

Processo nº 551/2023

(Autos de Recurso Jurisdicional em Matéria Administrativa)

Data: **16 de Novembro de 2023**

Recorrente: **Companhia de A Macau, Limitada**

Recorrida: **Região Administrativa Especial de Macau**

*

ACORDAM OS JUÍZES DO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I. RELATÓRIO

Companhia de A Macau, Limitada, com os demais sinais dos autos,

veio instaurar acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual contra,

Região Administrativa Especial de Macau, também, com os demais sinais dos autos,

pedindo que seja a acção julgada procedente e a Ré condenada no pagamento do montante de MOP3.233.894,00 e a quantia indemnizatória a liquidar na execução da sentença.

Proferida sentença, foi julgada procedente a excepção

peremptória da prescrição, com a absolvição da Ré dos pedidos formulados pela Autora.

Não se conformando com a decisão proferida veio a Autora recorrer da mesma, apresentando as seguintes conclusões:

- A. O tribunal recorrido deu por assente que a recorrente já estava ciente do facto constitutivo da responsabilidade civil extracontratual em 17/05/2015 (ou seja, a data de prescrição do arrendamento do terreno em causa), devendo então o prazo ficar prescrito 3 anos depois de 17/07/2015 (*sic* – *N. da T.*), ou seja, em 17/07/2018 (*sic* – *N. da T.*). Julgou então procedente a excepção peremptória levantada pela recorrida, rejeitando todos os pedidos processuais da recorrente.
- B. Tal como referiam os Meritíssimos Ex-Juízes do TSI da RAEM Dr.º João Gil de Oliveira e Dr.º José Cândido de Pinho, ao analisar a existência ou não de dano efectivo, deve-se considerar se as circunstâncias futuras exercerão influência sobre a emergência de danos.
- C. Só quando o facto danoso gerou um dano efectivo e ocasionou o direito de indemnização é que se começa a contagem da prescrição.
- D. Na opinião da recorrente, o dano que ela sofreu emergiu do despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade previsto pelo art.º 167.º da Lei n.º 10/2013 – Lei de terras.

- E. Servem de referência os acórdãos n.º 55/2016 e n.º 28/2017 do TUI, segundo os quais o despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade não se deve ser visto como acto de mera declaração, antes determina a extinção da relação jurídica contratual estabelecida entre a Administração e a concessionária no contrato de concessão.
- F. Foi pela “série de actos culposos e de omissões” da autoria de recorrida referidos na petição inicial que a recorrente não conseguiu proceder ao aproveitamento do terreno concedido dentro do prazo de arrendamento, enquanto o dano sofrido pela recorrente efectivou-se só a partir do despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade.
- G. Enquanto a “declaração da caducidade da concessão” acima referida, ou seja, as consequências da caducidade, só causou à recorrente o dano produzido pela declaração da caducidade da concessão no momento em que o Chefe do Executivo declarou caduca a concessão, transformando o dano presumido num dano real e efectivo.
- H. De facto, a recorrente tomou conhecimento da efectivação do dano só em 04/05/2016, quando o despacho acima referido foi publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, Número 18, II Série.
- I. A recorrente já recorreu contenciosamente ao TSI e ao TUI da

decisão de caducidade da concessão. O TUI proferiu a decisão final de decaimento em 06/05/2020.

- J. Portanto, antes da interposição do recurso contencioso do despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade da concessão do terreno e do trânsito em julgado da sentença, não se podia instaurar acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual resultante do dano causado pelo acto.
- K. A partir de 04/05/2016, para a recorrente, o procedimento administrativo capaz de afastar o dano era, depois da publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, Número 18, II Série em 04/05/2016 do despacho do Chefe do Executivo, recorrer contenciosamente do acto administrativo.
- L. O acórdão n.º 265/2020 do TSI também indica que só através do acto de declaração da caducidade do contrato de concessão é que se veio a tomar conhecimento dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual e da pessoa do responsável.
- M. Portanto, só quando a recorrente tomou conhecimento subjectivo do dano causado pela declaração da caducidade da concessão por parte do Chefe do Executivo é que se provocou o dano. Então, para evitar a verificação do dano, recorreu contenciosamente.
- N. Portanto, aplicando-se o art.º 6.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, em 17/07/2020 instaurou o presente processo. Então ainda não tinha decorrido o prazo para pedir indemnização. Não eram

rejeitáveis os pedidos processuais pela excepção de prescrição.

- O. Nos casos de não conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo de arrendamento não imputável ao concessionário, a Administração tem sempre adoptado a seguinte maneira: expirado o prazo de arrendamento, declara-se caduca a concessão; então o terreno concede-se de novo ao concessionário. A RAEM assina um novo contrato de concessão com o concessionário, com o pagamento de prémio de concessão de terras ajustado.
- P. O caso acima referido é verificável nos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 89/2007 e n.º 8/2009. Ambos apontava para a solução adoptada no passado de primeiro declarar caduca a concessão para depois proceder à nova concessão à concessionária.
- Q. Com base nos despachos acima referidos, a recorrente podia esperar justificadamente que a Administração viesse de novo a conceder-lhe o terreno aqui em discussão para projectos de desenvolvimento no próprio momento da declaração de caducidade do contrato de concessão.
- R. No entanto, no caso do terreno cá em apreço, o único despacho do Chefe do Executivo foi de mera declaração de caducidade da concessão do terreno, sem ao mesmo tempo voltar a conceder o terreno à recorrente.
- S. Só quando o despacho do Chefe do Executivo acima referido foi

publicado no BO da RAEM é que a recorrente tomou conhecimento de que não podia continuar a desenvolver o terreno concedido em questão. O dano efectivou-se só naquele momento.

- T. Em seguida, a recorrente recorreu contenciosamente do despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade. Portanto, o prazo decorreu só 6 meses depois do trânsito em julgado da decisão final do TUI sobre o recurso contencioso.
- U. Como a recorrente tomou conhecimento dos pressupostos da responsabilidade civil só aquando da publicação do despacho do Chefe do Executivo de declaração de caducidade, incluindo conhecer a efectivação do dano, com a interposição do recurso contencioso do acto administrativo; e como o TUI proferiu a decisão final só em 06/05/2020, ainda não decorreu o prazo para pedir indemnização. Pedia-se ao Mm.º Juiz revogar a decisão recorrida, que indeferiu a indemnização pedida pela recorrente pela “expiração do prazo”, rejeitando-lhe os pedidos processuais apresentados contra a recorrida.
- V. Na decisão recorrida, frisava-se repetidamente que objectivamente falando, em 17/05/2015 a recorrente tomou conhecimento do “facto constitutivo” do direito de assinalar o dano. Não chegou, porém, a apresentar o pedido de indemnização contra a recorrida antes da “expiração do prazo”.
- W. Em 02/06/2016, a recorrente recorreu contenciosamente ao TSI do

despacho de declaração de caducidade da concessão e solicitou citar o Chefe do Executivo para contestação.

- X. Proferiu-se a decisão sobre o recurso contencioso em 14/11/2019. A recorrente recorreu ao TUI e a decisão final foi proferida em 06/05/2020.
- Y. Se o caso da recorrente tivesse sido como o referido na sentença referida, segundo a qual já tinha tomado conhecimento da aquisição do direito à indemnização pelo dano causado pela recorrida uma vez decorrido o prazo de arrendamento de 25 anos, então o seu recurso contencioso interposto do despacho de declaração de caducidade significava, directa ou indirectamente, que a recorrente fazia tudo ao seu alcance para evitar a verificação do dano, ao mesmo tempo era indicador da sua intenção de exercer o seu direito de exigir a indemnização subsequentemente mediante a revogação do acto administrativo de declaração de caducidade. Nos termos do art.º 315.º, n.º 1 do CC, a contagem da prescrição para pedir indemnização interrompeu-se.
- Z. Segundo indicava o Supremo Tribunal Administrativo de Portugal no acórdão n.º 047353 de 24/04/2002: *«há que considerar que a dedução do recurso é idónea a permitir que, na acção de indemnização que se lhe siga, se discuta a reparação de todos os danos relacionados com o acto impugnado, pelo que o recurso haverá de influir na contagem do prazo prescricional do direito a*

indemnização por tais danos. (...) entre o recurso interposto de um acto e a acção de indemnização por danos dele decorrentes, não pode duvidar-se que aquele que impugne o acto mostra, «ipso facto», a vontade de acometer judicialmente o que, em sede de responsabilidade civil, constitui uma acção ilícita e culposa; sendo assim, o recurso inclina-se naturalmente à determinação de vários dos elementos essenciais da responsabilidade civil, pelo que pode ser encarado como um passo preliminar de um futuro exercício do direito a indemnização. (...) Donde se vê que a notificação de que o recurso foi interposto envolve a comunicação, indirecta mas capaz, de que o recorrente quer extrair da anulação do acto efeitos múltiplos – que se estendem às pretensões indemnizatórias que o caso consinta. Portanto, e à luz da regra geral inserta no art.º 323.º, n.º 1, do C. Civil, a notificação da entidade recorrida para responder no recurso de anulação de um acto administrativo interrompe a prescrição do direito de indemnização que se baseie nesse acto.»

