

Processo n.º 71/2017

Recurso Civil

Recorrente: A

Recorrida: B

Data da conferência: 10 de Janeiro de 2018

Juízes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro
de Lima

Assuntos: - Competência

SUMÁRIO

Tem a natureza civil a relação jurídica estabelecida entre a sociedade adquirente dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos terrenos e as sociedades transmitentes desses mesmos direitos, pelo que é competente o Tribunal Judicial de Base, e não o Tribunal Administrativo, para conhecer da acção proposta pela sociedade adquirente contra as transmitentes com vista à restituição do preço pago pela transmissão dos direitos e à indemnização pelas benfeitorias realizadas nos terrenos.

A Relatora,
Song Man Lei

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

I - Relatório

B, melhor identificada nos autos, intentou no Tribunal Judicial de Base uma acção declarativa de condenação sob a forma de processo comum ordinário contra C (1.^a Ré), Região Administrativa Especial de Macau (2.^a Ré), D (3.^a Ré), A (4.^a Ré) e E (5.^a Ré), pedindo:

(i) a condenação de 1.^a Ré no pagamento, à Autora, de MOP77.367.609,00, a título de restituição do preço pago pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 1c, situado na ilha de Taipa, junto à Avenida Wai Long e Estrada da Ponte Cabrita, acrescido dos juros moratórios vencidos à taxa legal de 9,75% desde a data de 16 de Agosto de 2012, os quais, em 22 de Julho de 2015, se cifram em MOP22.113.358,38, e dos juros vincendos à referida taxa desde 22 de Julho de 2015 até integral e efectivo pagamento;

(ii) a condenação de 2.^a a 5.^a Rés no pagamento solidário, à Autora, de MOP1.290.632.391,00, a título de restituição do preço pago pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos Lotes 2, 3, 4 e 5, situados na ilha de Taipa, junto à Avenida Wai Long e Estrada da Ponte Cabrita, acrescido dos juros moratórios vencidos à taxa legal de 9,75% desde a data de 16 de Agosto de 2012, os quais, em 22 de

Julho de 2015, se cifram em MOP368.891.025,18, e dos juros vincendos à referida taxa desde 22 de Julho de 2015 até integral e efectivo pagamento;

(iii) a condenação de 1.^a Ré e 2.^a a 5.^a Rés no pagamento de uma indemnização à Autora pelas benfeitorias realizadas pela mesma, respectivamente, nos Lotes 1c e 2, num montante global não inferior a MOP285.792.572,75.

Nas suas contestações, arguíram as 2.^a, 4.^a e 5.^a Rés a incompetência do juízo cível do TJB para decidir o mérito da acção, por entenderem que as questões nela colocadas pertencem à jurisdição administrativa.

Por despacho proferido em 6 de Outubro de 2016, foi o Tribunal Judicial de Base declarado incompetente para conhecer a causa, tendo o Juiz ordenado a remessa dos autos para o Tribunal Administrativo.

Inconformada, recorreu a Autora **B** para o Tribunal de Segunda Instância, que concedeu provimento ao recurso, revogando a decisão recorrida e decidindo que o 1.º Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base é competente para julgar a acção.

Desse Acórdão vem agora recorrer a 4.^a Ré **A** para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. A competência do Tribunal Administrativo para julgar a validade de contratos administrativos e para ordenar o cumprimento dos efeitos da declaração de nulidade ou da anulação de contratos administrativos acha-se

expressamente prevista nas normas constantes dos artigos 30.º, n.º 1 e n.º 2, parágrafo 3, alínea (3), da LBOJ, 165.º do CPA, 97.º e 113.º, n.º 1, do CPAC, *supra* transcritas.

2. *“A competência do tribunal deve ser aferida a partir da arquitectura da relação jurídica em litígio, segundo a versão trazida a juízo pela mão do recorrente, tendo em consideração o pedido e respectiva causa de pedir formulados”* (cf. acórdão do TSI de 12 de Junho de 2014, Processo n.º 159/2014).

