

Processo n.º 576/2023
(Autos de recurso jurisdicional)

Data: 29/Fevereiro/2024

Descritores:

- Acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual contra a RAEM
- Caducidade da concessão de terrenos
- Prescrição do direito de indemnização
- Interrupção do prazo de prescrição

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n.º 576/2023
(Autos de recurso jurisdicional)

Data: 29/Fevereiro/2024

Recorrente:

- A Limitada (autora)

Recorrida:

- Região Administrativa Especial de Macau (ré)

Acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A Limitada, sociedade comercial com sede na RAEM, com sinais nos autos (doravante designada por "autora" ou "recorrente"), intentou junto do Tribunal Administrativo acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual contra a Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por "ré" ou "recorrida").

Por decisão do Tribunal Administrativo, foi julgada procedente a excepção peremptória de prescrição do direito de indemnização e, conseqüentemente, foi a ré absolvida dos pedidos.

Inconformada, recorreu a recorrente jurisdicionalmente para este TSI, em cujas alegações formulou as seguintes conclusões:

"A. 原審法院裁定上訴人於2015年11月8日(即租賃期屆滿之日)已知悉構成非合同民事責任之創設性事實，故時效應由2015年11月8日起計三年後之2018年11月8日完成，故裁定被上訴人提出的永久抗辯理由成立，並駁回上訴人之訴訟請求。

B. 正如尊敬的前澳門中級法院法官João Gil de Oliveira 和José Cândido de Pinho，在分析是否存在實際損害時，須考慮將來所產生的情節是否會影響損害的產生。

C. 只有當損害性事實對其造成確實損害並產生賠償權時，該時效才開始計算。

D. 上訴人認為其所蒙受的損害是產生自或取決於第10/2013號法律《土地法》第167條所規定的行政長官宣告失效的批示。

E. 參考終審法院第55/2016號案件及28/2017號案件的合議庭裁判，行政長官宣告失效的批示並非單純的宣示性行為，而同時確定了行政當局和承批人之間就批給合同建立的法律關係終止。

F. 上訴人無法在租賃期對涉案批地完成利用，是基於被上訴人實施了起訴狀所陳述的“一系列過錯行為和不作為”造成，而上訴人所蒙受的損害僅自行政長官宣告失效的批示方開始產生。

G. 上述“批給被宣告失效”，即失效之後果，直至由行政長官宣告批給失效時才導致上訴人因宣告批給失效產生的損害，使假設的損害(dano presumido)變成一真實及確鑿的損害(dano real e efectivo)。

H. 實際上，上訴人僅於上述批示於2017年1月4日公佈於澳門特別行政區公報-第二組第1期，始知悉損害實際產生。

I. 上訴人於2017年1月4日起，可以阻止損害產生之行政程序便是待行政長官宣告失效之批示於2017年1月4日公佈於澳門特別行政區公報-第二組第1期後，針對此行政行為提起司法上訴。

J. 上訴人已就批給失效的決定向中級法院及終審法院提起司法上訴，終審法院於2019年11月29日作出了的敗訴的終局判決。

K. 中級法院第265/2020號案件的合議庭裁判亦指出，在作出宣告批給合同失效時，方知悉民事責任的前提要求和責任人的身份。

L. 故上訴人主觀知悉損害因行政長官宣告批給失效時才導致損害，並就此

提起司法上訴阻止損害的出現。

M. 因此適用第28/91/M號法令第6條第2款之規定，於2019年9月17日提起本訴訟時，請求損害賠償的時效仍未屆滿，不會因時效完成之抗辯理由成立而被駁回訴訟請求。

N. 對於在土地租賃期內土地未能完成利用不可歸責於承批人的情況，行政當局一貫採用的方法為：租賃期限屆滿宣告有關批給失效時，土地將重新批給承批人，由澳門特別行政區與承批人簽署新的批給合同，並繳付經調整的溢價金。

O. 上述情況可見於第89/2007號運輸工務司司長批示及第8/2009號運輸工務司司長批示，其均指出先宣告批給失效再向承批人作出批給屬過往所採納的解決方法。

P. 基於以上批示內容，上訴人亦可合理期待行政當局在宣告失效的同時，會將涉案批地重新批給予上訴人繼續發展。

Q. 針對涉案批地的情況，行政長官僅作出了單純宣告土地批給失效的批示，並沒有同時向上訴人重新批給土地。

R. 當行政長官作出的上述批示公佈於澳門特別行政區公報時，上訴人始能知悉其不能夠對涉案批地繼續發展，有關損害在該時間起才實際產生。

S. 因上訴人僅於行政長官宣告失效批示公佈時方知悉民事責任的前提要件，包括知悉實際發生損害，故在提起本訴訟時，請求損害賠償的時效尚未屆滿，請求法官閣下廢止被上訴裁判裁定上訴人所主張的損害賠償請求權因“時效已完成”並駁回其針對被上訴人提出的訴訟請求的決定。