- AA. O acórdão n.º 265/2020 do TSI também indica que a interposição do recurso contencioso consubstancia indirectamente a intenção de exercer o direito à indemnização, daí que o prazo prescricional ficou interrompido quando a Administração foi citada.
- BB. Como a recorrente interpôs o recurso contencioso ao TSI em 02/06/2016, mesmo se iniciando a contagem de prescrição da

instauração de acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual resultante do dano causado pelo acto em 17/05/2015, nos termos do art.º 315.º, n.º 2 do CC, a contagem da prescrição para pedir indemnização interrompeu-se em 08/06/2016.

- CC. Na hipótese de provimento do recurso contencioso interposto pela recorrente, a série de actos culposos e de omissões invocada na petição inicial não teria causado qualquer dano.
- DD. Portanto, antes do trânsito em julgado da decisão acima referida, a recorrente não podia interpor acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual resultante do dano causado pelo acto.
- EE. Mesmo dando por assente que a recorrente, tendo tomado conhecimento em 17/05/2015 do seu direito à indemnização pelo dano sofrido, como o recurso contencioso interposto pela recorrente do despacho de declaração de caducidade interrompeu a prescrição em 08/06/2016, o TUI, por sua vez, proferiu a decisão final sobre o recurso contencioso em 06/05/2020 e como se retomou a contagem da prescrição antes interrompida só depois do trânsito em julgado da decisão, no momento em que a presente acção foi instaurada, que era em 17/07/2020, ainda não tinha decorrido o prazo para pedir indemnização.
- FF. Reitera-se que o prazo previsto pelo art.º 491.º, n.º 1 do CC, citado pelo art.º 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M é de 3 anos, não

podendo-se rejeitar a propositura da presente acção pela recorrente em 17/07/2020 pela excepção de prazo decorrido.

- GG. Portanto, dada a interrupção da prescrição, pedia-se ao Mm.º Juiz revogar a sentença que rejeitou à recorrente os pedidos processuais apresentados contra a recorrida pois que já estava “decorrido o prazo” do direito de exigir indemnização pretendida pela recorrente.
- HH. Segundo a sentença recorrida, os factos alegados na petição inicial não constituem responsabilidade civil contratual.
- II. No caso de responsabilidade civil contratual, da violação de um crédito ou de uma obrigação em sentido estrito, nasce o dever de indemnização. A obrigação em sentido estrito inclui o dever de prestação e os acessórios.
- JJ. Diferentemente dos casos de uso ilegítimo dos direitos absolutos como o de direito real de gozo por terceiro, de impedimento ao gozo da coisa, de dano ou de destruição da coisa, a recorrente não ficou prejudicada porque a recorrida efectuou aquelas séries de actos ilícito.
- KK. A construção sobre o terreno concedido pela concessionária do terreno constitui, tanto direito da concessionária como uma das suas obrigações estipuladas no contrato de concessão.
- LL. No presente caso, a recorrente não chegou a cumprir a obrigação contratual de construção do edifício acima referido dentro do prazo

de aproveitamento estabelecido pelo direito e pelo contrato, assumiu então as consequências jurídicas desfavoráveis e os danos.

- MM. O dano sofrido pela recorrente emergiu do vínculo contratual, pelo que é aplicável o regime de responsabilidade civil contratual.
- NN. Como contraparte do contrato de concessão, a recorrida devia ter cumprido o princípio da boa fé. Devia ter procedido de modo honesto, confiável, bem atenta ao interesse da recorrente, cumprido os deveres acessórios exigidos pelo direito.
- OO. A recorrida, como sujeito que estipulou o contato de concessão, estava perfeitamente ciente da necessidade da recorrente de proceder à construção conforme quanto estabelecido no contrato de concessão. Sabia perfeitamente que devia colaborar para que a recorrente cumprisse as suas obrigações.
- PP. A recorrida violou o princípio da boa fé previsto pelo contrato administrativo por não ter promovido tempestivamente a conclusão do Plano de Ordenamento Urbanístico da Zona da Ilha Verde e pela falta de emissão à recorrente do alinhamento das vias, impedindo à recorrente o cumprimento do dever de construir o edifício indicado no contrato de concessão.
- QQ. O dano causado pela caducidade da concessão à recorrente emergiu tanto do incumprimento das obrigações que a recorrida devia ter cumprido nos procedimentos administrativos, como da falta do cumprimento do contrato de concessão e da ofensa aos deveres

acessórios exigidos pelo princípio da boa fé, pelo que são simultaneamente aplicáveis os regimes de responsabilidade civil extracontratual e o de responsabilidade civil contratual. Ou seja, trata-se da concorrência formal dos dois regimes.

RR. Tomando-se como referência o acórdão n.º 4444/03.8TBVIS.C1.S1 do Supremo Tribunal de Justiça, no caso de concorrência formal dos dois regimes de responsabilidade civil, a prejudicada pode escolher aquilo que lhe resulta mais favorável.

SS. No presente caso, como fundamento jurídico de indemnização, a recorrente invocou tanto a responsabilidade civil extracontratual como a responsabilidade civil contratual. No caso de concorrência, não se exclui a efectivação da responsabilidade civil contratual.

TT. Dada a aplicabilidade do regime de responsabilidade civil contratual, quando foi instaurada a presente acção, o prazo para pedir indemnização ainda não estava decorrido. Pedia-se ao Mm.º Juiz revogar a sentença que rejeitou à recorrente os pedidos processuais apresentados contra a recorrida pois que já estava “decorrido o prazo” do direito de exigir indemnização pretendida pela recorrente.

Contra-alegando veio a Ré e agora Recorrida RAEM apresentar as seguintes conclusões:

1. A recorrente interpôs recurso contencioso do aludido despacho do

Chefe do Executivo, o qual foi julgado improcedente pelo acórdão do TUI, proferido no processo n.º 31/2020. Quer dizer que tal despacho do Chefe do Executivo é um acto lícito, que não pode servir de causa de pedir da pretensão da recorrente do direito de indemnização por facto ilícito, nem causaria as perdas por si alegadas, nem tornaria, como alegou a mesma, danos presumidos em danos efectivos.

2. A indemnização descrita e requerida pela recorrente na petição inicial consiste principalmente no prémio alegadamente respeitante ao terreno em questão, e no valor estimado, após liquidação, do edifício hipotético se tal fosse construído no terreno em questão conforme o plano futuro da Administração. Não é difícil constatar que os factos danosos invocados pela recorrente são alguns actos e omissões da recorrida que, a ver da recorrente, conduziram à sua impossibilidade de concluir o aproveitamento do terreno no prazo de concessão. Todos esses factos tiveram lugar na vigência do contrato de concessão do terreno, sendo assim totalmente independentes do facto de o Chefe do Executivo declarar a caducidade da concessão provisória do terreno.
3. É claro que o despacho de declaração de caducidade da concessão do terreno exarado pelo Chefe do Executivo não foi o facto danoso que causou os danos alegados pela recorrente. É também desnecessário estar obcecado com a questão de se saber se o

despacho é meramente declarativo, por a impossibilidade de a recorrente continuar a aproveitar o terreno não deriva do referido despacho do Chefe do Executivo, mas antes do decurso do prazo de arrendamento de 25 anos, e da não apresentação da licença de utilização pela recorrente para fazer prova da conclusão do aproveitamento do terreno.

4. Na verdade, mesmo que o Chefe do Executivo não tivesse declarado a caducidade da concessão provisória do terreno, a concessão não era renovável, de acordo com a lei, pelo decurso do prazo de arrendamento. Pelo que seria igualmente impossível para a recorrente continuar a aproveitar o terreno. Dito de outra forma, os alegados prejuízos ocorreram efectivamente no momento em que findou o prazo de arrendamento do terreno. Além disso, mesmo que o terreno seja novamente concedido a favor da recorrente, isso apenas significa, na melhor das hipóteses, que esta possa aproveitar de novo o terreno para a construção, para venda, de prédios, e talvez consiga obter lucros que cobram as perdas decorrentes da não conclusão do aproveitamento no anterior prazo de arrendamento ou aproveitamento, o que a faria “achar”, do ponto de vista subjectivo ou contabilístico, que não há perdas. Todavia, isso não equivale, a nível jurídico, a que os danos descritos na petição inicial, alegadamente decorrentes das actuações da recorrida na vigência do contrato de concessão, e o correspondente direito indemnizatório,

nunca tenham existido!

5. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 491.º do C. Civil, aplicável ex vi o artigo 6.º, n.º 1 do DL n.º 28/91/M, o direito de indemnização deve ser exercido junto do tribunal no prazo de 3 anos a contar da data em que a recorrente teve ou deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete e da pessoa do responsável. Para efeito de determinar o início do supramencionado prazo prescricional de 3 anos, devemos considerar os factos danosos que, segundo alega a recorrente, efectivamente a lesaram, para procurar apurar quando é que esta teve ou deveria ter tido conhecimento dos danos efectivos que lhe foram causados pelos factos, ou seja, quando é que teve ou deveria ter tido conhecimento de que foi lesada pelos respectivos factos no sentido de não conseguir concluir o aproveitamento do terreno ou não conseguir continuar a aproveitar o mesmo.
6. A recorrente era a concessionária do terreno em escrutínio. Além disso, do teor do pedido formulado em 7 de Maio de 2015 constata-se que ela sabia claramente que o prazo de arrendamento terminaria em 17 de Maio de 2015, e que a concessão era provisória. Acresce que, nunca apresentou a licença de utilização para provar o aproveitamento do terreno. Portanto, deveria ter tido conhecimento do decurso, em 17 de Maio de 2015, do prazo da concessão provisória do terreno, assim como da impossibilidade de continuar a aproveitar tal terreno a partir dessa data.