3. Os pedidos principais deduzidos pela Recorrida são os de que lhe sejam restituídos os valores que a mesma pagou – como preço – pela aquisição, como arrendatária, dos direitos resultantes da concessão por arrendamento de determinados prédios.

4. O pedido da Recorrida funda-se constitutivamente na nulidade dos Despachos do Chefe do Executivo de 17 de Março de 2006, (sic) *“que haviam autorizado a transmissão dos Lotes para a Autora [ora Recorrida]”* (cf. artigo 28.º da Petição Inicial), bem como dos (sic) *“Contratos de Concessão”*, definidos no artigo 18.º da Petição Inicial como os (sic) *“contratos de concessão para a transmissão dos direitos sobre os Lotes”*.

5. Tais contratos têm por objecto, por um lado, a alteração das condições objectivas das concessões por arrendamento de cinco lotes de terreno e, por outro, a transmissão da posição contratuais das arrendatárias originárias para a Recorrida.

6. Tal como é factual e juridicamente óbvio, a RAEM é parte nesses mesmos contratos, não como sócia de qualquer sociedade de direito privado (tão-pouco, muito menos, ex-sócia) mas, antes, como ente público investido *iure publicum* no poder monopolístico de autorizar a modificação objectiva e subjectiva das originárias concessões.

7. É unânime que o artigo 165.º do Código de Procedimento Administrativo não esgota a definição de contrato administrativo, e que o mesmo desloca o problema da qualificação para o campo da delimitação da relação administrativa.

8. Ainda assim, há duas conclusões essenciais que daquele preceito se extraem: (i) o contrato administrativo é um acordo de vontades em que uma das partes é a Administração, e não um acto unilateral praticado por esta; (ii) tem natureza de contrato administrativo, não apenas aquele que tem por objecto a constituição de uma relação administrativa, mas também o que a modifica ou extingue.

9. Não é questionável, nem se acha questionado por qualquer das partes nestes autos (sendo, aliás, expressamente reconhecido pela Recorrida e pelo acórdão recorrido), que os contratos de concessão por arrendamento de prédios integrados no domínio privado da RAEM são contratos administrativos, constitutivos de uma relação jurídica administrativa;

10. É, outrossim, inquestionável, e também não se acha questionado por qualquer das partes nos presentes Autos, que os contratos pelos quais a

Recorrida foi investida na posição de concessionária são contratos que modificaram, objectiva e subjectivamente, os originários contratos de concessão.

11. Os originários contratos de concessão – aqueles em que foram partes as sociedades de que a ora Recorrente foi sócia – são contratos administrativos; e os contratos pelos quais as respectivas condições foram alteradas e pelos quais a posição de arrendatário foi cedida são-no identicamente, e pelas mesmas razões legais e doutrinárias de caracterização como contratos administrativos.

12. A solução inexplicavelmente perfilhada pelo Tribunal *a quo* – de qualificar a revisão das concessões e a sua transmissão como obra de contratos de direito privado – não se mostra justificada ou aceitável à luz de qualquer dos critérios mobilizáveis para a qualificação dos contratos à luz do artigo 165.º do CPA.

13. Desde logo o critério estatutário: os contratos *sub judice* são regidos pelo direito administrativo, seja na parte em que têm por objecto a transmissão a favor da ora Recorrida dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos referidos lotes de terreno, com a autorização da RAEM – conforme regulado no artigo 153.º (sob a epígrafe “*Transmissão inter vivos*”) e seguintes da Lei 6/80/M, de 5 de Julho (a *Lei de Terras*), seja na parte em que se procede a revisão dos termos e condições das concessões originárias – ao abrigo do preceituado no artigo 107.º do mesmo diploma (sob a epígrafe “*Alteração de finalidade e modificação de*

aproveitamento”).