T. 被上訴裁判一再強調從客觀上因上訴人於2015年11月8日起，因對提起損害賠償之權利之“創設性事實”的知悉，但未在“時效已完成”前就相關損害賠償向被上訴人提起請求。

U. 上訴人於2017年2月10日就行政司長官宣告失效之批示向中級法院提起司法上訴，並申請傳喚行政長官答辯。

V. 相關的司法上訴在2019年7月11日已作出裁決，上訴人就裁決向終審法

院提出了上訴，並於2019年11月29日作出終局裁決。

W. 倘上訴人真的如被上訴裁判陳述那樣，在25年租賃期屆滿時已經獲悉其擁有獲得因被上訴人造成的損失獲得賠償的權利，其針對宣告失效之批示提起司法上訴直接或間接地表示出上訴人極力避免損害出現的意圖，同時亦顯示其擬藉着撤銷該行政行為而在續後階段行使損害賠償的權利的意圖，根據《民法典》第315條第1款規定，導致請求損害賠償的時效期間中斷。

X. 根據葡萄牙最高行政法院於2002年4月24日第047353號合議庭裁決亦指出: 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 323º, 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.

Y. 中級法院第265/2020號案件的合議庭裁決亦指出提起司法上訴的行為間接地體現了行使請求損害賠償權的意圖，當行政當局接收傳喚時即中斷時效期間。

Z. 鑑於上訴人於2017年2月10日向中級法院提出司法上訴，即使從提起實際履行因該行為所造成之損害而產生之非合同民事責任之訴之時效應該由2015年11月8日開始計算，根據《民法典》第315條第2款規定，請求損害賠償的時效應自2017年2月16日中斷計算。

AA. 即使裁定上訴人由2015年11月8日起知悉其有權就所遭受的損害提起賠償之請求，亦因上訴人針對宣告失效之批示提起司法上訴於2017年2月16日中斷有關時效期間，且因就2019年11月29日終審法院作司法上訴作出終局裁決，且該裁決轉為確定後方重新計算已中斷時效計算，而本訴訟於2019年9月17日提起，故請求損害賠償的時效尚未完成。

BB. 重申第28/91/M號法令第6條第1款轉用的《民法典》第491條第1款規定所指的期間為3年，上訴人於2019年9月17日提起本訴訟並不會因時效完成之抗辯理由而被駁回。

CC. 因此，因存在中斷時效的情節，請求 法官閣下廢止被上訴裁判裁定上訴人所主張的損害賠償請求權因“時效已完成”並駁回其針對被上訴人提出的訴訟請求的決定。

DD. 被上訴裁判認為起訴狀所陳述的事實不構成合同民事責任。

EE. 在合同民事責任中，基於侵犯了一項債權或狹義上的債，而產生了損害賠償義務，狹義上的債包括給付義務及其他附屬義務。

FF. 與一般享益物權等絕對權受到第三人不法使用、妨礙對物進行享益或物遭到損毀或破壞的情況不同，上訴人並非基於受到被上訴人實施了該一系列的不法行為而受到損害。

GG. 土地承批人在批給土地興建建築物，既構成承批人的權利，也是屬於批給合同所訂定的義務。

HH. 在本個案中，上訴人未有在法律和合同所規定的利用期，完成對上述建築物的興建的合同義務，繼而承擔了不利的法律後果及損害。

II. 上訴人所遭受的損害是基於合同關係而產生的，應適用合同民事責任的

制度。

JJ. 被上訴人作為批給合同的相對方應遵守善意原則，需要以誠實守信及顧及上訴人的利益的方式行事，履行法律要求的附屬義務。

KK. 被上訴人是訂立批給合同的主體，其清楚知悉上訴人是需要按照批給合同規定興建相應的建築物，並清楚其需要作出相應配合才能使上訴人履行有關義務。

LL. 被上訴人單方面修改了石排灣的城市規劃，未有向上訴人發出街道準線圖、未有推動修改批給合同的程序屬於違反了行政合同所規定的善意原則，妨礙了上訴人履行興建批給合同指定建築物的義務。

MM. 對於批給失效而令上訴人所承受的損害，其既源於被上訴人未有履行行政程序應遵守的義務，同時亦因為違反批給合同和善意原則所要求的附屬義務而產生，故可同時適用非合同民事責任及合同民事責任的制度，即存在兩個制度出現競合的情況。

NN. 參閱葡萄牙最高法院在4444/03.8TBVIS.C1.S1號案件所作出的合議庭裁判，當合同民事責任和非合同民事責任制度存在表面競合的情況時，受害人可以選擇對其較有利的制度。

OO. 在本案中，上訴人同時主張了非合同民事責任和合同民事責任作為賠償的法律依據，在競合的情況，並不排除上訴人透過合同民事責任進行追討。

PP. 因本案的事實亦適用合同民事責任之制度，故請求賠償的時效期間在提起本訴訟時尚未屆滿，請求 法官閣下廢止裁判裁定上訴人所主張的損害賠償請求權因“時效已完成”並駁回其針對被上訴人提出的訴訟請求的決定。

基於以上所述的理由，懇請 法官閣下裁定上訴理由得值，廢止被上訴裁判的決定，裁定被上訴人提出的永久抗辯理由不成立，並將本案卷宗移送行政法院，以便繼續開展續後之程序直至訴訟終結。

請求 法官閣下一如既往作出公正裁決!”

