

Processo nº 183/2020

Data: 29.09.2021

(Autos de recurso jurisdiccional)

Assuntos : “Acção para efectivação de responsabilidade civil”.

Nulidade, (por falta de fundamentação).

Prescrição do direito de indemnização.

Pressupostos.

SUMÁRIO

1. Uma decisão (judicial) – acórdão ou sentença – é nula quando nela não se especificarem os fundamentos de facto e de direito que a justificam; (art. 571º, n.º 1, alínea b), do C.P.C.M.).
2. A “ratio” deste imperativo legal, que concede tão grande importância à motivação da “decisão”, tomando-a nula se esta for omitida, é fácil de descortinar.

Desde já, por motivos “substanciais”, dado que deve representar a adaptação da vontade abstracta da lei ao caso particular submetido à apreciação do Juiz.

Ao comando geral e abstracto da lei, o magistrado substitui um comando particular e concreto, cumprindo-lhe demonstrar que a solução dada ao caso é legal e justa, ou, por outras palavras, que é a emanção correcta da vontade da lei.

Por sua vez, por razões “práticas”, pois que as partes precisam de ser elucidadas a respeito dos motivos da decisão, (sobretudo, a parte vencida, que tem o direito de saber por que razão a decisão proferida lhe foi desfavorável).

3. Porém, só a falta “absoluta” de motivação gera “nulidade”, não se podendo considerar nula a sentença que se caracteriza por uma motivação “insuficiente”, “deficiente”, “mediocre” ou “errada”.
4. A “prescrição” é a forma de extinção de direitos subjectivos que opera quando os mesmos não sejam exercidos durante determinado

lapso de tempo fixado na Lei.

Há assim “prescrição” quando alguém se pode opor ao exercício de um direito pelo simples facto de este não ter sido exercido durante determinado prazo fixado na Lei, (sendo assim de se considerar como seus requisitos, que se trate de um direito não indisponível, que possa ser exercido, e que não o tenha sido por certo lapso de tempo estabelecido na Lei).

5. Atento o estatuído no art. 6º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, e em conformidade com o preceituado no art. 491º, n.º 1 do C.C.M., o direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública prescreve no prazo de “3 anos”, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, e ainda que com desconhecimento da extensão integral dos danos.

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 da “consciência da possibilidade legal do ressarcimento”.

6. 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).

O relator,

José Maria Dias Azedo

Processo nº 183/2020

(Autos de recurso jurisdicional)

ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:

Relatório

1. A, com os restantes elementos dos autos, intentou e fez seguir no Tribunal Administrativo, “acção para efectivação de responsabilidade civil” contra a REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU, pedindo, a final, que fosse a Ré condenada:

“(i) a pagar ao Autor, a título de responsabilidade extracontratual, o valor de pelo, menos, 140.174.650,00, a título de lucros cessantes, ou no valor que for equitativamente julgado nos termos do art.º 560.º, n.º 6 do C.C. ou no que for reclamado no decurso do processo se o mesmo revelar danos superiores aos que foram inicialmente previstos (art.º 563.º ex vi do art.º 560.º, n.º 5, ambos do C.C.), ou no que se vier a liquidar em execução de sentença (564/2 do CPC). o qual corresponde ao produto líquido da venda das moradias unifamiliares de 2 pisos cada, que lhe pertenceriam se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação, acrescido de juros, à taxa legal, até integral pagamento;

Subsidiariamente,

(ii) a ressarcir o Autor um terreno com a mesma área e características da parcela B da planta cadastral n.º 29/1989;

Subsidiariamente,

(iii) a pagar ao Autor, a título de responsabilidade contratual, o valor de pelo menos 140.174.650,00, a título de lucros cessantes, ou no valor que for equitativamente julgado nos termos do art.º 560.º, n.º 6 do C.C. ou no que for reclamado no decurso do processo se o mesmo revelar danos superiores aos que foram inicialmente previstos (art.º 563.º ex vi do art.º 560.º, n.º 5, ambos do C.C.), ou no que se vier a liquidar em execução de sentença (564/2 do CPC). o qual corresponde ao produto líquido da venda das 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada, que lhe pertenceriam se não se tivesse verificado o incumprimento, acrescido de juros, à taxa legal, até integral pagamento.

(...)”; (cfr., fls. 2 a 14 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Oportunamente, proferiu o M^{mo} Juiz decisão julgando procedente a pela Ré invocada “exceção peremptória da prescrição do direito de indemnização” pelo A. reclamado, absolvendo-a dos pedidos deduzidos; (cfr., fls. 728 a 745-v).

*

Inconformado, o A. recorreu para o Tribunal de Segunda Instância que, por Acórdão de 18.06.2020, (Proc. n.º 265/2020), concedeu provimento ao recurso, revogando a decisão do M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo; (cfr., fls. 783 a 803).

*

Do assim decidido, traz agora a Ré o presente recurso, alegando para produzir as seguintes conclusões:

“1. Salvo o devido respeito, a recorrente entende humildemente que o acórdão do TSI ora recorrido padece do vício da nulidade por “não especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão” prevista pelo art.º 571.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil e, mais padece do vício de violação de lei por erro no julgamento e erro de interpretação do disposto no art.º 6.º, n.º 1 do

D.L. n.º 28/91/M, conjugado com o art.º 491.º, n.º 1 do Código Civil.

2. Relativamente ao vício da nulidade da sentença por “não especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão”, da decisão do acórdão recorrido pode-se saber que, a sentença do Tribunal Administrativo foi revogada, com base essencial em que o acórdão recorrido entende que só a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento de que o Sr. Chefe do Executivo declarou a caducidade da concessão provisória do terreno em questão, é que veio a saber que teria sofrido prejuízos efectivos por si invocados.

3. Mas, o acórdão recorrido nunca indicou definitivamente, quais são os factos ou as circunstâncias de facto já dados como provados na sentença do Tribunal Administrativo que podem levar a tal conclusão.

4. É verdade que o acórdão recorrido entende que “só a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória de terreno, é que veio a saber que teria sofrido prejuízos efectivos”, razão pela qual resultou da conclusão do acórdão recorrido que “só a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória de terreno, é que veio a saber que teria sofrido prejuízos efectivos e daí que o prazo prescricional de 3 anos se conta a partir daquele momento”.

5. Por outras palavras, o acórdão recorrido formou a sua fundamentação com base apenas em tal conclusão. Mas, a recorrente entende humildemente que, o que não pode ser entendido com o sentido de que, o acórdão recorrido cumpriu profundamente o dever de “especificar os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão”, previsto no art.º 571.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil, a contrário.

6. Só se verifica a nulidade da sentença, prevista pelo art.º 571.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil, quando ocorre falta absoluta de fundamentação (Processo de recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa do TUI n.º 1/2012). Mas, “não se pode considerar fundamentação de direito a que seja feita por

simples adesão genérica aos fundamentos invocados pelas partes” (cf. Viriato Lima, Manual de Direito Processual Civil, 2ª edição da tradução, pág. 337 a 338)” e, mais tem-se que cumprir o princípio e as regras gerais de orientação de “a justificação não poder consistir na simples adesão aos fundamentos alegados no requerimento ou na oposição” (art.º 108.º, n.º 2 do Código de Processo Civil).

7. *O acórdão recorrido não especificou as circunstâncias concretas da presente causa e os fundamentos de facto e de direito de que resultou suficientemente tal conclusão, que “só a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória do terreno, é que veio a saber que teria sofrido prejuízos efectivos”. No caso de falta manifesta da especificação relevante, não há qualquer divergência essencial entre a posição do acórdão recorrido sobre tal questão e a prática de admissão genérica do entendimento invocado pelo recorrido nas suas alegações do recurso.*

8. *Com base nisso, a recorrente entende humildemente que o acórdão recorrido enferma da nulidade constante do art.º 571.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil.*

9. *Quanto à alegação do erro de julgamento e violação de lei, insiste a recorrente que, segundo as circunstâncias concretas da causa, deve-se dar como provado que, no momento em que a presente acção foi instaurada pelo recorrido, já prescreveu legalmente o direito à indemnização em que se fundamentou a acção e, em consequência, encontra-se extinto o direito de indemnização por si invocado.*

10. *Do disposto no art.º 6.º, n.º 1 do D.L. n.º 28/91/M conjugado com o art.º 491.º, n.º 1 do Código Civil, pode-se saber que a diferença em relação ao Código Civil de Portugal está em que, quanto ao conhecimento do lesado do seu direito à indemnização, o legislador de Macau não só aplicou o critério subjectivo, mas também adoptou o critério objectivo: o início da contagem do prazo de três anos para a prescrição do direito de indemnização fundado na responsabilidade civil extracontratual não só está dependente da verificação do conhecimento subjectivo, pelo lesado, do direito de indemnização que lhe compete e da pessoa do responsável,*

mas também pode ser sujeito da verificação de certas circunstâncias objectivas do caso concreto, mostrando-se razoavelmente que a contagem se inicia a partir do momento em que o lesado deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete e da pessoa do responsável.

11. Mais, quanto ao início da contagem da prescrição, deve-se concentrar nos pedidos concretos de indemnização invocados pelo lesado na acção, ou seja, deve-se considerar quando ocorreram efectivamente os prejuízos concretos em que se fundou o pedido de indemnização requerido pelo lesado e, quando o lesado teve ou deveria ter tido conhecimento da produção dos prejuízos efectivos.