14. Mas também pelo critério do objecto, quer por referência ao seu objecto mediato (os contratos dos autos têm por objecto mediato a concessão por arrendamento de lotes de terrenos *quid* sobre que incidem os efeitos do negócio), quer ao objecto imediato ou efeitos jurídicos (a transmissão dos direitos e obrigações resultantes dessas concessões da esfera das sociedades transmitentes para a da Recorrida, sob condição da sua prévia autorização pela Administração, e, por outro, a revisão desses mesmos direitos e obrigações).

15. Face à identidade dos respectivos sujeitos e objecto (considerado nos termos imediatamente antes descritos), a natureza jurídico-administrativa de contratos que modificam contratos de concessão, é tão inequívoca quanto a dos contratos modificados.

16. É irrelevante circunstância de alguns dos referidos efeitos serem (em abstracto) concebíveis também no domínio do direito privado, pois que, quando o acordo de vontades alcançado entre as partes versa, e tem como efeito, a transmissão da situação jurídica decorrente de concessões atribuídas ao abrigo da Lei de Terras e / ou a sua modificação, então o mesmo não é concebível fora do contexto de uma actuação da Administração, intervindo nessa qualidade de ente público, nem fora da disciplina da Lei de Terras (em particular os artigos 153.º e seguintes e / ou 107.º da Lei 6/80/M, de 5 de Julho).

17. Mais simplesmente, o negócio celebrado entre as sociedades transmitentes, por um lado, a Recorrida, por outro, e a RAEM, por último, não é um contrato de direito privado porque o mesmo tem por objecto a posição jurídica das sociedades transmitentes num contrato administrativo;

18. Mesmo a qualificar-se o contrato de transmissão e / ou revisão das concessões como *contrato com objecto passível de contrato privado*, a sua natureza administrativa decorreria, em qualquer caso, (sic) “*da estipulação adicional pelas partes de cláusulas suplementares que apenas sejam concebíveis numa relação jurídica em que pelo menos uma das partes seja a Administração intervindo nessa qualidade*” (por convocação do critério estatutário), para demonstração do que *in caso* basta fazer referência, por exemplo, (i) à cláusula de declaração de caducidade da concessão, com reversão do terreno a favor da RAEM (Cláusula décima segunda) ou (ii) à cláusula de revisão periódica unilateral das rendas (Cláusula Quarta, parágrafo 2), mas, ainda, a todos os poderes de autoridade em que a RAEM se acha investida, nos termos da *Lei de Terras* relativos à cessação da concessão (cf. designadamente, os artigos 110.º, 129.º e 167.º), característicos da posição da Administração enquanto tal, e não como mero contraente de direito privado.

19. A consideração pelo Tribunal *a quo* da circunstância de a Recorrida não pedir a restituição do prémio da concessão pago à RAEM, mas, apenas, do preço pago às sociedades transmitentes, é irrelevante para a questão da competência, pois não se admite que a natureza cível ou

administrativa do negócio jurídico dependa dos efeitos que um dos contraentes pretenda assacar à respectiva invalidade.

20. São, do mesmo modo, irrelevantes as considerações tecidas pelo acórdão recorrido quanto à posição jurídica em que a RAEM se acha (pretensamente) intimada para estes autos: o acórdão recorrido confunde a questão da competência *ratione materiae*, com a questão da legitimidade *ad /item*.

21. Mesmo que a RAEM não tivesse sido sócia das sociedades transmitentes, e, por conseguinte, não fosse titular da qualidade em que se acha demandada nos presentes autos (a de ex-sócia daquelas sociedades), ainda assim (i) teria sido parte nos contratos de modificação das concessões, (ii) teria sido chamada a autorizar a transmissão e a revisão das mesmas para a Recorrida e (iii) teria continuado a dispor de todos os poderes de autoridade de que fez uso (e.g., o de declarar, como fez, a nulidade dos actos do Chefe do Executivo).