*

Ao recurso respondeu a recorrida, tendo apresentado as seguintes conclusões alegatórias:

“A. 根據第28/91/M號法令第6條第1款準用《民法典》第491條第1款規定，權利人必須由獲悉或應已獲悉其擁有要求賠償的權利及應負責任之人之日起計算的三年內向法院行使損害賠償的請求權，否則該損害賠償的請求權將因時效完成而告消滅。

B. 對於作為開始計算上述時效期間的前提之一 – 獲悉或應已獲悉擁有要求損害賠償的權利 – 正如原審法院所援引的終審法院2021年9月29日第183/2020號合議庭裁判及葡萄牙一貫學理認為 – 只要權利人知悉或應知悉構成損害權利的創設性事實 (factos constitutivos)，而並非法律上知悉是否符合賠償權利的成立。

C. 本案中，從起訴狀主張的事實，上訴人(原告)毫不含糊地指稱於租賃期間內，行政當局沒有移交及平整土地、因研究和制定石排灣地段城市規劃方案緩慢以及沒有為上訴人展開修改批給合同程序，從而導致上訴人無法於租賃期內完成土地利用，而所產生的損害為失去已支付的土地溢價金、向銀行支付因進行地基工程貸款的利息、以及倘若行政當局適時完成修改批給合同(將原批給的工業用途改為商住樓宇用途)的話，因興建商住樓宇會享有的利益。

D. 清楚可見，於本案土地批給合同屆滿之時，即於2015年11月8日，上訴人已清楚知悉已不能再依據原來的土地租賃批給合同對土地進行利用，然則，其所主張的上述各損害立即顯現。

E. 正如終審法院2021年9月29日第183/2020號合議庭裁判中，已就土地租賃批給被宣告失效後，承批人主張因行政當局在批給期間的行為導致前者無法利用土地的損害賠償的時效問題作出精闢見解：承批人知悉其權利的創設事實並不取決於行政長官宣告土地租賃批給失效的決定。

F. 質言之，宣告土地租賃批給失效的行政決定只不過是法律上確認土地批給失效，加強了上訴人已不可能依據租賃批給合同規定利用土地的“法律上知悉”，

然而，這對於上訴人在租賃期屆滿一刻起已充分知悉構成其所主張的損害賠償權利的“創設事實”絲毫不存在重要性。

G. 中此可見，《土地法》第48條第1款前半部份規定，在臨時批給下宣告土地批給失，行政當局完全處於受法律羈束下而行事，既不存在法律允許可選擇多個解決方案，亦不存在對於承批人是否存在過錯履行的判斷；而且，承批人一直沒有出示使用准照證明對土地的利用，那麼，行政長官只需基於客觀的自然事實－土地租賃期間的時間流逝以及沒有提交使用准照－便可宣告土地批給失效。

H. 質言之，合同的承批人(即上訴人)不能合法及正當期待行政當局於本案土地租賃期間屆滿後，能作出宣告失效以外的其他決定。

I. 雖然上述《土地法》第167條規定土地批給失效乃由行政長官宣告，但該行政行為僅具有宣示性而非創設性，這是因為土地批給失效是自動地隨時間流逝¹即批給期間屆滿而產生效果(*ope legis*)。

J. 明顯可見，上訴人於土地租賃期間屆滿後，清楚知悉已不可能以該原來的批給合同為依據/名義對土地進行利用(上訴人甚至乎聲稱“期待”行政當局會與其簽訂新的批給合同及調整溢價金－見上訴狀第34至39條²儘管我們亦不認同此理據)，然則，在該租賃期間屆滿時，上訴人已知悉因不能再依據原合同(條件及期間)利用該土地造成的損害事實確實存在。

K. 上訴人主張只有在宣告土地租賃批給失效決定才使所主張的損害轉為實際及確切產生，理由為只有出現宣告批給失效的批示前提下，上訴人可以針對該批示提起司法上訴以“阻止損害的出現”。

L. 然而，上訴人的邏輯顯然存在矛盾：損害性事實是先前已存在的行為(作為或不作為)³具有不法性及適當產生損害的事實，而不是基於司法爭訟可以“阻止損害”(或扭轉批給失效的局面)的理由，因而以事後是否存在提起司法爭訟(司法上訴)的標的並提起司法上訴才能“判斷”損害的產生！

M. 此外，上訴人又於上訴理由陳述中援引了第89/2007號運輸工務司司長

批示的例子，作為上訴理據指稱上訴人“期待”行政長官在宣告批給失效同時會重新作出批給，因此在租賃期屆滿還未知悉是否存在損害。

N. 然而，一方面，上訴人從沒於起訴狀中主張存在行政當局曾給予所謂“合理期待”或信賴而以致最後沒有重新作出批給使其期待落空造成損失的事實，另一方面，實際上只不過是上訴人希望“扭轉局面”的說法，誠然，“扭轉局面”的前提都是上訴人已清楚知悉其損害賠償權利，上訴人藉詞行政當局可能重新作出批給，從而使已存在的損害嗣後獲得“補救”而已。