12. A recorrente insiste sempre que, o recorrido entende que o prejuízo por si invocado é a valorimetria das sete moradias não construídas por acção da Recorrente (MOP\$140.174.650,00). Por outras palavras, o direito de indemnização invocado pelo recorrido por causa disso, não é o prejuízo resultante de que o recorrido não concluiu o aproveitamento do terreno antes de ser declarada a caducidade da concessão provisória do terreno em questão, mas sim é o prejuízo do valor não adquirido pelo recorrido por não construção das sete moradias unifamiliares acima referidas.

13. Como causa que suporta a produção dos prejuízos acima referidos, o recorrido alegou principalmente dois motivos: (1) a Administração construiu uma via pública com a denominação de “[Rua(1)]” no terreno em questão; (2) Desde 2004 até à caducidade da concessão provisória, a Administração não tinha tomado uma decisão definitiva sobre o requerimento do recorrido quanto ao terreno em questão e, por consequência, o recorrido não podia realizar obras para concluir o aproveitamento do terreno.

14. De facto, o recorrido já deduziu uma outra acção com os fundamentos de facto e de direito quase completamente idênticos, pedindo o reconhecimento de que tem direito à indemnização razoável pela [Rua(1)] construída pela administração no terreno em questão e, o reembolso parcial dos prémio e foro já indevidamente recebidos. Devido à impugnação da forma processual, recorreu para o Tribunal de Segunda Instância. No acórdão do processo de recurso n.º 1019/2018, o Tribunal de

Segunda Instância indicou claramente que, o facto que levou aos prejuízos alegados pelo recorrido, ou seja, o facto alegado pelo recorrido naquele processo (como no presente processo) que a Administração impediu o recorrido de concluir o aproveitamento do terreno em questão, não é o acto do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória, mas sim o facto descrito pelo recorrido - a chamada “expropriação indirecta por utilidade pública”, isto é, o facto de construção da [Rua(1)].

15. Então, para efeito da discussão da questão da prescrição do direito de indemnização invocado pelo recorrido na presente causa, deve-se considerar, de acordo com as circunstâncias concretas da causa, qual é o momento exacto em que o recorrido não era capaz de construir estas sete moradias unifamiliares? E, quando o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento dos prejuízos por si alegados, ou seja, teve conhecimento de que não era capaz de construir as sete moradias unifamiliares supramencionadas e, em consequência, ocorreu efectivamente o prejuízo por não ser possível obter o valor correspondente?

16. Da prova documental e teor das alegações citados no ponto 34 da presente petição do recurso, e dos factos dados como provados na sentença do Tribunal Administrativo, pode-se saber que cabe ao recorrido o encargo especial da construção de via pública na zona fixada dentro do terreno em questão em conformidade com o planeamento aprovado pela Administração. Caso o recorrido não cumpra este encargo especial, a Administração pode decidir construí-la por conta própria e tem direito de reclamar do recorrido o pagamento das despesas e dos adicionais.

17. Mais, o planeamento apreciado pela Administração foi apresentado pelo recorrido, ou seja, o projecto do planeamento do terreno aprovado pela Administração, incluindo o tipo e a área de edifícios que podem ser construídos e, a localização e a área de via pública relevante, é sempre a ideia do recorrido. Relativamente ao planeamento aprovado pela Administração, o recorrido nada tinha a opor e apresentou um estudo prévio relevante conforme os requisitos da Administração.

18. No entanto, só com fundamento em que o recorrido nunca cumpriu o dever de construção de via pública, a Administração, de acordo com o contrato de concessão e em conformidade com o aprovado planeamento já aprovado, construiu via pública na área relevante, ou seja, na parcela assinalada com a letra “C” na planta cadastral, ora identificada como **[Rua(1)]** já concluída em 1996.

19. Sendo assim, nunca existe a chamada “expropriação indirecta por utilidade pública” invocada pelo recorrido. Através da construção da **[Rua(1)]**, a Administração não usurpou indevidamente qualquer área do terreno já concedido ao recorrido, isto porque o planeamento aprovado pela Administração (incluindo a localização e área de via pública a ser construída) é baseado na ideia do recorrido, bem como o recorrido estava originalmente obrigado a contruir via pública em conformidade com o planeamento já aprovado pela Administração (isto é, tratando-se do projecto apresentado pelo recorrido próprio).

20. O mais importante é que, de acordo com o despacho n.º 101/SATOP/92, o recorrido podia construir originalmente mais 7 moradias unifamiliares no terreno em questão, mas, logo após tal despacho proferido pela Administração, o recorrido apresentou um pedido de alteração para a construção de dois edifícios habitacionais de 17 pisos cada, não pretendendo construir estas 7 moradias unifamiliares. No fim, em conformidade com o requerimento do recorrido, a Administração proferiu em 1 de Março de 1995 um despacho que autorizou a alteração do planeamento do terreno em questão, substituindo as sete moradias por dois edifícios de 15 pisos cada.

21. Por outras palavras, de acordo com o supra despacho proferido em 1 de Março de 1995 pela Administração, ou seja, antes da construção da **[Rua(1)]** e da sua conclusão, a alteração do planeamento do terreno em questão já foi aprovada. Quer dizer, desde então, mesmo que o procedimento de modificação do contrato não tinha sido concluído, o recorrido não deveria, nem poderia construir as sete moradias unifamiliares no terreno em questão, mas sim que o recorrido poderia (também deveria) passar a construção de dois edifícios habitacionais de 15 pisos, como o seu requerimento.

22. Portanto, pode-se dizer que, a nível factual, o incidente da conclusão da

[Rua(1)] em 1996 faz com que o recorrido não pudesse construir as sete moradias por si invocadas na localização do terreno em questão; e, a nível jurídico, o despacho de 1 de Março de 1995 faz com que o recorrido não pudesse construir as sete moradias. Naquele momento, o recorrido bem sabia isto, pela razão de que isto tinha sido requerido pelo recorrido próprio e o mesmo já recebeu uma notificação feita pela Administração que foi aprovado o seu pedido!

23. Na verdade, do ponto 33 dos factos provados constantes da sentença do Tribunal Administrativo mostra-se determinadamente que, o recorrido já expressou e admitiu que bem sabia e conhecia o facto que, devido à construção da [Rua(1)] e por motivo de que o recorrido apresentou, por sua iniciativa, um pedido de alteração do projecto do aproveitamento do terreno à Administração em 1994 para passar a construção de edifícios habitacionais altos e, em seguida, tal projecto foi aprovado pela Administração, não era possível construir estas sete moradias no terreno em questão.

24. Além disso, desde que a Administração aprovou o pedido de alteração da finalidade do terreno, o recorrido nunca mais apresentou à Administração quaisquer planos ou pedidos de construção das demais sete moradias no terreno em questão, e só que apresentou repetidamente o pedido da construção de edifícios de mais de dez pisos! Por outras palavras, independentemente de quaisquer acções ou omissões subsequentes feitas pela Administração, a segunda causa de pedir alegada pelo recorrido nada tem a ver com os prejuízos decorrentes da causa alegada pelo recorrido, ou seja, a não construção das sete moradias! Uma vez que há muito tempo que o recorrido sabia não poder construir as sete moradias e, também não tinha mais intenção de construir estas sete moradias!

25. Caso o recorrido entendesse que, devido a qualquer acto da Administração, não podia construir as sete moradias e, em consequência, causou os prejuízos pecuniários por si ora alegados, mas, o acto e situação relevantes já tinham ocorrido no momento em que a Administração proferiu em 1995 o despacho acima referido. A partir daquele momento, o recorrido não podia construir estas sete moradias no terreno em questão e também estava bem ciente disso.

26. Isto é, a impossibilidade do recorrido construir estes sete moradias, os prejuízos por si alegados na petição inicial e o direito de indemnização em concreto, são resultantes do despacho proferido em 1995 e do facto da construção da [Rua(1)] em 1996, ao invés de quaisquer acções ou omissões subsequentes feitas pela Administração (isto é, a segunda causa de pedir alegado pelo recorrido), bem como não foram resultantes do facto da caducidade do contrato de concessão, nem da decisão proferida pelo Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória.

27. Mais, independentemente de 1995 ou 1996, o recorrido estava bem ciente dos factos acima referidos e, sabia claramente que tais factos lhe causaram consequência de não necessitar, nem poder construir estas sete moradias. Caso o recorrido entendesse que isso lhe causou um prejuízo, então, o prejuízo teria efectivamente ocorrido naquele momento, o recorrido estaria bem ciente disso e saberia claramente que tais factos foram feitos pela Administração.

28. Por outras palavras, como os factos dados como provados na sentença do Tribunal Administrativo, o recorrido, em 1995 ou 1996, já teve ou deveria ter tido conhecimento de que o direito de indemnização por si ora alegado já ocorreu efectivamente em 1995 ou 1996, Então, a situação do recorrido preenche completamente o disposto no art.º 491.º, n.º 1 do Código Civil, o início de contagem do prazo de prescrição de 3 anos relativo ao direito de indemnização alegado na presente acção deve contar-se a partir daquele momento (1995 ou 1996).

29. Mais, pode-se dizer que, conforme as situações da presente causa, relativamente a quaisquer prejuízos alegados pelo recorrido que foram resultantes de não poder aproveitar o terreno, o início de contagem do prazo de prescrição de três anos não deve contar-se a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória.