22. Mesmo que os efeitos da declaração de nulidade sejam os regulados pela lei civil, aquilo de que se trata é ainda, e em qualquer caso, da extinção, e das consequências repristinatórias da declaração de extinção, da relação contratual jurídico-administrativa.

23. O Tribunal não pode condenar as Rés ao cumprimento das consequências da declaração de nulidade de determinados contratos, sem ajuizar a validade desses mesmos contratos e sem que, justamente, tenha

concluído pela sua nulidade.

24. E o Tribunal não pode fazê-lo pela simples razão de que tal não é juridicamente possível: impor condenatoriamente as consequências da declaração de invalidade sem que tal invalidade seja reconhecida e declarada constitui uma contradição nos termos, uma afirmação sem sentido.

25. O Tribunal que condene à reconstituição *in pristinum* tem de, por sentença (também) constitutiva, julgar e declarar a invalidade do contrato de que se trata.

26. A questão da validade do contrato não é uma questão incidental relativamente à questão dos efeitos, e à da condenação no cumprimento dos efeitos, da dita declaração de invalidade sendo, antes, a questão principal.

27. Tal não é prejudicado nem diminuído, nem pela circunstância de que a nulidade opere *ipso iure*, sem necessidade de declaração, nem pela circunstância de que a mesma possa ser conhecida e declarada pela própria administração.

28. Lê-se no acórdão recorrido que (sic) “*Por outro lado, é consabido que a nulidade é de conhecimento oficioso e pode ser declarada por qualquer tribunal, cuja intervenção é meramente declarativa, limitando-se a comprovar a existência da nulidade, uma vez que a nulidade opera ipso jure.*”

29. A este respeito, como tem demonstrado a doutrina, o n.º 2 do

artigo 123.º do Código de Procedimento Administrativo diz mais do que queria dizer.

30. Não é qualquer tribunal que pode declarar a invalidade com força obrigatória geral. Só o Tribunal Administrativo ou o TSJ têm competência para conhecer da invalidade dos actos administrativos. O que acontece é que os outros tribunais nas causas da sua competência podem não aplicar actos administrativos que julguem ser ilegais. Mas tal decisão não faz caso julgado com eficácia erga omnes sobre a invalidade do acto.

31. Sendo verdade que os tribunais podem conhecer oficiosamente das nulidades, é também verdade que tal carácter oficioso não se sobrepõe às, nem pretere as, regras de competência dos tribunais em razão da matéria.

32. Da susceptibilidade de conhecimento da nulidade pela própria Administração resulta que esta não tenha de aguardar por uma pronúncia judicial prévia. Mas apenas isso.

33. A posição defendida pela ora Recorrida nas alegações que apresentou junto do Tribunal de Segunda Instância – mas que, há que reconhecê-lo, não parece ter sido seguida, nesta parte, por aquele Venerando Tribunal, a ser aceite, levaria a consequências legalmente incongruentes e desprovidas de justificação jurídico-sistemática no ordenamento jurídico da RAEM.

34. A possibilidade de as decisões da Administração constituírem

decisões com efeito de caso julgado / caso decidido perante os tribunais constitui não só uma flagrante violação do princípio da separação de poderes, como, ainda, uma violação da vinculação exclusiva dos tribunais à lei, com o consequente efeito de eliminação do princípio do primado da Lei.

35. É inevitável a conclusão de que, *in casu*, a jurisdição competente – *rectius*, os Tribunais exclusivamente competentes – para o conhecimento e decisão dos Autos é a jurisdição administrativa, e os Tribunais que na mesma se integram no quadro da organização judiciária vigente.

Contra-alegou a Autora B, entendendo que se deve julgar improcedente o recurso, com as devidas consequências legais.

II - Direito

Trata-se de saber qual é o tribunal competente para conhecer da acção declarativa de condenação intentada pela B contra as Rés para restituição do preço pago pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos Lotes em causa bem como indemnização pelas benfeitorias neles já realizadas, se é competente o Juízo Cível do TJB, como se decidiu no acórdão ora recorrido, ou o Tribunal Administrativo, tal como entendeu a decisão de 1.^a instância.