O. 無論如何，上訴人藉詞“期望”行政當局會於作出宣告批給失效的決定同時會重新作出批給，因而將其知悉損害賠償權利的時刻延後至宣告批給失效的決定之日顯然不能成立。

P. 綜上所述，上訴人主張原審法院錯誤解釋及適用《民法典》第491條第1款規定明顯上述理由不成立。

Q. 上訴人主張於針對宣告批給失效的批示提起的司法上訴中，於2017年在該訴訟程序傳喚了行政長官，因而該傳喚已中斷了其損害賠償權利的時效。

R. 在司法上訴程序中被訴實體為行政長官，且司法上訴程序目的為撤銷宣告土地租賃批給失效的決定，司法上訴人維護在假設該宣告批給失效決定並沒有作出時應有的法律狀況，而本案非合同民事責任損害賠償之訴被訴實體為澳門特區，追討因行政當局於租賃期間的一系列過錯及不作為導致的損害賠償。

S. 為此，不論是被訴的實體不同還是所維護或行使的權利本質不一致，於司法上訴程序中所作出的傳喚不能表達上訴人針對被上訴人追討本案所主張的損害賠償權利的意圖，更不能中斷上訴人該損害賠償權利的時效。

T. 上訴人主張本案損害賠償權利的時效於司法上訴程序中作出傳喚而出現《民法典》第315條第2款規定中斷的理據明顯不成立。

U. 原審法院認同上訴人可以補充方式主張合同民事損害賠償責任制度作為請求的依據，然而，只不過起訴狀所主張的“損害事實”根本不能構成違反合同義務/

侵犯上訴人的合同權利而已。

V. 根據第51/83/M號法令第1條第1款及第10/2013號法律第42條第1款規定，上訴人主張行政當局侵犯或妨礙行使的權利 – 土地利用權是相應於《民法典》第1417及第1421條規定透過合同(土地批給合同)設定地上權(物權) – 建造工作物的權能。質言之，本案土地租賃批給合同是作為設定該物權的名義，該設定憑證只不過是規定承批人須按照有關的用途及條件限制行使該物權。

W. 上訴人主張被侵犯或妨礙行使的是一項具對世效力的物權而非債權，相應地，對上訴人的土地利用權的尊重及保護，亦並非因為存在土地批給合同及僅對被上訴人存在約束義務，而是一種普遍約束所有人士的義務。

X. (純粹假設)倘認為被上訴人侵犯或妨礙其使用該物權，不論針對被上訴人還是第三人，應訴諸及適用《民法典》第1235及1240條規定的所有權保護之訴而排除該等侵犯，並就倘有的損害追討非合同民事損害賠償責任。

Y. 毫無疑問，上訴人指稱被上訴人侵犯其土地利用權，儘管主張各種不同的理由 – 諸如沒有移交土地、平整土地、沒有審批上訴人的申請還是不展開修改合同用途的等等，所相對的並不是違反合同義務。

Z. 上訴人指稱沒有移交土地 – 明顯不屬於合同義務的違反: 一方面，土地租賃批給合同中並沒有規定被上訴人土地的交付義務，一旦合同成立即賦予上訴人該權利，而無需以“交付”作為前提條件，另一方面，上訴人並沒有具體地陳述行政當局是如何妨礙或禁止上訴人進入土地範圍(圍封土地還是設置障礙?) 然而，正如上述所指，即使假設出現該等情況，上訴人應訴諸適用所有權保護之訴而非追討所謂的合同責任。

AA. 至於平整土地，明顯地，土地租賃批給合同並沒有規定平整土地為被上訴人的合同義務，上訴人亦沒有具體指出是違反哪一項合同條款，相反，土地租賃批給合同的第7條款明確規定是作為承批人的上訴人有義務騰空土地及移除土地上的所有建築或現有物的特別負擔。

BB. 上訴人指稱行政當局緩慢制定都市規劃、暫停審批其申請以至不開展修改土地批給用途程序，這均是獨立於批給合同，或者說是該行政合同範圍以外的行政活動；並不存在任何合同義務約束行政當局如何及時訂定石排灣城市規劃；再者，亦不構成被上訴人於批給合同義務或“承諾”，更不能籠統地利用“善意”為名義要求行政當局作出任何有利上訴人的決定。

CC. 誠然，如上訴人所主張行政當局“默示駁回”其審批申請，其應透過適當的司法途徑作出爭議，而非(即便是當時)提出行政合同之訴追究特區的合同責任；而所謂的修改土地批給用途更是不存在於土地租賃批給合同之內。

DD. 無容贅言，上訴人主張所有不屬於土地租賃批給合同範圍的“過錯及不法行為”，試圖藉著存在合同關係而一律歸責於違反合同義務以逃避早已時效屆滿的結局。

EE. 綜上所述，上訴人主張本案適用合同責任制度而適用《民法典》第302條規定的一般時效的上訴理由不成立。

綜上所述，請求尊敬的中級法院法官 閣下，裁定上訴理由不成立，駁回上訴及維持原審法院的判決。”

★

Corridos os vistos, cumpre decidir.