7. Por conseguinte, a partir do decurso do prazo de arrendamento a recorrente deixou de poder continuar a aproveitar o terreno, tendo já surgido os danos por si invocados. Enquanto concessionária, teve ou deveria ter tido conhecimento, no momento do decurso do prazo de arrendamento, de que possuía o direito de indemnização aqui pretendido. Além disso, estava perfeitamente ciente do decurso do respectivo prazo, e sempre convicta de que os danos por ela sofridos resultaram das actuações da recorrida, isto é, no momento da caducidade da concessão do terreno, sabia claramente que a recorrida era a responsável.
8. A recorrente mencionou alguns casos anteriores relativos à caducidade de concessão de terreno, mas os respectivos factos ocorreram todos antes da entrada em vigor da Lei n.º 10/2013, pelo que em nada são comparáveis com o caso dos presentes autos.
9. A par disso, ao presente processo não são aplicáveis, nem o artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M, nem o artigo 116.º do CPAC, nem o artigo 315.º, n.º 1 do C. Civil.
10. De acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M e artigo 116.º do CPAC¹, tais normas são apenas aplicáveis quando o

¹ Dispõe o artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M que «Se o direito de indemnização resultar da **prática de acto recorrido contenciosamente**, a prescrição que, nos termos do n.º 1, devesse ocorrer em data anterior não terá lugar antes de decorridos 6 meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão.»

Estatui o artigo 116.º do CPAC que «Não pode ser proposta **acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual, por danos causados por acto administrativo** ilícito de que tenha sido interposto recurso contencioso, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão, excepto, quando não tenha sido utilizada a faculdade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º, relativamente a perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso.»

direito de indemnização resulte do acto administrativo contenciosamente recorrido! No caso em apreço, todavia, os danos alegados pela recorrente não foram causados pelo respectivo despacho do Chefe do Executivo, pelo que as normas aqui não são aplicáveis.

11. O mesmo é o caso do artigo 315.º, n.º 1 do C. Civil! A leitura do acórdão n.º 047353 do STA de Portugal², citado pelo TSI, permite constatar, inequivocamente, que tal acórdão limitou-se a dizer(!) (sic) que, se o facto danoso for o acto administrativo impugnado no recurso contencioso, este recurso pode ser interpretado como uma expressão indirecta da intenção de exercício do direito de indemnização por danos causados pelo respectivo acto, e neste caso a citação pode, nos termos do artigo 315.º, n.º 1 do C. Civil, interromper a prescrição.
12. No entanto(!)(sic), cumpre reiterar que, *in casu*, o despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória do terreno não foi o facto que causou os danos apontados pela recorrente, pelo que o recurso contencioso interposto deste despacho e a subsequente citação da entidade administrativa não

² «Ora, para se evitarem os inconvenientes (...), na acção de indemnização que se lhe siga, se discuta a reparação de todos os danos relacionados com o acto impugnado, (...). Ora, tendo em conta as ligações estreitas, que atrás assinalámos, entre o recurso interposto de um acto e a acção de indemnização por danos dele decorrentes, não pode duvidar-se que aquele que impugne o acto mostra, «*ipso facto*», a vontade de acometer judicialmente o que, em sede de responsabilidade civil, constitui uma acção ilícita e culposa; (...), a interposição de recurso contencioso significa sempre que a pessoa prejudicada pelo acto administrativo impugnado não quer acatar a sua existência e os seus efeitos (...). Portanto, e à luz da regra geral inserta no artº 323º, nº 1 do C. Civil, a notificação da entidade recorrida para responder no recurso de anulação de um acto administrativo interrompe a prescrição do direito de indemnização que se baseie nesse acto.»

têm o efeito interruptivo da prescrição a que alude o artigo 315.º, n.º 1 do C. Civil.

13. Quanto à questão de saber se ao presente processo é aplicável o regime de responsabilidade civil contratual, concordamos completamente com o entendido e decidido na sentença recorrida. Cumpre ainda assinalar que, atentas as circunstâncias do presente caso, não se verifica o alegado concurso da responsabilidade contratual e extracontratual.
14. Flui dos pedidos indemnizatórios e causa de pedir que a recorrente está, essencialmente, a dizer que os actos e omissões da recorrida violaram os seus direitos derivados do contrato de concessão do terreno, isto é, os direitos descritos no artigo n.º 1 do DL n.º 51/83/M, como o direito de superfície prevista no artigo 1417.º do C. Civil. Quer dizer que o direito alegadamente violado e lesado foi um direito absoluto que tem a natureza de direito real. À esta situação deve, e só pode, ser aplicável o instituto de responsabilidade civil extracontratual adoptado pela sentença recorrida.
15. Acresce que, apesar de os mencionados factos ter ocorrido na vigência do contrato de concessão do terreno em análise, não se tratam de actos praticados pela recorrida, na qualidade de parte contratual, no âmbito do contrato, mas antes de actos praticados pelos pertinentes órgãos e serviços da Administração em outros procedimentos administrativos independentes. Quer dizer que

devem ser regulados pelas normas e princípios gerais do procedimento administrativo, incluindo os princípios da boa fé, da eficiência e da decisão, mas não pelas cláusulas e obrigações contratuais em apreço. Portanto, a violação das respectivas normas e princípios deve ser abordada através do regime de responsabilidade civil extracontratual.

16. Além disso, é impossível a recorrida violar as obrigações contratuais alegadas pela recorrente, por não as ter.
17. Através da concessão por arrendamento do terreno pode-se celebrar contrato de concessão de terreno com o prazo de arrendamento até 25 anos, ficando a Administração obrigada a entregar o terreno concedido e o concessionário com o direito de o deter, bem como com a possibilidade de o aproveitar. Dissemos “possibilidade” porque não é que o aproveitamento do terreno pode ser iniciado ou continuado a todo o tempo durante os 25 anos do prazo de arrendamento. Deve antes o concessionário concluir o aproveitamento do terreno dentro do **prazo de aproveitamento** estipulado no contrato de concessão ou nos termos da lei subsidiariamente aplicável (artigo 105.º da Lei n.º 6/80/M), assim como para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo (contrato ou despacho de concessão). Para tal efeito, fica o concessionário obrigado a, nos termos do título ou das normas legais, e no prazo de aproveitamento, apresentar à Administração os

projectos de construção e de estrutura, pedir a licença de obras e concluir a construção da obra. Eis o dever de aproveitamento do terreno assumido pelo concessionário.

18. Do mesmo modo, a recorrida fica obrigada a apreciar, no prazo de aproveitamento, os projectos de construção e de estrutura assim como os pedidos da licença de obras e da licença de utilização. São estas as principais obrigações contratuais do lado da recorrida.
19. Como refere o TUI, nos acórdãos proferidos nos processos n.ºs 1/2018, 119/2020 e 107/2022: *“O prazo de aproveitamento de terreno (...) é um prazo imperativo, que pode ser suspenso ou prorrogado pelo Chefe do Executivo, em determinadas circunstâncias”*; *“o concessionário tem de, em cumprimento do contrato, concluir o aproveitamento no prazo fixado para tal, ao invés de o concluir «antes do prazo de arrendamento do terreno»*; e *“...irrelevantes os factos ocorridos depois do termo do prazo de aproveitamento.”*
20. E o artigo 1427.º, n.º 1, al. a) do C. Civil dispõe que o direito de superfície extingue-se se o superficiário não concluir a obra dentro do prazo fixado.
21. Daí se infere que, através do prazo de aproveitamento estipulado no contrato de concessão, regula-se o espaço temporal do aproveitamento do terreno pelo concessionário, que fica obrigado a concluir o aproveitamento no prazo de aproveitamento (em vez do

prazo de arrendamento!) consagrado no contrato de concessão. Findo o prazo de aproveitamento sem que tenha sido pedida ou autorizada a prorrogação do mesmo, é violado o supramencionado dever contratual relativo ao aproveitamento do terreno; apesar de o concessionário continuar a deter o terreno na qualidade de arrendatário, perdeu a faculdade de aproveitar o terreno conforme o planeado e as cláusulas contratuais, deixando de reunir os pressupostos legais (decorrido o prazo de aproveitamento) para o aproveitamento do terreno em causa; se o concessionário quiser reaproveitar o terreno, tem de pedir e negociar com a Administração para ver se é preciso alterar as cláusulas contratuais respeitantes aos fins a que se destina o terreno, ao prazo de aproveitamento e ao prémio, etc. Quer dizer que é preciso iniciar o procedimento de alteração do contrato de concessão do terreno (incluindo a alteração do plano de aproveitamento do terreno). Trata-se dum procedimento administrativo totalmente independente do contrato de concessão anterior.

22. Acresce que, o concessionário não pode invocar os factos ocorridos depois do termo do prazo de arrendamento para justificar a não conclusão do aproveitamento dentro deste prazo. Do mesmo modo, aqui a recorrente não pode invocar as acções e omissões³ da

³ O prazo de aproveitamento fixado no contrato de concessão em causa foi de 30 meses, até **25 de Junho de 1992**; a recorrente não concluiu o aproveitamento do terreno, nem requereu a prorrogação do prazo de aproveitamento; em 6 de Fevereiro de 1997, a recorrente, inconformada com a planta de alinhamento emitida pela Administração, pediu a concessão de outro terreno para a construção de edifícios destinados a fins habitacionais e comerciais, tendo o terreno em causa ficado sempre desaproveitado; foi só em 19 de Setembro de 2012, ou seja, menos de 3

recorrida ocorridas depois do decurso do prazo de aproveitamento para acusar a mesma de a ter impedido de concluir o aproveitamento e de ter violado os chamados deveres contratuais. Isto porque, findo o prazo de aproveitamento, deixou a recorrente de reunir os pressupostos legais e de dispor das faculdades para aproveitar o terreno. Assim sendo, é impossível que os actos e omissões da recorrida (falta de decisão no procedimento de troca de terreno e não emissão da planta de alinhamento de arruamentos) posteriores ao termo do prazo de arrendamento tenham violado quaisquer deveres contratuais e impedido a recorrente de concluir o aproveitamento do terreno em questão.