Ora, as competências dos Juízos Cíveis do Tribunal Judicial de Base e do Tribunal Administrativo são reguladas respectivamente nos art.ºs 28.º e 30.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (“LBOJ”).

“Competem aos Juízos Cíveis as causas de natureza cível que não sejam da competência de outros juízos, bem como as causas de outra natureza que não caibam na competência de outros juízos ou tribunais, incluindo todos os seus incidentes e questões” – art.º 28.º da LSOJ.

O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras, sendo que no âmbito do contencioso administrativo compete a este tribunal conhecer “das acções sobre contratos administrativos” – art.º 30, n.ºs 1 e 2, al. 3), III) da LBOJ.

E ainda nos termos do n.º 1 do art.º 113.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, “a acção sobre contratos administrativos tem por finalidade dirimir os litígios sobre interpretação, validade ou execução dos contratos, incluindo a efectivação de responsabilidade civil contratual”.

Afigura-se-nos que, quando aqui se fala na “interpretação, validade ou execução dos contratos”, o que se quer dizer na realidade é interpretação, validade ou execução das “cláusulas contratuais”.

O objecto da acção sobre contratos administrativos “é, primacialmente, constituído pelas cláusulas do contrato (interpretação, validade e execução), de cujas dúvidas se pretende a superação, cuja

validade se pretende acometer e cuja execução se visa impor ou afastar, com ou sem possibilidade de efectivar a responsabilidade contratual”.¹

Ao abrigo do disposto no art.º 13.º do Código de Processo Civil, a competência do tribunal fixa-se no momento em que a acção se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto e de direito que ocorram posteriormente, excepto disposições em contrário. E em caso de modificação relevante da competência, o juiz ordena oficiosamente a remessa do processo pendente ao tribunal competente.

E a jurisprudência tem entendido que “a competência do tribunal deve ser aferida a partir da arquitectura da relação jurídica em litígio segundo a versão trazida a juízo pela mão do recorrente, tendo em consideração o pedido e respectiva causa de pedir formulados”.²

Vamos ver qual é a relação jurídica material controvertida que está em causa nos presentes autos.

Na sua petição inicial, a Autora fez consignar expressamente que “A RAEM, a D, a A e a E – respectivamente, 2.ª, 3.ª, 4.ª e 5.ª Rés – são demandadas na presente acção na qualidade de ex-Sócias das sociedades comerciais já extintas, por encerramento da liquidação: (i) F, (ii) G, (iii) H

¹ José Cândido de Pinho, *Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*, 2015, p. 237 e 238.

² Ac. do TSI, de 27 de Fevereiro de 2014, Proc. n.º 441/2013.

e (iv) I” (ponto 6.^a da petição).

E alega ainda os seguintes factos:

16.º

Desde 15 de Novembro de 1999 que as sociedades C (1.^a Ré), F, G, H e I (adiante designadas por “Sociedades Transmitentes”) eram titulares dos direitos resultantes das concessões, por arrendamento, respectivamente, dos Lotes 1c, 2, 3, 4 e 5, situados na ilha da Taipa, junto à Avenida Wai Long e Estrada da Ponte Cabrita, descritos na Conservatória do Registo Predial, respectivamente, sob os n.ºs XXXXX, XXXXX, XXXXX, XXXXX e XXXXX (doravante designados por o “Lotes”).

17.º

Por requerimento dirigido ao então Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, datado de 16 de Fevereiro de 2006, as Sociedades Transmitentes requereram a transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, dos Lotes (adiante abreviadamente designados por “direitos sobre os Lotes”) a favor da ora Autora.