30. Em primeiro, o recorrido, como parte do contrato de concessão, bem sabia que caducou o contrato de concessão de terreno após ter decorrido o prazo de 25 anos, bem como ficava bem ciente quando ocorreu a caducidade e de que não

podia reaproveitar o terreno após a caducidade.

31. Em seguida, o prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 11 de Junho de 2012 e, no ponto 32 dos factos provados da sentença do Tribunal Administrativo indica-se claramente que, por ofício de 17 de Dezembro de 2010, a DSSOPT advertiu categoricamente o recorrido de que: “Deverá ser tido em especial atenção a questão do prazo de arrendamento fixado no contrato de concessão uma vez que não é possível renovar os prazos de concessões provisórias, isto é, de terreno não aproveitados.”, o que se mostra expressamente a posição de não renovar os prazos de concessão provisória dos terrenos não aproveitados.

32. O despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória é um acto que deve ser legalmente praticado, mas, tal acto não produziu efeito da caducidade do contrato de concessão, pela razão de que o contrato de concessão (ou, da concessão provisória do terreno) caduca de forma automática depois de ter decorrido o prazo de arrendamento de 25 anos. A declaração legalmente feita pelo Chefe do Executivo não visou produzir os efeitos da caducidade do contrato de concessão, mas sim visou produzir efeitos de reverter para a RAEM os prémios e as benfeitorias e, de ordenar o despejo. (como por exemplo, os art.º 168.º e art.º 179.º da Lei n.º 10/2013 – Lei de Terras)

33. Caso contrário, significa que o concessionário ainda podia aproveitar o terreno durante o período compreendido entre o termo do prazo de arrendamento e a data em que o Chefe do Executivo proferiu o despacho da declaração de caducidade? Obviamente, isso não pode ser procedente.

34. Sendo assim, o facto que o concessionário não podia aproveitar o terreno e em consequência, provocou qualquer prejuízo, só pode ser resultante de um facto que decorreu o prazo de arrendamento fixado no contrato de concessão, ao invés do acto do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão.

35. Por outro lado, quanto à declaração de caducidade ou não e à decisão de renovação ou não, ambas as duas parecem ter superficialmente a ver entre si, mas, são na verdade dois independentes procedimento e decisão.

36. Quanto à questão de renovação, a decisão a ser tomada pela

Administração está dependente do requerimento apresentado pelo concessionário, mas, uma vez findo o prazo de arrendamento, o Chefe do Executivo tem que proferir um despacho de declaração de caducidade. O contrato de concessão caduca automaticamente depois de ter decorrido o prazo de arrendamento, ao invés de estar dependente de uma decisão de renovação ou não a ser tomada pela Administração. Por outras palavras, os dois não têm uma relação de dependência, mesmo que o concessionário apresente um pedido de renovação no momento em que está quase findo o prazo de arrendamento, isso não impede completamente que a Administração possa individualmente rejeitar o pedido de renovação e, passado um certo tempo, o Chefe do Executivo profira um despacho da declaração de caducidade.

37. Na verdade, findo o prazo de arrendamento do terreno, o concessionário é automaticamente incapaz de aproveitar o terreno. Caso soubesse o pedido de renovação que tinha sido rejeitado no mesmo tempo, os prejuízos resultantes de não poder aproveitar o terreno pelo decurso do prazo de arrendamento, já ocorreram efectivamente e totalmente no momento em que tinha decorrido o prazo de arrendamento. Então, quanto à questão de saber se o concessionário soube subjectivamente ou não e quando soube o despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade, qual importância se mostra para o recorrido?

38. como tem vindo a entender o tribunal superior, a declaração da caducidade da concessão feita pelo Chefe do Executivo é um acto vinculado por lei que deve ser praticado, bem como o concessionário deve saber quando não podia aproveitar o terreno pelo decurso do prazo de arrendamento fixado no contrato de concessão. Então, para o concessionário, o acto que lhe causou prejuízos ou não, ou mais prejuízo, não é a declaração da caducidade da concessão, mas sim o indeferimento do pedido de renovação.

39. Mais, uma vez que os dois são independentes um do outro. A necessidade de aguardar o Chefe do Executivo a proferir um despacho de declaração da caducidade da concessão, não se pode interpretar para que haja uma expectativa razoável que a Administração é possível renovar o prazo de concessão.

40. Por outras palavras, uma vez que o concessionário sabia que já tinha

decorrido o prazo de arrendamento do terreno de 25 anos, e também tinha tido conhecimento de que a concessão provisória do terreno não foi renovada ou não iria ser renovada, todos os eventuais prejuízos resultantes de não poder aproveitar o terreno deveriam ocorrer efectivamente no decurso do prazo do arrendamento, e o concessionário teve ou deveria ter tido conhecimento de tal situação, o que não estava dependente de ter conhecimento ou não do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão.

41. Além disso, mesmo que fosse concedida a renovação ao concessionário, isso apenas lhe daria uma oportunidade de ganhar os interesses não recebidos por não conclusão de aproveitamento do terreno dentro do prazo de arrendamento de 25 anos, fazendo com que o direito de indemnização nesta parte não possa ser pedido por falta do interesse processual, mas, os prejuízos anteriormente ocorridos não podem ser apagados como se nunca tivessem ocorridos ou não fossem considerados como prejuízos, nem produziu qualquer efeito da suspensão ou interrupção na contagem do prazo de prescrição do direito à indemnização anteriormente produzida. Caso contrário, por causa da renovação da concessão, não se pode reclamar os prejuízos nas despesas e custos do projecto e construção que foram resultantes da eventual culpa da Administração? Ou, tem que esperar mais 25 anos para reclamá-los?

42. Além disso, o despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória não deve ser entendido como o acto final do contrato da concessão do terreno, pela razão de que esta decisão só é um acto final da Administração que procedeu a um procedimento administrativo individual para declarar a caducidade da concessão provisória, com base em que o aproveitamento do terreno concedido não foi concluído dentro do prazo de arrendamento ou por outro motivo, não sendo um acto final do procedimento do aproveitamento do terreno constante do contrato de concessão. O contrato de concessão se encontra extinto apenas pelo decurso do prazo de arrendamento de 25 anos. Por isso, findo o prazo de arrendamento e uma vez o aproveitamento do terreno não concluído, o concessionário tinha que ter conhecimento de que o terreno não podia ser

aproveitado devido à caducidade do contrato da concessão, não sendo possível que só a partir do momento em que teve conhecimento de que o Chefe do Executivo declarou a caducidade da concessão provisória, veio a saber que o terreno não podia ser aproveitado.

43. Quanto à situação do caso sub judice, os factos provados acima referidos mostram e comprovam claramente que, por um lado, pelo menos, em 1996, o recorrido teve conhecimento de que a [Rua(1)] já foi construída no terreno em questão e, a Administração também alterou em 1995 a finalidade do terreno em conformidade com o pedido apresentado pelo recorrido, então, a partir daquele momento, o recorrido não podia construir as sete moradias acima referidas e passou a construir dois edifícios de 15 pisos cada, ou seja, a partir daquele momento, o recorrido bem sabia que os prejuízos ora por si alegados na petição inicial já tinham sido efectivamente ocorridos naquela altura; e, por outro lado, pelo menos, desde 2011, o recorrido bem sabia a posição da Administração de que, findo o prazo de arrendamento de 25 anos, a concessão provisória do terreno não iria ser renovada, ou seja, o recorrido teve conhecimento ou, pelo menos, deveria ter tido conhecimento de que, findo o prazo de arrendamento de 25 anos, não podia aproveitar o terreno em questão, isto é, não era possível realizar qualquer actividade de construção e, os prejuízos por si alegados deviam ser efectivamente ocorridos no decurso do prazo de arrendamento.

44. Além do mais, o prazo de arrendamento do terreno em questão já expirou em 11 de Junho de 2012. Devido à necessidade de tratar adequadamente o registo de propriedade das 14 moradias já construídas na parcela “A” do terreno em questão e já vendidas, o Chefe do Executivo teve que esperar até 26 de Abril de 2016 a proferir um despacho que declarou a caducidade da concessão do terreno, o que é absolutamente que não tem nada a ver com a consideração de renovação ou não da concessão. Mais, também nunca apresentou ao recorrido que passaria a alterar a sua posição de não renovação, bem como o recorrido estava bem ciente de que não podia praticar qualquer acto de aproveitamento no terreno em questão.

45. Parente muitas circunstâncias objectivas e salvo o devido respeito, a

recorrente entende humildemente que não é possível concluir que só a partir do momento em que o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade da concessão provisória do terreno, é que veio a saber que teria sofridos prejuízos efectivos por si alegados na presente causa.

46. É certo que, tanto segundo as circunstâncias reais e objectivas, como segundo a expressão sempre alegada pelo recorrido, pode-se mostrar e reflectir claramente que, no momento em que a Administração autorizou a alteração da finalidade do terreno em questão em 1995 ou 1996, ou a [Rua(1)] foi construída; ou, no momento em que, pelo ofício acima referido, teve conhecimento da posição da Administração que não iria ser renovada a concessão do terreno em questão; ou, no momento em que o prazo de arrendamento do terreno em questão expirou em 11 de Junho de 2012, o recorrido teve ou deveria ter tido conhecimento de que não podia construir as sete moradias no terreno em questão, ou seja, ocorreram e existiam efectivamente os prejuízos por si alegados na petição inicial que foram resultantes de não poder construir as sete moradias. Independentemente de um qualquer momento dos acima referidos, mesmo que seja aplicado o disposto no art.º 315.º do Código Civil relativo à suspensão da prescrição, no momento em que o recorrido intentou a presente acção, já havia decorrido o prazo de prescrição de três anos do direito de indemnização por si alegado, ou seja, foi extinto o direito de indemnização.