23. As obrigações apontadas pela recorrente são, na sua essência, a obrigação da Administração de decidir eficientemente no respectivo procedimento administrativo independente (alteração do contrato de concessão do terreno e do plano de aproveitamento deste), mas não obrigações contratuais. Razão pela qual, não existe o concurso da responsabilidade contratual e extracontratual.
24. Concluindo, nos termos do disposto no artigo 491.º, n.º 1 do C. Civil, aplicável *ex vi* artigo 6.º, n.º 1 do DL n.º 28/91/M, o direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual pretendido pela recorrente prescreveu em 18 de Maio de 2018, ou seja, no prazo

anos até ao termo do prazo de arrendamento do terreno (17 de Maio de 2015), que a recorrente voltou a pedir à Administração a emissão das plantas cadastral e de alinhamento do terreno em causa.

de 3 anos a contar da data do decurso do prazo de arrendamento fixado no contrato de concessão do terreno em causa (17 de Maio de 2015). Ao presente processo não são aplicáveis, nem o artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M, nem o artigo 116.º do CPAC, nem o artigo 315.º, n.º 1 do C. Civil, nem o regime de responsabilidade civil contratual. A presente acção foi intentada pela recorrente em 17 de Julho de 2020, altura em que o seu direito de indemnização já se encontrava extinta por prescrição, pelo que os pedidos indemnizatórios têm de ser indeferidos. A sentença recorrida deve ser mantida por não padecer de nenhum dos vícios apontados pela recorrente.

Foram colhidos os vistos.

Cumpre, assim, apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

a) Dos Factos

Na decisão recorrida foi dada por assente a seguinte factualidade:

- A Autora COMPANHIA DE A MACAU, LIMITADA (澳門 A 有限

公司) , é uma sociedade comercial, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º ..., que se dedica ao negócio de importação e exportação de mariscos (conforme o doc. 1 junto da petição inicial a fls. 16 a 30 dos autos).

- A Autora foi titular de uma concessão por arrendamento de um terreno, com a área de 4,440 m², situado na Estrada Marginal da Ilha Verde, destinado à construção de uma fábrica de produtos do mar, actividade industrial e estacionamento (conforme o doc. 2 junto da petição inicial a fls. 31 a 35v dos autos).

- A dita concessão por arrendamento foi autorizada, com dispensa de hasta pública, pelo Despacho n.º 36/SATOP/89, publicado no 2.º suplemento do Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 26/12/1989 (idem).

- Por escritura pública outorgada em 18/5/1990, o então Território de Macau concedeu à Autora, por arrendamento o terreno acima referido (conforme o doc. 3 junto da petição inicial a fls. 36 a 43 dos autos).

- Fixou-se, no referido contrato, a cláusula segunda – Prazo do arrendamento, com o seguinte teor:

“Um. O arrendamento é válido pelo prazo de vinte e cinco anos, contados a partir da data da outorga da escritura pública do presente CONTRATO.

Dois. O prazo do arrendamento fixado no número anterior poderá, nos termos da legislação aplicável e mediante condições a acordar, ser sucessivamente renovado até dezanove de Dezembro de dois mil e quarenta e nove.” (ibid.).

- E a cláusula terceira – Aproveitamento e finalidade do terreno, tem o seguinte teor:

“Um. O TERRENO será aproveitado com a construção de um edifício, em regime de propriedade horizontal, compreendendo cinco pisos.

Dois. O edifício referido no número anterior será afectado às seguintes finalidades:

- a) Parte do rés-do-chão e o primeiro andar destinam-se à instalação de uma fábrica de produtos do mar, a explorar directamente pelo SEGUNDO OUTORGANTE;*
- b) A parte remanescente do rés-do-chão, a estacionamento;*
- c) O segundo ao quarto andares, destinam-se a outras actividades industriais que sejam compatíveis com a natureza da actividade industrial a que se encontram afectos o rés-do-chão e primeiro andar (fábrica de produtos do mar), nomeadamente em matéria de higiene e salubridade.*

Três. Atentos os condicionalismos estipulados na alínea c) do número anterior, o desenvolvimento de quaisquer actividades industriais nos segundo ao quarto andares, fica sujeito a prévia autorização da Direcção dos Serviços de Economia.” (ibid.).

- E além disso, a cláusula quinta – Prazo de aproveitamento, tem o seguinte teor:

“Um. O aproveitamento do TERRENO deverá operar-se no prazo global de trinta meses, contados a partir da publicação no Boletim Oficial do despacho

que autoriza o presente CONTRATO.

Dois. Sem prejuízo do estipulado no número anterior, o SEGUNDO OUTORGANTE deverá, relativamente à apresentação dos projectos, observar os seguintes prazos:

a) Sessenta dias, contados da data da publicação do despacho mencionado no número anterior, para elaboração e apresentação do anteprojecto de obra (projecto de arquitectura);

b) Noventa dias, contados da data da notificação da aprovação do anteprojecto de obra, para apresentação e elaboração do projecto de obra (projecto de fundações, estruturas, águas, esgotos, electricidade e instalações especiais);

c) Quarenta e cinco dias, contados da data da notificação da aprovação do projecto de obra, para o início das obras.

Três. Para efeitos do cumprimento dos prazos referidos no número anterior, os projectos só se considerarão efectivamente apresentados quando completa e devidamente instruídos com todos os elementos.

Quatro. Para efeitos da contagem do prazo referido no número um desta cláusula entender-se-á que, para a apreciação de cada um dos projectos referidos no número dois, os Serviços competentes observarão um prazo de sessenta dias.

Cinco. Caso os Serviços competentes não se pronunciem, no prazo fixado no número anterior, o SEGUNDO OUTORGANTE poderá dar início à obra projectada, trinta dias após comunicação por escrito à Direcção dos Serviços

de Obras Públicas e Transportes, sujeitando todavia o projecto a tudo o que se encontra disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana ou quaisquer outras disposições aplicáveis e ficando sujeito a todas as penalidades previstas naquele Regulamento Geral da Construção Urbana, com excepção da falta de licença. Todavia, a falta de resolução, relativamente ao anteprojecto de obra não dispensa o SEGUNDO OUTORGANTE da apresentação do respectivo projecto de obra.” (ibid.).

- Em 22 de Agosto de 1990, a Autora solicitou ao então Director dos Serviços de Obras Públicas e Transportes de Macau a emissão da planta de alinhamento oficial para o local do terreno concedido, e apresentou, em 12 de Dezembro do mesmo ano, o projecto de arquitectura à aprovação, que mereceu a resposta da então DSOPT em 1/4/1993 para que o projecto apresentado fosse rectificado conforme os pareceres recolhidos (conforme os docs. 24, 25 e 26 juntos da contestação a fls. 331 a 332 e 346 dos autos).

- Por ofício n.º 5831/DEUDEP, de 28/10/1994, a DSSOPT veio a informar a Autora o seguinte:

“Assunto: Fábrica de Produtos do Mar - Zona Oeste da Ilha Verde, área de 4.400m².

Em referência ao assunto em epígrafe, informamos a V. Exa. o seguinte:

1. O projecto de arquitectura nunca foi aprovado, tendo sido solicitado a sua rectificação por despacho do Sr. Director de 08-03-93, o qual foi comunicado ao requerente pelo ofício n.º 1807/DEUDEP/93 de 01-04-93.

2. Por informação do G.P.U. de 16-09-94 foi elaborada por aquele Gabinete uma proposta de estudo global de reordenamento da Ilha Verde que se encontra para apreciação superior, pelo que as respectivas Plantas de Alinhamento deverão aguardar pela análise e despacho que recair sobre aquele estudo.

3. Desta forma solicita-se a V. Exa. que aguarde as determinações urbanísticas que superiormente irão ser definidas para o local, razão pela qual não tem sido possível satisfazer o insistentemente solicitado por V. Exa..

Com os melhores cumprimentos.

Macau aos, 28 de Outubro de 1994

Pelo Director dos Serviços

O Chefe do Dep. de Edif. Urbanas

(assinatura)

...

Eng.º Civil”

(conforme o doc. 28 junto da contestação a fls. 348 dos autos).

- Em 3/6/1996, foi enviada à Autora a planta de alinhamento oficial solicitada (conforme o doc. 32 junto da contestação a fls. 354 dos autos).

- Seguidamente, por carta datada de 5/2/1997, a Autora solicitou à DSSOPT a concessão de um outro terreno, em local e área a definir, para a construção de um edifício de finalidade habitacional e comercial, o que mereceu a resposta através do ofício n.º 145/904.1/SOLDEP/97, de 13/2/1997 (conforme os docs. 34 e 35 junto da contestação a fls. 358 a 359 dos autos).

- Em 28/4/1997, a Autora apresentou à DSSOPT as duas alternativas para localização de terreno para troca (conforme o doc. 12 junto da petição inicial a fls. 56 dos autos).