18.º

A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (“DSSOPT”) elaborou, então, as minutas dos contratos de concessão para a transmissão dos direitos sobre os Lotes, tendo a ora Autora e as

Sociedades Transmitedentes aceitado os termos de tais contratos, por declarações apresentadas em 9 de Março de 2006 e 13 de Março de 2006, respectivamente (doravante designados por “Contratos de Concessão”).

19.º

Em 16 de Março de 2006, a Comissão de Terras emitiu os Pareceres n.ºs XX/2006, XX/2006, XX/2006, XX/2006 e XX/2006, todos em sentido favorável ao deferimento do pedido para a transmissão dos direitos sobre os Lotes e à revisão dos Contratos de Concessão.

20.º

Os referidos Pareceres foram homologados por Despachos de Sua Excelência o Chefe do Executivo, datados de 17 de Março de 2006 (doravante designados por “Despachos do CE de XX.X.06”), conforme Despachos n.º XX/2006, XX/2006, XX/2006, XX/2006 e XX/2006 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (“SOPT”), publicados no Boletim Oficial da RAEM n.º XX, II Série, de X de X de 2006.

21.º

Nos termos do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º XX/2006, do SOPT, celebrado entre a ora Autora e a sociedade C (1.ª Ré), a primeira pagou à segunda um preço de MOP77.367.609,00 (setenta e sete milhões trezentas e sessenta e sete mil seiscentas e nove patacas) pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 1c, melhor identificado supra

22.º

Nos termos do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º XX/2006, do SOPT, celebrado entre a ora Autora e a sociedade F, a primeira pagou à segunda um preço de MOP232.102.828,00 (duzentos e trinta e dois milhões cento e duas mil oitocentas e vinte e oito patacas) pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 2, melhor identificado supra.

23.º

Nos termos do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º XX/2006, do SOPT, celebrado entre a ora Autora e a sociedade G, a primeira pagou à segunda um preço de MOP289.542.416,00 (duzentos e oitenta e nove milhões quinhentas e quarenta e duas mil quatrocentas e dezasseis patacas) pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 3, melhor identificado supra.

24.º

Nos termos do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º XX/2006, do SOPT, celebrado entre a ora Autora e a sociedade H, a primeira pagou à segunda um preço de MOP239.136.247,00 (duzentos e trinta e nove milhões cento e trinta e seis mil duzentas e quarenta e sete patacas) pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 4, melhor identificado supra.

E, por fim,

25.º

Nos termos do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º XX/2006, do SOPT, celebrado entre a ora Autora e a sociedade I, a primeira pagou à segunda um preço de MOP529.850.900,00 (quinhentos e vinte e nove milhões oitocentas e cinquenta mil e novecentas patacas) pela transmissão dos direitos resultantes da concessão, por arrendamento, do Lote 5, melhor identificado supra.

Assim,

26.º

A Autora pagou às Sociedades Transmitedoras um preço total de MOP1.368.000.000,00 (mil trezentos e sessenta e oito milhões de patacas) pela transmissão dos direitos sobre os Lotes.

Posteriormente,

27.º

A Autora registou a seu favor, pela inscrição n.º XXXXXG, a aquisição dos direitos sobre os Lotes.

28.º

Por Despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo, de 8 de Agosto de 2012, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º XX, II Série, de XX de X de 2012 (doravante designado por “Despacho do CE de X.X.12”), foi declarada a nulidade (i) dos Despachos do CE de XX.X.06, que haviam

autorizado a transmissão dos Lotes para a Autora, bem como (ii) dos respectivos Contratos de concessão.

29.º

Na mesma data da publicação do despacho referido no artigo anterior – 15 de Agosto de 2012 –, foi averbada, junto da Conservatória do Registo Predial, a nulidade dos direitos resultantes da concessão por arrendamento dos Lotes, e, conseqüentemente, cancelada a sua inscrição a favor da ora Autora, tendo os direitos sobre os Lotes passado a estar novamente registados a favor das Sociedades Transmitedentes.

