

Processo nº 22/2024

(Autos de recurso jurisdicional)

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

Relatório

1. “A”, (“甲”), sociedade com sede em Macau, propôs, no Tribunal Administrativo, “acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual” contra a REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU, pedindo a sua condenação no pagamento de uma indemnização no montante de MOP\$3.233.894,00, acrescida dos juros legais contados a

partir do dia seguinte ao da prolação da sentença, assim como na quantia a liquidar em execução de sentença; (cfr., fls. 2 a 15-v que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Oportunamente, após adequada tramitação processual, e em sede de despacho-saneador, proferiu o M^{mo} Juiz do Tribunal Administrativo decisão julgando procedente a pela R. invocada “prescrição do direito de indemnização” (pela A. reclamado), absolvendo a R. de todos os pedidos deduzidos; (cfr., fls. 506 a 517-v).

*

Do assim decidido recorreu a dita A. (“A”), (cfr., fls. 528 a 541-v), e, por Acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 16.11.2023, (Proc. n.º 551/2023), negou-se provimento ao recurso; (cfr., fls. 654 a 681).

*

Novamente inconformada, traz agora a mesma A. o presente recurso para este Tribunal de Última Instância, alegando para, a final, produzir as conclusões seguintes:

“1. Na fundamentação do acórdão do Tribunal de Segunda Instância (TSI), foi citado o conteúdo da decisão do Tribunal Judicial de Base (TJB) e homologado o respectivo conteúdo, nos termos do artigo 631.º, n.º 5 do Código de Processo Civil, e, por base desta fundamentação, foi condenado improcedente o fundamento de recurso, mantendo a decisão recorrida, proferida pelo TJB.

2. Pelo que nas alegações do presente recurso, a Autora mantinha o seu ponto jurídico, constante do último recurso, entendendo que o acórdão recorrido padece dos três vícios a seguir.

(i) Erros de julgamento e aplicação da lei, constantes da contagem do início de prescrição

3. Como os então Venerandos Juízes do TSI de Macau, Dr.s João Gil de Oliveira e José Cândido de Pinho, que na análise sobre a existência ou não do dano efectivo, indicaram que tem que ponderar só serão danosos perante a ocorrência ou conjugação de certas circunstâncias futuras.

4. Só o evento nocivo e efectivo é que tornará o facto “danoso” e que produz o direito a ser indemnizado, a aludida prescrição só se conta a partir daí.

5. A Autora julga que o seu dano sofrido, foi causado pelo despacho de declaração de caducidade do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 167.º, da Lei n.º 10/2013 (Lei de terras).

6. Observado os Acórdãos (Proc. n.ºs 55/2016 e 28/2017), do Tribunal Colectivo, do Tribunal de Última Instância (TUI), o despacho de caducidade do Chefe do Executivo não era um mero acto declarável, ao mesmo tempo, foi determinado o termo da relação jurídica constituída na sequência do contrato de

concessão entre Administração e concessionária.

7. *É impossível a Autora de dar findo o aproveitamento do terreno concessionado visado neste caso em apreço, durante o prazo de arrendamento, devido a “uma série de actos de culpa e omissão” praticada pela Ré, alegada na petição inicial, enquanto ao dano sofrido pela Autora, surgiu somente a partir do despacho de declaração de caducidade do Chefe do Executivo.*

8. *A “declaração de caducidade da concessão” acima referida, ou seja, a consequência da caducidade, foi só até a partir da declaração de caducidade da concessão do Chefe do Executivo é que causou à Autora o dano surgido pela declaração de caducidade da concessão, fazendo com que o dano suposto tornasse dano real e certo.*

9. *Na verdade, a Autora apercebeu do dano produzido efectivamente, só na data de publicação do supracitado despacho no Boletim Oficial da RAEM – N.º18, II Série, de 04 de Maio de 2016.*

10. *Na sequência da decisão de caducidade da concessão, a Autora apresentou recursos contenciosos aos TSI e TUI, tendo o TUI proferido o acórdão final de decaimento, em 06 de Maio de 2020.*