- Por ofício n.º 141/904.1/DSODEP/98, de 3/3/1998, a DSSOPT informou a Autora o seguinte:

“Assunto: Contrato de concessão, por arrendamento, do terreno com a área de 4.440m², situado na Estrada Marginal da Ilha Verde relativo ao Despacho n.º 36/SATOP/89. – Troca de terrenos.

Relativamente ao assunto em epígrafe e tendo em consideração a vossa carta de 12/01/98, vimos informar o seguinte:

1. Analisadas as questões apresentadas por V. Exas., nomeadamente no que se refere à qualidade e às características do empreendimento que pretendem desenvolver, de que fazem parte o equipamento de lazer (courts de ténis, piscina, áreas verdes) e as condições de segurança, factores que constituindo atractivos, permitirão uma mais fácil rentabilização do empreendimento, foi decidido pela Administração, dentro do espírito de conciliar o melhor possível os interesses do Território com o dos investidores privados, autorizar o seguimento do processo de troca dos terrenos em causa, considerando para além dos lotes n.ºs 1, 2 e 3, com as características referidas no anterior ofício n.º 701/904.1/DSODEP, de 31.12.97, a inclusão também dos lotes n.º 4 e 5, bem como, de uma área adicional para recreio a lazer (piscina, courts de ténis e equipamento de apoio com uma ABC de cerca de 500m²).

2. Assim e para efeitos de elucidação sobre a globalidade da área possível para troca dos terrenos em causa, junto se envia uma nova planta contendo a demarcação aproximada da área global dos lotes indicados, referindo-se que os lotes adicionais n.ºs 4 e 5, admitirão cada um deles uma ABC de 720m², incluindo as respectivas áreas de estacionamento.

3. Esta proposta implica aceitação por parte da Companhia de Investimento Imobiliário B, Lda., na qualidade de procuradora do titular do prédio situado no n.º... da Travessa do ..., das condições definidas em conformidade com a PAO aprovada em 14.03.96 e comunicadas a V. Exas. através dos ofícios n.ºs 266 e 413/574.1/SOLDEP/97.

Com os melhores cumprimentos.

O Director dos Serviços,

(assinatura)

...”

(conforme o doc. 17 junto da petição inicial a fls. 67 a 68 dos autos).

- No entanto, o processo de troca de terrenos não chegou a ter seguimento.

- Em Fevereiro de 2011, foi anunciado pelo Governo da RAEM o Plano de Ordenamento Urbanístico – Ilha Verde (conforme o doc. 32 junto da petição inicial a fls. 101 a 130 dos autos).

- Em 19/9/2012, a Autora solicitou à Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro a emissão da nova planta de alinhamento oficial, sem sucesso (conforme o doc. 29 junto da petição inicial a fls. 93 a 94 dos autos).

- Em 12/5/2014 e 19/11/2015, a Autora tentou obter a planta de condições urbanísticas do terreno junto da DSSOPT, que resultou também infrutífera (conforme o doc. 29 junto da petição inicial a fls. 95 a 96 dos autos).

- Em 7/5/2015, a Autora solicitou ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas a renovação do prazo de arrendamento (conforme o doc. 33 junto a petição inicial a fls. 131 a 135 dos autos).

- Por Despacho do Chefe do Executivo, de 21/3/2016, tornado público pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 24/2016, publicado no Boletim Oficial n.º 18, II Série, de 4/5/2016, foi declarada a caducidade da concessão do terreno, com o seguinte teor:

“Através de escritura pública de 18 de Maio de 1990, exarada de fls. 62 e seguintes do livro 276 da Direcção dos Serviços de Finanças, em conformidade com o Despacho n.º 36/SATOP/89, publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Oficial de Macau n.º 52, de 26 de Dezembro de 1989, foi titulada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 4 440 m², constituído por uma área a aterrar, situado na península de Macau, na Estrada Marginal da Ilha Verde, a favor da “Companhia de A Macau, Limitada”, com sede em Macau, na Avenida do ... n.ºs ..., Centro...,º andar “A” e “B”, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis com o n.º ... a fls. ... do livro ...º.

A concessão foi registada na Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, ficando o terreno descrito sob o n.º ... a fls.... do livro ... e

o direito resultante da concessão inscrito a favor daquela sociedade sob o n.º ... a fls. ... do livro

De acordo com o estipulado na cláusula segunda do contrato de concessão, o arrendamento do terreno é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública.

Segundo o estabelecido na cláusula terceira do mesmo contrato, o terreno seria aproveitado com a construção de um edifício de 5 pisos, em regime de propriedade horizontal, destinando-se parte do rés-do-chão e o 1.º andar à instalação de uma fábrica de produtos do mar, a explorar directamente pela concessionária, a parte restante do rés-do-chão a estacionamento e o 2.º ao 4.º andares a outras actividades industriais compatíveis com a actividade daquela fábrica, designadamente em matéria de higiene e salubridade.

O prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 17 de Maio de 2015 e este não se mostrava aproveitado.

De acordo com o disposto no artigo 44.º e no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), aplicável por força do preceituado no artigo 215.º desta lei, a concessão por arrendamento é inicialmente dada a título provisório, por prazo que não pode exceder 25 anos e só se converte em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridas as cláusulas de aproveitamento previamente estabelecidas e o terreno estiver demarcado definitivamente.

As concessões provisórias não podem ser renovadas nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

Neste contexto, dado que a concessão em causa não se tornou definitiva, é verificada a sua caducidade pelo decurso do prazo.

Assim,

Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tornar público que por despacho do Chefe do Executivo, de 21 de Março de 2016, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 4 440 m², situado na península de Macau, na Estrada Marginal da Ilha Verde, descrito na CRP sob o n.º ... a fls.... do livro ..., a que se refere o Processo n.º 12/2016 da Comissão de Terras, pelo decurso do seu prazo, nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 3 de Março de 2016, os quais fazem parte integrante do referido despacho.

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

3. Do acto de declaração de caducidade cabe recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância, no prazo de 30 dias, contados a partir da sua notificação, nos termos da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, republicada integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2004, e da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo

26.º, ambos do Código do Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

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

5. O processo da Comissão de Terras pode ser consultado pelos representantes da mencionada sociedade na Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, sita em Macau, na Estrada de D. Maria II, n.º 33, 18.º andar, durante as horas de expediente, podendo ser requeridas certidão, reprodução ou declaração autenticada dos respectivos documentos, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas, nos termos do artigo 64.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

6. O presente despacho entra imediatamente em vigor.

27 de Abril de 2016.

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

- Dessa decisão recorreu a Autora para o Tribunal de Segunda Instância, que veio a julgar improcedente o recurso interposto, por Acórdão n.º 426/2016, de 14/11/2019 (cfr. certidão junta a fls. 144 a 175v dos autos).

- Seguidamente, por Acórdão do Tribunal de Última Instância n.º 31/2020, de 6/5/2020 foi negado provimento ao recurso interposto do referido Acórdão do TSI (idem).

- Em 17/7/2020, a Autora intentou a presente acção no Tribunal Administrativo.

b) Do Direito

É do seguinte teor a decisão recorrida:

«Face ao que se alega, importa antes conhecer da excepção peremptória de prescrição deduzida pela Ré na contestação, e quanto a isto, as questões que urge apreciar e decidir são as seguintes:

- Se o invocado direito de indemnização fundado na responsabilidade civil extracontratual prescreveu por decurso do prazo previsto no disposto no artigo 491.º do CCM, *ex vi* o artigo 6.º, n.º 1 do DL n.º 28/91/M, de 22 de Abril?

- Em caso afirmativo, se haverá lugar à indemnização com base na responsabilidade contratual da Ré, e se esse direito encontra-se prescrito por ter decorrido o prazo ordinário previsto no artigo 302.º do CCM?

1) Em entender da Ré, em síntese, que pelo menos até ao termo do prazo de arrendamento de 25 anos, em 17/5/2015, já tinham ocorrido todas as actuações alegadamente impeditivas da Ré do aproveitamento do terreno concedido à Autora, sendo que naquele momento, a mesma estava perfeitamente ciente da impossibilidade da conclusão do aproveitamento do terreno e dos prejuízos que

sofreu. Nesta linha, por ter-se verificado os requisitos de que depende o exercício do direito de indemnização em 17/5/2015 (ou pelo menos na data de 4/5/2016 com a publicação do Despacho do Chefe do Executivo sobre a declaração de caducidade da concessão), a acção de indemnização proposta em 17/7/2020 é manifestamente extemporânea, pelo decurso do prazo de 3 anos previsto no artigo 491.º do CCM.

Em contrapartida, contra-argumentou a Autora na sua réplica que não podia conhecer a existência de qualquer dano que invocou nesta acção e que não se concretizaria sem a declaração de caducidade da concessão por arrendamento do terreno, nem a prática de qualquer acto lesivo que se configurou antes desse momento. E que até lá, a mesma estava sempre convencida de que os prejuízos poderiam ser evitados com a solução alternativa tempestiva que se esperava da Administração. Dito nestes termos, com a declaração da caducidade em 21/3/2016 ou a sua publicação no Boletim Oficial, é que se marcaria o início da contagem do prazo de 3 anos. Além do mais, sempre a Autora estaria autorizada a intentar a acção indemnizatória dentro dos seis meses que se seguem ao trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Última Instância que trata da matéria da impugnação do acto de declaração de caducidade do Chefe do Executivo, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M.