Ou seja,

30.º

No dia 15 de Agosto de 2012, os direitos sobre os Lotes reverteram para as Sociedades Transmitedentes, por força da nulidade dos Despachos do CE de XX.X.06 e dos Contratos de Concessão.

31.º

Uma vez que, conforme supra alegado, as sociedades F, G, H e I foram extintas, por encerramento da liquidação, em 26 de Junho de 2009,

32.º

Os direitos sobre os Lotes passaram a ser, na data de 15 de Agosto de 2012 – i.e., na data em que tais direitos foram novamente registados a favor das Sociedades Transmitedentes –, um activo superveniente das 2.^a a 5.^a

Rés, desconhecendo a Autora se as mesmas já procederam, ou não, à partilha do referido activo.

33.º

A partir do cancelamento do registo dos direitos sobre os Lotes a favor da Autora, esta deixou de agir como titular ou beneficiária dos direitos sobre os Lotes.

34.º

Concretamente, a Autora interrompeu de imediato a execução das obras que estavam a ser realizadas nos Lotes, tendo removido dos mesmos, em data que não consegue precisar mas seguramente antes do final de 2012, todos os equipamentos, máquinas, estaleiros e quaisquer outros materiais da obra, mantendo apenas, desde a referida data, um trabalhador nos Lotes, exclusivamente para efeitos de segurança.

35.º

Desde a referida data – 15 de Agosto de 2012 –, o domínio material dos Lotes só não foi restituído pela Autora por nunca ter sido reclamado por qualquer pessoa ou entidade, designadamente pelas titulares dos direitos sobre os Lotes.

36.º

No dia 29 de Maio de 2015, a Autora enviou cartas registadas com aviso de recepção para cada uma das Rés, interpelando-as para a

restituição do preço pago pela transmissão dos direitos sobre os Lotes, acrescido dos respectivos juros de mora.

37.º

Até à presente data, o preço pago pela transmissão dos direitos sobre os Lotes não foi ainda, sequer parcialmente, restituído à Autora.

Em face dos factos acima transcritos, e ainda dos outros também por si alegados, a Autora concluiu que, por aplicação do regime geral dos efeitos da nulidade dos negócios jurídicos previsto no artigo 282.º do Código Civil e por força da nulidade dos contratos de concessão de terrenos, as Rés se constituíram na obrigação de lhe restituir tudo o que a mesma prestou, designadamente o preço pago pela transmissão dos direitos sobre os Lotes e as benfeitorias que neles efectuaram, tendo pedido, subsidiariamente, que tais valores lhe sejam pagos a título de enriquecimento sem causa.

Resumindo, decorre da petição inicial apresentada pela Autora que, pela declaração de nulidade dos Despachos do Chefe do Executivo de XX.X.06, que haviam autorizado a transmissão dos Lotes para a Autora, bem como dos respectivos Contratos de Concessão, a Autora perdeu os direitos sobre tais Lotes que tinha adquirido, que passaram a estar novamente registados a favor das aludidas sociedades transmitentes, razão porque pediu a restituição do preço que pagara para aquisição desses

direitos bem como a indemnização pelas benfeitoras feitas nos Lotes.

A relação jurídica controvertida estabelece-se entre a Autora e as sociedades transmitentes, tendo a Autora pago a estas sociedades os respectivos preços pela transmissão desses direitos.

E uma vez que já se encontram extintas tais sociedades, com excepção de 1.^a Ré C, a Autora passou a intentar acção contra as ex-sócias das sociedades extintas (2.^a a 4.^a Rés).

Se não houvesse extinção das sociedades transmitentes, a acção iria ser intentada contra as mesmas sociedades, tal como aconteceu no caso da 1.^a Ré C, sendo que as 2.^a a 4.^a Rés não iriam ser chamadas a responder no tribunal.

Afigura-se-nos clara a natureza civil, e não administrativa, da relação jurídica em questão, independentemente da discussão sobre a natureza administrativa dos contratos de transmissão dos direitos resultantes da concessão dos terrenos.