47. Pelo exposto, o acórdão recorrido padece do vício da nulidade por “não especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão”, mesmo que assim não se entenda, o acórdão recorrido mais padece do vício de violação de lei por erro no julgamento e erro de interpretação do disposto no art.º 6.º, n.º 1 do D.L. n.º 28/91/M, conjugado com o art.º 491.º, n.º 1 do Código Civil.

48. Com base nisso, deve ser revogado o acórdão recorrido e mantida a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo. Dado que o direito de indemnização invocado pelo recorrido na presente acção já se encontrava prescrito e, por consequência, deve a recorrente ser absolvida de todos os pedidos”; (cfr., fls. 810 a 825-v e 56 a 113 do Apenso).

*

Sem resposta do A., vieram os autos a esta Instância.

*

Cumpre decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. Pelo Tribunal Administrativo e Tribunal de Segunda Instância foi considerada como provada a matéria de facto seguinte:

“1.º - Por escritura de 12/06/1987, lavrada a fls. 117 do Livro 257 da Direcção dos Serviços de Finanças, foi concedido por arrendamento ao A. o terreno sito entre a subestação da CEM e o aterro do Pac On, na Ilha da Taipa, com a área aproximada de 9.180 m², que se encontra assinalada na planta com n.º DCG/02/823/86, publicado no B.O. n.º 13 de 30/03/1987, com a finalidade de nele construir 14 moradias unifamiliares de 3 pisos cada, um clube, uma piscina e instalações para ténis (vide fls. 144 a 145 e verso e fls. 146 a 152 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

2.º - Pelo requerimento datado de 08/01/1990, o A. apresentou a proposta de alteração do projecto do referido terreno concedido, consistindo na substituição da área destinado ao clube de apoio por um conjunto de residências unifamiliares de 2 pisos cada (vide fls. 167 a 169 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

3.º - A construção das 14 moradias unifamiliares de 3 pisos cada foi concluída em 05/02/1991 e a licença de utilização foi emitida em 02/04/1991 (vide fls. 25 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

4.º - Pelo Despacho n.º 101/SATOP/92 publicado no B.O. n.º 31, de 03/08/1992, foi revista o aproveitamento e a finalidade do terreno concedido e em substituição da construção do clube, passou-se à construção de mais 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada, mantendo a construção de uma piscina e de um campo de ténis com a rectificação da área do terreno concedido para 11.650 m² (vide fls. 153 a 154 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

5.º - Em 21/10/1992, a F, na qualidade da procuradora do A., apresentou um requerimento do novo estudo de aproveitamento de uma parte do terreno concedido (n.º T-5185), substituindo o projecto da construção das 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada para um conjunto habitacional com r/c e dois blocos com uma volumetria total de 48m (vide fls. 155 a 160 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

6.º - Em 30/09/1993, foi elaborada o novo P.A.O. do terreno concedido nele se constam os condicionamentos urbanísticos fixados (vide fls. 180 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

7.º - Pelo ofício com n.º de referência: 759/6020.1/SOLDEP/93 datado de 22/10/1993, foi o A. notificado que pelos despachos do Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 05/06/1993 e de 12/06/1993, respectivamente, foi aprovada a alteração do aproveitamento do terreno sob o requerimento n.º T-5185 e de apresentar o estudo prévio em conformidade com o novo alinhamento e condicionantes urbanísticos definidos para o local (vide fls. 181 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

8.º - Conforme o P.A.O. do processo n.º 29/89 elaborado em 23/11/1993 pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, o terreno concedido foi assinalado e identificado com parcelas “A”, “B”, “C” e “D” (vide fls. 182 a 184 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

9.º - Em 15/06/1994, a **F**, na qualidade da procuradora do A., apresentou um requerimento (n.º T-3174) do novo estudo de aproveitamento da parte do terreno concedido, identificado como 2ª fase do aproveitamento, de um conjunto de duas torres habitacionais e uma creche em substituição das 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada, cumprindo os condicionamentos relativa à finalidade, volumetria, índices de ocupação ILUS e ILOS constantes na P.A.O. elaborado pela D.S.S.O.P.T.. No mesmo requereu ainda a autorização da transmissão da concessão do actual concessionário para a sociedade **F** (vide fls. 185 a 191 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

10.º - Pelo despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas datado de 01/03/1995 e exarado sobre a informação n.º 008/SOLDEP/95, de 21/02/1995, foi autorizado a revisão do contrato de concessão correspondente à substituição de 7 moradias de 2 pisos cada por dois edifícios de 15 pisos com a afectação de uma área de 900m² à construção de uma creche, bem como o pedido da transmissão da concessão do actual concessionário para a sociedade **F** (vide fls. 193 a 198 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

11.º - Pelos ofícios com n.º de referência: 333/6020.3/SOLDEP/95 e 334/6020.3/SOLDEP/95, datado de 25/05/1995, foram o A. e a **F** remetidos a minuta de contrato para se pronunciarem sobre as condições nela estipuladas (vide fls. 199 a 207 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

12.º - A obra relativa à construção da **[Rua(1)]** iniciou-se em 28/04/1995 e concluiu-se em 09/02/1996 (vide fls. 208 a 210 e 340 a 341 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

13.º - Pelo despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas datado de 16/01/1997 e exarado sobre a informação n.º 218/SOLDEP/96, de 28/11/1996, foram aprovadas as condições constantes na minuta de contrato

enviada em 23/07/1996 fixando o prazo máximo de 20 dias para a sua aceitação (vide fls. 282 a 286 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

14.º - Pelo ofício com n.º de referência: 036/6020.3/SOLDEP/97 datado de 21/01/1997, foi a **F** notificado do despacho acima referido (vide fls. 287 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

15.º - Pelo despacho do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas datado de 04/07/1997 e exarado sobre a informação n.º 125/SOLDEP/97, de 13/06/1997, foi decidido a manutenção do despacho datado de 16/01/1997 e indeferido o requerimento apresentado pela **F** em 27/05/1997, fixando ainda como data limite para a aceitação do contrato o dia 27/07/1997 (vide fls. 316 a 319 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

16.º - Pelas reuniões realizada em 29/06/2001 e 15/11/2001, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, veio requerer independentemente a emissão da certidão das 14 moradias concluídas (vide fls. 345 e 346 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

17.º - Em 11/11/2004, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, apresentou um requerimento (n.º T-5816) do novo estudo de aproveitamento da parte do terreno concedido, destinado à construção de um edifício de 41 pisos (vide fls. 349 a 362 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

18.º - Pelo ofício com n.º de referência: 0606/DPU/2004 datado de 07/12/2004, foi o Senhor **E** notificado de prestar elementos complementares relativo o novo estudo de aproveitamento da parte do terreno concedido do processo n.º 656/2004/L (vide fls. 50 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

19.º - Pelos ofícios datados de 18/11/2004 foram a Companhia de Electricidade de Macau, o Instituto de Acção Social, o Corpo de Bombeiros e o Instituto de para os Assuntos e Municipais notificado para a emissão de parecer do novo projecto acima referido (vide fls. 363 a 366 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

20.º - Pelo ofício com n.º de referência: 4577/DURDEP/2005 datado de 13/04/2005, foi o Senhor **E** notificado para pronunciar sobre as alterações

introduzidas ao novo projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L, designadamente, o cumprimento pelo P.A.O. n.º 93A155 de 11/03/2005 (vide fls. 372 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

21.º - Em 04/05/2005, o Senhor E, na qualidade do procurador da F, apresentou um requerimento (n.º T-2766) da alteração do estudo de aproveitamento da parte do terreno concedido conforme os requisitos notificados pelo ofício n.º: 4577/DURDEP/2005 (vide fls. 373 a 390 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

22.º - Pelo ofício com n.º de referência: 10253/DURDEP/2005 datado de 01/08/2005, foi o Senhor E notificado das alterações ao novo projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L (vide fls. 398 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

23.º - Em 22/08/2005, o Senhor E, na qualidade do procurador da F, em resposta ao ofício acima referido, apresentou um requerimento sob o n.º T-5188 (vide fls. 399 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

24.º - Pelo ofício com n.º de referência: 15959/DURDEP/2005 datado de 21/11/2005, foi o Senhor E notificado de que o projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L foi passível da aprovação sob os condicionamentos definidos (vide fls. 404 a 405 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

25.º - Pelos ofícios com n.º de referência: 668/6020.03/DSODEP/2005 datado de 24/11/2005 e 007/6020.03/DSODEP/2006 datado de 03/01/2006, foi o Senhor E notificado para a entrega dos elementos a fim de fazer formalizar a modificação de aproveitamento do terreno conforme o projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L apresentado sob o requerimento n.º T-5188 (vide fls. 406 a 407 e 409 e verso dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

26.º - Pelo ofício com n.º de referência: 6404/DURDEP/2006 datado de 26/04/2006, foi o Senhor E notificado que o projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L foi passível da aprovação sob os condicionamentos definidos (vide fls. 417 a 418 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

27.º - Em 10/11/2006, foi apresentado pela arquitecta o P.A.O. (n.º T-7489) elaborado conforme o novo projecto de arquitectura aprovado sob condicionamentos (vide fls. 420 a 421 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