É de salientar à partida que mesmo na referida tese da Autora, se o prazo prescricional de 3 anos previsto no artigo 491.º do CCM devesse contar a partir da prática do acto da declaração da caducidade da concessão e do seu conhecimento pelo seu destinatário – com a data do despacho de 21/3/2016 e a

sua publicação em 4/5/2016 – pode-se afirmar com segurança que a presente acção interposta em 17/7/2020 estaria fora do prazo.

Ainda assim, adiantamos que não podemos acompanhar esta tese, e vejamos porquê.

1.1) Como se vê, a presente acção está estruturada, em primeira linha, no instituto da responsabilidade extracontratual por facto ilícito da entidade pública (RAEM e as demais pessoas colectivas públicas) emergente no domínio dos actos de gestão pública, que se encontra regulado pelo regime jurídico do DL n.º 28/91/M, de 22 de Abril (conforme se alega nos artigos 72.º a 111.º na petição inicial).

De acordo com o artigo 6.º, n.º 1 do referido DL (com alteração do DL n.º 110/99/M), *“O direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos, dos titulares dos seus órgãos e dos agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo o direito de regresso, prescreve nos termos do artigo 491.º do Código Civil.”*.

Por sua vez, o artigo 491.º do CCM preceitua que *“O direito de indemnização prescreve no prazo de 3 anos, a contar da data em que o lesado teve ou deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete e da pessoa do responsável, embora com desconhecimento da extensão integral dos danos, sem prejuízo da prescrição ordinária se tiver decorrido o respectivo prazo a contar do facto danoso.”* .

Ao estabelecer um curto prazo especial de 3 anos, o legislador pretendeu evitar, nas palavras do professor Vaz Serra, que *“as circunstâncias do acto ou*

omissão danosos tenham de ser apreciadas judicialmente muito tempo após a prática desse acto ou omissão”⁴, e ainda determinou, sem descurar o interesse legítimo do credor em não ver prescrito o seu direito antes de poder exercê-lo, que este prazo só se conta a partir da data em que o lesado teve conhecimento ou – mais exigente do que consta da previsão normativa do Código Civil português – deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete^{5 6} e da pessoa do responsável.

Numa tentativa de precisar o alcance que se deva atribuir à expressão imprecisa “*teve conhecimento (e deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete)*”, consideravam os autores portugueses ser suficiente que o lesado conhecendo a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, ou seja, o facto ilícito, a culpa, o dano e a relação de causalidade entre o facto e o dano, soube ou deveria ter sabido ter direito de indemnização pelos danos que sofreu.⁷ Mais do que isso, ainda segundo esclarecido pela jurisprudência portuguesa, o *dies a quo* relevante para marcar o início do prazo de prescrição de três anos é aquele “*em que sejam conhecidos do lesado os pressupostos da acção de indemnização, traduzidos nos seus elementos fácticos, e não do conhecimento judicial da verificação do facto lesivo e sua qualificação, v.g.*

⁴ Veja-se neste sentido, *Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral*, Universidade Católica Editora, pp. 374 a 375.

⁵ Neste ponto, tendo acolhido as propostas que haviam sido equacionadas por Vaz Serra, revelando-se “*o facto de o desconhecimento se ficar a dever a culpa do credor, pois se ele não teve conhecimento da pessoa do responsável ou do seu direito, podendo tê-lo tido, não se justifica que esse tempo de inércia não conte prescritivamente.*” (*Código Civil de Macau, anotado e comentado*, Livro II, *Direito das Obrigações*, Volume VII, CFJJ, 2020).

⁶ Veja-se neste sentido, *Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral*, Universidade Católica Editora, pp. 374 a 375.

⁷ Neste sentido, cfr. Antunes Varela, *Das Obrigações em geral*, vol. 1, p. 626, Almeida Costa, *Direito das Obrigações*, p. 610.

*como facto ilícito, em acção que, para este último efeito, tenha sido proposta.”*⁸.

Uma outra nota que importa referir é que a lei tornou o início do prazo dependente do conhecimento do dano, mas não da sua extensão integral. A solução consagrada é justificada “*não apenas pelo regime do CC quanto ao âmbito e natureza dos danos indemnizáveis e objecto da condenação*” (cfr. artigos 558.º, n.º 2, primeira parte, quanto aos danos futuros previsíveis, 560.º, n.º 6 e 561.º do CCM), mas “*ainda pela circunstância de o CC e o CPC permitirem ao lesado a dedução de um pedido genérico de indemnização*” (cfr. artigos 563.º do CCM e 392.º, n.º 1, alínea b) do CPC), “*a ampliação do pedido no decurso do processo*” (cfr. artigos 563.º, segunda parte e 564.º, n.º 2 do CPC), e “*o incidente de liquidação*” (cfr. artigos 308.º a 310.º do CPC).⁹

Na RAEM, a jurisprudência mais recente do Tribunal de Última Instância tem-se inclinado no mesmo sentido quanto à prescrição do direito de indemnização, nos termos que se segue:

“Aqui, cabe salientar quando se determina que o prazo de prescrição se conta do momento em que o lesado teve conhecimento do seu direito, quer o preceito em causa significar (apenas) que tal prazo é contado a partir da data em que o lesado, conhecendo a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, soube ter direito a indemnização pelos danos que sofreu, e não – cabe sublinhar – da “consciência da possibilidade legal do ressarcimento”; (cfr., v.g., A. Varela in, “Das Obrigações em geral”, pág. 596).

⁸ Cfr. cit. *Comentário ao Código Civil*, p. 375.

⁹ Cfr. cit. *Comentário ao Código Civil*, p. 376.

Assim, evidente se apresenta que o lesado tem conhecimento do direito que invoca - para o efeito do início da contagem do prazo de prescrição – quando se mostra detentor dos elementos que integram a responsabilidade civil, não estando o início da contagem do prazo (especial de 3 anos) dependente do “conhecimento jurídico” pelo lesado do respectivo direito, supondo, antes, e apenas, que o lesado conheça os “factos constitutivos” desse direito, (ou seja, que saiba que o acto foi praticado, ou omitido, por alguém – saiba ou não do seu carácter ilícito – e que dessa prática, ou omissão, resultaram, para si, danos).” (veja-se o Acórdão do Tribunal de Última Instância, n.º 183/2020, de 29/9/2021, sublinhado nosso).

1.2) Na situação vertente, pelo que se alega na petição inicial, o direito de indemnização que a Autora invoca decorre do impedimento da conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo da concessão, ocasionada por actuação lenta e pouco diligente da Ré, quanto à elaboração do novo plano urbanístico, por sua indecisão permanente sobre o processo de troca de terrenos, e por falta da emissão atempada das plantas de alinhamento oficial. Temos por certo que se são esses factos ilícitos que redundariam na impossibilidade do aproveitamento do terreno concedido, todos já deveriam ter ocorrido na vigência do prazo do contrato de concessão, de que a Autora teve efectivo conhecimento, segundo o que se afirmou.

Além do mais, disso ela não pôde deixar de estar ciente. Como se sabe, não tendo ainda a concessão sido convertida em definitiva por não se mostrar concluído o aproveitamento dentro do prazo fixado para este efeito, não era

renovável a concessão provisória, ao abrigo das normas do artigo 48.º, n.º 1, *ex vi* o artigo 215.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras). Por consequência, deveria operar-se, no fim da vigência da concessão por arrendamento, automaticamente, *ope legis*, a caducidade da concessão pelo decurso do prazo (Neste sentido, entre outros, cfr. os Acórdãos do Tribunal de Última Instância, processo n.º 118/2019, de 29/11/2019, e do Tribunal de Segunda Instância, processos n.ºs 354/2017, de 7/5/2020 e 578/2018, de 21/3/2019).

É verdade que a referida Lei n.º 10/2013 exige que a caducidade das concessões seja declarada por despacho do Chefe do Executivo, mas é também isento de dúvida que este acto administrativo tem natureza meramente declarativa e não constitutiva, porquanto a causa de caducidade constitui um facto em si mesmo extintivo, realidade essa pré-existente inalterável por força da declaração posterior da Administração. Foi isso que se poderia constatar numa situação paradigmática de “caducidade-preclusão”, que depende “*apenas do decurso do prazo e da constatação objectiva da falta de apresentação da licença de utilização do prédio por parte do concessionário*” (Veja-se o Acórdão do Tribunal de Última Instância proferido no processo n.º 7/2018 de 23/5/2018). Aliás, a este propósito, importa que a jurisprudência do nosso Tribunal mais alto já é assertiva no sentido de qualificar a caducidade por decurso do prazo de arrendamento como caducidade-preclusão (cfr. e.g. o Acórdão do Tribunal de Última Instância proferido no processo n.º 145/2020, de 4/12/2020).

Voltamos ao caso em apreço:

Da cláusula segunda do contrato de concessão resultou que o

arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública (18/5/1990), isto é, até à data de 17/5/2015. Portanto, seria incontroverso que nesta última data, deveria ocorrer o efeito extintivo decorrente da caducidade da concessão. Por outras palavras, foi na data de 17/5/2015, e não na posterior data do despacho do Chefe do Executivo, que se tornou definitivamente impossível a conclusão do aproveitamento, devendo-se a partir dela, e não desse despacho, contar o prazo prescricional de 3 anos.