II) FUNDAMENTAÇÃO

A sentença recorrida deu por assente a seguinte factualidade:

A Autora A LIMITADA, anteriormente designada por “Empresa de Construção e Obras de Engenharia B, Limitada”, é uma sociedade comercial, registada na Conservatória dos

Registos Comercial e de Bens Móveis sob o n.º 2XX6(SO), que se dedica ao investimento imobiliário (conforme o doc. 1 junto da petição inicial a fls. 16 a 25 dos autos).

A Autora foi titular de uma concessão por arrendamento de um terreno, com a área de 4,870 m2, designado por lote XX, situado na Ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, destinado à construção de um edifício industrial e de um central de produção de asfalto (conforme o doc. 2 junto da petição inicial a fls. 56 a 59v dos autos).

A dita concessão por arrendamento foi autorizada, com dispensa de hasta pública, pelo Despacho n.º 162/GM/89, publicado no n.º 4 do suplemento do Boletim Oficial de Macau, n.º 52, de 29/12/1989 (idem).

Por escritura pública outorgada em 9/11/1990, o então Território de Macau concedeu à Empresa de Construção e Obras de Engenharia, B, Limitada, por arrendamento o terreno acima referido (conforme o doc. 2 junto da petição inicial a fls. 60 a 67 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 do ano dois mil e quarenta e nove.”
(idem)

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

“Um. O TERRENO será aproveitado com a construção de um edifício industrial de dois pisos, em regime de propriedade horizontal e de uma área descoberta para instalação de diverso equipamento da central da produção de asfalto. O rés-do-chão do edifício industrial e a área descoberta destinam-se a uso próprio do SEGUNDO OUTORGANTE.

Dois. De acordo com o referido no número anterior são as seguintes as finalidades de utilização do TERRENO:

Industrial: cerca de quatro mil trezentos e cinquenta e sete metros quadrados;

Estacionamento: cerca de quarenta e oito metros quadrados;

Área industrial descoberta: cerca de dois mil seiscentos e quarenta e sete metros quadrados.” (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 vinte e quatro 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 a 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 a elaboração e apresentação 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 da 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 da obra, não dispensa o SEGUNDO OUTORGANTE da apresentação do respectivo projecto de obra." (ibid.).

Mais se estabeleceu a cláusula sexta - Encargos Especiais, com o seguinte teor:

"Constituem encargos especiais a suportar exclusivamente pelo SEGUNDO OUTORGANTE a desocupação do TERRENO e remoção do mesmo de todas as construções e materiais aí existentes." (ibid.).

Por carta dirigida à DSSOPT, de 24/3/2011, a Autora veio a propor o seguinte:

“事由：應工務局要求調整路環石排灣xx、xx及xx用地面積及規劃要點

根据 貴局來函（函件編號：176/8119.01/DSODEP/2011）以及
我司代表於 2011年3月9日與基建廳、規劃廳及土地廳聯合召開的會議中獲

悉：由於政府將於路環石排灣興建公屋及道路網的相關工程，為配合有關工程的實施，從而需要對xx、xx和xx地段面積及規劃作調整，因應新規劃的道路網上述地段範圍要作退讓，調整後的土地面積基本與1989年的原批地面積差別不大，同時亦明確該地段的用途將由1989年批出時的工業用途改為商住用途。因應上述的調整，我司期望政府明確有關的具體規劃要點應不低於以下的標準：

1. 該地段之用途純為商業、住宅及停車場用途；
2. 該建築物的可建高度不低於MM75米；
3. 地積比不低於13倍，同時為增加該區的停車位供應，配合周邊住宅社區及政府公屋的發展，地庫的面積將不計入地積比倍數內；
4. 為滿足該區近3萬公屋市民的日常生活所需，我司將計劃增加商業的比重，引入大型的超市、餐廳、酒樓、銀行、百貨等，以完善周邊住宅社區及公屋的配套，特要求 貴局對本地段之商業作充分研究，尤其應研究調整放寬群樓高度、商業面積比例等的限制。

為配合政府公屋建設規劃及工程順利開展，我司先同意 貴局於該地段內進行相關的基建工程。同時，如政府同意我司對上述地段規劃要點之意見，我司亦同意貴局對路環石排灣xx、xx及xx地段所作規劃的調整。

與此同時，為馬上展開對該項目具體發展方案的商討及審批工作，以更好地與政府公屋建設同步，做好周邊的配套工作（如車位及商業配套等），懇請 貴局安排會議與規劃廳相討規劃要點、同土地廳相討承批合同內容，之後再與城市建設廳相討圖則的審工作，以便我司展開該地段的發展計劃動工興建。

順頌

鈞安

C建築有限公司

（簽名）

A有限公司

（簽名及蓋章）

2011年3月24日”

(conforme o doc. junto da petição inicial a fls. 90 dos autos).

Em resposta à carta suprarreferida, o Director da DSSOPT enviou o ofício n.º 261/8118.02/DSODEP/2011, de 13/4/2011, com o seguinte teor:

“事由：關於路環石排灣xx現稱為“xx”地段之土地。

茲回覆 貴公司二零一一年三月二十五日透過登記編號36926/2011的申請書所提出該區土地用途、樓宇高度及地積率的數據，按照城市規劃廳對該區所訂定的城市規劃條件不表反對，然而，裙樓高度則不應超出13.5米。”

(conforme o doc. junto da petição inicial a fls. 100 dos autos).

Por Despacho do Chefe do Executivo, de 15/12/2016, tornado público pelo Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 55/2016, publicado no Boletim Oficial n.º 1, II Série, de 4/1/2017, foi declarada a caducidade da concessão do terreno, com o seguinte teor:

“Através de escritura pública de 9 de Novembro de 1990, exarada de fls. 59 e seguintes do livro 280 da Direcção dos Serviços de Finanças, em conformidade com o Despacho n.º 162/GM/89, publicado no 4.º Suplemento ao Boletim Oficial de Macau n.º 52, de 29 de Dezembro de 1989, foi titulada a concessão, por arrendamento e com dispensa de concurso público, do terreno com a área de 4 870 m², designado por lote «XX», situado na ilha de Coloane, na

zona industrial de Seac Pai Van, a favor da «Empresa de Construção e Obras de Engenharia B, Limitada», ora com a firma «A Limitada», com sede em Macau, na Avenida XX, n.º XX, Edifício XX, XX.º andar XX, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis com o n.º 2 XX (SO) a fls. XX do livro C.

A concessão foi registada na Conservatória do Registo Predial, adiante designada por CRP, ficando o terreno descrito sob o n.º 23 XX7 e o direito resultante da concessão inscrito a favor daquela sociedade sob o n.º XX XX.

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 industrial de 2 pisos, em regime de propriedade horizontal, e de uma área descoberta para instalação de diverso equipamento da central de produção de asfalto, destinando-se o rés-do-chão do edifício industrial e a área descoberta a uso próprio da concessionária.

O prazo de arrendamento do aludido terreno expirou em 8 de Novembro 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 e nos termos do artigo 167.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras), o Secretário para os Transportes e Obras Públicas manda:

1. Tornar público que por despacho do Chefe do Executivo, de 15 de Dezembro de 2016, foi declarada a caducidade da concessão do terreno com a área de 4 870 m², designado por lote «XX», situado na ilha de Coloane, na zona industrial de Seac Pai Van, descrito na CRP sob o n.º

23 XX7, a que se refere o Processo n.º 5/2016 da Comissão de Terras, pelo decurso do seu prazo, nos termos e fundamentos do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 29 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 reverterem, livre de quaisquer ónus ou encargos, para a Região Administrativa Especial de Macau, sem direito a qualquer indemnização por parte da sociedade «A 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.

22 de Dezembro de 2016.

*O Secretário para os Transportes e Obras Públicas,
D.”*

Dessa decisão recorreu a Autora para o Tribunal de Segunda Instância, que veio a julgar improcedente o recurso interposto, por Acórdão n.º 155/2017, de 11/7/2019.

Seguidamente, por Acórdão do Tribunal de Última Instância n.º 118/2019, de 29/11/2019, foi negado provimento ao recurso interposto do referido Acórdão do TSI. (cfr. doc. 1 junto da réplica a fls. 412 a 418)

Em 17/9/2019, a Autora intentou a presente acção no

Tribunal Administrativo.

*

O juiz do TA proferiu a decisão nos seguintes termos transcritos:

“2. Matéria de direito

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 se tinha consumado a impossibilidade de ter procedido ao aproveitamento do terreno no termo do prazo de arrendamento de 25 anos, na data de 8/11/2015, a partir da qual se deve iniciar a contagem do prazo de prescrição. Nesta linha, a acção de indemnização proposta em 17/9/2019 é manifestamente extemporânea, pelo decurso do prazo previsto no artigo 491.º do CCM.

Na sua réplica, a Autora não negou que o termo inicial (dies a quo) do prazo de prescrição para acção indemnizatória se contasse a partir da consumação da impossibilidade de aproveitamento do terreno concedido. No entanto, entendeu esta que tal consumação apenas se verificou com a prática do acto da declaração de caducidade que viria a definir de modo irreversível a situação jurídica do terreno concedido, tendo vindo a pôr fim à relação jurídica que até então existia entre a Administração Pública e

a concessionária. Além do mais, sempre se dirá que a Autora estaria ainda autorizada a intentar a acção indemnizatória dentro dos seis meses que se seguiram ao trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Última Instância que tratava da matéria da impugnação do acto de declaração de caducidade do Chefe do Executivo de 15/12/2016, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M.

Vejamos então.

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 57.º a 87.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”*, 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 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. 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. como facto ilícito, em acção que, para este último efeito, tenha sido proposta.*”

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).

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)

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 da falta da conclusão do aproveitamento do terreno dentro do prazo da concessão, provocada por actuação lenta, pouco diligente da Ré, designadamente, a inexecução do nivelamento antes da entrega do terreno, a suspensão do procedimento de aproveitamento até à publicação do plano de urbanização de Seac Pai Van, a falta da promoção atempada da revisão da concessão

solicitada pela Autora desde o ano 2011. 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, pelo que se alega.

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 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 resulta que o arrendamento é válido pelo prazo de 25 anos, contados a partir da data da outorga da respectiva escritura pública (9/11/1990), isto é, até à data de 8/11/2015. Portanto, seria incontroverso que nesta última data, deveria ocorrer o efeito extintivo decorrente da caducidade da concessão. Por outras palavras, foi na data de 8/11/2015, 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 subsidiário 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 29/11/2019.

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.

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 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 15/12/2016.

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 15/12/2016 é pelo contrário lícito face ao teor do decisório do Acórdão do Tribunal de Última Instância, no processo n.º 118/2019 que portanto, nunca poderia fundamentar a pretensão indemnizatória deduzida nestes termos.

1.4) Recapitulando, consideramos que se verificaram, em 8/11/2015, 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 peticionada, neste processo, a indemnização no montante de MOP 1,030,000,000.00, resultante da redução por sua vontade, de acordo com o princípio dispositivo, do somatório entre por um lado, o montante de “acrescimento patrimonial” que teria resultado da efectivação do aproveitamento nos termos concebidos num e noutra situação, conforme se segue: ou em função da concretização hipotética do aproveitamento do terreno para finalidade inicialmente projectada nos termos do contrato de concessão, ou alternativamente, de acordo com o proposto, de grosso modo, no requerimento de alteração de finalidade, dirigido à DSSOPT, datada de 24/3/2011 (A este propósito, veja-se o doc. junto a fls. 90 dos autos), e por outro lado, o dos danos sofridos, incluindo o valor do prémio já pago e os juros vencidos e pagos em virtude do empréstimo bancário que se tinha contraído para a conclusão das obras necessárias ao aproveitamento.

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 das despesas efectivamente incorridas 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 tornaram impossível o aproveitamento do terreno, e por consequência a conversão da concessão em definitiva dentro do prazo de arrendamento, diríamos que apenas tem cabimento a indemnização pelos lucros cessantes no âmbito da concessão com finalidade industrial inicialmente projectada, titulada pela escritura pública de 9/11/1990.

Nesta linha, se se tratar aqui de um “acréscimo patrimonial” que a Autora deixaria de obter por causa da conduta lesiva da Ré, 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”* – deveria coincidir com o momento em que o lesado perdeu definitivamente qualquer possibilidade de ganho. Ora, já vimos que isso ocorreu em 8/11/2015, com a impossibilidade definitiva da conclusão da construção, que frustrou consequentemente qualquer expectativa de ganhar que pressupusesse a conclusão do aproveitamento.

Nestes termos, considera-se prescrito o direito de indemnização invocado nesta parte por ter exaurido o prazo de 3 anos a contar de 8/11/2015, na data de propositura da presente acção em 17/9/2019.

1.4.1) Em relação ao montante aqui peticionado em virtude da frustração da concretização do aproveitamento do terreno para finalidade comercial.

Independentemente da inviabilidade substancial dessa pretensão por estar deslocada da causa de pedir como vimos atrás, não temos dúvida de que o direito de

indenização invocado nesta parte também prescreveu.

Por um lado, se o direito era fundado na possibilidade de “revisão das cláusulas contratuais”, que a Autora legitimamente esperava obter, então a sua consciência da perda dessa oportunidade deveria ser contemporânea à da impossibilidade definitiva do aproveitamento no âmbito da concessão existente, o que implicaria a impossibilidade da revisão da concessão que se extinguiria por caducidade.

Por outro lado, ainda que se aceite que a Autora tivesse introduzido, sem ser explícito, uma causa de pedir distinta do que a principal, que é a frustração da sua expectativa legítima na revisão do contrato, o que teríamos é nada mais do que a responsabilidade pela culpa *in contrahendo*. A prescrição desta modalidade de responsabilidade rege-se pelo disposto do artigo 491.º do CCM, por força da aplicação do artigo 219.º do CCM. Isto é, o prazo de prescrição relativamente ao direito de indenização invocado nesta parte é de 3 anos.

Portanto, parece que nada obsta a que concluamos, com base nas mesmas razões expostas anteriormente, pela prescrição do direito de indenização peticionada.

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).

1.4.2) Como acabamos de referir atrás, no que respeita ao reembolso das despesas gastas designadamente o prémio de concessão de terreno e os juros já pagos que decorreram do empréstimo bancário contraído para execução das obras, todas necessárias ao aproveitamento do terreno em causa, a falta da ressarcibilidade dos danos reclamados é evidente, por força da interpretação do pedido em conformidade com a

respectiva causa de pedir.

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.

Assim, o que foi reclamado nesta parte não se integra no âmbito da indemnização, tendo a acção fundada na violação do direito de aproveitamento do terreno concedido. 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 (ou seja daquilo que se designa por “dano de confiança” ou “interesse contratual negativo” que a existir, também não mereceria tutela em virtude da prescrição do direito pelas considerações vertidas no ponto supra).

Portanto, à luz da causa de pedir que consiste tão-só no impedimento injustificada 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 (Ou seja, a Autora enganou-se ao reclamar as despesas realizadas ao lado do lucro cessante, e na realidade o valor daquele devia ter sido abatido à importância do lucro cessante contabilizado. Além disso, nem a desconsideração desse montante pecuniário prejudicará o efeito jurídico que concretamente se pretendeu, o qual se restringiu ao montante de MOP 1,030,000,000).

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 16.º a 23.º da réplica a respeito da ampliação da causa de pedir), 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. 498.º, 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 15/12/2016 e tornado público em 4/1/2017, poderia em 17/9/2019 não ter esgotado ainda 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 88.º a 123.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 completada.

Para sustentar a existência da responsabilidade contratual da Ré, alegou a Autora que esta pela falta da entrega do terreno depois do nivelamento e pela manifesta lentidão do procedimento administrativo, incumpriu os deveres acessórios no âmbito do contrato de concessão, em violação do princípio de boa fé.

À partida, se a responsabilidade contratual a que se refere na alegação emerge do concessão que sempre se encontrava tutelada pela escritura pública de 9/11/1990, não se deveria afirmar então que a violação dos deveres acessórios contratuais no âmbito desse contrato relativamente à alegada actuação lenta, pouco eficiente até omissiva por parte da Ré na aprovação da proposta apresentada sobre alteração de finalidade de concessão, o que implicaria apenas a frustração da expectativa na revisão da concessão, a ser titulada por novo contrato distinto. É evidente que a matéria que se discute fora do âmbito do contrato formalizado, tratando-se aqui da responsabilidade pela culpa em contrahendo, donde a questão de prescrição foi abordada acima no ponto 1.4.1).

Ademais, 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)*”.

No caso em apreço, importa descortinar, brevemente, o conteúdo do direito que para a concessionária resultava da concessão por arrendamento do 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 *“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)”*.

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 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”*.

Na situação vertente, o suposto dever do nivelamento do terreno concedido não se encontra concretizado em lado nenhum no texto do contrato de concessão para poder fundamentar a existência da responsabilidade contratual, o que nos sobra aqui é apenas uma invocação vazia de conteúdo, da violação do princípio de boa fé por parte da Ré. Na realidade, não se contesta que esta, 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.

Por outro lado, também a Autora ao imputar a Ré os actos consubstanciadores da violação da boa fé, 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 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 indemnização 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.

III. Decisão

Face ao exposto, o Tribunal decide:

- Julgar procedente a excepção peremptória da prescrição, com a absolvição da Ré Região Administrativa Especial de Macau, dos pedidos formulados pela Autora A LIMITADA (A有限公司).

*

Custas pela Autora.

*

Registe e notifique.”

Salvo o devido respeito e melhor opinião, somos a entender que a solução adoptada na sentença recorrida é acertada, perpicaz e sensata, nela foi feita uma correcta e ponderada análise factual, bem como uma justa aplicação de direito, cuja explanação sufragamos inteiramente, pelo que remetemos para os seus doutos e precisos termos ao abrigo do disposto o artigo 631.º, n.º 5 do CPC ex vi artigo 149.º, n.º 1 do CPAC.

Efectivamente, o Venerando TUI já teve oportunidade

de se pronunciar sobre a mesma questão jurídica no âmbito do Processo n.º 183/2020, que a seguir se transcreve:

"...

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).

(...)

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).

(...) "

Por fim, no que toca à questão de interrupção do prazo de prescrição, igualmente não assiste razão à recorrente.

Alega a recorrente que no recurso contencioso de anulação de acto administrativo, a entidade recorrida o Exm.º Chefe do Executivo foi citado em 2017, pelo que, no seu entender, a prescrição tinha-se por interrompida, ao abrigo do n.º 2 do artigo 315.º do Código Civil.

Ora, é bom de ver que a questão não havia sido suscitada perante o tribunal a quo, sendo que o tribunal de recurso não compete apreciar questões novas, salvo aquelas de conhecimento oficioso ou que a lei expressamente permita suscitar em qualquer estado da causa, o que não é o caso.

Mesmo que assim não se entenda, também a citação do Exm.º Chefe do Executivo não tem a virtualidade de interromper o prazo de prescrição.

Por um lado, no recurso contencioso foi citado apenas o Chefe do Executivo e não o sujeito responsável pelo pagamento da indemnização na presente acção (i.e., a RAEM). Por outro, o recorrente invoca que o acto da declaração de caducidade enferme de ilegalidade tentando, através do recurso contencioso, manter a concessão do terreno; enquanto na presente acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual, o recorrente pede indemnização com fundamento na susposta actuação impeditiva da conclusão do aproveitamento cometida pela ré. Assim sendo, tanto em termos de sujeito como do fim que visa alcançar, os dois casos são diferentes, daí que a citação levada a cabo no recurso contencioso não pode ser encarada como manifestação pelo recorrente da sua intenção de exercer o direito de indemnização.

Destarte, há-de negar provimento ao recurso.

III) DECISÃO

Face ao exposto, o Colectivo de Juizes deste TSI acorda em **negar provimento** ao recurso jurisdicional interposto pela A Limitada, ora recorrente, confirmando a sentença recorrida.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça em 8 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 29 de Fevereiro de 2024

Tong Hio Fong
(Relator)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro
(1º Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong
(2º Juiz-Adjunto)