11. *Pelo que durante o recurso contencioso contra o despacho de declaração de caducidade do Chefe do Executivo e antes de que seja transitado em julgado, é impossível de intentar acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual.*

12. *A partir de 04 de Maio de 2016, para a Autora o procedimento administrativo que pode impedir o aparecimento do dano, é claro é aguardar depois do despacho de declaração de caducidade da concessão do terreno, proferido pelo Chefe do Executivo, em 21 de Março de 2016, publicado através do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 24/2016 no Boletim Oficial da RAEM – N.º18, II Série, de 04 de Maio de 2016, e apresentar o recurso contencioso contra ora acto administrativo.*

13. *Tendo também no Acórdão (Processo n.º 265/2020), do Tribunal Colectivo, do TSI indicado, que só na declaração de caducidade do contrato da*

concessão é que tomou conhecimento dos requisitos de pressupostos da responsabilidade civil e da identidade da pessoa do responsável.

14. *Pelo que o dano conhecido, subjectivamente, pela Autora, era um dano que só tinha sido causado no momento em que o Chefe do Executivo proferiu o despacho de declaração de caducidade da concessão, e assim, intentando o recurso contencioso a fim de impedir o aparecimento do dano.*

15. *Assim sendo, é aplicável nos termos do artigo 6.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, por no dia de instauração da presente acção, ou seja, 17 de Julho de 2020, o pedido de indemnização ainda não se prescreveu, pois, é impossível que seja indeferido o pedido de acção, devido a procedência da fundamentação de excepção do findo da prescrição.*

16. *Na circunstância que seja inimputável à concessionária, relativamente, ao terreno que não deu findo o aproveitamento dentro do prazo de arrendamento do terreno, a administração aplicava-se a habitual maneira de: chegado o momento do termo do prazo de arrendamento é sempre declarada a respectiva caducidade da concessão, o terreno será concedido, novamente, ao concessionário, a RAEM celebraria um novo contrato de concessão com o concessionário, e este pagando o prémio ajustado.*

17. *A supra situação podemos ver nos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.ºs 89/2007 e 8/2009, ambos indicavam declarada a caducidade da concessão, em primeiro lugar; depois, tornando a conceder ao concessionário, pois, era uma maneira, anteriormente, aplicada para a resolução.*

18. *Baseando os conteúdos dos despachos acima referidos, consta na Autora também a expectativa que a Administração declarava a caducidade, e, ao mesmo tempo, concederia, novamente, à Autora o terreno visado neste caso para que a mesma continuasse o desenvolvimento.*

19. *Em relação ao estado de concessão do terreno, visado neste caso, o Chefe do Executivo proferiu apenas o mero despacho de declaração de caducidade da concessão do terreno, não havendo, em simultâneo, uma nova concessão do terreno à Recorrente.*

20. Na altura em que o Chefe do Executivo proferiu o despacho acima referido e publicado no Boletim Oficial da RAEM, é neste momento que a Autora apercebeu-se jamais poderia continuar a desenvolver o terreno concessionado, em apreço, o respectivo dano só se produziu efectivamente nessa dita altura.

21. Posteriormente, a Autora intentou recurso contencioso na sequência do despacho de declaração de caducidade, proferido pelo Chefe do Executivo, pelo que a aludida prescrição só tinha sido prescrito depois de seis meses do trânsito em julgado do acórdão final do recurso do TUI.

22. Por a Autora só na altura da publicação do despacho de declaração de caducidade do Chefe do Executivo é que tomou conhecimento dos requisitos de pressupostos da responsabilidade civil, incluindo, o conhecimento do dano efectivo surgido, aliás, posteriormente, tendo a Autora intentada recurso contencioso contra o respectivo acto administrativo, e o TUI proferiu o acórdão final, em 06 de Maio de 2020, pelo que não prescreveu ainda o pedido de indemnização.

(ii) Produzido efeito de interrupção da prescrição, neste caso.

23. No acórdão recorrido, tornou realçar que pelo sentido objectivo, por a Autora, a partir de 17 de Maio de 2015, com o conhecimento do “facto constitutivo” e levantado o aludido direito do dano, mas, não apresentou ainda à Ré o pedido relativamente à respectiva indemnização, antes do findo da prescrição.