1.3) O outro fundamento sufragado pela Autora na réplica não é menos inconcludente. Não cremos que a norma do artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M (com alteração do DL n.º 110/99/M) seja aplicável ao caso concreto por modo a permitir ainda a propositura da acção de indemnização dentro dos seis meses a contar desde o trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Última Instância, datada de 6/5/2020.

Como resulta explicitamente da referida norma do artigo 6.º, n.º 2 (“...*Se o direito de indemnização resultar da prática de acto recorrido contenciosamente, a prescrição que, nos termos do n.º 1, devesse ocorrer em data anterior não terá lugar antes de decorridos 6 meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão.*”), o prazo de seis meses a partir do trânsito em julgado da decisão sobre o recurso contencioso interposto do acto aproveita apenas à acção indemnizatória fundada no acto administrativo ilegal que funciona como facto constitutivo da responsabilidade.

Portanto, o que se configura aqui é uma causa específica da interrupção do prazo de prescrição, ao lado das causas previstas nos termos gerais do artigo

315.º do CCM, que faz depender o exercício do direito de indemnização da prévia impugnação contenciosa do acto administrativo lesivo, na pressuposição de que o direito se pudesse ter extinguido, pelo decurso do prazo do seu exercício, na pendência do recurso contencioso ou logo depois do trânsito em julgado da sentença nele proferida.

É que *“Com efeito, se o lesado puder exercer o direito de indemnização em processo autónomo, independentemente da averiguação prévia da legalidade do acto administrativo (como decorre, com toda a evidência, do disposto no artigo 38.º), não faz sentido que o prazo prescricional fique subordinado às vicissitudes do processo impugnatório, se este tiver sido também interposto, a ponto de se conferir ao lesado o benefício de prorrogação do prazo para além da decisão definitiva a proferir neste processo”*, conforme ensinam os professores Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadinha.¹⁰

Se assim é, parece não restar ao lesado nesta situação senão uma das duas opções quanto à selecção dos factos estruturantes da respectiva causa de pedir – ou com base no acto administrativo que foi formalizado na data mais recente, mas que pudesse ser legal por vir a ser mantido pela decisão judicial proferida em sede da impugnação contenciosa, ou em virtude das sucessivas actuações administrativas lesivas anteriormente concluídas, o que contudo poderiam ser jamais idóneas para sustentar uma acção indemnizatória autónoma, por força da prescrição nos termos previstos no direito civil.

No caso dos autos, a Autora que pretende ser beneficiária da extensão do

¹⁰ *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2.ª edição revista, 2007, pp. 249 a 250.

prazo a que se refere na supradita norma, invocou a situação lesiva que fora criada pelas actuações “irregulares” anteriormente verificadas, e não alegou nenhuma lesão concreta que possa ser imputada, de modo autónomo, ao acto administrativo do Chefe do Executivo da declaração de caducidade em 21/3/2016.

Bem se compreende que assim fosse. Se a acção tivesse sido configurada, preferencialmente com base na responsabilidade extracontratual por facto ilícito, apenas as actuações ilícitas lesivas poderiam servir. E tal acto de declaração de caducidade da concessão de 21/3/2016 é pelo contrário lícito face ao teor do decisório do Acórdão do Tribunal de Última Instância, no processo n.º 31/2020 que portanto, nunca poderia fundamentar a pretensão indemnizatória deduzida nestes termos.

1.4) Recapitulando, consideramos que se verificaram, em 17/5/2015, todos os factos constitutivos da obrigação de indemnizar, e nessa data a própria Autora deveria ter tido conhecimento dos necessários elementos fácticos que integram os pressupostos da acção indemnizatória. Isso seria sempre assim, ainda que tivesse em vista, de forma analítica, a extensão dos danos alegadamente provocados pelas actuações ilícitas da Ré.

Foi por Autora peticionado, neste processo, o reembolso do prémio pago na quantia de MOP 3,233,894.00, assim como o acréscimo patrimonial que teria resultado da efectivação do aproveitamento nos moldes definidos na planta legal de condições urbanísticas do terreno, cujo montante a liquidar na execução da sentença.

A contradição lógica entre uma parcela indemnizatória e a outra é notória, já que a indemnização por lucros cessantes pressupõe a conclusão hipotética do aproveitamento do terreno nos termos definidos por contrato de concessão, enquanto que o reembolso do prémio pago já depende da destruição retroactiva dos efeitos da concessão.

Se interpretarmos as pretensões indemnizatórias deduzidas em coerência com a causa de pedir descrita – reiterando, as actuações ilícitas culposas da Ré que constituíram factos impeditivos do aproveitamento do terreno, e por conseguinte, da conversão da concessão em definitiva dentro do prazo de concessão, apenas os danos configurados como lucros cessantes são indemnizáveis.

Nesta linha, se se tratar aqui de um “acréscimo patrimonial” que a Autora deixaria de obter por causa da conduta lesiva da Ré, seja dentro do âmbito da concessão inicialmente determinada, seja fora daquela, mas em virtude da presença de uma mera expectativa na revisão da concessão em sequência do reordenamento urbanístico tal como anunciado, a ocorrência desse tipo de “lucros cessantes” – correspondentes “*aos ganhos que se frustraram, os prejuízos que lhe advieram por não ter aumentado, em consequência da lesão, o seu património*”¹¹ – deveria coincidir com o momento em que o lesado perdeu definitivamente qualquer possibilidade de ganho. Ora, já vimos que isso ocorreu em 17/5/2015, com a impossibilidade definitiva da conclusão da construção, que frustrou consequentemente qualquer expectativa de ganhar que pressupusesse a

¹¹ Pires de Lima, Antunes Varela, *Código Civil anotado*, volume I, pp. 579 a 580.

conclusão do aproveitamento.

A que acresce que, não é, pelo que se venha a afirmar a Autora na réplica, por desconhecimento da referida perda definitiva que a mesma retardou em exercer o direito que lhe competia, mas sim, por tal “crença” ilusória que ela própria tinha na altura de que todas as perdas pudessem ser sempre compensadas mais tarde com os proveitos que teria auferido, contando-se com a solução alternativa que se esperava da Administração.

De resto, a falta da ressarcibilidade dos demais danos é evidente. Não se integra no âmbito da indemnização a pretensão restitutiva quanto aos prémios pagos pela concessionária, tendo a acção fundada na violação do direito de aproveitamento do terreno concedido.

A razão é simples: se o princípio geral que se impunha na reparação dos danos causados for aquele de reconstituição natural no sentido de *“reconstituir a situação que existiria, se não tivesse verificado o evento que obriga à reparação”* nos termos do artigo 556.º do CCM, e se é também certo que o evento lesivo que tivesse ocasionado os danos peticionados nos termos descritos na petição inicial era, concretamente, a actuação impeditiva da conclusão do aproveitamento pela Autora no prazo de concessão, então caso não se tivesse verificado esse evento impeditivo, sendo-lhe, portanto, ainda possível concluir a construção projectada por modo a possibilitar a subsequente conversão da concessão do terreno em definitiva, todas as despesas aqui reclamadas, sendo indispensáveis para a concretização do aproveitamento, teriam sido igualmente devidas e necessariamente efectuadas.

Em nosso entender, haveria lugar à indemnização nesta parte apenas quando a pretensão particular fosse a de destruir todos os efeitos decorrentes da própria concessão através da sua anulação – neste caso, o montante a ressarcir destina-se à cobertura dos danos que o lesado não sofreria sem aquela concessão titulada.

Assim sendo, à luz da causa de pedir que consiste tão-só no impedimento injustificado da conclusão do aproveitamento do terreno concedido, a apontada contradição lógica entre as pretensões indemnizatórias referentes às duas parcelas distintas fica ultrapassada, na medida em que se deve interpretar o pedido indemnizatório da Autora em termos de se circunscrever à parte do acréscimo patrimonial alegadamente frustrado pela actuação da Ré.

Nestes termos, considera-se prescrito o direito de indemnização invocado nesta parte por ter exaurido o prazo de 3 anos a contar de 17/5/2015, na data de propositura da presente acção em 17/7/2020.

Uma vez completado o prazo prescricional, tem a Ré beneficiária “*a faculdade de recusar o cumprimento da prestação ou de se opor, por qualquer forma, ao exercício do direito prescrito*” (art.º 297.º, n.º 1 do Código Civil), desse modo, paralisando a pretensão da Autora credora, na configuração de excepção peremptória (art.º 412.º, n.º 3 do Código de Processo Civil).

1.5) Quanto ao invocado instituto da responsabilidade extracontratual por facto lícito previsto no artigo 10.º, n.º 1 do DL n.º 28/91/M como fundamento subsidiário do pedido indemnizatório (conforme se alega nos artigos 112.º a 126.º na Petição Inicial), salienta-se que independentemente da verificação dos

respectivos pressupostos legais, o regime de prescrição aplicável é o mesmo previsto no artigo 491.º do CCM.

É o que se entendia na jurisprudência portuguesa face ao regime criado pelo Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, anterior ao regime actualmente vigente aprovado pela Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro, *e.g.* nos Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, processos n.º 463/08, de 11/3/2009, e n.º 72/10, de 25/5/2010 (consulta disponível sobre <http://www.dgsi.pt>).