28.º - Pelo ofício com n.º de referência: 3234/DURDEP/2007 datado de 28/02/2007, foi o Senhor **E** notificado que o projecto de arquitectura com processo n.º 656/2004/L foi passível da aprovação sob os condicionamentos definidos (vide fls. 426 a 427 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

29.º - Em 04/06/2010, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, assistiu na reunião realizada com os representantes da D.S.S.O.P.T. nela se referiu que o projecto de arquitectura não viria ser concluído em 2 anos (vide fls. 610 a 611 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

30.º - Em 28/12/2009, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, veio requerer a homologação do projecto de arquitectura (n.º T-8641) (vide fls. 595 a 602 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

31.º - Em 02/12/2010, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, veio requerer a homologação do projecto de arquitectura (n.º T-9717) (vide fls. 615 a 696 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

32.º - Pelo ofício com n.º de referência: 789/6020.02/DSODEP/2010 datado de 17/12/2010, foi a **F**, na qualidade da procuradora do **A**., notificado de seguinte:

“...1. Sobre o assunto e no que se refere ao acompanhamento do contrato de concessão do terreno, com 11.650 m², sito na Taipa, no aterro Pac On, designado por lote «PO2», titulado pela escritura pública outorgada 12 de Junho de 1987, revisto pelo Despacho n.º 101/SATOP/92, concedido por arrendamento e com dispensa de concurso público a favor de **A** para construção de moradias unifamiliares, verifica-se que V.Ex.^{as} se encontram em situação de incumprimento quanto ao aproveitamento parcial «artigo terceiro» e «cláusula terceira», e aos encargos especiais «cláusula sexta», estando portanto sujeitos às penalizações previstas no contrato, como sejam multas «cláusula oitava» e declaração de caducidade «cláusula décima terceira» ou de rescisão «cláusula décima quarta» do contrato.

2. Assim, para efeitos de análise do contrato de concessão do terreno de que V.Ex.^{as} são titulares, solicita-se a apresentação, num prazo de trinta dias a contar da data de recebimento deste ofício, de toda a informação que julguem oportuna no sentido esclarecer a situação de incumprimento apresentando, se assim o entenderem, propostas que viabilizem o aproveitamento do terreno e ainda uma calendarização para a apresentação dos projectos de arquitectura e de obra, a execução da obra de construção, devendo ainda ser apresentado um estudo de viabilidade económico-financeira ou outros documentos que demonstrem a capacidade financeira para cumprir o contrato.

3. Deverá ser tido em especial atenção a questão do prazo de arrendamento fixado no contrato de concessão uma vez que não é possível renovar os prazos de concessões provisórias, isto é, de terreno não aproveitados. (sublinhado e negrito nosso)

4. Solicita-se ainda a V. Ex.^{as} a entrega nestes Serviços, no prazo de trinta dias a contar da data de recebimento deste ofício, dos seguintes documentos:

a) Certidão de teor integral da inscrição e descrição do prédio na Conservatória do Registo Predial;

b) Certidão comprovativa da inscrição da Sociedade na Conservatória do Registo Comercial e de Bens Móveis e indicação dos representantes legais da concessionária do terreno;

c) Procurações da concessionária dando poderes de representação a favor de terceiros;

5. Oportunamente serão notificados do despacho que merecer a exposição que vierem a apresentar.

6. Caso não seja recebida qualquer resposta a este-ofício ou se as razões justificativas do não cumprimento do contrato não forem aceites informa-se que será desencadeado o processo de, consoante os casos, declaração de caducidade «cláusula décima terceira» ou de rescisão «cláusula décima quarta» do contrato de concessão do terreno parcial de que V.Ex.^{as} são titulares...” (vide fls. 697 a 698 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

33.º - Em 13/01/2011, o Senhor **E**, na qualidade do procurador da **F**, em resposta ao ofício acima referido, apresentou um requerimento junto da D.S.S.O.P.T. com o teor seguinte:

“(…) (1) De acordo com a escritura pública celebrada em 12 de Junho de 1987, o supra terreno foi concedido por arrendamento ao concessionário;

(2) Por despacho n.º 101/SATOP/92, foi alterada a finalidade do terreno concedido para a construção de 21 moradias;

(3) A construção das 14 moradias como 1ª fase da obra foi concluída em 1991 e, a sua licença de utilização foi emitida;

(4) Posteriormente, tendo em vista o desenvolvimento da cidade, foi construída uma rua com a denominação de **[Rua(1)]** na área, onde se situariam as moradias, para se adaptar ao desenvolvimento urbanístico;

(5) Além disso, a aparência original das moradias de frente para o mar foi mudada.

(6) Atendendo ao desenvolvimento urbanístico e à evolução das circunstâncias, o terreno em questão não era adequado para a implementação da 2ª fase (construção das demais sete moradias) em termos de ambiente ou finalidade;

(7) Face a tal, em 1994, o concessório apresentou ao governo um projecto da alteração do aproveitamento do terreno, aproveitando o terreno destinado à 2ª fase da obra para a construção de edifícios habitacionais altos;

(8) Em seguida, este projecto foi autorizado pelo governo em 1997;

(9) No entanto, é sabido que em 1997 e nos anos seguintes, a economia de Macau encontrava-se em recessão grave, todas as indústrias encontravam-se em situação de recessão económica, a procura de habitação foi grandemente reduzida e não tinha condições de implementar o empreendimento;

(10) Até 2004, a economia de Macau começou a melhorar e, o concessionário reiniciou imediatamente o cumprimento das obrigações do contrato de concessão de terreno e, apresentou em 11 de Novembro de 2004 um projecto do plano de construção (n.º T-5816) ao governo através do seu procurador (doc. 1);

(11) Seguidamente, pelos ofícios n.ºs 0574/DPU/2004 de 26 de Novembro de

2004 e 0606/DPU/2004 de 7 de Dezembro de 2004 (doc. 2), respectivamente, a DSSOPT requereu ao procurador a apresentação de elementos complementares relativos à questão de sombra projectada;

(12) Em 13 de Dezembro de 2004, o procurador apresentou à DSSOPT a “aprovação do anteprojecto” para responder à questão acima referida (n.º T-6386) (doc. 3);

(13) Em 24 de Março de 2005, por ofício n.º 00236/DPU/2005, a DSSOPT emitiu oficialmente ao procurador a planta de alinhamento oficial, a fim de realizar o respectivo trabalho (doc. 4);

(14) Em 13 de Abril de 2005, por ofício n.º 4577/DURDEP/2005, a DSSOPT notificou o procurador do parecer de alteração do anteprojecto (n.º T-5816) (doc. 5);

(15) Recebida a notificação acima referida, o procurador apresentou imediatamente em 3 de Maio de 2005 um projecto alterado em conformidade com o exposto pela DSSOPT (n.º T-2766) (doc. 6);

(16) Em 12 de Agosto de 2005, o procurado apresentou à DSSOPT os elementos complementares, como a memória descritiva das fracções autónomas, etc. (n.º T-4998) (doc.7);

(17) Em 1 de Agosto de 2005, por ofício n.º 10253/DURDEP/2005, a DSSOPT notificou do conteúdo do projecto que devia ser alterado (doc. 8);

(18) Em 22 de Agosto de 2005, o procurado apresentou de novo o projecto alterado em conformidade com o exposto na notificação da DSSOPT (T-5188) (doc.9);

(19) Em 21 de Novembro de 2005, por ofício n.º 15959/DURDEP/2005, a DSSOPT notificou o procurador de que o projecto foi considerado “passível de aprovação” (doc. 10);

(20) Em conformidade com o conteúdo do supra ofício, o procurador apresentou em 30 de Novembro de 2005 à DSSOPT uma cópia do projecto para ser autenticada e posteriormente restituída (n.º T-7229) (doc. 11);

(21) Em 3 de Janeiro de 2006, por ofício n.º007/6020.03/DSODEP/2006, a DSSOPT notificou o procurador de que o projecto foi considerado “passível de

aprovação”, mas, o procurador tinha que apresentar um requerimento oficial do aproveitamento do terreno (doc. 22);

(22) Em 4 de Janeiro de 2006, foi autorizado o “pedido de cópia autenticada - anteprojecto de construção do lote P02 do aterro de Pac On” n.º 136/DURDEP/2006 (doc. 13);

(23) Em 11 de Janeiro de 2006, o procurador apresentou à DSSOPT um pedido de aprovação de projecto de obra de construção (n.º T-477) (doc.14);

(24) Em 7 de Março de 2006, o procurador apresentou à DSSOPT a planta cadastral e a certidão predial para tratar uma planta de alinhamento oficial (n.º T-1889) (doc. 15);

(25) Com base nos procedimentos acima referidos, em 7 de Março de 2006, o procurador apresentou ao Senhor Chefe do Executivo um pedido de alteração à finalidade do terreno (n.º T-1890) (doc. 16);

(26) Posteriormente, em vista desse objectivo, o procurador procedeu a reunião com pessoal dos Departamento de Solos e Departamento de Planeamento Urbanístico da DSSOPT para estudar o projecto em questão.