24. Em 02 de Junho de 2016, a Autora intentou ao TSI o recurso contencioso na sequência do despacho de declaração de caducidade do Chefe do Executivo, requerendo que cite o Chefe do Executivo para contestar-se.

25. O respectivo recurso contencioso, proferiu o acórdão, em 14 de Novembro de 2019, a Autora intentou ao TUI o recurso na sequência de aludido acórdão, e em 06 de Maio de 2020, proferiu o acórdão final.

26. Caso a Autora fosse realmente como o alegado no acórdão recorrido, no termo do prazo de arrendamento de vinte e cinco anos já sabia que a própria detinha o direito de indemnização pelo dano causado por parte Ré, então, o acto de recurso contencioso intentado na sequência do despacho de declaração de caducidade, manifestava, directamente ou indirectamente, o intuito de a Autora que

com toda a força para evitar o aparecimento do dano, ao mesmo tempo, demonstrava também o intuito de a Autora pretendia através do cancelamento do acto administrativo de declaração de caducidade, exercendo o direito à indemnização nas ulteriores fases.

27. Fazendo com que interrompesse a prescrição do pedido de indemnização, nos termos do artigo 315.º, n.º 1 do Código Civil (CC).

28. De acordo com o Acórdão n.º 047353, do Tribunal Colectivo, do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, de 24 de Abril de 2002, tinha indicado também: 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. 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.

29. Tendo também o Acórdão (Proc. n.º 265/2020) do Tribunal Colectivo, do TSI indicado que, o acto de apresentação do recurso contencioso consubstancia indirectamente a intenção de exercer o pedido do seu direito à indemnização, sempre que citado a Administração, a prescrição interrompe-se imediatamente.

30. Atendendo que a Autora intentou ao TSI o recurso contencioso, em 02

de Junho de 2016, mesmo que desde a apresentação da responsabilidade civil extracontratual por dano resultante do cumprimento efectivo do dito acto, a sua prescrição da acção deve ser contada a partir de 17 de Maio de 2015, e a prescrição do pedido de indemnização deve ser interrompida a partir de 08 de Junho de 2016, nos termos do artigo 315.º, n.º 2 do CC.

31. Caso fosse, finalmente, procedente a fundamentação de recurso apresentada pela Autora, então, não surgindo assim qualquer dano em relação à uma série de actos de culpa e omissão alegada na petição inicial (p.i.).

32. Por isso, antes do trânsito em julgado do acórdão do recurso contencioso acima referido, é impossível a Autora apresentar a acção da responsabilidade civil extracontratual originada pelo dano causado por dito acto.

33. Mesmo que condenasse à Autora que a partir de 17 de Maio de 2015, deu conhecimento sobre o seu direito de apresentação do pedido de indemnização pelo dano sofrido, e também devido a Autora tinha apresentado recurso contencioso contra o despacho de declaração de caducidade, assim, o respectivo prazo de prescrição foi interrompido em 08 de Junho de 2016, e o TUI proferiu o acórdão final na sequência do recurso contencioso, em 06 de Maio de 2020, aliás, depois deste acórdão tinha sido transitado em julgado, a contagem da prescrição interrompida é que se tornar-se-á a contar novamente, enquanto a ora acção foi intentada em 17 de Julho de 2020, pelo que o pedido de indemnização ainda não prescreveu-se.

34. Retomamos, nos termos do n.º 1 do artigo 491.º do Código Civil, ex vi o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 28/91/M, cujo prazo fixado é de 3 anos, a Autora intentou a ora acção, em 17 de Julho de 2020, pois, não seja indeferida devido a fundamentação de excepção do findo da prescrição.

35. Pelo que devido a circunstância de interrupção da prescrição constante, requer-se ao Venerando Juiz que revogue o acórdão recorrido onde tinha condenado a decisão, que por motivo do direito ao pedido de indemnização invocado pela Recorrente encontra-se prescrito, indeferindo o seu pedido de acção apresentado contra a Recorrida.