Diz-se naquele primeiro acórdão acima indicado, em especial, o seguinte *“Em suma, na situação dos autos, não se vê razão válida para afastar o regime do art. 498º, 1 do C. Civil: (i) A obrigação não nasce “ex lege”; (ii) os seus pressupostos não se verificam em todos os casos possíveis, sendo necessário que o lesado prove a efectiva diminuição do valor da coisa; (iii) não existe razão para que o responsável pela indemnização (beneficiário da prescrição) tenha um regime mais favorável do que teria se acaso tivesse actuado ilicitamente (caso em que o direito prescreveria em três anos), (iv) sendo certo, finalmente, que as razões fundamentais do estabelecimento de uma prescrição de curta também justifica, assim, a existência de um prazo curto de prescrição”*, o que tem aplicação na situação vertente, que se encontra regulada pelo regime do DL n.º 28/91/M, idêntico ao Decreto-Lei n.º 48051 português.

Nesta medida, se o facto constitutivo dessa responsabilidade fosse tal como anteriormente referido em sede da responsabilidade por facto ilícito, a consistência do raciocínio impunha a mesma solução perfilhada acima, no

sentido da procedência da excepção peremptória da prescrição nos termos do artigo 491.º, n.º 1 do CCM.

Diferentemente, se a Autora pretendia assentar a responsabilidade da Ré no acto de declaração da caducidade da concessão do terreno, por se tratar do acto administrativo legal e lícito, tendo o mesmo sido praticado em 21/3/2016 e tornado público em 4/5/2016, já tinha esgotado também o prazo de prescrição ao tempo da propositura desta acção indemnizatória com vista a obter o ressarcimento dos danos causados por aquele acto.

Contudo é de realçar que como já vimos, inexistente nenhum dano alegado que pudesse ser autonomamente imputado ao acto administrativo lícito do Chefe do Executivo. Os danos, caso tivessem sido comprovados, seriam sempre imputáveis às actuações administrativas anteriores, motivo pelo qual tínhamos considerado que era exigível o exercício do direito de indemnização mediante a propositura da acção autónoma, relativamente à impugnação contenciosa do acto administrativo final.

De todo o modo, é manifesto que no nosso caso, não há lugar à indemnização com base na responsabilidade extracontratual pelo facto lícito.

2) Não obstante, não se ignora que a presente acção ainda se encontra subsidiariamente estruturada a partir da responsabilidade contratual da Ré (conforme se alega nos artigos 127.º a 148.º na petição inicial). Como é consabido, na aplicação do prazo ordinário de 15 anos, a prescrição do direito de indemnização poderia não ter sido completado.

Para sustentar a existência da responsabilidade contratual da Ré, alegou a

Autora que incumpriu os deveres acessórios no âmbito do contrato de concessão, em violação do princípio de boa fé, pelo facto de que a mesma depois de ter alterado o plano urbanístico convidou, por iniciativa dela, a Autora para desencadear o procedimento da troca dos terrenos, contudo permanecia na indecisão perante as solicitações formuladas, e além disso, recusou, com pretexto na aprovação pendente do plano urbanístico, emitir-lhe a planta de alinhamento oficial diante da pretensão particular de reaproveitamento do terreno.

Como se sabe, a responsabilidade contratual invocada não é cumulativa da responsabilidade extracontratual, mas é subsidiária em relação a esta. Na realidade, também não pode haver cumulação real entre uma e outra, apesar das diferentes responsabilidades puderem emergir dos mesmos factos jurídicos (cfr. entre os outros Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 4444/03.8TBVIS.C1.S1, de 7/2/2017, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 08197/11, de 2/4/2014, consulta disponível sobre <http://www.dgsi.pt>).

Portanto, para nós, não há senão uma única maneira de configurar a acção indemnizatória a propor. Considerando o direito de aproveitamento do terreno que foi alegadamente lesado, integrante da causa de pedir invocada na acção, andou bem a Autora ao direccionar a presente acção com fundamento principal na responsabilidade extracontratual por facto ilícito, enquanto a sua pretensão subsidiária de responsabilizar contratualmente a Ré carece de qualquer fundamento.

Procuremos justificar melhor esta afirmação.

Como se sabe, a responsabilidade civil contratual distingue-se da responsabilidade civil extracontratual, consoante o direito violado: a primeira “*é originada pela violação de um direito de crédito ou obrigação em sentido técnico*” e a segunda, “*resulta da violação de um dever geral de abstenção contraposto a um direito absoluto (direito real, direito de personalidade)*”¹².

No caso em apreço, importa descortinar, brevemente, o conteúdo do direito que para a concessionária resultava da concessão por arrendamento de terreno. Poderemos reconhecer, sem grande esforço, que este direito tem natureza real, sendo portanto um direito absoluto.

Desde logo, por força do artigo 1.º do DL n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, veio estabelecer-se que “*O direito resultante da concessão por arrendamento ou subarrendamento de terrenos urbanos ou de interesse urbano abrange poderes de construção ou transformação, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, entendendo-se que as construções efectuadas se mantêm na propriedade do concessionário ou subconcessionário até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento ou enquanto este não for rescindido; expirado o prazo ou operada a rescisão aplica-se o regime de benfeitorias consignado na Lei de Terras.*” (sublinhado nosso).

Como se vê, o direito de construir, constituído pela concessão por arrendamento apresenta a mesma estrutura do direito de superfície para edificar a que se refere no artigo 1417.º do CCM. Desse direito emergiria para o concessionário, um direito de propriedade sobre as construções efectuadas que

¹² Veja-se Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, p. 137.

“se mantêm na propriedade do concessionário ou subconcessionário até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento.”

Enquanto titular do direito de constituir, o concessionário, *“proprietário das construções, tem o direito de as alienar, de constituir a propriedade horizontal em edifícios aprovados com esse fim, e de alienar ou onerar as respectivas fracções autónomas.”* E além disso, *“Pode ainda hipotecar não só o direito resultante da concessão que lhe dá o poder de construir sobre terreno alheio, mas também a propriedade dos edifícios (art. 1.º, 2 do cit. Dec.–Lei n.º 51/83/M)”*.¹³

Além disso, como sucede relativamente aos direitos reais limitados, o exercício do direito de constituir resultante da concessão por arrendamento, ao abrigo da citada norma do artigo 1.º do DL n.º 51/83/M, encontrava-se vinculado ao fim e os limites consignados no respectivo título constitutivo.

Nestes termos ditos, estando em causa um direito absoluto – o direito de construir no terreno concedido resultante da concessão por arrendamento, é forçoso entender que a responsabilidade emergente da prática do acto lesivo desse direito é extracontratual.

Acrescenta que é esse regime o aplicável ao caso concreto, não obstante a existência de uma relação contratual de concessão de que cada concessionário é titular.

É certo que no quadro desse contrato, assim como frequentemente sucede em relação aos múltiplos contratos previstos no Código Civil, impunha-se a cada

¹³ José Gonçalves Marques, *Direitos Reais*, pp. 94 a 95.

outorgante o dever de colaborar com a sua contraparte na realização das prestações que lhe são adstritas, inclusivamente o de abster-se de condutas injustificáveis susceptíveis de perturbar o cumprimento pontual do contrato, e de lesar, por essa forma, o direito de crédito de outra parte. Contudo convém não esquecer que quando se invoca um direito real absoluto que foi violado, já não é somente um dever obrigacional de cooperação que vincula a parte contratual, é, mais do que isso, “*uma obrigação passiva universal ou dever geral de abstenção que impende sobre todas as outras pessoas*”.¹⁴

Na situação vertente, não se contesta que a Ré, no quadro de uma relação pautada pelo respeito por este princípio fundamental, tinha o dever de abster-se de condutas que impusessem obstáculos injustificados ao uso da concessão. Mas tal dever de abstenção não deixa de ser consumido por outro tipo de dever de alcance mais amplo, de dever geral de abstenção de toda e qualquer interferência indevida.

Além disso, também a Autora ao imputar a Ré os actos consubstanciadores da violação da boa fé, designadamente, a falta do acompanhamento atempado do pedido de troca de terrenos, a recusa da emissão da planta de alinhamento oficial etc., não estava a dirigir-se contra a RAEM como contraparte do contrato. É óbvio que nenhum desses eventos, ainda que tivessem sido todos demonstrados, ocorreria no quadro daquela relação contratual da concessão, mas sim num contexto diferente – no âmbito do procedimento administrativo autónomo em que os órgãos administrativos actuariam, não como representativo da RAEM no

¹⁴ Carlos Alberto da Mota Pinto, *obra.cit.*, p. 182.

respectivo contrato, mas enquanto as autoridades administrativas que exercem a competência legalmente atribuída no relacionamento com o administrado, que deva ser igualmente pautado pelo respeito pelo princípio de boa fé e outros princípios fundamentais.

Se assim é, a Ré apenas pode ser chamada à responsabilização mediante o instituto da responsabilidade civil extracontratual.

Nesta conformidade, é de concluir que não pode haver indenização com base na responsabilidade contratual, por conseguinte, não é aplicável o prazo ordinário da prescrição.

Tudo visto, não resta senão absolver a Ré de todos os pedidos formulados pela Autora.».

Nada mais havendo a acrescentar aos fundamentos da decisão recorrida, para os quais remetemos e aderimos integralmente nos termos do n° 5 do art° 631° do CPC, os quais por sua vez já respondem a toda a argumentação usada nas alegações e conclusões de recurso, impõe-se negar provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida.

III. DECISÃO

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, negando-se provimento ao recurso mantém-se a decisão recorrida.

Custas a cargo da Recorrente.

Registe e Notifique.

RAEM, 16 de Novembro de 2023

Rui Pereira Ribeiro

(Relator)

Fong Man Chong

(Primeiro Juiz Adjunto)

Ho Wai Neng

(Segundo Juiz Adjunto)