A relação jurídica administrativa é uma “relação regulada por normas jurídicas dirigidas a uma entidade pública enquanto tal (enquanto titular de funções públicas), disciplinando a sua actuação em termos específicos através da atribuição de *poderes ou deveres especiais*; relação essa que reflecte os poderes de autoridade ou as *restrições de interesse público* da Administração ou que atribui *direitos* ou impõe *deveres públicos* aos particulares perante esta. Como tal, para estarmos perante uma relação

jurídica administrativa pelo menos um dos sujeitos tem de actuar nas vestes de autoridade pública, investido de poderes de *imperium* com vista à realização do interesse público”.³

Ora, são precisamente as faladas vestes de autoridade pública, em que actua uma das partes da relação jurídica controvertida, que estão em falta nos presentes autos.

Evidentemente não actuam assim as sociedades transmitentes nem a RAEM, cuja intervenção na acção dos presentes autos foi chamada porque é ex-sócia das sociedades transmitentes.

Não se pode ignorar que, pese embora a sua origem nos contratos de concessão dos terrenos, os contratos de transmissão dos direitos resultantes da concessão dos terrenos têm as características próprias, pois a Administração intervém como entidade que autorizou a transmissão dos direitos (autorização esta que se mostra necessária para efeito de transmissão), e não como parte da relação jurídica controvertida em causa, relação essa que se estabelece entre as sociedades transmitentes e a Autora.

Daí que não permite concluir pela natureza administrativa da relação jurídica em questão.

Por outro lado, também não está em causa uma acção sobre contratos administrativos, cuja finalidade está prevista no n.º 1 do art.º 113.º do CPAC, uma vez que, rigorosamente, não foi posta em discussão a

³ José Eduardo Figueiredo Dias, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, 1.ª Reimpressão, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2009, p. 310.

interpretação, validade ou execução das cláusulas contratuais, dado que se está perante uma nulidade derivada dos contratos, que não tem nada a ver com as cláusulas contratuais.

Tal como se refere no acórdão deste TUI, proferido em 22 de Junho de 2016 e no Proc. n.º 76/2015, *“Quanto à invalidade do contrato administrativo, convém distinguir as seguintes situações: o contrato é nulo em consequência da nulidade das suas cláusulas contratuais; o contrato padece de nulidade derivada, porque é nulo o acto administrativo de que tenha dependido a sua celebração, nos termos do n.º 1 do art.º 172.º do CPA.*

Na segunda situação, a nulidade do contrato não tem nada a ver com a interpretação ou a validade das cláusulas contratuais, não estando em causa o sentido ou conteúdo do contrato. A nulidade do contrato determina-se com o mesmo vício do próprio acto administrativo que permite a celebração do contrato.”

Assim sendo, falece o pressuposto da tese da recorrente que invocou a competência do Tribunal Administrativo para conhecer da acção “sobre contratos administrativos”.

Quanto à questão da nulidade dos contratos, que constitui pressuposto do pedido formulado pela Autora, e mesmo que reclame a intervenção dum tribunal para a sua declaração, afigura-se-nos que se deve

acolher a tese do tribunal recorrido, no sentido de considerá-la como uma questão prejudicial nos termos do art.º 27.º do CPC, que não determina a incompetência do Tribunal Judicial de Base para apreciação da questão principal, isto é, se as Rés têm ou não a obrigação de restituir os preços já pagos pela Autora pela transmissão dos direitos resultantes da concessão e de indemnizar as benfeitorias alegadamente já realizadas pela Autora nos terrenos.

Concluindo, é de declarar o Tribunal Judicial de Base, e não o Tribunal Administrativo, competente para conhecer da acção proposta pela Autora, ora recorrida.

III - Decisão

Face ao expendido, acordam em julgar improcedente o recurso.

Custas pela recorrente.

Macau, 10 de Janeiro de 2018

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima