

卷宗編號： 855/2019

日期： 2021 年 02 月 25 日

關鍵詞： 違反法律、地籍圖之更正、合併請求、訴訟程序恆定原則

摘要：

- 根據第 3/94/M 號法令第 14 條第 1 款的規定，確定性地籍圖為有關土地之所在地、面積及四至方向形體資料之充分憑證。
- 倘作為土地所在地及四至位置唯一法定憑證的地籍圖不再標示該位置為司法上訴人所有的土地，那司法上訴人便不能利用及發展該位置的土地，故被訴行為因應地籍圖的更正而廢止已批准的建築准照並沒有違反第 3/94/M 號法令第 14 條之規定。相反，有關做法正正是為了遵守有關規定。
- 被訴實體的做法只是履行和執行《基本法》第 7 條所賦予的權能/義務，因應地籍資料的變更而作出的受限定行政活動。
- 《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則並不適用於受限定的行政活動。
- 被訴行為沒有違反《基本法》第 103 條、《民法典》第 284 條和《物業登記法典》第 1、7、25、71、81、120 及 121 條之規定，理由在於被訴行為並沒有否定司法上訴人為土地的所有人。被訴行為僅是因應地籍圖編號 3854/1992 之更正而作出之必要行動。
- 立法者僅容許澳門地圖繪製暨地籍局局長可依職權(或應利害關係人的聲請)，在沒有利害關係人的參與下，更正確定性地籍圖內的單純錯誤，而有關更正並不能損害利害關係人權益。
- 倘更正的資料並非單純錯誤，而當中涉及土地的所在位置，更正後的結果令司法上訴人所有的土地在原位置上消失了，在此情況下，澳門地圖繪製暨地籍局局長並不能依職權作出相關更正。相反，應

向具權限法院提起訴訟為之。

- 依照《行政程序法典》第 122 條第 2 款 a)項之規定，越權作出的地籍圖更正是無效的。
- 被訴行為是建基於澳門地圖繪製暨地籍局依職權作出的地籍圖更正，即後者為前者的基礎行為(又或前提性行為)。因此基礎行為的無效亦導致被訴行為的無效。
- 《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款明確規定司法上訴人在任意陳述中可以就其請求陳述嗣後知悉之有關其請求之新依據，或明確縮減有關其請求之依據。申言之，並不容許提出新的訴訟請求，否則將違反在行政訴訟中同樣適用《民事訴訟法典》第 212 條所規定的訴訟程序恆定原則。根據有關原則，傳喚被告後，訴訟程序在人、請求及訴因方面均應維持不變，但屬法律規定可改變之情況除外。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 855/2019
日期: 2021 年 02 月 25 日
司法上訴人: A 有限公司
被訴實體: 澳門運輸工務司司長

*

一.概述

司法上訴人 A 有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門運輸工務司司長駁回其訴願，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 36 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹司法上訴人的上訴結論如下:

- a) O acto recorrido é o despacho de 28 de Junho de 2019, de Sua Ex.^a o Secretário para os Transportes e Obras públicas, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto pela Recorrente da decisão de 6 de Maio de 2019 do Director dos Serviços de Solos, Obras públicas e Transportes que, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo ("CPA"), declarou extinto o procedimento de licenciamento de obra de construção n.º 16/CT/2013/L.
- b) A Recorrente é proprietária do prédio descrito na Conservatória do Registo Predial de Macau sob o n.º 6150, um terreno em regime de propriedade privada com 56.592m2 que confronta, nos termos da descrição predial, a Norte e Leste com a Estrada do Campo, a Sul com a casa n.º 2 e a Oeste com o Beco da Porta.
- c) Pelo processo judicial que correu termos sob o n.º 210/91 - Justificação da Qualidade de Herdeiros -, B ou B1 e C foram declarados únicos e universais herdeiros do seu avô D ou D1, tendo, em consequência, herdado o prédio em causa.
- d) Por escritura pública lavrada, a 16 de Outubro de 1993, no cartório do Notário Privado António Correia, foi o prédio vendido à Sociedade de Investimento Predial e Comercial E, Limitada.
- e) A Sociedade de Investimento Predial e Comercial E, Limitada, como proprietária, requereu, em Agosto de 1994, junto da Direcção de Cartografia e Cadastro ("DSCC") a demarcação do terreno, o que foi feito, tendo, a 14 de Outubro de 1994, sido emitida, pela primeira vez a planta cadastral 3854/1992.
- f) O processo de demarcação foi levado a cabo pela DSCC nos termos do n.º 2 do artigo 5.º da Lei 6/80/M, de 5 de Julho (Lei de Terras em vigor na altura), uma vez que o terreno confinava com terrenos do Estado.
- g) A Planta Cadastral 3854/1992 foi, conforme é referido na decisão recorrida, convertida em definitiva pelo Despacho 10/SATOP/98, de 27 de Fevereiro de 1998, localiza o prédio na Estrada do Campo S/N.º e atribui-lhe as seguintes confrontações: Norte - Estrada do Alto de Coloane, terreno descrito sob o (N.º 19232, B-39) e terreno junto à Estrada de Seac Pai Van; Sul - Estrada do Campo, Estrada

Militar com ligação à mesma e terreno descrito sob o (N.º 20756, B-45); Este - Terrenos descritos sob os (N.º 20756, B-45) e (N.º 19232, B-39), outros terrenos omissos na C.R.P. e Estrada Militar com ligação à Estrada do Campo; Oeste - Estradas, do Campo e de Seac Pai Van, terreno junto a mesma e Estrada do Alto de Coloane.

- h) Posteriormente, em 1996, conforme consta de fls. 157 do processo referente à planta cadastral 3854/1992, a pedido do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a DSCC informa que o terreno demarcado na planta cadastral em causa se refere ao terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 e que "não se conhece a existência de qualquer terreno ou parte de terreno, inscrito a favor do Território de Macau coincidente com o terreno atrás mencionado, o que de resto foi objecto de verificação, como é sempre norma destes Serviços, aquando da emissão da planta n.º 3854/92".
- i) Em 2003, conforme fls. 201 e 202 do processo referente à planta cadastral n.º 3854/1992, foram as confrontações do terreno alteradas para:
 - NE - terreno junto da Estrada de Seac Pai Van e da Estrada do Alto de Coloane (n.º 22624), terreno que se presume omissos na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada Militar e da Estrada do Alto de Coloane;
 - SE - terreno junto da Estrada Militar (n.º 19232), terreno que se presume omissos na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada Militar e Estrada do Alto de Coloane e Estrada Militar;
 - SW - terreno que se presume omissos na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada do Alto de Coloane e Estrada do Campo;
 - NW - terreno que se presume omissos na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada de Seac Pai Van, Estrada de Seac Pai Van e Estrada do Alto de Coloane.
- j) Em Abril de 2004, a proprietária do terreno iniciou um leilão para venda do mesmo.
- k) Logo no ponto 1 (The Land) dos detalhes (Particulars) do leilão se descreve o terreno em causa como estando inscrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 6150, com uma área de 53.866m2 (-5% do que a área mencionada no registo predial), e com as mesmas confrontações que constam da planta cadastral.
- l) Conforme o ponto 5 (Documents Inspection) do mesmo documento, na altura foi emitida uma planta pelos Serviços de Cartografia e Cadastro identificando e localizando o terreno em causa nos mesmos termos que constam da planta cadastral 3854/1992, emitida, pela primeira vez, em Outubro de 1994 na sequência do processo de demarcação do terreno descrito na Conservatória do Registo Predial sob a descrição n.º 6150.
- m) A ora Recorrente obteve vencimento no leilão e, por escritura pública lavrada, no dia 6 de Maio de 2004, no Cartório da Notária Privada Ana Fonseca, adquiriu o prédio em causa.
- n) Como proprietária de um imóvel em regime de propriedade privada, a Recorrente iniciou os procedimentos tendentes à sua utilização e aproveitamento, tendo para o efeito e nos termos do artigo 32.º do Regime Geral da Construção Urbana ("RGCU"), requerido a emissão de plantas cadastrais e iniciado, em 2013, o procedimento de licenciamento de um projecto de construção, autuado com o n.º 16/CT/2013/L, no âmbito do qual chegaram a ser emitidas Plantas de Alinhamento Oficial, e, antes, sido emitida a licença n.º 659/2012, que permitiu à Recorrente a instalação de tapumes e contentores no terreno.
- o) Acontece que, em 2018, após a publicação de um relatório do Comissariado contra a Corrupção ("Relatório") e de um Parecer do Ministério Público ("Parecer") que se lhe seguiu, a localização do terreno descrito sob o n.º 6150 passou, no entender da Administração e da Entidade Recorrida, a ser controvertida, tendo resultado na extinção do procedimento de licenciamento (Processo n.º 16/CT/2013/L).
- p) Tudo porque as respectivas entidades subscritoras afirmam no Relatório e no Parecer que a localização do terreno descrito sob o n.º 6150 não corresponde à localização onde sempre foi identificado e onde se pretendia desenvolver o projecto cujo licenciamento se iniciou.

-
- q) Para chegar a esta mesma conclusão a informação que fundamenta o Despacho alega que foi analisada toda a situação factual, nomeadamente "o ofício da DSCC n.º 1701/CADV/02.01.107/3854/2018, de 28 de Outubro veio comprovar que os limites definidos na planta cadastral n.º 3854/1992, emitida a 16 de Outubro de 2018, correspondem aos elementos de identificação física da planta cadastral publicada e convertida em definitiva pelo Despacho n.º 10/SATOP/98, da qual consta que o terreno demarcado na mesma se presume omisso na CRP." (sublinhado nosso) e que "se conseguiu demonstrar que a localização do terreno objecto do procedimento de licenciamento declarado extinto não corresponde à do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 (...)".
- r) Atenta esta fundamentação, outra conclusão não se pode retirar que não seja a de que o acto recorrido se baseia em conjecturas, não estando demonstrado em parte alguma que estamos perante dois terrenos distintos, ao contrário do alegado no ponto 36 da informação que fundamenta o Despacho de que se recorre.
- s) Foi a própria DSCC, a quem a Entidade Recorrida atribui a competência, no ponto 46 do Acto Recorrido, para identificar e localizar o prédio cuja propriedade pertence à Recorrente, que, no procedimento que levou à emissão da planta cadastral n.º 3854/1992, identificou o terreno inscrito na CRP sob o n.º 6150 com aquele onde se pretende levar a cabo a construção cujo procedimento de licenciamento foi extinto.
- t) No procedimento de demarcação do terreno, a DSCC, com base em mais informação do que aquela que é utilizada para fundamentar o Acto Recorrido, afirma que o terreno se pode situar em qualquer local ao longo da Estrada do Campo, não arriscando em identificar, naquele momento, qualquer localização mas também não recusando qualquer possibilidade.
- u) Com o passar do tempo, nomeadamente em Macau, onde tudo muda com bastante rapidez, as confrontações do prédio em causa foram alteradas pelo simples facto de passarem a existir novos arruamentos ou de arruamentos existentes deixarem de existir ou passarem a ter um novo traçado.
- v) E tanto assim é que a planta cadastral emitida na sequência do procedimento de demarcação, não obstante mencionar a descrição n.º 6150, contem confrontações distintas das do registo predial, confrontações que foram, posteriormente, actualizadas e que são as mesma que constam das regras do leilão de 2004.
- w) O mesmo se verificando em plantas cadastrais emitidas posteriormente.
- x) Por outro lado, na zona indicada no acto em crise como sendo aquela onde se situa o terreno descrito sob o n.º 6150, não existe nenhum terreno não construído com as dimensões constantes do registo predial.
- y) Os terrenos ali situados estão descritos na Conservatória do Registo Predial sob n.ºs de descrição que não são o 6150 e estão quase na totalidade ocupados com construções cujo licenciamento não foi requerido pela ora Recorrente, o que, a menos que se tratem de construções ilegais não licenciadas, implica obrigatoriamente que o terreno com a descrição n.º 6150 não pode ali situar-se, uma vez que o licenciamento teve que ser requerido pelos legítimos proprietários dos terreno em causa, que tiveram que fazer prova dessa qualidade para obter as respectivas licenças.
- z) Até ao início de 2018, nunca foi posta em causa a localização do terreno, incluindo pela DSSOPT, que chegou a emitir licença de obra, plantas de alinhamento oficial e a dar parecer favorável ao projecto de arquitectura apresentado pela Recorrente.
- aa) Desde que é proprietária do terreno, a Recorrente requereu, com base nas informações constantes do registo predial, Plantas Cadastrais, o que apenas pode ser feito pelo proprietário do terreno de acordo com o título de registo de propriedade, o mesmo acontecendo com a emissão das plantas de alinhamento oficial, por força do artigo 19.º, 21.º e 32.º, todos do RGCU, nunca tendo sido levantada qualquer dúvida ou questão sobre a localização do terreno ou a sua propriedade pela Recorrente.
- bb) Ora, perante o supra exposto, dúvidas não restam que o terreno descrito sob o n.º 6150 e o terreno onde se pretende implantar o projecto de construção cujo licenciamento se requereu são o mesmo,

-
- tendo sempre sido esse o entendimento da Administração, com base nos elementos do registo e do cadastro, pelo que não pode esta vir agora, com base em meras suposições e em oposição ao decidido no âmbito do procedimento de demarcação, afirmar o contrário.
- cc) Não obstante a base factual em que o Relatório e o Parecer assentam, bem como as respectivas conclusões, a verdade é que ambos os documentos carecem de força jurídica para pôr em causa a localização do terreno.
- dd) É o próprio relatório do Commissariado contra a Corrupção que conclui sugerindo que o Governo da RAEM recorra aos devidos procedimentos e vias legais para reaver o terreno em causa, o que o Governo nunca fez, nem o pode fazer com base num parecer do Ministério Público, que, legalmente, não tem tal efeito jurídico. (sublinhada nosso)
- ee) Muito menos podem os procedimentos e vias legais assentar em meras suposições, como as que estão na base do acto recorrido, ou em plantas cadastrais com informações diversas das constantes de plantas anteriormente emitidas e das que constam do procedimento de demarcação.
- ff) Não se pode concluir que o terreno descrito sob o n.º 6150 não é o terreno onde se pretende implantar o projecto cujo licenciamento se requereu sem se indicar claramente a que terreno se refere a aludida descrição, quando foi a Administração que, na década de 90, identificou e demarcou o prédio em questão e, desde sempre, considerou que eram o mesmo.
- gg) Na verdade, a Entidade Recorrida não pode, com base na planta cadastral que resultou do procedimento de demarcação do terreno descrito sob o n.º 6150 vir agora dizer que o mesmo não corresponde ao descrito na CRP sob o n.º 6150.
- hh) Não deixa de ser curioso que, para Entidade Recorrida, a mesma planta cadastral que foi emitida em procedimento de demarcação da descrição n.º 6150, faça prova do que a Administração pretende e não faça prova da localização e confrontações do terreno relativamente ao qual foi originariamente emitida.
- ii) Pelo exposto, para todos os efeitos legais, até hoje, o terreno propriedade da Recorrente é aquele cujos elementos da descrição predial constam do registo, das plantas cadastrais emitidas na sequência do procedimento de demarcação que resultou na emissão da planta 3854/1992 e das plantas de alinhamento oficial emitidas e constantes do procedimento administrativo de licenciamento, e sobre o qual assentaram todos os actos praticados no procedimento de licenciamento n.º 16/CT/2013/L.
- jj) Pelo que, conforme tudo o supra exposto, o Acto Recorrido assenta num vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o que gera a sua anulabilidade, que desde já se requer para todos os efeitos legais.
- kk) Nos termos do artigo 7.º do Código de Registo Predial, o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define.
- ll) Já o artigo 25.º do mesmo diploma estatui que as descrições prediais não podem ser feitas nem actualizadas em contradição com os elementos fornecidos pelo cadastro, quanto à localização, área e confrontações dos prédios.
- mm) Referindo o n.º 2 desta norma legal que a apresentação da planta cadastral é obrigatória para a realização de qualquer acto de registo que determine a abertura de descrição ou a sua actualização quanto aos elementos de identificação física mencionados no número anterior, bem como quando não constem ainda da descrição existente o número e data da planta cadastral.
- nn) Por sua vez o artigo 71.º do diploma em causa estipula que a descrição tem por fim a identificação física dos prédios e a referência à sua situação matricial e cadastral e que de cada prédio é feita uma descrição distinta.
- oo) O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, estatui que "A planta cadastral definitiva é título bastante para a identificação física dos prédios no que se refere à sua localização, áreas e confrontações."
- pp) Ora, sendo a planta 3854/1992 definitiva e tendo sido emitida relativamente à descrição n.º 6150 da

*

被訴實體就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 143 至 161 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

-
- Conservatória do Registo Predial, uma vez que resulta de um procedimento de demarcação desse mesmo prédio, essa planta é título bastante para a identificação do prédio, não podendo a Administração, a seu belo prazer, utilizar as informações dela constantes, retirando conclusões deturpadas, em violação do estabelecido na lei e dos princípios do registo.
- qq) A planta cadastral 3854/1992 deveria, assim que foi emitida, ter sido oficiosamente enviada pela DSCC para a CRP, dando cumprimento ao n.º 2 do art.º 25.º do Código de Registo Predial, o que teria evitado o presente processo.
- rr) Nos termos do artigo 1.º do Código de Registo Predial, o registo predial destina-se a dar publicidade à situação dos prédios, assegurando a segurança jurídica do comércio jurídico imobiliário, tendo o mesmo uma função económica e social, resultando esta última da paz social que o registo predial garante, fruto da sua fé pública, presunção de verdade e exactidão dos direitos nele inscritos.
- ss) Presunções estas legalmente estabelecidas no artigo 7.º desse diploma e que abrangem quer a identidade do titular, quer a identificação do prédio em causa, mormente quando, nos termos da artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, tenha sido emitida planta cadastral definitiva, como é o caso.
- tt) Havendo título que identifica o prédio propriedade da Recorrente com a localização, áreas e confrontações do terreno por ela ocupado, não pode vir a Administração, com base na mesma planta e em meras suposições, afirmar o oposto e retirar daí a conclusão que retira e que deu origem ao acto em crise.
- uu) Para o fazer teria a Administração, como diz o Comissário contra a Corrupção no Relatório, que iniciar os procedimentos legais necessários para cancelar ou alterar a descrição predial em causa, nomeadamente socorrendo-se dos meios previstos nos artigos 120.º e 121.º do Código de Registo Predial.
- vv) E aí fazer prova cabal do que afirma no acto recorrido uma vez que é sobre ela que recai o ónus da prova.
- ww) Não podendo, por portas travessas, pôr em causa a verdade registral e cadastral.
- xx) Pelo exposto, não pode a Administração ordenar a extinção do procedimento de licenciamento, alegando que o terreno em causa não pertence à Recorrente quando a verdade registral e cadastral demonstram que o terreno é o mesmo que se encontra registado sob a descrição n.º 6150.
- yy) Ao fazê-lo, sem indicar qual o terreno de que a Recorrente é, afinal, proprietária, está a Administração a praticar um acto com os efeitos de uma expropriação sem que lhe seja dada qualquer compensação, pelo que o acto em crise viola também a Lei Básica, nomeadamente o seu artigo 103.º.
- zz) A tudo isto acresce que a Recorrente é um terceiro de boa fé, não lhe sendo oponível qualquer nulidade, nos termos e para os efeitos do artigo 284.º do Código Civil.
- aaa) Atento tudo o supra exposto, o Acto Recorrido, porque viola o artigo 103.º da Lei Básica, os artigos 1.º, 7.º, 25.º, 71.º, 120.º e 121.º do Código de Registo Predial, o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, e o artigo 284.º do Código Civil, é ilegal por vício nos pressupostos de direito e, como tal, anulável por força do artigo 124.º do CPA e do artigo 21.º, n.º 1, als. b) e d) do Código de Processo Administrativo Contencioso, o que expressamente se requer.

司法上訴人及被訴實體作出非強制陳述，有關內容分別載於卷宗第 213 至 246 頁及第 248 至 251 頁，在此視為完全轉錄。

*

司法上訴人在非強制陳述中，以《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a)項之規定為依據，提出合併請求，要求本院命令澳門地圖繪製暨地籍局將地籍圖編號 3854/1992 送交物業登記局，以便該局根據《物業登記法典》第 81 條之規定，依職權在土地編號 6150 的物業登記上更新相關四至位置資料，以和地籍圖的位置資料相吻合。

*

檢察院認為應判處司法上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 295 至 297 背頁，在此視為完全轉錄²。

² 檢察院之意見如下：

Nos termos previstos na norma do artigo 69.º, n.º 2, alínea d) do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), vem o Ministério Público emitir o seu parecer nos termos que seguem:

A sociedade comercial **A Development Limited**, melhor identificada nos autos, interpôs recurso contencioso do acto do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, datado de 28 de Junho de 2019, que indeferiu o recurso hierárquico necessário por si interposto da decisão do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, de 6 de Maio de 2019, que declarou extinto o procedimento de licenciamento de obra de construção n.º 16/CT/2013/L, imputando ao acto recorrido, em síntese, o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de erro nos pressupostos de direito.

A Entidade Recorrida apresentou contestação na qual pugna pela improcedência do recurso contencioso.

2.

2.1.

No essencial, o acto recorrido manteve a decisão de extinção do procedimento de licenciamento de construção de obra por considerar que não se demonstra que a localização do terreno onde o Recorrente pretende construir corresponde à do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 e cuja aquisição se encontra registada a seu favor e, desse modo, não se demonstrar que aquele terreno lhe pertence.

Sustenta a Recorrente que o referido acto está ferido de erro nos pressupostos de facto porque, segundo diz, não existe nenhuma distinção entre o terreno descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 6150 e o terreno onde se pretende implantar o projecto cujo licenciamento foi por si requerido (cfr. artigo 71.º da petição inicial).

Para a Recorrente, a Entidade Recorrida não podia ter decidido da forma que decidiu porquanto do artigo 7.º do Código do Registo Predial resulta que o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito.

Além disso, entende que sendo a planta cadastral n.º 3854/1992 definitiva e tendo sido emitida relativamente à descrição n.º 6150 da Conservatória do Registo Predial (CRP), essa planta é título bastante

para a identificação do prédio face ao disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/94/M, de 17 de Janeiro, que estatui que «a planta cadastral definitiva é título bastante para a identificação física dos prédios no que se refere à sua localização, áreas e confrontações».

Assim, alega a Recorrente que, existindo título que identifica o prédio que é propriedade da Recorrente com a localização, áreas e confrontações do terreno por ela ocupado, não pode vir a Administração, com base na mesma planta e em meras suposições, afirmar o oposto e retirar daí a conclusão que deu origem ao acto recorrido.

Vejamos.

2.2.

Está em causa no presente recurso contencioso, como vimos, o acto que determinou o arquivamento por impossibilidade do objecto da decisão do procedimento destinado ao licenciamento da construção de uma obra.

Estabelece-se no artigo 19.º do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU) constante do Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, que constitui o diploma fundamental sobre a matéria:

«1. A aprovação do projecto será solicitada em requerimento dirigido ao Director da D.S.S.O.P.T., do qual constará o nome ou denominação e o domicílio do requerente, a indicação da qualidade de proprietário, locatário ou mandatário, bem como o local da edificação projectada e ainda os números de polícia ou letras se os houver.

2. Com o requerimento deverá ser junto documento comprovativo da situação jurídica do terreno, do edifício ou fracção autónoma de edifício nomeadamente título de registo de propriedade, de arrendamento, de aforamento ou de autorização de ocupação a título precário.

(...)

6. Tratando-se de obras de construção deverá ainda ser junto:

(...)

b) Planta cadastral oficial na escala 1/1000 com indicação das dimensões do terreno, área respectiva e confrontações de acordo com o respectivo título de registo de propriedade.

(...)).

Como referimos, a Entidade Recorrida considerou não estar demonstrado que o terreno onde o Recorrente pretende implantar a obra cuja construção pretendeu licenciar lhe pertença, justamente porque o mesmo não coincide com o terreno que se encontra descrito na CRP sob o n.º 6150 com inscrição da respectiva aquisição a seu favor.

Bem, em nosso modesto entendimento.

Na verdade, da certidão do registo predial consta que o Recorrente registou a seu favor a aquisição do prédio descrito na CRP sob o n.º 6150. De acordo com essa descrição, esse prédio confronta de norte e de este com a Estrada do Campo, de sul com a casa n.º 2 e de oeste com o Beco da Porta e tem a área total de 56592 metros quadrados.

Porém, o terreno onde a Recorrente pretende construir confronta de sul e de oeste com a Estrada do Campo e não de norte e de este. Ao contrário, portanto, do que consta da mencionada descrição predial n.º 6150. Além disso, dessa mesma descrição consta que o terreno confronta de oeste com o Beco da Porta. Ora, embora não haja informações cadastrais relativas a esse Beco, a Entidade Recorrida apurou que o mesmo situar-se-á na Vila de Coloane, o que, ao contrário do que pretende a Recorrente, torna inviável a sua localização no Alto de Coloane.

Perante estas e outras discrepâncias que a Entidade Recorrida detectou entre a descrição predial do terreno cuja aquisição se encontra inscrita no Registo Predial a favor da Recorrente e o terreno no qual esta pretende levar a efeito a operação urbanística cujo licenciamento requereu, é justificada, a nosso ver, a conclusão a que aquela Entidade chegou no sentido de que não está demonstrado que a Recorrente é a proprietária deste último. Daí que, não ocorrendo divergência entre os pressupostos de que partiu o acto recorrido para o praticar e a sua efectiva verificação na situação em concreto nem tendo havido qualquer

*

二.訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三.事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

representação errónea de elementos materiais relevantes para a decisão, parece-nos que será de concluir que não ocorre o invocado erro nos pressupostos de facto.

Além disso, ao invés do alegado pela Recorrente, não nos parece que a Entidade Recorrida tenha observado as vinculações legais que resultam das normas do artigo 7.º do Código do Registo Predial e do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/94/M, desse modo as violando.

Com efeito, a presunção legal consagrada na norma do artigo 7.º do Código do Registo Predial diz respeito apenas à inscrição predial, ou seja, ao facto jurídico inscrito tal como foi registado e não aos elementos da descrição predial, de tal modo que, inscrita, como no caso, a aquisição por compra de um prédio, presume-se apenas que o titular inscrito é o seu proprietário e, em princípio, nada mais.

Por sua vez, da norma do artigo 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 3/94/M, resulta que a planta cadastral definitiva é título bastante para a identificação física dos prédios no que se refere à sua localização, áreas e confrontações. Porém, no caso, não é possível estabelecer a indispensável ligação entre o prédio retratado na planta cadastral apresentada pelo Recorrente e aquele descrito sob o n.º 6150 na CRP, tal como foi assinalado pela Entidade Recorrida. Aliás, do anexo à planta cadastral n.º 3854/1992 emitido em 16 de Outubro de 2018 e que se encontra a fls. 286 dos presentes autos flui que o terreno demarcado nessa planta e que é aquele onde a Recorrente tenciona construir «se presume omissa na CRP».

No entanto, decorre do disposto na norma da alínea b) do n.º 6 do artigo 19.º do RGCU, que a planta cadastral tem de coincidir, no que respeita a dimensões, área e confrontações do terreno com o título de registo de propriedade e isso, no caso, manifestamente não ocorre.

Assim, não se demonstrando haver a indispensável coincidência entre o terreno descrito na conservatória e relativamente ao qual se presume, por via da respectiva inscrição registral a seu favor, que pertence à Recorrente e o terreno no qual esta pretende para levar a cabo a operação urbanística em causa, fica a faltar de forma irremediável e insuprível um pressuposto legal para o licenciamento de tal operação. Daí que propendamos a considerar que também se não verifica o alegado vício de erro nos pressupostos de direito e que, por isso, a pretensão impugnatória da Recorrente não é merecedora de acolhimento.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, o Ministério Público é de parecer de que o recurso deve ser julgado improcedente.

1. Pelo processo judicial que correu termos sob o n.º 210/91 - Justificação da Qualidade de Herdeiros -, B ou B1 e C foram declarados únicos e universais herdeiros do seu avô D ou D1, tendo, em consequência, herdado o terreno descrito na Conservatória do Registo Predial de Macau, em regime de propriedade privada, que confrontava a Norte e Leste com a Estrada do Campo, a Sul com a casa n.º 2 e a Oeste com o Beco da Porta.
2. Por escritura pública lavrada, a 16 de Outubro de 1993, no cartório do Notário Privado XXX foi o prédio vendido à Sociedade de Investimento Predial e Comercial E, Limitada.
3. Esta sociedade, como proprietária, requereu, em Agosto de 1994, junto da Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (“DSCC”) a demarcação do terreno, o que foi feito.
4. Tendo, a 14 de Outubro de 1994, sido emitida, pela primeira vez a planta cadastral 3854/1992.
5. A Planta Cadastral 3854/1992 foi convertida em definitiva pelo Despacho 10/SATOP/98, de 27 de Fevereiro de 1998.
6. Em Abril de 2004, a proprietária do terreno iniciou um leilão para venda do mesmo.
7. No ponto 1 (The Land) dos detalhes (Particulars) do leilão se descreve o terreno em causa como estando inscrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 6150, com uma área de 53.866m² (-5% do que a área mencionada no registo predial), com as seguintes confrontações:

NE - terreno junto da Estrada de Seac Pai Van e da Estrada do Alto de Coloane (n.º 22624), terreno que se presume omissa na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada Militar e da Estrada do Alto de Coloane;

SE - terreno junto da Estrada Militar (n.º 19232), terreno que se presume omissa na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada Militar e Estrada do Alto de Coloane e Estrada Militar;

SW - terreno que se presume omissa na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada do Alto de Coloane e Estrada do Campo;

NW - terreno que se presume omissa na Conservatória do Registo Predial junto da Estrada de Seac Pai Van, Estrada de Seac Pai Van e Estrada do Alto de Coloane.

8. Conforme o ponto 5 (Documents Inspection) do mesmo documento, na altura foi emitida uma planta pelos Serviços de Cartografia e Cadastro identificando e localizando o terreno em causa nos termos mencionados no artigo anterior, cujas confrontações correspondem às da planta cadastral emitida em Outubro de 1994 na sequência do processo de demarcação do terreno descrito na Conservatória do Registo Predial sob a descrição n.º 6150.
9. A Recorrente obteve vencimento no leilão e, por escritura pública lavrada, no dia 06 de Maio de 2004, no Cartório da Notária Privada Ana Fonseca, adquiriu o prédio em causa.
10. Como proprietária de um imóvel em regime de propriedade privada, a Recorrente iniciou os procedimentos tendentes à sua

utilização e aproveitamento, tendo para o efeito e nos termos do artigo 32.º do Regime Geral da Construção Urbana (“RGCU”), requerido a emissão de plantas cadastrais e iniciado, em 2013, o procedimento de licenciamento de um projecto de construção, onde chegaram a ser emitidas Plantas de Alinhamento Oficial, e, antes, sido emitida a licença n.º 659/2012, que permitiu à Recorrente a instalação de tapumes e contentores no terreno cuja desocupação ora se ordena.

11. Em 2018, após a publicação de um relatório do Comissariado contra a Corrupção e de um Parecer do Ministério Público que se lhe seguiu, a localização do terreno descrito sob o n.º 6150 passou, no entender da Administração e da Entidade Recorrida, a ser controvertida,
12. Tendo resultado na extinção do procedimento de licenciamento (Processo n.º 16/CT/2013/L).
13. 澳門土地工務運輸局人員於2019年06月24日作出報告書編號第62/DJU/2019，有關內容如下；

“...

1. *A sociedade comercial A Development Limited apresentou ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas (STOP) recurso hierárquico do despacho, datado de 6 de Maio de 2019, do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes que declarou extinto o procedimento de licenciamento de obras no terreno situado junto da intersecção da Estrada de Seac Pai Van, da Estrada do Alto de Coloane e da Estrada Militar, em Coloane.*

2. *Cumpra assim emitir o solicitado parecer.*

Antecedentes:

3. *O Ministério Público elaborou, em 28 de Março de 2018, um parecer intitulado "Parece sobre o terreno do projecto de construção do Alto de Coloane, no qual constatou que o terreno descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 6150 e o terreno onde se encontra localizado o projecto de construção do Alto de Coloane são dois terrenos completamente distintos.*
4. *Em Setembro de 2018, o Chefe do Executivo veio manifestar a sua concordância com aquele parecer, tendo determinado que o STOP iniciasse as diligências tidas por necessárias para declarar a invalidade dos actos administrativos relativos às plantas de alinhamento e plantas cadastrais respectivas, caso ainda se encontrassem válidas, bem como o procedimento de desocupação do terreno onde se localiza aquele projecto de construção, no Alto de Coloane.*
5. *Pela Informação n.º 113/DJUDEP/2018, de 26 de Novembro de 2018, foi proposta a extinção daquele procedimento, com fundamento na impossibilidade do objecto, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), bem como que se iniciassem as diligências para a desocupação daquele terreno.*
6. *Por despacho de 29 de Novembro de 2018, o STOP veio dizer que a competência para a extinção do procedimento de licenciamento é do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.*

7. *Neste sentido, por despacho datado de 6 de Maio de 2019, exarado na Informação. n.º 44/DJUDEP/2019, o Director da DSSOPT veio declarar a extinção daquele procedimento de licenciamento, com fundamento na impossibilidade do objecto.*
8. *Dessa decisão veio a sociedade comercial A Development Limited apresentar recurso hierárquico.*
9. *Os fundamentos principais do recurso hierárquico apresentado são os seguintes:*
10. *Afirma a recorrente que o acto se baseia em meras conjecturas, na medida em que se levanta a suspeita de que o prédio da recorrente pode não ser aquele onde se pretende desenvolver o projecto a que se reporta o presente processo de licenciamento, ficando-se por meras suposições, que não provam essa suspeita.*
11. *Sendo que, a entidade recorrida não tem qualquer prova cabal de que o terreno não seja naquele local, nem consegue demonstrar onde é, então, o terreno da recorrente.*
12. *Assentando, por isso, num vício de pressupostos de facto que, como tal, deve ser anulado.*
13. *Acresce que, segundo a recorrente, os limites da planta cadastral n.º 3854/1992, emitida em 16 de Outubro de 2018, referida no ofício da Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC) n.º 1701/CADV/02.01.107/3854/2018, não são os do terreno descrito na Conservatória do Registo Predial (CRP) sob o n.º 6150, pelo que veria impossível que as informações daí resultantes, nomeadamente as da CRP, que nela se baseiam, fossem coincidentes.*

14. *Com efeito, aquela planta refere as confrontações actuais, sem ter averiguado as anteriores do terreno em causa, que se mantêm, no terreno descrito sob o n.º 6150, desde o início do século passado, a saber: Norte e Este - Estrada do Campo, Sul - casa n.º 2 e Oeste - Beco da Porta.*
15. *Aliás, com o passar do tempo, as confrontações de um prédio podem ser alteradas pelo simples facto de passarem a existir novos arruamentos ou de deixarem de existir ou terem novo traçado arruamentos já existentes.*
16. *Defende-se, ainda, a recorrente dizendo que, conforme o registo predial, o terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 tem uma área de 56.592 m² e a planta cadastral mostra um terreno com a área de 53.866 m².*
17. *Havendo, por isso, também aqui um vício nos pressupostos de facto, com a consequente anulação do acto.*
18. *Na verdade, todo este processo nasce, como é referido na Informação n.º 44/DJUDEP/2018, de 3 de Maio, do parecer elaborado pelo Ministério Público, em 28 de Março emitido na sequência do relatório de investigação sobre o projecto de construção do Alto de Coloane, elaborado pelo Comissariado contra a Corrupção (CCAC), datado de 31 de Janeiro de 2018, no qual se conclui que o terreno onde se situa o projecto apresentado pela recorrente pode ser terreno do Estado, não registado na Conservatória do Registo Predial, devendo ser considerado terreno vago.*
19. *A recorrente alega ser, desde 6 de Maio de 2004, proprietária de um terreno com a área de 56.592 m², que confronta a Norte e Este com a*

Estrada do Campo, a Sul com a casa n.º 2 e a Oeste com o Beco da Porta, terreno esse que sempre foi considerado como sendo aquele em que se pretende implantar o projecto apresentado no procedimento de licenciamento ora extinto, sem que tenha sido, até agora, posta em causa a sua localização, mais até quando a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) chegou a emitir as plantas de alinhamento e a dar parecer favorável ao projecto de arquitectura apresentado.

20. *Mais alega que a Planta Cadastral n.º 3854/1992, emitida a 6 de Abril de 2017, convertida em definitiva pelo Despacho n.º 10/SATOP/98 foi emitida de acordo com a alínea b) do n.º 6 do artigo 19.º do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), localiza o terreno no espaço onde se pretende licenciar o projecto de construção, tem confrontações distintas das que constam da utilizada pela DSSOPT para praticar o acto que ora recorre e identifica aquele terreno com o descrito na CRP sob o n.º 6150.*
21. *Não restando, por isso, na sua opinião, dúvidas que o terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 e o terreno onde se pretende licenciar o projecto de construção são o mesmo, tendo sido sempre esse o entendimento da Administração, com base nos elementos do registo, não podendo esta agora vir, com base em meras suposições, afirmar o contrário.*
22. *Mais refere que, não obstante a base factual em que o relatório e o parecer assentam, bem como as respectivas conclusões, ambos estes documentos carecem de força jurídica para pôr em causa a localização e titularidade do terreno. Como também não pode ser feito com base*

em meras suposições.

23. *Razões pelas quais, no seu entender, para todos os efeitos legais, o terreno propriedade da recorrente, sobre o qual incide o projecto de licenciamento em causa, é aquele cujos elementos da descrição predial constam do registo, das plantas cadastrais e de alinhamento oficial emitidas e constantes do procedimento administrativo de licenciamento e sobre o qual assentaram todos os actos praticados no procedimento de licenciamento n.º 16/CT/2013/L.*
24. *Defende ainda que, nos termos do artigo 7.º do Código do Registo Predial, o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define.*
25. *Sendo que o artigo 25.º do mesmo diploma estatui que as descrições prediais não podem ser feitas nem actualizadas em contradição com os elementos fornecidos pelo cadastro, quanto à localização, área e confrontações dos prédios.*
26. *Refere o n.º 2 do mesmo preceito que a apresentação da planta cadastral é obrigatória para a realização de qualquer acto de registo que determine a abertura de descrição ou a sua actualização quanto aos elementos de identificação física, bem como quando não constem ainda da descrição existente o número e a data da planta cadastral.*
27. *Mais acrescenta que, nos termos do artigo 71.º daquele diploma, a descrição tem por fim a identificação física dos prédios e a referência à sua situação matricial e cadastral, sendo que, de cada prédio é feita uma descrição distinta.*

28. *Ora, no caso, a descrição a que corresponde o terreno em causa, descrito sob o n.º 6150, é bem clara na identificação da localização do prédio e da sua' área, não podendo a Administração, com base em suposições, vir afirmar o contrário. Para tanto teria que iniciar os procedimentos legais necessários para o cancelamento ou alteração da descrição predial em causa.*
29. *Estando, por isso, segundo a recorrente, a Administração impedida de declarar extinto o procedimento, com base na alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do CPA, alegando impossibilidade do objecto de decisão, porquanto não ocorreu qualquer alteração na ordem jurídica que o justifique.*
30. *Por último, defende-se a recorrente que é um terceiro de boa-fé, não lhe sendo oponível qualquer nulidade, nos termos e para os efeitos do artigo 284.º do Código Civil (CC).*

Análise:

31. *O recurso é próprio e está em tempo, o órgão para que foi interposto é competente para conhecer do recurso e a recorrente tem legitimidade.*
32. *Começa por dizer-se que a recorrente praticamente se limita a carrear para o presente recurso hierárquico os factos e fundamentos apresentados em sede de audiência prévia e que foram já rebatidos aquando da emissão da decisão ora recorrida.*
33. *De facto, volta a recorrente a insistir que o acto administrativo ora recorrido se baseia em meras conjecturas, atento o facto de o ofício da DSCC n.º 1701/CADV/02.01.107/3854/2018, de 28 de Outubro comprovar que os limites definidos na planta cadastral n.º 3854/1992,*

emitida em 16 de Outubro de 2018 pela DSCC correspondem aos da planta cadastral publicada e convertida em definitiva pelo Despacho n.º 10/SATOP/98, bem como o facto de a Conservatória do Registo Predial presumir que o terreno objecto do procedimento de licenciamento declarado extinto não se encontrar registado.

- 34. Porém, tal não é verdade, tendo a entidade recorrida para a prolação do presente acto analisado toda a situação factual e concluído que outra não podia ser a decisão.*
- 35. Antes de mais, convém referir que não se contesta que a recorrente seja proprietária do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, nem que este terreno exista fisicamente.*
- 36. Ainda assim, contrariamente ao referido pela recorrente, está demonstrado que este terreno e aquele outro, objecto do procedimento de licenciamento ora extinto, não são o mesmo, tratando-se de dois terrenos distintos.*
- 37. Com efeito, a DSSOPT concluiu depois de analisar todos os factos que o terreno objecto do procedimento de licenciamento pertence ao Estado e não se encontra registado na CRP.*
- 38. E tal, ao invés do referido pela recorrente, não decorre dos relatórios do Ministério Público ou do Comissariado Contra a Corrupção, mas da análise dos factos constantes, nomeadamente, das plantas cadastrais emitidas e das informações prestadas pela CPR.*
- 39. Assim, o ofício da DSCC n.º 1701/CADV/02.01.107/3854/2018, de 29 de Outubro veio comprovar que os limites definidos na planta cadastral n.º 3854/1992, emitida em 16 de Outubro de 2018, correspondem aos*

elementos de identificação física da planta cadastral publicada e convertida em definitiva pelo Despacho n.º 10/SATOP/98, da qual consta que o terreno demarcado na mesma se presume omissa na CRP.

40. *Por outro lado, aquela planta cadastral foi emitida de acordo e para os efeitos da alínea b) do n.º 6 do artigo 19.º e do artigo 32.º do RGPU, tendo, por isso, uma validade de 12 meses.*

41. *Mais se conseguiu demonstrar que a localização do terreno objecto do procedimento de licenciamento declarado extinto não corresponde à do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, porquanto:*

A. *As confrontações referentes ao lado sul e oeste do terreno objecto do procedimento de licenciamento ora extinto confrontam com a Estrada do Campo, contudo, no que toca ao terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, este confronta com a Estrada do Campo pelos lados norte e Oeste;*

B. *São, por isso, terrenos totalmente opostos, situados nos dois lados da Estrada do Campo e não se sobrepõem um ao outro;*

C. *No que respeita ao terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, é referido que o mesmo confronta a oeste com o Beco da Porta, sendo que, apesar de não terem sido encontradas informações cadastrais relativas ao Beco da Porta, das informações recolhidas, pode chegar-se à conclusão que o mesmo se encontra situado no extremo Sul da Estrada do Campo, perto da Rua dos Negociantes, próximo do Largo do Presidente António Ramalho Eanes, na Vila de Coloane;*

D. *O terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, de acordo com a*

alínea anterior, não pode situar-se no Alto de Coloane, ao lado da Estrada do Campo e da Estrada de Seac Pai Van.

- 42. Por outro lado, em oposição ao defendido pela recorrente, não é verdade que as confrontações e área do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150 se tenham mantido desde o início do século XX, uma vez que foram feitas, por parte do advogados dos anteriores proprietários declarações e participações junto das entidades públicas que vieram fazer constar daquela descrição predial a área ora inscrita, bem como as confrontações actuais.*
- 43. O que veio permitir esta manifesta desconformidade com a realidade, deslocando um terreno com mais de um século, que se situaria na Vila de Coloane, para o Alto de Coloane, da Estrada do Campo e da Estrada de Seac Pai Van.*
- 44. Ademais, como se pode explicar que um terreno cuja confrontação a Sul seja a Casa n.º 2 se situe no Alto de Coloane, numa zona que, como é consabido, permanece ainda hoje em dia despovoada?*
- 45. De tudo o até agora exposto, só podemos considerar que o acto ora recorrido se encontra devidamente fundado na análise dos factos constantes do procedimento administrativo em causa.*
- 46. Convém, ainda assim, referir que, inversamente ao defendido pela recorrente, não incumbe à DSSOPT demonstrar onde se situa o terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, isso será sempre obrigação do seu proprietário ou, quando muito, da DSCC.*
- 47. Incumbe, isso sim, saber a situação e localização do terreno objecto do procedimento de licenciamento e, quanto a este, atentos os factos,*

dívidas não restaram de que não se tratava do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, pelo que outra não podia ter sido a decisão, dado a recorrente não ser titular de nenhum direito que lhe legitimasse a realização da operação urbanística pretendida no terreno em questão, razão pela qual a declaração de extinção do procedimento impunha-se como a única solução, tratando-se, pois, de um acto administrativo vinculado cujo fundamento residiu, e bem, na impossibilidade do objecto da decisão, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do CPA.

- 48. Face ao expendido, não se percebe a alegação da recorrente, no sentido de que o acto recorrido assenta em meras conjecturas e por isso se encontra inquinado pelo vício de falta de pressupostos de facto.*
- 49. Primeiro, cumpre esclarecer que não existe no ordenamento jurídico o vício apontado.*
- 50. Com efeito, o que poderá existir será o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, todavia, nem esse se vislumbra existir.*
- 51. Na verdade, dir-se-á que existe vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto quando os factos que servem de fundamento a um acto administrativo não são verdadeiros, ou apenas putativos ou erradamente reputados como verdadeiros pela Administração não prática do acto.*
- 52. Consiste, por isso, na divergência entre os pressupostos de que o autor do acto partiu para prolatar a decisão administrativa final e a sua efectiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão factos não comprovados ou*

desconformes com a realidade.

53. *Não obstante, crê a entidade recorrida que o acto em apreço não se encontra ferido do vício acima apontado, uma vez apenas foram considerados, para a decisão final, factos verdadeiros e devidamente comprovados, como se tem vindo a demonstrar.*
54. *Peticiona, igualmente, a entidade recorrida vício nos pressupostos de direito.*
55. *Reitera-se que, também este vício não existe no ordenamento jurídico, podendo, contudo, a recorrente querer invocar o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de direito.*
56. *No entanto, ainda que a recorrente venha peticionar a anulação do acto com base neste vício, não alegou quaisquer factos que comprovem a sua existência, limitando-se a concluir o pedido nestes termos.*
57. *Motivo pelo qual entendemos não poder ser tido em conta este pedido.*
58. *Porém, ainda assim, somos de opinião que também não pode proceder a invocação deste vício.*
59. *Defende-se, também, a recorrente alegando que a DSSOPT nunca antes tinha posto em causa a localização do terreno, chegando mesmo a emitir as plantas de alinhamento e a dar parecer favorável ao projecto de arquitectura apresentado.*
60. *Convém referir, todavia, desde já, que tanto as plantas de alinhamento como o parecer favorável àquele projecto de arquitectura tiveram por base que aquele terreno se situava no Alto de Coloane, situação que, posteriormente, se veio a comprovar não corresponder à realidade.*
61. *Ainda assim, a planta de alinhamento não é constitutiva de qualquer*

direito real sobre o terreno dela objecto, como, também, não se pode afirmar que a mesma possa colocar em causa a conclusão de que o terreno onde se pretendia implantar este projecto de construção não corresponde ao terreno do qual a recorrente é proprietária, descrito na CRP sob o n.º 6150.

62. *E, no tocante ao parecer favorável ao projecto de arquitectura apresentado, cumpre esclarecer que este foi emitido no pressuposto de que o terreno era aquele e que, por isso, o titular do procedimento era o mesmo, tendo legitimidade para executar a obra, por se tratar, julgava-se, do seu proprietário.*
63. *Se, apenas posteriormente, se chegou à conclusão de que esta não era a realidade e que, afinal, se tratavam de dois terrenos distintos, sendo que, relativamente ao terreno objecto do procedimento de licenciamento ora extinto, a recorrente não dispunha de qualquer direito que lhe conferisse poderes de construção para levar a cabo aquela operação urbanística, a solução tinha obrigatoriamente de passar pela extinção do procedimento, independentemente da existência de parecer favorável.*
64. *Pelo que não colhem estes argumentos avançados pela recorrente.*
65. *Afirma, por sua vez, a recorrente que tanto o relatório do Ministério Público como o parecer emitido pelo CCAC, bem como as conclusões daí retiradas carecem de força jurídica para pôr em causa que o terreno onde se pretendia implantar aquele projecto de construção não seja o terreno cuja propriedade pertence à requerente.*
66. *Começa por se reiterar o expendido nos pontos 34 a 45 da presente*

informação, por se entender que fundamentam a análise também ao presente argumento.

- 67. E, pelas razões aí já explanadas, podemos afirmar que não pode colher também este meio de defesa.*
- 68. De facto, foi elaborada urna correcta análise factual do caso, nomeadamente das plantas cadastrais emitidas e das informações prestadas pela CRP, para se chegar às conclusões e se fundamentar devidamente o acto administrativo ora recorrido.*
- 69. Sendo, portanto, irrelevante que tais factos constem também do relatório do Ministério Público ou do parecer do CCAC.*
- 70. Isto porque o acto administrativo emitido pelo Director da DSSOPT não está dependente daqueles documentos, nem remete a sua fundamentação para os mesmos.*
- 71. Ao invés, foi emitido um acto administrativo autónomo e válido, devidamente fundamentado na análise factual e legal dele constantes, concluindo que, pelas razões já explicitadas, aquele procedimento de licenciamento tinha de ser declarado extinto.*
- 72. Vem a recorrente arrogar-se dos artigos 7.º, 25.º e 71.º do Código do Registo Predial para fazer valer a sua posição.*
- 73. Porém, julgamos não ser de aceitar tal argumentação.*
- 74. Chamamos, igualmente, à colação tudo o que anteriormente já explicitámos relativamente ao facto de se tratar de dois terrenos distintos, cuja localização não é a mesma.*
- 75. De facto, ninguém jamais contestou a existência física do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, nem que a recorrente seja a sua titular.*

76. *O que não podemos é ignorar que, como já tivemos oportunidade de demonstrar, se tratam de dois terrenos distintos.*
77. *E, por isso, a referência a estes preceitos legais apenas seria de relevar se julgássemos tratar-se de um só terreno, duvidando, contudo, da sua situação ou titularidade.*
78. *Ora, uma vez que o terreno onde se pretendia levar a cabo a operação urbanística cujo procedimento foi declarado extinto se presume omissivo à CRP, este é, para os devidos efeitos legais, um terreno pertencente ao Estado.*
79. *Sendo os terrenos completamente distintos, não se sobrepondo um ao outro, mesmo que a recorrente tenha obtido os documentos emitidos pela Administração, tais como a planta cadastral ou a planta de alinhamento, que dessem a aparência de que o terreno do Alto de Coloane e o terreno de que é proprietária seriam o mesmo, estes documentos não são considerados um título bastante de aquisição formal da propriedade ou de outro direito real sobre o primeiro terreno.*
80. *E, porque não se dúvida da existência e titularidade do terreno descrito na CRP sob o n.º 6150, não tem a Administração necessidade de impugnar, cancelar ou alterar a descrição predial em causa, porquanto não se pretende alterar a verdade registral daquele terreno.*
81. *O que não se pode ignorar é que este terreno não é o mesmo do procedimento de licenciamento do Alto de Coloane e não sendo a recorrente a sua titular, não tem legitimidade para a realização desta operação urbanística, pelo que este procedimento de licenciamento só pode, por isso, ser declarado extinto com o fundamento na*

impossibilidade do objecto da decisão, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do CPA.

82. *Por último, alega a recorrente ser um terceiro de boa-fé, não lhe sendo oponível qualquer nulidade, nos termos e para os efeitos do artigo 284.º do CC.*
83. *Todavia, somos da opinião que tal argumento não pode vingar.*
84. *Estamos na presença de um instituto de direito civil que não tem qualquer aplicação ao caso vertente, na medida em que implica um regime de direito privado, o que não é o caso, já que na declaração de extinção do procedimento de licenciamento a Administração Pública age munida de poderes de autoridade, poderes de direito público.*
85. *Por outro lado, o regime de tutela dos terceiros para efeitos de boa-fé do artigo 284.º do CC aplica-se às hipóteses em que o interveniente num negócio substantivamente inválido pretenda a respectiva invalidação, mas se vê confrontado com os terceiros que adquiriram de boa-fé e a título oneroso direitos sobre os bens cuja subsistência depende do primeiro negócio, sendo que o terceiro é protegido na medida em que não lhe pode ser aposta a invalidade do primeiro negócio.*
86. *Ora, como está bom de ver, tal não parece aplicar-se à situação, na medida em que pressupõe a existência de uma cadeia de negócios jurídicos, em que um é inválido, o que não existe. Aliás, não existe aqui sequer um negócio jurídico, quanto mais um ferido de invalidade.*
87. *Como também não foi declarada qualquer invalidade, quer do acto administrativo, quer do negócio jurídico.*

88. *Razões pelas quais a invocação da tutela dos terceiros para efeitos de boa-fé, no presente caso, parece infundada e despropositada.*

89. *Face ao exposto, propõe-se:*

89.1 Que seja indeferido o recurso hierárquico, instaurado em 23 de Maio de 2019, pela recorrente A Development Limited, mantendo-se o despacho exarado em 6 de Maio de 2019, pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, na informação n.º 44/DJUDEP/2019, de 3 de Maio de 2019;

A recorrente deve ser notificada da decisão que venha a recair sobre este recurso hierárquico, nos termos do disposto nos artigos 68.º e 72.º do CPA.

À consideração superior.....”。

14. 於 2019 年 06 月 28 日，澳門運輸工務司司長在上述報告書內作出以下批示：“Concordo”。

15. 澳門地圖繪製暨地籍局就本院於 2020 年 07 月 27 日發出的公函回覆如下(卷宗第 255 頁)：

“...

1. 本局於 2004 年 7 月 28 日、2008 年 5 月 8 日及 2013 年 2 月 22 日發出第 3854/1992 號《都市建築總章程》地籍圖(附件 1-3)，是根據第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》第 19 條及第 32 條發出的一比一千正式地籍圖(planta cadastral oficial)，下稱為“RGCU 地籍圖”。根據《都市建築總章程》，RGCU 地籍圖只作申請核准工程計劃的用途，根據第 32 條第 3 款其有效期為十二個月。上述 RGCU 地籍圖均是以本局於 1994 年 10 月 14 日首次就該土地發出的 RGCU 地籍圖為基礎(附件 4)。

2. 按行政長官於2018年9月11日就檢察院《關於路環疊石塘山建築項目所涉及土地的意見書》作出之第132/CE/2018號批示，本局已於2018年10月16日按有關批示作出第33/DIR/2018號滙報書(附件5)，根據第3/94/M號法令第18條規定，依職權就相關地籍資料作出更正，將地籍編號1210.005中的標示編號6150資料剔除，更正土地法律屬性為國有土地，其形體資料則沒有改變，與第10/SATOP/98號批示公佈並已轉為確定性地籍圖形體資料一致。
3. 土地工務運輸局於2018年10月11日來函(附件6)就處理非法佔地個案，要求本局提供鄰近路環田畔街之土地的地籍圖。來函所指土地的四至、位置與形體與地籍編號1210.005確定性地籍圖相同，而地籍編號1210.005之地籍資料已按上述第33/DIR/2018號滙報書之內容，更正為最新資料；故此，於2018年10月16日發出第3854/1992號RGCU地籍圖(附件7)，是按地籍編號1210.005確定性地籍圖之形體及最新的地籍資料而發出。圖中所顯示的土地形體方面資料，不論與之前所發出的第3854/1992號RGCU地籍圖，或與根據第3/94/M號法令而作成的地籍編號1210.005確定性地籍圖，或與本局地籍檔案，均保持一致，沒有作出修改。
4. 土地工務運輸局其後於2018年10月19日透過公函(附件8)向本局查詢第3854/1992號RGCU地籍圖之事宜，本局於2018年10月29日回覆該局並附上2018年10月16日發出第3854/1992號RGCU地籍圖之副本(附件9)..."。
16. 於2020年09月17日，本院透過掛號信方式將上述事項通知訴訟當事人。
17. 於2020年09月28日，司法上訴人提起非強制陳述，有關內容載於卷宗第298至302頁，在此視為完全轉錄。

18. 澳門廉政公署就路環疊石塘山建築項目作出了調查報告，有關內容如下：

“關於路環疊石塘山建築項目的調查報告

前言

1. 2012年3月，有媒體報導稱，路環疊石塘山靠近田畔街及石排灣馬路的地段已獲土地工務運輸局(下稱“工務局”)發出街道準線圖(下稱“街線圖”)，將會興建高度達百米的商住樓宇。由於有關建築項目位於路環，且涉及大面積開挖山體，所以引起公眾的關注，擔心生態環境遭到破壞。
2. 2013年3月8日，上述建築項目的發展商在接受媒體採訪時表示，項目所處地段屬私家地，是多年前在香港透過拍賣取得，已經按照政府之前發出的街線圖遞交了建築圖則，同時表示發展必定會破壞環境，會盡量少削山，亦會保護地段內軍事碉堡，並按政府要求採取足夠的環保措施。
3. 2013年6月，工務局局長向媒體表示，發展商已經按照街線圖遞交建築圖則，工務局就該項目要求相關部門提供意見，並已陸續收到意見書，現階段未具條件作最後審批。發展商還須就交通、環保和土地上的軍事碉堡等補交資料。
4. 2016年3月3日，工務局發出新聞稿表示，雖然項目的建築計劃草案早前獲發出可行意見，但業權人尚未提交建築工程計劃及各專業圖則，因此項目短期內不具備條件動工。
5. 2016年3月8日，新澳門學社向廉政公署(下稱“公署”)遞交信函，要求就該項目的審批過程中，工務部門有否涉及行政失當或利益輸送進行調查。
6. 2016年8月6日，公署收到聚賢同心協會的投訴，指工務局編製該地

段街線圖時，把樓宇許可高度定為海拔一百米，可能違反原有指引及部門慣常做法，要求徹查有關程序是否合法。

7. 因此，廉政專員依據第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》（下稱《廉政公署組織法》）第4條的規定，批示行政申訴局就此開展專案調查，重點分析項目地段的位置、面積、業權的真實性，以及項目審批程序的合法性及合理性。

第一部分：路環疊石塘山建築項目

公署負責專案調查的工作組，按照《廉政公署組織法》的規定，採取了一系列調查措施，當中包括向政府部門和法院索取資料、查閱歷史檔案和審批卷宗、約談相關人員和製作筆錄、進行實地考察等。

為便於分析和理解建築項目和相關地段的來龍去脈，現將項目所處地段的業權變化、測量地界以及項目審批的經過闡述如下：

（一）地段業權變化及測量地界的經過

1. 物業登記局的資料顯示，路環疊石塘山建築項目所處地段位於路環田畔街，物業標示編號（下稱“標示編號”）為6150，面積為56,592平方米，土地屬私有產權，現時的業權人是A有限公司（下稱“A公司”）。
2. 據物業登記局的資料，1903年麥葉氏將一幅位於路環田畔街的土地連同三間位於客商街的房屋，以總價澳門幣1,100元出售給D1。D1於1903年12月19日向物業登記局申請登記，田畔街的土地的標示編號為6150。
3. 自1903年之後，該幅土地的業權和相關登記一直未有任何變動。直至1991年7月，路環居民B和C向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求繼承該幅土地。1992年4月法院作出宣判，B和C以繼承人的名義取得了土地的業權。
4. 1992年10月和1993年9月，B先後兩次向當時的地圖繪製暨地籍司申

請測量地界，聲稱該幅土地位於田畔街、石排灣馬路和高頂馬路一帶的疊石塘山，但有關申請因沒有任何證明資料且地段位置與物業登記明顯不符，地圖繪製暨地籍司拒絕發出地籍圖。

5. 1993年10月，B和C以澳門幣一億五千萬元將土地出售給A地產置業投資有限公司（下稱“A公司”），但由於土地的位置、邊界和面積尚未被行政當局確認，所以在買賣合同中規定，只有在地圖繪製暨地籍司發出地籍圖後，買方才支付價金。
6. 1994年8月，A公司再次向地圖繪製暨地籍司申請測量地界，遞交的文件除了土地買賣合同之外，尚包括加載了土地面積附註的物業登記證明，以及一份由財政司海島市財稅分處發出的申報表（M/10）的轉錄證明。
7. 1994年10月，地圖繪製暨地籍司認為當事人遞交的文件可以證明土地面積和位置，之前存有的疑問已經消除，因此確定了土地的邊界及面積，並向A公司發出了相應的地籍圖。
8. 2004年5月，A公司與A公司在澳門簽署買賣公證書，以港幣八千八百萬元將土地出售給A公司，而後者亦辦理購買土地的物業登記，所以目前該幅土地的業權人是A公司。
9. 自B和C於1992年以繼承人的名義取得業權起，直至A公司於2004年購入土地的十多年間，圍繞該幅土地出現多宗訴訟，但後來在物業登記中有關訴訟的登記因有效期屆滿、原告撤訴等原因而相繼註銷。

（二）地段規劃及項目審批的經過

1. 1999年6月，A公司向土地工務運輸司申請標示編號6150土地的街線圖。工務部門在分析時指出，由於地段屬《路環整治規劃》的範圍，所以應在遵守有關規劃的前提下作出審批。
2. 1999年8月，工務部門發出街線圖，當中樓宇最大許可高度為20.5米

(海拔高度33.4米)，同時將靠近路環高頂馬路和陸軍路一側面積約20,000多平方米的土地列為不可興建範圍，並要求向政府轉讓部分土地，以便由業權人興建馬路。

3. 2009年3月，A公司向工務局提交申請，要求發出新的街線圖，並提交開發有關土地的初步研究方案。根據有關方案，A公司打算興建9座22米高的獨立別墅，以及9座115米高（37層）的住宅樓宇。
4. 2009年12月，工務局發出街線圖，訂定相關地段地積比率（IUS）為5倍，同時將有關地段分為三個部分，靠近石排灣馬路的部分樓宇最大許可高度為海拔80米；靠近田畔街的部分最大許可高度為8.9米；靠近高頂馬路和陸軍路的部分最大許可高度為9米。
5. 2010年6月，A公司又向工務局申請就相關土地發出新的街線圖。在是次申請中，A公司要求放寬規劃條件，例如將樓宇最大許可高度由海拔80米提高至海拔198米（63層），將地積比率（IUS）由5倍改為淨地積比率（ILUS）9倍。
6. 2011年4月，工務局簽發新的街線圖，最大許可淨地積比率（ILUS）為8倍，樓宇最大許可高度為海拔100米，每座塔樓之間的距離不少於塔樓高度的1/6，同時規定在遞交建築計劃草案時，須一併呈交環境、交通及建築景觀的評估報告供相關部門審核。
7. 2012年1月，A公司再次向工務局申請發出街線圖。因應有關申請，工務局於2012年3月2日發出街線圖，因分析認為有關地段的規劃條件沒有發生變化，所以內容與2011年4月發出的街線圖沒有分別。
8. 2013年2月，A公司向工務局遞交工程計劃草案，項目佔地面積為48,868平方米，總建築面積為668,741平方米，計劃興建13棟最高為33層的塔樓，並附同由澳門環境影響評估顧問有限公司撰寫的關於環境、交通、建築景觀等評估報告。

9. 工務局將上述工程計劃草案和評估報告送交民政總署、交通事務局、環境保護局、文化局等職能部門聽取意見。有關的職能部門就項目對景觀、綠化、交通等方面的影響提出了一系列修改意見，而文化局則要求保留項目範圍內的軍事碉堡。
10. 2014年1月，A公司向工務局提交工程計劃修改草案，以及由F澳門有限公司撰寫的環保、交通、空氣流動等方面的評估報告，同時決定不在軍事碉堡的位置興建樓宇，將整個項目的塔樓數目由13棟減為12棟。
11. 2015年10月，在環境評估及景觀評估報告得到相關部門認可後，工務局對修改後的工程計劃草案和評估報告發出可行意見。2016年4至6月，A公司申請核准工程計劃和一系列樁基、供排水、供電等專業計劃，但由於未獲工務局批准，所以現時有關項目仍未施工。

第二部分：取得土地業權過程中存在的疑問

公署在調查中發現，疊石塘山建築項目的土地業權在上世紀90年代，以遺產繼承的方式轉移至B和C的過程中存在諸多疑點，當中不排除有人利用司法程序，冒充土地業權人的後人非法獲得土地的可能，現將調查中發現的疑點簡述如下：

1. 根據物業登記局的資料顯示，疊石塘山建築項目的土地標示編號為6150，於1903年首次登記的業權人是D2。自此之後，該幅土地的業權等物業登記在將近90年的時間裡一直未有任何變動。
2. 1991年7月，B和C委託律師XXX向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求認定D（又名D1）是他們的祖父，並以繼承人名義取得標示編號6150的土地。
3. 在向法院遞交的起訴狀中，B和C聲稱祖父D又名D1，與祖母同在二戰結束後不久便過世，他們的父親G是祖父唯一的子女，父母於40年

前去世，因此他們是唯一繼承人。

4. 在向法院遞交的繼承財產清單中，B和C要求繼承以D1名義登記的標示編號6150的土地，聲明土地位於田畔街，價值為澳門幣57,000元，並遞交了當時該土地的物業登記證明書。
5. 1991年10月，B和C的律師按照訴訟法律的規定，向法院遞交了在中文和葡文報章刊登的有關確認繼承人資格訴訟的公告，告知所有不知名關係人在期限內提出其權利主張。
6. 1992年4月2日，法院開庭審理該案。在聽取B和C指定的證人XXX和XXX的證詞之後，法官作出判決，確認起訴狀內所載的內容屬實，宣判B和C是D又名D1的唯一繼承人。
7. 1992年12月7日，B和C根據已經轉為確定的法院判決，向物業登記局申請將標示編號6150的土地轉為自己名下。自此，B和C以繼承人的名義正式取得了原本屬於D2的土地業權。
8. 公署調查發現，雖然上述確認繼承人資格的訴訟是按照《民事訴訟法典》的相關規定進行，但是當中存在事實認定缺乏依據的情況，難以排除有人利用司法程序非法獲得土地的可能。
9. B和C提起訴訟的目的就是以繼承人的名義取得標示編號6150土地的業權。為此，他們在起訴狀中聲稱祖父是D，但同時又名D1，希望法院確認他們是D1的唯一合法繼承人。
10. 但是在訴訟中，B和C並未向法院提交任何文件證明D又名D1，庭審中雖然兩位證人表示認識B和C的父母，但不認識他們的祖父，更從未證實D和D1為同一人。
11. B和C分別於1958年和1977年補辦的出生登記中都寫明其祖父為D，但是並未有其祖父又名D1的登記，其他文件中也找不到任何相關的記錄。

12. 公署透過查閱早年的公證書和“紗紙契”證實，D的中文姓名是黃XX，D2的中文姓名是D1。B和C聲稱其祖父黃XX又名D1，不僅沒有任何憑證，而且一個人姓黃的同時又姓崔，不符合中國人的姓氏習慣。
13. 就算是B和C的祖父又名D1，其中文名也不一定是D1，更不一定就是物業登記中的土地業權人。此外，物業登記中土地的業權人是D2，而B和C聲稱祖父又名D1，當中存在“Chui”和“Choi”的差異，並未見任何解釋。
14. 1995年5月，B的妻子H向法院提起訴訟，要求取消標示編號6150土地的交易，理由是B在確認繼承人資格的訴訟中聲明其妻子為I，但按照婚姻登記的資料顯示，H才是其合法配偶，有關的交易並未獲得她的同意。
15. 在向法院遞交的起訴狀中，B和C聲稱祖父是D，祖母是Chan Si（陳氏），但是B的出生登記中顯示其祖父是D，祖母是Ho Si（何氏），而法院的判決書確認二人的祖母為Choi Si（崔氏）。
16. 對於這些身份上的疑問，透過查閱當事人的出生登記及結婚登記便能發現，但是在訴訟中當事人並未提交相關的民事登記證明，涉嫌違反《民事登記法典》關於民事身份的事實只能以民事登記為依據，不得以其他證據推翻的法律規定。
17. 就這樣，B和C透過確認繼承人資格的訴訟程序，取得了原本屬於D2的標示編號6150土地的業權。雖然B和C分別於1995年和1999年去世，但是已經在1993年10月將該幅土地以澳門幣一億五千萬元出售給A公司。

第三部分：土地位置及面積方面存在的疑問

公署在調查中發現，標示編號6150的土地並非位於路環疊石塘山，面積也並非是56,592平方米，在測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯

的錯誤甚至欺詐的情況，現將有關的經過及發現的疑點簡述如下：

(一) 兩次申請發出地籍圖被拒絕

1. 標示編號6150的土地在1903年首次作登記時，物業登記中並無載明土地的面積和門牌號碼，但註明了土地所處的位置（四至）：北面和東面為田畔街，南面為2號房屋，西面為Beco da Porta（大門巷）。
2. 在以繼承人的名義取得了土地業權後，B於1992年10月向地圖繪製暨地籍司申請測量地界及發出地籍圖。1992年10月16日，B向測量地界的工作人員指稱該幅土地位於田畔街及石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積為111,848平方米。
3. 1993年9月2日，地圖繪製暨地籍司回覆B，指出沒有任何資料能夠判斷土地的邊界和面積，無法確定Beco da Porta（大門巷）的位置，三十年代的地圖未能顯示現時田畔街和石排灣馬路的位置，且在其聲稱擁有的土地內包括了數幅政府批地，因此拒絕發出地籍圖。
4. 地圖繪製暨地籍司在回覆函中還指出，根據物業登記中土地的“四至”，標示編號6150的土地不可能是B所指的土地，因為物業登記中該幅土地的東面為田畔街，但B所指土地的西面為田畔街，與物業登記載明的位置正好相反。
5. 1993年9月16日，B再次申請測量地界，此次聲稱土地所處的位置與之前大致相同，但面積就縮減為57,300平方米，主要是剔除了之前包括的社會工作司管理的“白粉村”、數幅政府批地以及大片疊石塘山地。
6. 1993年10月27日，地圖繪製暨地籍司再次覆函B，指物業登記中沒有土地的面積，由於沒有實質的分界或任何文件資料，無法確定土地的邊界，且土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，所以拒絕發出地籍圖。

(二) 確定面積及位置並發出地籍圖

1. 1993年12月，財政司海島市財稅分處發出一份轉錄證明，聲稱B曾遞交一份房屋稅雜項通知申報表(M/10)，為着土地估價的效力，B聲明標示編號6150土地的面積約為56,592平方米。
2. 1994年1月，XXX律師代表B和C，將上述由財政司發出的證明遞交到法院，以此為依據要求修正確認繼承人資格卷宗內的財產清單，加入土地“面積約為56,592平方米”的內容，1994年1月26日法官批准了有關的申請。
3. 1994年2月，在財產清單中加入了土地面積的表述之後，XXX律師向法院申請了卷宗證明，以此為依據要求物業登記局對登記作出附註，載明土地面積為56,592平方米，有關的申請最終獲得接納。
4. 就這樣，原本沒有任何文件證明的土地面積，透過B在房屋稅申報表中的聲明、修改確認繼承人資格卷宗內的財產清單、申請物業登記的附註等一系列操作，最終獲得官方文件的“證實”。
5. 1994年7月，財政司海島市財稅分處又發出一份證明，聲稱XXX律師曾遞交一份房屋稅申報表(M/10)，為了對土地進行估價和繳付物業轉移稅差額的效力，XXX在申報表中更新了標示編號6150土地的位置(四至)。
6. 根據該份證明，XXX律師聲稱土地原來的位置是：西北為田畔街，南面為2號房屋，東面為Beco da Porta(大門巷)；更新後的位置是：西北為田畔街和石排灣馬路，東南為陸軍路和無門牌房屋，東北為石排灣郊野公園和白粉村。
7. 藉着這份沒有任何不動產識別和證明效力、內容完全由當事人聲明且與物業登記資料不符的證明，A公司於1994年8月再次申請測量地界，而地圖繪製暨地籍司認為之前存有的疑問已經消除，因此在1994

年10月發出了該幅土地的地籍圖。

8. 按照地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖，標示編號6150的土地位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，面積為53,866平方米。目前工務局發出的疊石塘山建築項目的街線圖以及批准的工程計劃草案，均依據這份地籍圖所確定的土地位置和面積作出。

(三) 財政司海島市財稅分處的證明

1. 地圖繪製暨地籍司於1993年9月和10月兩次拒絕發出地籍圖，主要理據是當事人無法提供任何能夠證明標示編號6150土地的面積和位置的文件，而且聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符。
2. A公司於1994年8月第三次申請測量地界時所提交的文件，證明土地面積的是物業登記的附註，證明土地位置的是財政司海島市財稅分處發出的證明，其中物業登記附註所依據的是法院根據財政司海島市財稅分處的證明所修改的財產清單。
3. 由此可見，當事人第三次申請地籍圖所提交的證明土地面積和位置的文件，其實都源自財政司海島市財稅分處發出的證明，而這兩份證明，是財政司海島市財稅分處將B和XXX填寫的房屋稅雜項通知申報表（M/10）的內容轉錄而成。
4. 房屋稅申報表（M/10）由當事人自行填寫，僅具有更改地址等申報用途，載明的事實不會因提交申報表而獲得證實，申報表本身不具有任何證明效力。財政司海島市財稅分處根本沒有能力確認B和XXX聲明內容的真偽，更沒有權限發出任何涉及不動產識別資料的證明。
5. 財政司海島市財稅分處發出房屋稅申報表（M/10）證明的做法不僅奇怪而且罕見，將當事人在申報表中填寫的內容以證明的形式轉錄，目的無非是在沒有文件證明及調查取證的情況下，將當事人自行聲明的內容“包裝”成公共部門發出的證明文件。

6. 法院根據財政司海島市財稅分處發出的證明，批准修改財產清單，而物業登記局又根據法院修改後的文件，對登記進行附註，這一連串的“漂白”操作，將原本沒有文件證明的土地面積，堂而皇之地添加到物業登記之中。
7. 財政司海島市財稅分處的證明還特別註明“為着土地估價的效力，須遞交地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖”，就是說如果當事人沒有遞交地籍圖，這份證明連“土地估價的效力”都不具備，但卻成為修改訴訟文件和申請物業登記的依據。
8. 法院在批准將“面積約為56,592平方米”的表述加入財產清單時，卷宗中當事人申報的土地價值是澳門幣57,000元。若不是當事人聲明的土地面積有假，就是聲明的土地價值有誤，因為當時路環的土地不可能便宜到每平方米只值澳門幣1元。
9. 另一方面，地圖繪製暨地籍司之前兩次拒絕發出地籍圖時已經指出，B聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，因為物業登記中土地的東面和北面為田畔街，而疊石塘山地的西面為田畔街，北面為石排灣馬路和石排灣郊野公園。
10. 1994年7月律師XXX在房屋稅申報表（M/10）中填寫土地原有的“四至”時，不知是有意還是無意，竟然將土地的方位從“東北為田畔街”改為“西北為田畔街”，雖然僅是“東”和“西”一字之差，但已經達到將土地“跨越”田畔街並“轉移”至疊石塘山的效果。
11. XXX在房屋稅申報表（M/10）中“顛倒東西”的聲明，由財政司海島市財稅分處“將錯就錯”轉錄成證明，地圖繪製暨地籍司則改變過往的立場，“坦然”接受這份由稅務部門發出的、與物業登記資料不符的“證明”作為確定土地位置的文件並發出地籍圖。

（四）地籍圖所載土地位置和面積作假

1. 按照物業登記中的“四至”，標示編號6150的土地的東面和北面為田畔街，由此可以判斷該幅土地應該位於田畔街靠近現時路環衛生站和保安部隊高等學校一帶，而不可能是現在的疊石塘山地，因為田畔街位於疊石塘山建築項目的西面和南面。
2. 1903年首次物業登記時註明的土地“四至”是：北面 and 東面為田畔街，南面為2號房屋，西面為Beco da Porta（大門巷）。如果要確定土地的正確位置，除了田畔街之外，還需要確定“2號房屋”和“大門巷”所在的位置。
3. 由於物業登記中只註明土地的南面為2號房屋，並未說明是哪條街巷上面的“2號房屋”，因此對確定土地的正確位置作用不大。但是，如果能夠確定“大門巷”的具體位置，便可以透過田畔街與“大門巷”的交叉點，確定土地的正確位置。
4. 雖然從現有的地圖資料中，難以找到有關“大門巷”的標識，但是在澳葡政府時期的《政府公報》上刊登的1878年12月31日的人口普查資料顯示，當時“大門巷”有房屋和居民，至少說明在1903年D1購買土地和房屋時，“大門巷”仍然存在。
5. D1在1903年購買田畔街的土地時，還同時購買了三棟位於客商街的房屋，而目前客商街位於路環舊市區恩尼斯總統前地附近。根據當時的買賣公證書記載，其中一棟位於客商街40號的房屋的北面是“大門巷”，南面是客商街38號房屋，東面是田畔街，西面是客商街。
6. 由此可見，“大門巷”位於田畔街南端靠近客商街的位置。由於標示編號6150的土地的北面 and 東面為田畔街，西面為“大門巷”，因此該幅土地應該位於目前路環舊市區恩尼斯總統前地附近，而不是田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地。
7. 律師XXX透過房屋稅申報表（M/10）更新的“四至”：西北為田畔街

和石排灣馬路、東南為陸軍路和無門牌房屋、東北為石排灣郊野公園和白粉村，不僅將田畔街的方位東西調轉，而且沒有了物業登記中的“2號房屋”和“大門巷”。

8. 這些“調轉”和“遺漏”應該並非“無心之失”，因為即使在今天疊石塘山地還都是荒郊野嶺，四周根本不可能是“2號房屋”和“大門巷”。此外，1903年時沒有開通石排灣馬路，也沒有山上的陸軍路，更沒有石排灣郊野公園和白粉村。
9. 疊石塘山建築項目的地界內有一座軍事碉堡，根據文化局提供的資料，該碉堡是1884年建造的路環砲台的輔助軍事設施，為當年路環整體軍事系統的組成部分。也就是說，在1903年D1購買田畔街土地的時候，該軍事碉堡應該已經存在。
10. 假設D1購買的土地真的位於疊石塘山地，那就應該包括當中的正在使用的軍事碉堡，考慮到當時的歷史背景，這種情況有些難以想象；如果當時還沒有軍事碉堡，那後來將其興建在私家地之上，且業權人從未提出異議，也是不合常理。
11. 1903年所作的物業登記中，並未註明標示編號6150土地的面積，但是透過D1同期購買及登記的其他物業，可以大致推算出該幅土地的面積。當年D1以澳門幣300元購入田畔街的土地，另外三間客商街房屋的價錢也均為澳門幣200元或300元。
12. 當年D1購買客商街32-34號房屋的價錢為澳門幣300元，而在1923年出售該房屋的物業登記中，註明了房屋面積為252平方米，由此不難推算出同期以相同價格購買的田畔街的土地面積不會相差太遠，如果該幅土地有56,592平方米，不僅不成比例，而且不合邏輯。
13. 公署經過調查認為，標示編號6150的土地測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯的錯誤甚至欺詐的情況，土地並非位於田畔街和

石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是53,866平方米，最多僅有幾百平方米。

14. 由於測量地界所依據的資料明顯與事實不符，確定地界的行政行為缺乏事實依據，而相關依據構成行政行為的主要要素，因此按照《行政程序法典》第122條第1款的規定，地圖繪製暨地籍司1994年發出的標示編號6150土地的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。
15. 目前疊石塘山建築項目所在地段應該是在物業登記局沒有登記的無主土地，按照《澳門特別行政區基本法》第7條的規定屬國有土地，公署認為特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地。

第四部分：建築項目規劃審批方面的問題

公署在調查中發現，工務局在發出疊石塘山建築項目街線圖的過程中，存在違反行政指引的問題；環境保護局和民政總署在對項目進行環保、景觀、綠化等方面評估的過程中，存在欠缺法律手段的問題。

（一）建築項目的街線圖違反行政指引

1. 1999年6月，A公司申請發出標示編號6150土地的街線圖。工務部門的分析報告指出，有關地段的規劃應當遵守《路環整治規劃》規定的條件，尤其是關於樓宇最大許可高度的規定，但由於該《規劃》中地積比率的訂定尚存有爭議，建議不依從有關地積比率的規定。
2. 根據工務部門發出的街線圖，業權人只能沿田畔街和石排灣馬路興建高度不超過20.5米的7層樓宇，最大海拔高度不能超過33.4米。此外，工程不能大面積開挖山體，因為靠近高頂馬路和陸軍路的20,000多平方米的疊石塘山地被列為不可興建及須綠化處理的範圍。
3. A公司在2004年取得土地業權後，於2009年3月申請發出新的街線圖。根據土地開發初步研究方案，A公司打算興建9座22米高的獨立別墅，

以及9座115米高的住宅樓宇。在工務局分析有關申請的過程中，出現了有關地段應否受《路環整治規劃》約束的問題。

4. 1987年，土地工務運輸司認為在針對路環市區編制城市規劃之前，有必要先採取預防性的限制措施，因此發出第7/87號行政指引，將打纜街、民國馬路、十月初五馬路和田畔街一帶的區域列為特殊規劃，同時針對處於不同街道的樓宇訂定最大許可高度。
5. 1997年12月9日，當時的運輸暨工務政務司批示核准了委託專業公司制定的《路環整治規劃》。該《規劃》對路環市區、九澳和黑沙一帶進行了詳細的規劃，設置了一系列興建樓宇時應遵守的條件，包括土地覆蓋率、地積比率和樓宇高度級別。
6. 《路環整治規劃》所涵蓋的範圍包括整個疊石塘山建築項目地段，因此1999年8月A公司申請發出街線圖時，工務局明確指出該地段的規劃應遵守《路環整治規劃》訂定的條件，不僅將樓宇高度限制在20.5米，而且將大片疊石塘山地列為不可興建及須綠化處理的範圍。
7. 但是，工務部門內部對於《路環整治規劃》的效力有不同理解，對於在審批路環的建築項目時是否應遵守該《規劃》訂定的條件也有不同做法。在回覆公署的查詢時工務局表示，已獲核准的《路環整治規劃》只具有內部參考的性質，對相關地段的規劃條件不具約束力。
8. 2009年4月，運輸工務司司長核准第01/DSSOPT/2009號行政指引，訂定澳門各區域樓宇高度和其他規劃條件，其中第15點主要對路環市區進行規範，其內容與之前的第7/87號行政指引基本相同，規定了區域內興建樓宇的高度及其他約束條件。
9. 就A公司的申請，工務局認為《路環整治規劃》可以作為編製街線圖的其中一個基本考慮要素，但無需受其規定的條件約束，因此按照第01/DSSOPT/2009號行政指引訂定的路環市區樓宇高度和其他規劃

條件發出疊石塘山建築項目的街線圖。

10. 2009年12月工務局發出街線圖，將地段分為A、B、C三個部分進行規劃，最大許可地積比率（IUS）為5倍：

- A部分：靠近石排灣馬路，面積為28,066平方米，樓宇最大許可高度為海拔80米；
- B部分：靠近田畔街，面積為2,821平方米，樓宇最大許可高度為8.9米；
- C部分：靠近高頂馬路和陸軍路，面積為19,743平方米，樓宇最大許可高度為9米。

11. 工務局的分析報告指出，由於地段靠近田畔街的B部分屬第01/DSSOPT/2009號行政指引的規劃範圍，所以樓宇最大許可高度限制在8.9米，而靠近高頂馬路和陸軍路的疊石塘山地只能建9米高的獨立別墅，建築物周圍須作綠化處理。

12. A公司收到上述街線圖後，在2010年3月又申請發出新的街線圖。在是次申請中，A公司要求放寬規劃條件，將樓宇最大許可高度由海拔80米提高至海拔198米(63層)，同時將地積比率（IUS）5倍改為淨地積比率（ILUS）9倍。

13. 工務局的分析報告認為，之前發出的街線圖將地段分為三個部分的理據不夠清晰，且分區劃分樓宇高度需要考慮諸如塔樓的長寬比和朝向、山體結構保護、空氣流動、生態綜合系統的恢復和補償方案等因素，所以建議不分區劃分樓宇高度，而只規定最大樓宇高度。

14. 在地積比率方面，分析報告認為業權人所提出將地積比率（IUS）從5倍改為淨地積比率（ILUS）9倍，雖然符合第01/DSSOPT/2009號行政指引規定的上限，但在考慮周邊地段建築項目的規劃條件和其他諸如街影、樓宇高度、建築覆蓋率、最小樓宇間距等限制要素後，建

議將地積比率（IUS）定為9倍。

15. 工務局局長就分析報告作出批示，表示在對地段的發展方案作出決定時，須考慮土地的性質，即相關地段屬私有土地而不是批租地；對於地積比率的訂定，認為應考慮行政指引公佈的指數，所以決定淨地積比率（ILUS）為8倍，大約相等於地積比率（IUS）12倍。
16. 2011年4月，工務局發出新的疊石塘山建築項目街線圖，樓宇最大許可高度全部為海拔100米，最大許可淨地積比率（ILUS）為8倍，同時將部分土地歸入公產，用來興建公共街道和作綠化用途。目前疊石塘山建築項目的工程計劃所依據的便是這份街線圖。
17. 如果將這份街線圖與之前1999年和2009年的兩份街線圖相比較，不僅地積比率由5倍大幅增加至接近12倍，而且不再因應地勢而控制建築物高度，樓宇最大許可高度全部為海拔100米，意味著工程將會大面積開挖山體。
18. 疊石塘山建築項目地段的南端靠近田畔街的部分屬第01/DSSOPT/2009號行政指引的規劃範圍，樓宇最大許可高度只能是8.9米，但是根據這份街線圖，該部分樓宇最大許可高度卻為100米，明顯違反了第01/DSSOPT/2009號行政指引的規定。
19. 根據第79/85/M號法令《都市建築總章程》第38條的規定，所有工程計劃必須符合城市規劃和相關規章指引，否則應駁回核准計劃的申請。因此公署認為，由於疊石塘山建築項目的街線圖不符合行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回核准工程計劃的申請。
20. 假如疊石塘山建築項目地段不存在業權、位置、面積等方面的問題，則業權人可按照《城市規劃法》的規定申請新的規劃條件圖，並展開後續的審批程序。但由於該地段屬國有土地，因此有關的街線圖是否有效已經成為了次要問題。

(二) 環境及綠化評估欠缺法律依據

1. 疊石塘山建築項目由於需要大面積開挖山體，擬興建的樓宇高度達100米，因此引起社會各界對路環自然環境遭到破壞的憂慮。在項目的審批過程中，工務局曾邀請環境保護局和民政總署就項目的環境、景觀、綠化等方面發表意見。
2. 2009年3月A公司提交的建築方案，計劃興建9座22米高的獨立別墅和9座115米高的樓宇，對此環境保護局的意見認為：“基於該項目的發展將導致大幅山體開挖、綠化面積的喪失及破壞原有山林過濾污染物的功能，建議重新評估施工期間對生態環境影響的程度”。
3. 民政總署的意見認為：“擬興建項目位於路環高頂馬路-陸軍路與石排灣馬路-田畔街之間的山坡，高差達60米，為取得興建的平地，必須開挖山體，對山體的結構和植被造成巨大的破壞，除了大量綠化面積的喪失外，被挖的山體將變成混凝土化的護坡”。
4. 民政總署的意見還認為：“擬興建的9座高層住宅樓高115米，比起現時位於海拔60米的陸軍路，足足高出55米，無論從陸軍路或路環步行徑上向橫琴方向遠眺均受到遮擋。路環島一直是本澳山林的主要所在地，興建此項目會否與城市規劃相抵觸，需慎重考慮”。
5. 雖然環境保護局和民政總署對在疊石塘山大面積開挖山體興建高樓可能造成的各種影響表示擔憂，但根據2011年4月工務局發出的街線圖，13座樓宇的高度全部為海拔100米，說明環境保護局和民政總署的意見對項目的審批並沒有約束力。
6. 2013年2月，A公司根據街線圖的規劃條件，向工務局提交工程計劃草案，以及環境、建築景觀等評估報告。自此以後，環境保護局和民政總署僅是對業權人提交的专业報告提出修改意見，並最終認可了建築項目的環境評估及景觀評估報告。

7. 公署調查發現，就疊石塘山建築項目而言，無論是環境保護局進行的環境評估，還是民政總署進行的綠化、景觀評估，並沒有明確的法律規範，僅有部門發出的指引。例如，環境保護局便透過指引訂定什麼情況下須作環評、環評的標準和操作程序等事宜。
8. 由於環境保護局和民政總署欠缺相應的法定權限，因此提出的環保、景觀、綠化等方面的技術意見，對建築項目的申請和工務局的審批並沒有約束力，對於發展商是否落實環境評估報告等專業報告所承諾的條件，也未有具約束力的法律機制進行監察及審核。
9. 在公署的調查中，環境保護局和民政總署的人員曾表示，由於疊石塘山屬私人發展項目，工作人員無法進入地段實地考察或確認，只能根據發展商提供的資料進行評估，並要求工務局確保發展商在項目的施工及營運階段履行環評等方面的建議。

第五部分：意見和建議

1. 公署通過此次調查發現，一幅百多年前位於路環舊市區的土地被轉移到田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積擴大了近百倍，即將興建百米高樓，雖然當中不排除有人存心欺詐、涉嫌犯罪，但是也反映出當時的公共部門存在審查不清、把關不嚴的問題。
2. 事件當中，財政司海島市財稅分處違反既定的工作方式和法定的部門權限，發出所謂的房屋稅申報表“轉錄證明”，將當事人無法證實甚至虛假的聲明包裝成公共部門的文件，成為了修改法院訴訟文件和測量土地邊界的憑證。
3. 地圖繪製暨地籍司違反法律規定和專業常識，接受稅務部門發出的證明作為確定土地位置的依據，對當中的錯漏之處視而不見，以為將本應承擔的審查責任推卸給其他部門發出的文件便可置身事外，推翻之前兩次拒絕發出地籍圖的立場，最終促成了土地的轉移。

4. 雖然事件主要發生在回歸以前，目前的制度運作和監察體系相對完善，類似的情況已經難以再次發生，但是特區的公共部門和人員必須意識到，盡忠職守並非是一句口號，行政程序或者決定中的任何疏忽或者錯漏，都可能給特區造成無法挽回的損失。
5. 此外公署認為，工務部門在建築項目的審批工程中，必須嚴格遵守合法性原則，當中必然包括相關的行政指引。環保和市政部門應盡早完善與環評、景觀、綠化有關的法律法規，在保護自然環境和山體綠化方面真正做到有法可依。

綜上所述，因應是次關於路環疊石塘山建築項目的調查，公署有以下的結論和建議：

1. 標示編號6150的土地並非位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在現時的路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是53,866平方米，最多僅有幾百平方米。
2. 地圖繪製暨地籍司（地圖繪製暨地籍局）之前針對標示編號6150的土地發出的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。
3. 疊石塘山建築項目的街線圖違反第01/DSSOPT/2009號行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回有關核准工程計劃的申請。
4. 目前田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山建築項目地段屬國有土地，特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地...”。

*

四.理由陳述

司法上訴人認為被訴行為存有以下瑕疵：

- 事實前提錯誤；及
- 違反法律規定。

現就有關問題作出審理。

1. 就違反法律規定方面：

司法上訴人認為被訴行為違反了以下法律規定：

- 澳門《基本法》第 103 條；
- 《物業登記法典》第 1、7、25、71、81、120 及 121 條；
- 第 3/94/M 號法令第 14 條；
- 《行政程序法典》第 8 條及《民法典》第 284 條。

相關法規內容如下：

《基本法》

第一百零三條

澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。

徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

企業所有權和外來投資均受法律保護。

《物業登記法典》

第一條

(登記之目的)

物業登記之主要目的，為公開房地產之法律狀況，以保障不動產交易之安全。

第七條

(由登記產生之推定)

登記一經確定，即推定所登記之權利完全按登記中對該權利所作之規定存在並屬於所登錄之權利人所有。

第二十五條

(與地籍之一致)

- 一、在作出或更新房地產標示時，有關房地產之座落地點、面積及四至之資料，均不得與地籍資料相抵觸。
- 二、為作出任何引致開立標示或引致更新標示內上款所指房地產識別資料之登記行為，須呈交地籍圖；如在現有標示內尚未載明地籍圖之編號及日期，亦須呈交地籍圖。

第七十一條

(目的)

- 一、標示旨在記載房地產在形體上之識別資料，並說明財政司房屋紀錄之狀況及地籍狀況。
- 二、就每一房地產，須作一獨立標示。
- 三、對每一標示須註明相關之有效登錄之備考。
- 四、對應於備考之登錄一經註銷或失效，又或其效力因新登記而轉移時，即須將該等備考劃去，並將之轉入電腦之舊登記紀錄內。

第八十一條

(標示之依職權更新)

- 一、如標示資料之更改載於有權限證明此事之實體所發出之文件或載於具正當性請求更新該資料之人參與下繕立之文件，則標示之資料應依職權更新。
- 二、賦予或更改地籍圖編號及日期、財政司房屋紀錄編號、公共街道名稱或門牌號碼時，如更改前後之資料能相互對應，則須透過電腦依職權對標示作附註，即使從被附註之事實所顯示之更改係在呈交文件後出現亦然。
- 三、呈交要求登記以商業企業作為標的之質權之請求，以及進行該登記後，須依職權免費對以有關商業企業主名義登錄而供商業企業使用之房地產之標示作有關呈交及登記之附註。

四、以商業企業為標的之質權之登記一旦失效或註銷，即須依職權免費註銷上款所指之附註。

第一百二十條

(基於同意之更正)

- 一、如不適當繕立之登記有不準確之處或屬無效，而更正並非由全體利害關係人申請，則登記局局長須主動或應任何利害關係人之請求，以具收件回執之掛號信召集全體利害關係人開會，就是否更正進行議決，並在召集時表明如利害關係人不到場或在會議結束前不提出反對，即等同於同意作出更正。
- 二、申請書須連同文件一併呈交；在任何情況下，均須對有關登記附註更正之待決。
- 三、會議只可於發出第一款所指掛號信之最後一封時起計十五日後召開。
- 四、無人提出反對，且登記局局長及出席之全體利害關係人均同意更正者，須繕立同意筆錄。

第一百二十一條

(透過司法途徑之更正)

- 一、如並無作出上條第一款所指任一通知或未能獲得同意，則任何利害關係人均得聲請透過司法途徑作出更正。
- 二、屬在八日內不提出聲請之情況，如登記局局長認為登記不準確或不適當繕立，則應依職權促使作出更正；如登記局局長不認為登記不準確或不適當繕立，則應促使註銷上條第二款所指附註。

第 3/94/M 號法令

第十四條

(確定性地籍圖之法律價值)

1. 確定性地籍圖為有關房地產之所在地、面積及四至方面形體資料之充分憑證。
2. 確定性地籍圖亦為調整及更正房地產標示中有關上款所述形體資料方面之充分憑證。
3. 在涉及須作房地產登記之事實憑證內，房地產形體資料不得與第一款所述之確定性地籍圖之資料方面相抵觸或不協調。

《民法典》

第二百八十四條

（無效及撤銷之不可對抗）

- 一、對涉及不動產或須登記之動產之法律行為宣告無效或撤銷，不影響善意第三人以有償方式所取得之涉及該等財產之權利，但第三人之取得登記須先於無效或撤銷之訴之登記，又或先於當事人就法律行為非有效所達成之協議。
- 二、在符合上款之要求下，如第三人之權利係從按照有關登記所載具有處分正當性之人取得，則僅在無效或撤銷之訴並未於該非有效之行為完成後一年內提起及登記時，第三人所取得之權利方獲承認。
- 三、如在第三人取得權利之日並無任何涉及有關財產之登記作出，則僅在無效或撤銷之訴並未於該非有效之行為完成後三年內提起及登記時，第三人所取得之權利方獲承認。
- 四、如第三人在取得權利時，在無過錯下不知悉該無效或可撤銷之法律行為所具有之瑕疵，則視為善意第三人。

*

本案的被訴行為是基於地籍圖編號 3854/1992 被依職權更正後而作出。根據有關更正，土地編號 6150 不再位於原來的位置上，之前標示為土地編號 6150 的位置變為沒有登記的土地。

根據第 3/94/M 號法令第 14 條第 1 款的規定，確定性地籍圖為有關土地之所在地、面積及四至方向形體資料之充分憑證。

既然作為土地所在地及四至位置唯一法定憑證的地籍圖不再標示該位置為司法上訴人所有的土地編號 6150，那司法上訴人便不能利用及發展該位置的土地，故被訴行為因應地籍圖的更正而廢止已批准的建築准照並沒有違反第 3/94/M 號法令第 14 條之規定。相反，有關做法正正是為了遵守有關規定。

根據《基本法》第 7 條之規定，澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

從上可見，被訴實體的做法只是履行和執行《基本法》第 7 條所賦予的權能/義務，因應地籍資料的變更而作出的受限定行政活動。

因此，《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則並不適用於受限定的行政活動(就同一法律觀點，不論終審法院和本院均在不同的案件中多次強調，例如終審法院分別於 2016 年 06 月 08 日、2016 年 06 月 22 日及 2018 年 05 月 23 日在卷宗編號 9/2016、32/2016 及 7/2018 作出之裁判，以及中級法院分別於 2016 年 07 月 07 日、2017 年 11 月 09 日、2018 年 02 月 01 日及 2018 年 03 月 15 日在卷宗編號 434/2015、375/2016、26/2017 及 299/2013 作出之裁判)。

被訴行為同樣沒有違反《基本法》第 103 條、《民法典》第 284 條和《物業登記法典》第 1、7、25、71、81、120 及 121 條之規定，理由在於被訴行為並沒有否定司法上訴人為土地編號 6150 的所有人。被訴行為僅是因應地籍圖編號 3854/1992 之更正而作出之必要行動。

綜上所述，這部分的司法上訴依據並不成立。

*

2. 就存有事實前提錯誤方面：

根據卷宗資料顯示，於 2004 年 07 月 28 日、2008 年 05 月 08 日及 2013 年 02 月 22 日(卷宗第 96、130 及 110 頁)發出的地籍圖編號 3854/1992 均標示土地編號 6150 的四至位置如下：

東北：位於鄰近石排灣馬路及路環高頂馬路之土地 (n°22624)，位於鄰近陸軍路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及路環高頂馬路；

東南：位於鄰近陸軍路之土地 (n°19232)，位於鄰近陸軍路及路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及陸軍路；

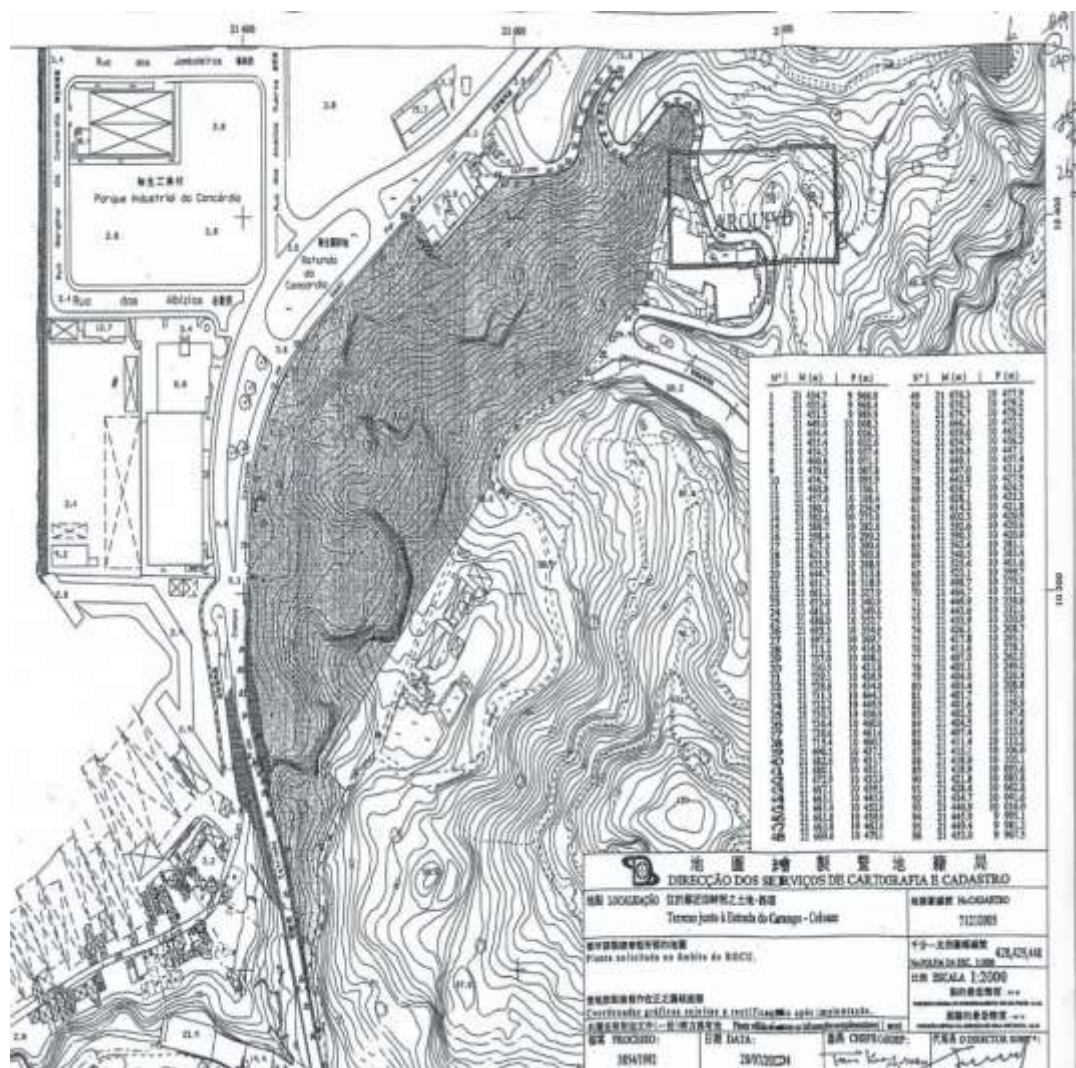
西南：位於鄰近路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及田畔街；

西北：位於鄰近石排灣馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記，石排灣馬路及路環高頂馬路。

上述的地籍圖是在第 10/SATOP/98 號批示後所發出的，該批示將當時位於路環聖方濟各堂區沒有爭議或中止的地籍圖轉為確定性地籍圖。

而根據該段期間發出的確定性地籍圖，屬司法上訴人所有的土地編號 6150 是位於相關位置上的。

具體位置如下：



那為何在 2018 年 10 月 16 日發出的同一編號地籍圖上相關的土地在該位置消失了，變成沒有登記的土地？

本院依職權作出了相應的調查，要求澳門地圖繪製暨地籍局作出解釋，而該局回覆如下：

“...

1. 本局於 2004 年 7 月 28 日、2008 年 5 月 8 日及 2013 年 2 月 22 日發出第 3854/1992 號《都市建築總章程》地籍圖(附件 I-3)，是根據第 79/85/M 號

法令核准的《都市建築總章程》第 19 條及第 32 條發出的一比一千正式地籍圖(*planta cadastral oficial*)，下稱為“RGCU 地籍圖”。根據《都市建築總章程》，RGCU 地籍圖只作申請核准工程計劃的用途，根據第 32 條第 3 款其有效期為十二個月。上述 RGCU 地籍圖均是以本局於 1994 年 10 月 14 日首次就該土地發出的 RGCU 地籍圖為基礎(附件 4)。

2. 按行政長官於 2018 年 9 月 11 日就檢察院《關於路環疊石塘山建築項目所涉及土地的意見書》作出之第 132/CE/2018 號批示，本局已於 2018 年 10 月 16 日按有關批示作出第 33/DIR/2018 號滙報書(附件 5)，根據第 3/94/M 號法令第 18 條規定，依職權就相關地籍資料作出更正，將地籍編號 1210.005 中的標示編號 6150 資料剔除，更正土地法律屬性為國有土地，其形體資料則沒有改變，與第 10/SATOP/98 號批示公佈並已轉為確定性地籍圖形體資料一致。
3. 土地工務運輸局於 2018 年 10 月 11 日來函(附件 6)就處理非法佔地個案，要求本局提供鄰近路環田畔街之土地的地籍圖。來函所指土地的四至、位置與形體與地籍編號 1210.005 確定性地籍圖相同，而地籍編號 1210.005 之地籍資料已按上述第 33/DIR/2018 號滙報書之內容，更正為最新資料；故此，於 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖(附件 7)，是按地籍編號 1210.005 確定性地籍圖之形體及最新的地籍資料而發出。圖中所顯示的土地形體方面資料，不論與之前所發出的第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖，或與根據第 3/94/M 號法令而作成的地籍編號 1210.005 確定性地籍圖，或與本局地籍檔案，均保持一致，沒有作出修改。
4. 土地工務運輸局其後於 2018 年 10 月 19 日透過公函(附件 8)向本局查詢第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之事宜，本局於 2018 年 10 月 29 日回覆該局並附上 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之副本(附件 9)

...”。

表面看來，被訴行為並不存有事實前提錯誤的瑕疵，因為相關的地籍圖被依職權更正後，屬司法上訴人所有的土地編號 6150 不再位於原來的位置上，故被訴實體僅是以新的所在地和四至位置法定憑證資料而作出廢止相關建築准照的決定。

然而，經深入分析第 3/94/M 號法令第 18 和 19 條之規定後，我們認為答案並非如此。

第 3/94/M 號法令第 18 和 19 條分別規定如下：

第十八條

(依職權之更正)

1. 一旦發現不當情事或應任何利害關係人之要求，地圖繪製暨地籍司司長得主動更正有錯誤之地籍圖。
2. 如地籍圖內之錯誤為單純錯誤，且其更正將不損害地籍圖內房地產或相連房地產權利人之權利，得依職權對地籍圖作更正，而無需利害關係人之參與。

第十九條

(經協議或司法之更正)

1. 如錯誤係因劃界之不完善或因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖，則在透過提出土地量度不正確或有關地圖繪製所表現出之不正確之證據，及經將因更正而造成損失之所有利害關係人之同意後，方得更正。
2. 如未得到同意，地圖繪製暨地籍司司長或任何利害關係人均得促使司法更正，並於有關地籍圖註明更正之待決，以及進行有關訴訟之登記。

3. 更正之待決於四十八小時內依職權通知物業登記局，並於該期間內，附註於有關之房地產標示中；如房地產未作標示，則註錄於物業登記表上。

從上可見，立法者僅容許澳門地圖繪製暨地籍局局長可依職權(或應利害關係人的聲請)，在沒有利害關係人的參與下，更正確定性地籍圖內的單純錯誤，而有關更正並不能損害利害關係人權益。

倘有關錯誤是因劃界之不完善或因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖，則在透過提出土地量度不正確或有關地圖繪製所表現出之不正確之證據，及經將因更正而造成損失之所有利害關係人之同意後，澳門地圖繪製暨地籍局局長方得更正。

若利害關係人不同意，則只能以司法途徑解決，透過訴訟請求法院作出司法更正。

在本個案中，有關地籍圖的更正是由澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出，司法上訴人並沒有參與相關的更正程序，亦沒有作出任何同意。

而更正的資料並非單純錯誤，當中涉及土地的所在位置，而更正後的結果令司法上訴人所有的土地編號 6150 在原位置上消失了。

在此情況下，澳門地圖繪製暨地籍局局長並不能依職權作出相關更正。相反，應向具權限法院提起訴訟為之。

澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出的地籍圖更正無疑是違法的，那這一違法行為引致什麼樣的法律後果？是一無效行為或可撤銷行為？

在尊重不同見解下，我們認為澳門地圖繪製暨地籍局局長作出的更正行為是無效的，理由在於該行為存有越權的瑕疵。

如上所述，根據第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款之規定，須向具權

限的法院提起訴訟，請求作出司法更正。申言之，立法者將有關更正的權力給予了司法權，而非行政權。

立法者的做法並不難理解，其目的明顯是因應地籍圖的更正可能損害利害關係人的權益，希望給予他們更大的保障，故要求有關更正須由獨立公正無私的司法機關透過訴訟程序作出。

行政法理論與司法見解一致認為，行政機關行使司法權是越權的型態之一，反之亦然。

依照《行政程序法典》第 122 條第 2 款 a) 項之規定，有越權瑕疵之行為是無效的，而無效行為不論有否宣告，均不產生任何效果，且任何利害關係人得隨時主張行政行為無效，而任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效(《行政程序法典》第 123 條第 1 及 2 款之規定)。

被訴行為是建基於澳門地圖繪製暨地籍局依職權作出的地籍圖更正，即後者為前者的基礎行為(又或前提性行為)。因此基礎行為/前提性行為的無效亦導致被訴行為(隨後行為)的無效(《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項，基於更強理由的法律解釋規則)。

基於此，儘管司法上訴人沒有主張越權瑕疵，有關司法上訴是成立的。

我們希望指出的是，雖然認定了澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出的地籍圖更正是無效的，但這一決定並不妨礙其行使第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款所賦予的權能，向具權限法院聲請司法更正。

倘有關訴訟獲判勝訴，被訴實體亦可再次作出相同內容的新行為。

*

3. 合併請求方面：

司法上訴人在非強制陳述中首次以《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a) 項之規定為依據，提出合併請求，要求本院命令澳門地圖繪製暨

地籍局將地籍圖編號 3854/1992 送交物業登記局，以便該局根據《物業登記法典》第 81 條之規定，依職權在土地編號 6150 的物業登記上更新相關四至位置資料，以和地籍圖的位置資料相吻合。

《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a) 項規定如下：

第二十四條

(請求之合併)

一、不論管轄法院為何，均得在司法上訴中一併提出下列請求：

a) 原本不應作出被撤銷又或宣告無效或法律上不存在之行政行為，而應作出內容受羈束之另一行政行為者，提出要求命令作出依法應作之行政行為之請求；

...

上述合併請求明顯不符合《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a) 項的法定前提，原因是並不存在“應作出內容受羈束之另一行政行為”。

首先，並沒有任何法律規定澳門地圖繪製暨地籍局局長(並非本案之當事人)有法定義務須將地籍圖編號 3854/1992 送交物業登記局，以便該局根據《物業登記法典》第 81 條之規定，依職權在土地編號 6150 的物業登記上更新相關四至位置資料，以和地籍圖的位置資料相吻合。

相反，如前所述，雖然認定了澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出的地籍圖更正是無效的，但這一決定並不妨礙其行使第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款所賦予的權能，向具權限法院聲請司法更正。倘有關訴訟獲判勝訴，被訴實體亦可再次作出相同內容的新行為。

另一方面，應在起訴狀中作出所有的訴訟請求。《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款明確規定司法上訴人在非強制陳述中可以就其請求陳述嗣後知悉之有關其請求之新依據，或明確縮減有關其請求之依據。申言之，並不容許提出新的訴訟請求。

在行政訴訟中同樣適用《民事訴訟法典》第 212 條所規定的訴訟程序恆定原則。根據有關原則，傳喚被告後，訴訟程序在人、請求及訴因方面均應維持不變，但屬法律規定可改變之情況除外。

由此可見，司法上訴人的做法明顯違反了上述訴訟程序恆定原則。
基於此，我們不接納該合併請求。

*

五.決定

綜上所述，裁決如下：

- 判處本司法上訴成立，宣告被訴行為無效。
- 不接納司法上訴人提出的合併要求。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

司法上訴人須就合併請求不被接納支付 5UC 的司法費。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2021 年 02 月 25 日

何偉寧

唐曉峰

李宏信

*

米萬英