(27) Em 26 de Abril de 2006, por ofício n.º 6404/DURDEP/2005, a DSSOPT notificou o procurador de que o projecto foi aprovado, mas, tinha que cumprir uma série de pareceres (doc. 17);

(28) Em resposta ao requisito de documento, apresentou em 5 de Junho de 2006 à DSSOPT um requerimento de planta de alinhamento oficial (n.º T-4534) (doc. 18) e, recebeu uma notificação de 21 de Agosto de 2006 feita pela DSSOPT, por ofício n.º 560/DPU/2006, para retirar a planta de alinhamento oficial requerida (doc. 19);

(29) Em 25 de Setembro de 2006, o procurador apresentou à DSSOPT a declaração do arquitecto, a declaração do engenheiro responsável pela infra-estrutura, a declaração do engenheiro responsável pela direcção técnica da obra, a declaração do construtor civil responsável pela execução da obra, a apólice de seguro de acidente de trabalho, a memória descritiva e justificativa da obra, a ficha técnica, o projecto de arquitectura e o projecto de fundações, entivações e

contenções, etc., a fim de emitir a licença de obra em questão (n.º T-6429) (doc. 20);

(30) Até 28 de Fevereiro de 2007, por ofício n.º 3234/DURDEP/2007, a DSSOPT notificou o construtor civil do terreno em questão de que o projecto alterado de fundações e cave e o projecto de entivações e contenções provisórias foram considerados passíveis de aprovação, mas, tinha que cumprir uma série de pareceres (doc. 21);

(31) Sendo assim, o procurador apresentou em 1 de Junho de 2007 à DSSOPT os elementos relevantes (T-3903) para concluir o respectivo procedimento (doc. 22);

(32) Depois disso, o procurador continuava a comunicar-se com o pessoal dos departamentos relevantes da DSSOPT, até meados de 2009, tendo sido recebido pelo departamento responsável da DSSOPT, realizou reunião para discutir as questões relevantes e teve conhecimento de que a sociedade estava a procurar fracções autónomas de área mais pequena, pelo que o procurador e os técnicos procederam à alteração do projecto anteriormente aprovado,

alteração do projecto original de fracções habitacionais de grande área (no total das 154 fracções habitacionais) para um novo projecto, ou seja, principalmente as fracções autónomas de pequena área (incluindo um total das 250 fracções autónomas dos tipos T0 e T2 e um total de 80 fracções autónomas de outro tipo, perfazendo um total de 330 fracções autónomas) e com o preenchimento dos requisitos das disposições relativas à sombra projectada, então, apresentou-a em 28 de Dezembro de 2009 à DSSOPT (n.º T-8641) (doc. 23);

(33) No início de 2010, entrou em contacto com a DSSOPT para acompanhar o andamento do projecto acima referido. Então, em 4 de Junho de 2010, o procurador foi recebido pelo pessoal da DSSOPT para realizar reunião de acompanhamento da alteração de documento do projecto em questão e, conforme os pareceres obtidos, apresentou em 2 de Dezembro de 2010 um pedido de aprovação do projecto de alteração da obra de construção e de ampliação (n.º T-9717) (doc. 24);

(34) Por tudo o acima exposto, o concessionário concluiu parcialmente o

aproveitamento do terreno concedido e, com base no projecto de alteração do terreno aprovado, tem vindo a comunicar com o governo desde 2004, bem como apresentou todos os elementos necessários a pedido da DSSOPT. Decorridos 6 anos até à presente data, o respectivo projecto entrou na fase “aprovável”, o que mostra que o concessionário é suficientemente sincero no cumprimento do contrato relevante e, agora está a aguardar a aprovação final da DSSOPT.

(35) O procurador fez aqui uma promessa que, caso o novo projecto fosse aprovado pela DSSOPT, as construções de todo o empreendimento poderiam ser concluídas no prazo de 48 meses contados a partir da data da sua publicação no Boletim Oficial da RAEM ou no prazo de 36 meses contados a partir da data da emissão de licença de obra;

(36) Por outro lado, pelo tempo necessário para realizar a respectiva obra, o contrato de concessão de terreno em questão expirará em Junho de 2012, pelo que requer à DSSOPT que possa apreciá-lo e aprová-lo o mais rápido possível. Após a aprovação, caso o tempo restante não for suficiente para concluir o projecto, requer à DSSOPT que, aquando de considerar a alteração do contrato de aproveitamento do terreno, seja adequadamente prorrogado o prazo de execução da obra, para o procurador poder concluir a obra.

*(37) Em relação ao estudo de viabilidade económico-financeiro ou a justificativa, o procurador obteve a promessa do **[Banco(1)]** que iria totalmente apoiar o desenvolvimento desse empreendimento (doc. 25);*

(38) Pelo exposto, o concessionário é suficientemente sincero e capaz de concluir o respectivo projecto e, está disposto a fornecer para DSSOPT outras informações necessárias a qualquer momento.

*(39) Juntam-se, em anexo, a certidão de registo predial emitida pela Conservatória do Registo Predial, a certidão de registo comercial emitida pela Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis, a procuração autenticada que **E** é o representante legal do concessionário. Relativamente ao contrato de concessão de terreno, o advogado constituído é Dr. **B** e a arquitecta é **C...**”(sublinhado e negrito nosso) (vide fls. 342 a 344 e verso dos autos, cujo teor*

aqui se dá por integralmente transcrito).

34.º - Por B.O. n.º 23, de 08/06/2016, II Série, foi publicado o Despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 28/2016, de 27/05/2016, com o seguinte:

*“Através de escritura pública de 12 de Junho de 1987, exarada a folhas 117 e seguintes do livro n.º 257 da Direcção dos Serviços de Finanças, em conformidade com o Despacho n.º 42/SAES/87, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 13, de 30 de Março de 1987, foi titulada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 9 181,55 m², situado na ilha da Taipa, entre o Pac On e a subestação eléctrica da CEM, designado por lote «PO2», a favor de **A**, casado com **D** no regime de separação de bens, residente em Macau.*

*A concessão foi registada na Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, ficando o terreno descrito sob o n.º **XX XXX** a fls. 198v do livro B61 e o direito resultante da concessão inscrito a favor de **A** sob o n.º **X XXX** a fls. 98 do livro F23A.*

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 outorga da respectiva escritura pública.

Segundo o estabelecido na cláusula terceira do mesmo contrato, o terreno seria aproveitado com a construção de obras de infra-estruturas e a construção de 14 moradias unifamiliares de três pisos cada, de um clube, uma piscina e instalações para ténis, equipamentos estes destinados ao uso exclusivo dos residentes.

Posteriormente, através do Despacho n.º 101/SATOP/92, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 31, de 3 de Agosto, foi titulado o contrato de revisão da concessão em virtude da modificação do aproveitamento do terreno, traduzida na construção de 7 moradias unifamiliares de 2 pisos cada em vez do clube, mantendo-se o restante aproveitamento definido no contrato inicial.

No âmbito desta revisão procedeu-se à rectificação da área do terreno, de 9 181,55 m² para 11 650 m², visto que, por lapso, a área indicada no contrato inicial não correspondia à assinalada na planta cadastral anexa ao mesmo contrato.

O prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 11 de Junho de 2012 e este não se mostrava integralmente aproveitado.

Com efeito, além de terem sido executadas as infra-estruturas do terreno indicadas na cláusula terceira do contrato, apenas a parcela com a área de 4 060 m², demarcada e assinalada com a letra «A» na planta n.º 29/1989, emitida pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, adiante designada por DSCC, em 28 de Maio de 2007, anexa ao presente despacho e de que faz parte integrante, foi aproveitada com a construção das 14 moradias unifamiliares de 3 pisos cada, que ficou concluída em 5 de Fevereiro de 1991, conforme a respectiva licença de utilização.

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 da parte não aproveitada do terreno em causa, correspondente às parcelas demarcadas e assinaladas com as letras «B», «C», «D1», «D2» e «E» na mencionada planta cadastral, com a área de, respectivamente, 2 869 m², 3 304 m², 152 m², 1 233 m² e 32 m², não se tornou definitiva, é verificada a caducidade parcial da concessão 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 26 de Abril de 2016, foi declarada a caducidade da concessão do terreno correspondente às parcelas demarcadas e assinaladas com as letras «B», «C», «D1», «D2» e «E» na

referida planta cadastral n.º 29/1989, com a área de, respectivamente, 2 869 m², 3 304 m², 152 m², 1 233 m² e 32 m², que faz parte integrante do lote «PO2» e do qual deve ser desanexado, descrito na CRP sob o n.º **XX XXX** a fls. 198v do livro B61, situado na ilha da Taipa, entre a subestação da CEM e o aterro do Pac On, a que se refere o Processo n.º 54/2015 da Comissão de Terras, pelo decurso do seu prazo, nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 15 de Fevereiro 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 revertem, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a Região Administrativa Especial de Macau, sem direito a qualquer indemnização por parte do interessado, destinando-se a parcela identificada pela letra «B» a integrar o domínio privado do Estado e as parcelas identificadas com as letras «C», «D1», «D2» e «E» a integrar o seu domínio público.

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. Pode ainda o interessado 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 pelo interessado 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.”

35.º - *Pela decisão proferida nos autos do processo n.º 107/2018 junto do Tribunal de Última Instância em 06/03/2019 e transitada em julgado em 21/03/2019, foi rejeitado o recurso jurisdicional interposto pelo A. sobre a decisão que negou o provimento do recurso contencioso interposto contra o Despacho do Chefe do Executivo, de 26/04/2016, junto do Tribunal de Segunda Instância, do qual foi declarada a caducidade parcial da concessão do terreno ao favor do A. correspondente às parcelas demarcadas e assinaladas com as letras “B”, “C”, “D1”, “D2” e “E” na planta cadastral n.º 29/1989 (vide fls. 74 a 97 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).*

36.º - *O A. apresentou a p.i. dos presentes autos junto deste Tribunal em 08/04/2019 (vide fls. 2 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito)”;* (cfr., fls. 730 a 739, 787 a 795 a 14 a 37 do Apenso).

Do direito

3. Inconformado com a decisão do M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo que julgou verificada a “prescrição” do seu reclamado direito de indemnização e que absolveu a Ré dos pedidos deduzidos, da mesma recorreu o A. para o Tribunal de Segunda Instância que, como se viu, revogou o assim decidido.

Perante isto, vem agora a Ré recorrer do Acórdão do Tribunal de

Segunda Instância, assacando-lhe dois vícios.

De facto, como a final das conclusões do seu recurso afirma, “o acórdão recorrido padece do vício da nulidade por “não especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão”, mesmo que assim não se entenda, o acórdão recorrido mais padece do vício de violação de lei por erro no julgamento e erro de interpretação do disposto no art.º 6.º, n.º 1 do D.L. n.º 28/91/M, conjugado com o art.º 491.º, n.º 1 do Código Civil”; (cfr., conclusão 47ª).

Para a decisão de procedência do recurso pelo A., ora recorrido, interposto da decisão do Tribunal Administrativo, assim ponderou o Tribunal de Segunda Instância:

“A questão que se coloca neste recurso é saber se o direito à indemnização que o recorrente pretende fazer valer já se encontra prescrito.

Vejamos.

Prevê o n.º 1 do artigo 491.º do Código Civil, aplicável por força do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 28/91/M, que o prazo de prescrição conta-se da data em que o lesado teve ou deveria ter tido conhecimento do direito que lhe compete e da pessoa do responsável.

Entende o Tribunal recorrido que o prazo de prescrição se conta a partir do momento em que o recorrente apresentou o novo projecto de estrutura (em Outubro de 1992), ou quando foi autorizada a revisão do contrato de concessão

correspondente à substituição de 7 moradias de 2 pisos cada pelo Despacho do SATOP de 1.3.1995, ou pelo menos a partir da conclusão da [Rua(1)] em 9.2.1996.

Salvo o devido respeito, não acompanhamos a decisão do Tribunal recorrido, por entendermos que só a partir do momento em que o recorrente teve ou deveria ter conhecimento do despacho do Chefe do Executivo que declarou a caducidade do contrato de concessão, é que veio a saber que teria sofrido prejuízos efectivos e reuniam condições para pedir indemnização pelos danos sofridos contra a RAEM, daí que o prazo da prescrição se conta a partir daquele momento.

Mais precisamente, só através do acto de declaração da caducidade do contrato de concessão do terreno, que findou o respectivo procedimento administrativo, é que o recorrente veio a tomar conhecimento dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual e da pessoa do responsável.

Ademais, estatui-se no n.º 1 do artigo 315.º do Código Civil: “A prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente.”

No caso presente, o acto do Chefe do Executivo que declarou a caducidade do contrato da concessão foi praticado em 26.4.2016 e tornado público pelo despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 23, de 8.6.2016.

E como foi interposto oportunamente, pelo autor da presente acção, recurso contencioso contra aquele acto, o tal comportamento consubstancia indirectamente a intenção de exercer o seu direito à indemnização, daí que o prazo prescricional ficou interrompido, nos termos do art.º 315.º, n.º 1, do Código Civil.

No mesmo sentido, decidiu o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no âmbito do Processo n.º 047353, de 24.4.2002, citado a título de direito comparado: “Ora, para se evitarem os inconvenientes que necessariamente se ligam a toda a duplicação parcial de acções, 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. E essa solução entrevê-se no próprio art.º 323.º, n.º 1, do C. Civil. Este preceito estabelece que a prescrição se interrompe desde que indirectamente se expresse a intenção de exercício do direito de indemnização. 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; 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. Ademais, a interposição do recurso contencioso significa sempre que a pessoa prejudicada pelo acto administrativo impugnado não quer acatar a sua existência e os seus efeitos e que, ao invés, pretende a reintegração da ordem jurídica violada; ora, uma das dimensões dessa reintegração é a reparação de quaisquer danos colaterais, que a simples execução do julgado anulatório não suprima eficazmente. 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.”

Em boa verdade, considerando que a citação da entidade recorrida no recurso contencioso, interposto contra o despacho do Chefe do Executivo de 26.4.2016 que declarou a caducidade do contrato da concessão, fez interromper o prazo da prescrição, e tendo a Ré na presente acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual sido citada para contestar em 9.4.2019 (fls. 105 dos autos), dúvidas de maior não existem de que ainda não decorreram os 3 anos a que se alude no n.º 1 do artigo 491.º do Código Civil, isso decorre que

verificada não está a ocorrência da exceção da prescrição.

Nestes termos, há-de conceder provimento ao recurso jurisdicional.

(...)”; (cfr., fls. 801 a 802-v).

Será este entendimento de confirmar com a consequente improcedência do presente recurso?

Vejamos.

— Começemos pela primeira questão colocada, ou seja, quanto à imputada “nulidade” por falta de especificação dos fundamentos de facto e de direito que fundamenta a decisão.

Pois bem, uma decisão (judicial) – acórdão ou sentença – é nula quando nela não se especificarem os fundamentos de facto e de direito que a justificam – art. 571º, n.º 1, alínea b), do C.P.C.M..

A “ratio” deste imperativo legal, que concede tão grande importância à motivação da “decisão”, tomando-a nula se esta for omitida, é fácil de descortinar.

Desde já, por motivos “substanciais”, dado que deve representar a adaptação da vontade abstracta da lei ao caso particular submetido à apreciação do Juiz.

Ao comando geral e abstracto da lei, o magistrado substitui um comando particular e concreto, cumprindo-lhe demonstrar que a solução dada ao caso é legal e justa, ou, por outras palavras, que é a emanção correcta da vontade da lei.

Por sua vez, por razões “práticas”, pois que as partes precisam de ser elucidadas a respeito dos motivos da decisão.

Sobretudo, a parte vencida, tem o direito de saber por que razão a decisão proferida lhe foi desfavorável; (cfr., sobre este aspecto, o Ac. deste T.U.I. de 18.12.2020, Proc. n.º 168/2020).

Porém, importa ter em atenção que o que a lei considera “nulidade” é (tão só) a falta “absoluta” de motivação, não se podendo considerar nula a sentença que se caracteriza por uma motivação insuficiente, deficiente, e ainda que medíocre ou errada; (cfr., v.g., A. dos Reis in,

“C.P.C. Anotado”, Vol. V, pág. 139 e segs.).

In casu – e como cremos que a própria recorrente (também) o demonstra com as suas alegações e conclusões de recurso, onde se pronuncia e contesta as “razões” da decisão recorrida, (cfr., conclusões 9^a a 46^a) – não ocorre tal nulidade.

O Acórdão recorrido reproduziu a factualidade pelo M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo considerada “provada”, e apreciou da declarada “prescrição” em termos que se mostram de considerar (suficientemente) fundamentados.

E, como a própria recorrente igualmente o afirma: “*Só se verifica a nulidade da sentença, prevista pelo art.º 571.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil, quando ocorre falta absoluta de fundamentação (Processo de recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa do TUI n.º 1/2012)*”; (cfr., conclusão 6^a).

Pode-se, como é óbvio, não concordar com a fundamentação pelo Tribunal de Segunda Instância explanada no seu Acórdão, contudo, tal

“divergência” não constitui a arguida “nulidade por omissão de especificação dos fundamentos” da decisão proferida.

Posto isto, evidente se apresenta a solução para esta questão.

— Passemos para o alegado “erro de direito”.

Aqui, importa (essencialmente) decidir se o entendimento no Acórdão recorrido assumido é o acertado.

Vejamos.

Em síntese que se nos mostra adequada, com a petição inicial – em 08.04.2019 – apresentada no Tribunal Administrativo, alegava o A. que por escritura pública de 12.06.1987, foi-lhe feita a concessão, por arrendamento, de um lote de terreno (identificado nos autos), e que, com a posterior “conduta da Administração” que culminou com a declaração de caducidade da dita concessão – por despacho do Chefe do Executivo de 26.04.2016 – ficou na “impossibilidade física e jurídica (do dever) de aproveitar (integralmente) o terreno”.

Nesta conformidade, e, imputando tal “impossibilidade” à Ré, concluía que à mesma cabia o dever de lhe ressarcir dos “danos” que sofreu, invocando, como tal, e a título de “lucros cessantes”, que estes correspondiam ao “valor de venda de 7 moradias” que tencionava construir no terreno para posterior venda.

Perante isto, (e, independentemente do demais), considerando que “prescrito” estava o “direito de indemnização” pelo A. reclamado, decidiu o M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo absolver a Ré dos pedidos deduzidos.

Entendendo, porém, que o prazo de prescrição apenas devia começar a correr com a referida “declaração de caducidade da concessão”, deu o Tribunal de Segunda Instância como (ainda) não verificada a declarada prescrição, ordenando a devolução dos autos ao Tribunal Administrativo para que a acção pelo A. intentada prosseguisse os seus normais termos até final.

Sendo o Acórdão assim proferido o ora recorrido, e sem prejuízo

do muito respeito devido a diverso entendimento, adianta-se desde já que mais adequada se nos apresenta a decisão pelo M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo proferida, onde, (em nossa opinião), se procede a uma mais acertada apreciação do que (realmente) ocorreu.

Passa-se a (tentar) expor este nosso entendimento.

Em relação à matéria da “responsabilidade (civil) administrativa”, (e em abreviada síntese), habitual é dividir-se a evolução do seu regime em 3 períodos (essenciais): o da “irresponsabilidade”, o “civilístico” (ou misto), e o “publicista”.

O primeiro, constituindo característica dos estados absolutistas, assentava, (essencialmente), na (famosa) premissa “the King can do no wrong”, (ou seja, “o rei não erra”), pois que se considerava que sendo o Estado expressão da Lei e do Direito, não havia como considerá-lo violador da norma jurídica.

Em decorrência da evolução das relações Estado-Sociedade, surge, após a Revolução Francesa, (Séc-XVIII), a “teoria da culpa civilística”,

que aplicava à responsabilidade do Estado as mesmas regras do direito privado, isto é, era necessária a culpa do agente estatal para que se configurasse a responsabilização do ente público.

Revelando-se, igualmente, insuficiente, surgiram, posteriormente, as “teorias publicistas”, onde a responsabilidade estatal passa a ser examinada sob o prisma dos princípios (próprios) do Direito Administrativo.

Nesta conformidade, reconhecendo-se que em sociedade, é inevitável a ocorrência de danos para as pessoas e o seu património, pois que, a crescente complexidade da vida, em grande parte motivada pela evolução tecnológica, multiplicou, exponencialmente, tal probabilidade, (de tal modo que, como bem identificou Ulrich Beck in, “Risk Society: Towards a New Modernity”, vivemos na actualidade numa “sociedade de risco” «Risikogesellschaft»; cfr., Guimarães Osório in, “A Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração por Violação do Direito da União Europeia”, pág. 12, F.D.U.P.), e para se colmatar uma lacuna até então existente no sentido de se *“definir o tipo de responsabilidade por actos ilícitos no domínio da gestão pública, de*

molde a proteger os legítimos interesses e direitos dos particulares e clarificar o âmbito do dever de indemnizar por parte dos sujeitos lesantes”, tutelando-se, também, *“direitos ou interesses que eventualmente venham a ser lesados por factos casuais e actos administrativos legais ou materialmente lícitos”*, aprovou-se, em Macau, o Decreto-Lei n.º 28/91/M de 22.04 – in B.O. n.º 16/199 – onde, sobre a matéria (agora aqui em questão) da “Prescrição do direito de indemnização”, (e, à semelhança do que constava do art. 71º da “Lei de Processo nos Tribunais Administrativos”), se prescreve, no seu art. 6º que:

“1. 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.

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”; (cfr.,

também o D.L. n.º 110/99 que aprovou o C.P.A.C.).

Ora, estatui o dito art. 491º do C.C.M. que:

“1. 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.

2. Prescreve igualmente no prazo de 3 anos, a contar do cumprimento, o direito de regresso entre os responsáveis.

3. Se o facto ilícito constituir crime para cujo procedimento a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável; contudo, se a responsabilidade criminal ficar prejudicada por outra causa que não a prescrição do procedimento penal, o direito à indemnização prescreve no prazo de 1 ano a contar da verificação dessa causa, mas não antes de decorrido o prazo referido na primeira parte do n.º 1.

4. A prescrição do direito de indemnização não importa

prescrição da acção de reivindicação nem da acção de restituição por enriquecimento sem causa, se houver lugar a uma ou a outra”.

E, como se viu, considerou o Tribunal de Segunda Instância que o início do decurso do “prazo de 3 anos” referido no transcrito art. 491º, n.º 1 do C.C.M. devia coincidir com a “declaração de caducidade da concessão” do terreno efectuada ao ora recorrente, o que implicou a consideração de que tempestivo era o pedido pelo mesmo deduzido.

Pois bem, cremos que dúvidas não existem que, com tal “declaração”, (e dado o seu efeito), ficou o A., ora recorrido, a saber, de forma clara, que (absolutamente) inviável era (todo e) qualquer “projecto” que pretendia desenvolver no mesmo terreno.

Porém, quanto aos (concretos) “danos” que – in casu – invoca, e por cuja “indenização” reclama, outra se nos apresenta que deva ser a solução.

Com efeito, sendo de se entender que a “prescrição” é a forma de extinção de direitos subjectivos que opera quando os mesmos não sejam

exercidos durante determinado lapso de tempo fixado na Lei, (cfr., v.g., A. Menezes Cordeiro in, “Direitos Reais”, pág. 789, A. Costa in, “Obrigações”, pág. 476 e C. Mendes in, “Teoria Geral de Direito Civil”, pág. 794), cremos que os alegados “danos”, a se terem verificado, há muito que ocorreram, sendo (os mesmos), tão só e unicamente, o resultado da própria “conduta” do A., nenhuma possibilidade nos parecendo haver para, no caso, se considerar a “declaração de caducidade da concessão” como facto (minimamente) relevante para a contagem do prazo da prescrição do seu reclamado direito de indemnização – isto, não obstante o “esforço” neste sentido efectuado em sede da petição inicial apresentada, onde se chega ao ponto de afirmar que *“Tal declaração de caducidade é o culminar de uma sucessão de actos em que se funda o direito de indemnização dos Autores na presente acção, constituindo o momento a partir do qual se torna irreversível o dano cuja reparação se pretende por via do instituto da responsabilidade civil extracontratual”*; (cfr., art. 4º, fls. 2-v).

Aliás – para além de se notar que a reclamada “indemnização” não tem como causa a “declaração de caducidade da concessão”, importa atentar que – a “matéria de facto” dada como provada é clara na

demonstração que a construção das ditas “7 moradias” (tão só) não se concretizou porque o próprio “concessionário do terreno”, (2 meses após a revisão do inicialmente acordado para tal fim), substituiu, (por sua absoluta iniciativa), o projecto da sua construção para o de um “conjunto habitacional com R/C e dois blocos”, (cfr., ponto 4º e 5º da matéria de facto), apresentando, em datas posteriores (e sucessivamente), constantes alterações aos seus projectos, nomeadamente, no número de pisos, que passou de 15 para 41, (e por aí fora ...; cfr., essencialmente, ponto 9º, 10º e 17º da matéria de facto), acabando por esgotar o próprio “prazo de arredamento do terreno”, o que levou à (referida) “declaração de caducidade da sua concessão”, (que como pelo Acórdão desta Instância de 06.03.2019, Proc. n.º 107/2018, se veio a decidir, não padece de nenhum vício possivelmente conducente à sua ilicitude).

Dizer-se assim, e agora, que teve “prejuízos” em virtude da não concretização da construção das projectadas “7 moradias”, quando apenas 2 meses após a publicação do despacho que a autorizou, apresentou novo requerimento para a sua substituição por um “conjunto habitacional de 2 blocos”, é situação, (para não dizer outra coisa), no mínimo, estranha...

Outro “aspecto” que aqui também se mostra de referir diz respeito à (decisão de) “construção de uma via pública” no terreno em questão, e que se considerou também como “causa da impossibilidade” de aproveitamento do terreno com a construção das ditas “7 moradias”.

Com efeito, importa ter presente que, como provado está no ponto 12º da matéria de facto, “*A obra relativa à construção da [Rua(1)] iniciou-se em 28/04/1995 e concluiu-se em 09/02/1996*”, cabendo notar que até mesmo o projecto para o aumento dos pisos do edifício a construir no mesmo terreno para o número de 41 é datado de 2004, (8 anos depois), não nos parecendo de forma alguma assim possível dar qualquer relevo a título de “causa dos danos” à construção da referida via pública.

Nestes termos, e em nossa opinião, evidenciado cremos que fica que há muito que prescrito está e se deve considerar o pelo A. reclamado direito de indemnização.

Na verdade, como se viu, há prescrição quando alguém se pode

opor – como no caso sucedeu – ao exercício de um direito pelo simples facto de este não ter sido exercido durante determinado prazo fixado na Lei, sendo assim de se considerar como seus requisitos, que se trate de um direito não indisponível, que possa ser exercido, e que não o tenha sido por certo lapso de tempo estabelecido na Lei; (cfr., v.g., M. Cordeiro in, “Direito das Obrigações”, pág. 155 e segs.).

Atento o estatuído no art. 6º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, e em conformidade com o preceituado no art. 491º, n.º 1 do C.C.M., o direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, prescreve no prazo de “3 anos”, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, e ainda que com desconhecimento da extensão integral dos danos.

Aqui, cabe salientar que 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).

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).

In casu, o “facto” que definiu a “situação jurídica” que o próprio A. identifica como lesivo para os seus interesses, em nada depende da invocada declaração de caducidade da concessão por arrendamento do terreno identificado nos autos, resultando, claramente, da matéria de facto dada como provada, que o invocado “dano”, a se ter verificado, e como

se (crê que se) demonstrou, terá ocorrido em data muito anterior à referida declaração: em 1992, data da substituição do projecto da construção das “7 moradias” pelo “conjunto habitacional” de 2 blocos, e/ou em 1995/6, data da construção e conclusão da “[Rua(1)]”.

Dest’arte, e sem necessidade de mais alongadas considerações, evidente é que se impõe decidir pela procedência do presente recurso.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos que se deixam expostos, em conferência, acordam conceder provimento ao recurso, revogando-se o Acórdão recorrido nos exactos termos consignados, e mantendo-se a decisão proferida pelo M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo.

Custas pelo recorrido, com a taxa de justiça de 10 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 29 de Setembro de 2021

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Sam Hou Fai

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas