito, para efeitos do n.º 1 do art.º 313.º do Código Civil de Macau.

Mesmo que se considerasse que a noção de *motivo de força maior* não abrange estas situações, o que, como acabámos de ver, não pode merecer dúvidas¹⁸, ainda assim sempre seria aplicável o n.º 2 do art.º 313.º do Código Civil de Macau¹⁹. 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

¹⁶ 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.

¹⁷ *Ib.*

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

prescrição/caducidade pelo credor ofender a boa fé²⁰.

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 caducidade²¹. 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 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

²⁰ 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.

²¹ Lembrando Lutero: a Administração invoca o calendário contra a moral e a justiça.

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 Macau²² 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 prazo²³ – 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.”²⁴

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 fé²⁵, seja adequado à realização e

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

²³ *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.

²⁴ 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.

²⁵ 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,

conclusão da obra.

Este protramento do prazo da concessão, pelo período correspondente àquele em que o concessionário se viu impedido de aproveitar o terreno por decisão do Governo, segundo Marcello Caetano ²⁶, 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 contraparte²⁷.

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 direito²⁸. 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

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.

²⁶ (1974), pp. 398 e 399.

²⁷ *Ib.*

²⁸ 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.

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 direito²⁹. 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 ³⁰. Quando, “de forma superveniente, a execução do contrato é afectada pela ocorrência de algum acontecimento –, cuja causa seja devida a uma intervenção unilateral do contraente público por razões de interesse público (ou de outra entidade pública estranha ao contrato – por exemplo, do legislador), ou que aquela seja devida a facto exterior à vontade das partes, não podendo estas evitar a sua ocorrência ou controlar/mitigar as suas consequências, deverá fazer-se apelo ao instituto do (re) equilíbrio económico-financeiro do contrato (...)”³¹.

O modo de repor o equilíbrio económico-financeiro do contrato passará também pela restituição *in natura* do tempo suprimido aos concessionários³². Na verdade, um dos modos correntes de reposição do

²⁹ 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.

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

³¹ Lopes Martins, p. 635.

³² A lei privilegia a reconstituição natural, como critério da obrigação de indemnização (art.º 566.º do Código

equilíbrio económico-financeiro do contrato é a prorrogação do prazo das prestações ou da vigência do contrato³³. (...)”

*

第五部份：結論

綜上所述，本個案存在多處法律相悖之處，其中包括：

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

另一個就是合同之元素，它源自立約雙方之合意(共識)而達成之一種協議，關於這部分之內容，在不抵觸行政法基本原則的前提下，仍然受合

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.

³³ 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.

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*）³⁴一書中，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；

³⁴ 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)。這明顯有違善意原則，因為承批人一直期待行政當局完成審議有關計劃及給予回覆，但事實並非如此。

四、行政當局宣告失效的建議書長篇大論地闡述是因為承批人有過錯而建議行政長官宣告該土地批給失效，我們認為 2011 之前之事實已成為「既決案」(caso resolvido)，即已有確定性決定，不能隨意推翻，否則亦違反既決案原則，善意原則及合理期望原則，因為當年承批人提出申請(不論內容為何)，當年有權限的行政當局已作出了批示，除非該批示為無效(但本個案裏並無這方面的證據)，再加上按《民法典》第 323 條之規定，一方承認另一方權利時，亦阻止宣告權利失效。

五、行政當局承認沒有對承批人於 2008 年提出的請求作出跟進。

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，故建議將批給宣告失效，我們認同這種思維方式(須考慮過錯的問題)，但不認同建議書的結論內容，因為承批人並非是唯一的過錯方，而行政當局亦有責任，如前文分析般，因為行政當局的過錯及拖延，例如無城市規劃或更改該區域的規劃，導致承批人未能開展土地的利用，而承擔責任方應為行政當局。

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

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

九、 續期及延期是兩個不同概念，法律不允許續期，並不表示不可延期，尤其是補償因行政當局因而拖長之時間。³⁵

十、

“(…)

15. 基於更改用途的申請及有關工程計劃草案已獲發可行意見，土地管理廳於 2008 年 1 月 30 日透過第 001/DSODEP/2008 號報告書就更改土地利用的事宜呈交上級，但一直沒有獲得批示。

(…)

(67) 同樣地，城市建設廳透過 2007 年 7 月 6 日的報告書發出贊同意見，根據 2007 年 7 月 11 日的批示，其亦獲得局長同意；

(68) 在承批人於 2007 年 4 月 19 日提出申請發出街道準線圖後，城市規劃廳編制有關(街道準線圖)草案並透過 2007 年 6 月 12 日第 00287/DPU/2007 號報告書送交局長審批，然而，按照載於該報告書上的 2007 年 6 月 15 日的批示(附件 1)，局長決定只有在發出准照及/或修改工業範疇的程序完成後，才發出街道

³⁵—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。

準線圖；

(69) 有關局長的決定透過 2007 年 6 月 29 日第 00379/DPU/2007 號公函通知承批人；

(70) 然而，承批人於 2007 年 8 月 16 日重新要求發出有關街道準線圖，但根據載於 2007 年 9 月 5 日第 431/DPU/2007 號報告書的 2007 年 9 月 12 日的局長批示，該申請並沒有被接納，因發出准照的程序仍未完成；

(71) 於 2008 年 7 月 7 日，承批人第三次遞交發出街道準線圖的申請，就有關申請，按照北安工業區計劃編制了一份街道準線圖草案，但就加入了樓宇高度的增加；

(72) 按照載於 2008 年 7 月 25 日第 339/DPU/2008 號報告書的 2008 年 8 月 1 日的局長批示，上述草案並沒有進行後續程序，而根據該批示，考慮到該區的演變，以及存在有意將北安計劃變成住宅區，在對有關已利用或存在地段作最後決定之前，包括有關樓宇高度的增加，城市規劃廳必須編制有關修改北安工業計劃的研究；

(73) 該批示透過 2008 年 5 月 19 日第 00813/DPU/2008 號公函讓承批人知悉；

(74) 期間，考慮到於 2007 年 5 月 2 日遞交的建築計劃(T-3202)獲得贊同意見，土地工務運輸局於 2007 年 7 月 27 日透過第 323/6191.01/DSODEP/2007 號公函通知承批人，其必須提出更改土地利用的申請及解釋謂何不履行批給合同訂定的條件，尤其是用途修改及利用期限方面；

(75) 為此，根據承批人於 2007 年 8 月 2 日遞交的申請書，請求按照有關建計劃修改批給合同，並附上組成案卷所需的文件，除了不履行合同條件的解釋外，但有關解釋亦於 2007 年 9 月 11 日遞交；

(...)。”

行政當局並無審議承批人於 2008 年提交之請求，而在 2015 年就宣告土地失效，期間花了多年的時間去準備宣告失效之程序，這有違善意履行合同原則。當年應全力配合承批人利用土地，共同合作落實批給合同之目標，但行政當局並無如此作為。

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，由於有關批示違反決定原則及違反善意原則，應撤銷行政長官宣告本案土地批給失效之批示。

2020年4月2日。

落敗票聲明之法官

馮文莊