(iii) Os factos alegados na p.i. são também aplicáveis o regime da

responsabilidade civil contratual

36. *O acórdão recorrido entendeu que os factos alegados na p.i. não constituem responsabilidade civil contratual.*

37. *Na responsabilidade civil contratual, que por base de violação de um crédito ou crédito strictu sensu, é derivado uma obrigação de indemnização, o crédito strictu sensu, inclui a obrigação do pagamento e outra obrigação acessória.*

38. *Pois sendo diferente a do direito de gozo da coisa, etc., em que o direito absoluto for ilicitamente usado pelo terceiro, impedindo o gozo da coisa ou lesada ou destruída as coisas, enquanto a Autora não foi lesada por base de uma série de aludida ilicitude praticada pela Ré.*

39. *O concessionário que constrói edificação no terreno concedido, uma vez que constitui o direito de concessionário, pertence também a obrigação estipulada no contrato da concessão.*

40. *Neste caso, a Autora não conseguiu dentro do prazo de aproveitamento fixado nos termos legal e contratual, cumprir a obrigação contratual, isto é, dar fíndo a construção de edificação acima referida, sucede em assumir as consequências negativas legais e os prejuízos.*

41. *O dano sofrido pela Autora foi surgido por base da relação contratual, pois, deve ser aplicável o regime da responsabilidade civil contratual.*

42. *A Ré como a correspondente contraparte do contrato de concessão, deve cumprir o princípio de boa-fé, actuando sob a forma honesta e confiável, conforme os interesses da Autora, cumprindo os deveres acessórios que a lei exige.*

43. *A Recorrida é o sujeito do contrato de concessão celebrado, sabia bem que a Autora tenha que cumprir nos termos contratual para a construção da correspondente edificação, bem como sabia que obrigue a sua prestação da correspondente colaboração, assim, é que permita a Autora cumprir as respectivas obrigações.*

44. *A Ré não impulsionou, tempestivamente, o fíndo do Plano Urbanístico - Ilha Verde”, bem como não emitiu à Autora a Planta de Alinhamento Oficial (PAO), pois, violando o princípio de boa-fé, nos termos do contrato administrativo,*

impedindo a Autora o cumprimento de obrigação de construção de edificação estipulada no contrato de concessão.

45. Quanto ao dano sofrido pela Autora devido a caducidade do contrato, foi causado pelo incumprimento de obrigação por parte Ré, durante o procedimento administrativo, ao mesmo tempo, foi também causado pela violação do contrato de concessão e os deveres acessórios exigidos pelo princípio de boa-fé, pelo que seja aplicável, em simultâneo, os regimes da responsabilidade civil extracontratual e contratual, ou seja, consta o estado de dois regimes em concurso.

46. Observado o Acórdão (Proc. N.º 4444/03.8TBVIS.C1.S1), proferido pelo Tribunal Colectivo, do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, sempre à figura do concurso aparente de dois regimes da responsabilidade civil, o lesado pode escolher o título mais favorável a empregar.

47. Ora caso, a Autora tinha invocado, ao mesmo tempo, a responsabilidade civil extracontratual e contratual como fundamentação legal para o efeito de indemnização, não se exclui a possibilidade de recuperação por responsabilidade civil contratual.

48. Porque os factos de ora caso são também aplicáveis o regime da responsabilidade civil contratual, pelo que durante a propositura da presente acção, a prescrição do direito ao pedido de indemnização não findou ainda, requer-se ao Venerando Juiz que revogue o acórdão recorrido onde tinha condenado a decisão, que por motivo do direito ao pedido de indemnização invocado pela Recorrente encontra-se prescrito, indeferindo o seu pedido de acção apresentado contra a Recorrida”; (cfr., fls. 690 a 706 e 4 a 7 do Apenso).

*

Respondeu a entidade recorrida – REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU – pugnando pela improcedência do recurso;

(cfr., fls. 718 a 722).

*

Adequadamente processados, vieram os autos a esta Instância, e, nada parecendo obstar, cumpre apreciar.

A tanto se passa.

Fundamentação

Dos factos

2. Pelo Tribunal Administrativo foram dados como “provados” os factos seguintes:

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

- A Autora foi titular de uma concessão por arrendamento de um terreno, com a área de 4.440 m², situado na Estrada Marginal da Ilha Verde, destinado à construção de uma fábrica de produtos do mar, actividade industrial e estacionamento (conforme o doc. 2 junto da petição inicial a fls. 31 a 35v dos autos).

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Parte do rés-do-chão e o primeiro andar destinam-se à instalação de uma fábrica de produtos do mar, a explorar directamente pelo SEGUNDO OUTORGANTE;

b) A parte remanescente do rés-do-chão, a estacionamento;

c) O segundo ao quarto andares, destinam-se a outras actividades industriais que sejam compatíveis com a natureza da actividade industrial a que se encontram afectos o rés-do-chão e primeiro andar (fábrica de produtos do mar), nomeadamente em matéria de higiene e salubridade.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cinco. Caso os Serviços competentes não se pronunciem, no prazo fixado no número anterior, o SEGUNDO OUTORGANTE poderá dar início à obra projectada, trinta dias após comunicação por escrito à Direcção dos Serviços de Obras Públicas e Transportes, sujeitando todavia o projecto a tudo o que se encontra disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana ou quaisquer outras disposições aplicáveis e ficando sujeito a todas as penalidades previstas naquele Regulamento Geral da Construção Urbana, com excepção da falta de licença. Todavia, a falta de resolução, relativamente ao anteprojecto de obra não dispensa o SEGUNDO OUTORGANTE da apresentação do respectivo projecto de obra.” (ibid.).

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

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

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

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

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

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

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

Com os melhores cumprimentos.

Macau aos, 28 de Outubro de 1994

Pelo Director dos Serviços
O Chefe do Dep. de Edif. Urbanas
(assinatura)

B

Eng.º Civil”

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Assim e para efeitos de elucidação sobre a globalidade da área possível para troca dos terrenos em causa, junto se envia uma nova planta contendo a demarcação aproximada da área global dos lotes indicados, referindo-se que os lotes adicionais n.ºs 4

e 5, admitirão cada um deles uma ABC de 720m², incluindo as respectivas áreas de estacionamento.

3. Esta proposta implica aceitação por parte da **C.**, na qualidade de procuradora do titular do prédio situado no n.º 8 da **[Rua(1)]**, das condições definidas em conformidade com a PAO aprovada em 14.03.96 e comunicadas a V. Exas. através dos ofícios n.ºs 266 e 413/574.1/SOLDEP/97.

Com os melhores cumprimentos.

O Director dos Serviços,
(assinatura)

D”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim,

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

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

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

3. Do acto de declaração de caducidade cabe recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância, no prazo de 30 dias, contados a partir da sua notificação, nos termos da subalínea (1) da alínea 8) do artigo 36.º da Lei n.º 9/1999, republicada integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2004, e da alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º, ambos do Código do Processo

Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

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

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

6. O presente despacho entra imediatamente em vigor.

27 de Abril de 2016.

O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, E.”

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

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

- Em 17/7/2020, a Autora intentou a presente acção no Tribunal Administrativo”; (cfr., fls. 506-v a 510 e 665 a 671).

Do direito

3. Pela A., (“A”), vem interposto o presente recurso do Acórdão pelo Tribunal de Segunda Instância prolatado que, como se deixou referido, confirmou a decisão do Tribunal Administrativo que – em sede de “despacho-saneador” – absolveu a R. do pedido de indemnização aí deduzido.

Da análise e reflexão que sobre o “decidido” e agora alegado e concluído nos foi possível efectuar, cremos que, motivos não há para se conceder provimento ao presente recurso da ora recorrente.

Passe-se a (tentar) explicitar este nosso ponto de vista.

Vejamos.

In casu, após fixar a “matéria de facto” que se devia considerar como “provada”, (e que atrás se deixou transcrita), e procedendo à apreciação do pedido pela A., ora recorrente, deduzido, assim ponderou o Tribunal Administrativo:

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

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

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

1) *Em entender da Ré, em síntese, que pelo menos até ao termo do prazo de arrendamento de 25 anos, em 17/5/2015, já tinham ocorrido todas as actuações alegadamente impeditivas da Ré do aproveitamento do terreno concedido à Autora, sendo que naquele momento, a mesma estava perfeitamente ciente da impossibilidade da conclusão do aproveitamento do terreno e dos prejuízos que sofreu. Nesta linha, por ter-se verificado os requisitos de que depende o exercício do direito de indemnização em 17/5/2015 (ou pelo menos na data de 4/5/2016 com a publicação do Despacho do Chefe do Executivo sobre a declaração de caducidade da concessão), a acção de indemnização proposta em 17/7/2020 é manifestamente extemporânea, pelo decurso do prazo de 3 anos previsto no artigo 491.º do CCM.*

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

É de salientar à partida que mesmo na referida tese da Autora, se o prazo prescricional de 3 anos previsto no artigo 491.º do CCM devesse contar a partir da prática do acto da declaração de caducidade da concessão e do seu conhecimento pelo seu destinatário – com a data do despacho de 21/3/2016 e a sua publicação em 4/5/2016 – pode-se afirmar com segurança que a presente acção interposta em 17/7/2020 estaria fora do prazo.

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

porquê.

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

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

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

Ao estabelecer um curto prazo especial de 3 anos, o legislador pretendeu evitar, nas palavras do professor Vaz Serra, que “as circunstâncias do acto ou omissão danosos tenham de ser apreciadas judicialmente muito tempo após a prática desse acto ou omissão”¹, e ainda determinou, sem descuidar 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^{2 3} e da pessoa do responsável.

¹ Veja-se neste sentido, *Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral*, Universidade Católica Editora, pp. 374 a 375.

² Neste ponto, tendo acolhido as propostas que haviam sido equacionadas por Vaz Serra, revelando-se “o facto de o desconhecimento se ficar a dever a culpa do credor; pois se ele não teve conhecimento da pessoa do responsável ou do seu direito, podendo tê-lo tido, não se justifica que esse tempo de inércia não conte prescritivamente.” (*Código Civil de Macau, anotado e comentado*, Livro II, *Direito das Obrigações*, Volume VII, CFJJ, 2020).

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.⁴ 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.”⁵

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).⁶

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

³ Veja-se neste sentido, *Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral*, Universidade Católica Editora, pp. 374 a 375.

⁴ Neste sentido, cfr. Antunes Varela, *Das Obrigações em geral*, vol. 1, p. 626, Almeida Costa, *Direito das Obrigações*, p. 610.

⁵ Cfr. cit. *Comentário ao Código Civil*, p. 375.

⁶ Cfr. cit. *Comentário ao Código Civil*, p. 376.

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

Além do mais, disso ela não pôde deixar de estar ciente. Como se sabe, não tendo ainda a concessão sido convertida em definitiva por não se mostrar concluído o aproveitamento dentro do prazo fixado para este efeito, não era renovável a concessão provisória, ao abrigo das normas do artigo 48.º, n.º 1, ex vi o artigo 215.º da Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras). Por consequência, deveria operar-se, no fim da

vigência da concessão por arrendamento, automaticamente, ope legis, a caducidade da concessão pelo decurso do prazo (Neste sentido, entre outros, cfr. os Acórdãos do Tribunal de Última Instância, processo n.º 118/2019, de 29/11/2019, e do Tribunal de Segunda Instância, processos n.ºs 354/2017, de 7/5/2020 e 578/2018, de 21/3/2019).

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

Voltamos ao caso em apreço:

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

1.3) O outro fundamento sufragado pela Autora na réplica não é menos inconcludente. Não cremos que a norma do artigo 6.º, n.º 2 do DL n.º 28/91/M (com

alteração do DL n.º 110/99/M) seja aplicável ao caso concreto por modo a permitir ainda a propositura da acção de indemnização dentro dos seis meses a contar desde o trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Última Instância, datada de 6/5/2020.

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

Portanto, o que se configura aqui é uma causa específica da interrupção do prazo de prescrição, ao lado das causas previstas nos termos gerais do artigo 315.º do CCM, que faz depender o exercício do direito de indemnização da prévia impugnação contenciosa do acto administrativo lesivo, na pressuposição de que o direito se pudesse ter extinguido, pelo decurso do prazo do seu exercício, na pendência do recurso contencioso ou logo depois do trânsito em julgado da sentença nele proferida.

É que “Com efeito, se o lesado puder exercer o direito de indemnização em processo autónomo, independentemente da averiguação prévia da legalidade do acto administrativo (como decorre, com toda a evidência, do disposto no artigo 38.º), não faz sentido que o prazo prescricional fique subordinado às vicissitudes do processo impugnatório, se este tiver sido também interposto, a ponto de se conferir ao lesado o benefício de prorrogação do prazo para além da decisão definitiva a proferir neste processo”, conforme ensinam os professores Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadinha.⁷

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

⁷ *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2.ª edição revista, 2007, pp. 249 a 250.*

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 21/3/2016.

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

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

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

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

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

Nesta linha, se se tratar aqui de um “acréscimo patrimonial” que a Autora deixaria de obter por causa da conduta lesiva da Ré, seja dentro do âmbito da concessão inicialmente determinada, seja fora daquela, mas em virtude da presença de uma mera expectativa na revisão da concessão em sequência do reordenamento urbanístico tal como anunciado, a ocorrência desse tipo de “lucros cessantes” – correspondentes “aos ganhos que se frustraram, os prejuízos que lhe advieram por não ter aumentado, em consequência da lesão, o seu património”⁸ – deveria coincidir com o momento em que o lesado perdeu definitivamente qualquer possibilidade de ganho. Ora, já vimos que isso ocorreu em 17/5/2015, com a impossibilidade definitiva da conclusão da construção, que frustrou consequentemente qualquer expectativa de ganhar que pressupusesse a conclusão do aproveitamento.

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

De resto, a falta da ressarcibilidade dos demais danos é evidente. Não se

⁸ Pires de Lima, Antunes Varela, *Código Civil anotado*, volume I, pp. 579 a 580.

integra no âmbito da indemnização a pretensão restitutiva quanto aos prémios pagos pela concessionária, tendo a acção fundada na violação do direito de aproveitamento do terreno concedido.

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

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

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

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

Uma vez completado o prazo prescricional, tem a Ré beneficiária “a faculdade de recusar o cumprimento da prestação ou de se opor, por qualquer forma, ao exercício do direito prescrito” (art.º 297.º, n.º 1 do Código Civil), desse modo,

paralisando a pretensão da Autora credora, na configuração de exceção peremptória (art.º 412.º, n.º 3 do Código de Processo Civil).

1.5) Quanto ao invocado instituto da responsabilidade extracontratual por facto lícito previsto no artigo 10.º, n.º 1 do DL n.º 28/91/M como fundamento subsidiário do pedido indemnizatório (conforme se alega nos artigos 112.º a 126.º na Petição Inicial), salienta-se que independentemente da verificação dos respectivos pressupostos legais, o regime de prescrição aplicável é o mesmo previsto no artigo 491.º do CCM.

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

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

Nesta medida, se o facto constitutivo dessa responsabilidade fosse tal como anteriormente referido em sede da responsabilidade por facto ilícito, a consistência do raciocínio impunha a mesma solução perfilhada acima, no sentido da procedência da exceção peremptória da prescrição nos termos do artigo 491.º, n.º 1 do CCM.

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

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

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

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

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

Como se sabe, a responsabilidade contratual invocada não é cumulativa da responsabilidade extracontratual, mas é subsidiária em relação a esta. Na realidade,

também não pode haver cumulação real entre uma e outra, apesar das diferentes responsabilidades puderem emergir dos mesmos factos jurídicos (cfr. entre os outros Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 4444/03.8TBVIS.C1.S1, de 7/2/2017, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 08197/11, de 2/4/2014, consulta disponível sobre <http://www.dgsi.pt>).

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

Procuremos justificar melhor esta afirmação.

Como se sabe, a responsabilidade civil contratual distingue-se da responsabilidade civil extracontratual, consoante o direito violado: a primeira “é originada pela violação de um direito de crédito ou obrigação em sentido técnico” e a segunda, “resulta da violação de um dever geral de abstenção contraposto a um direito absoluto (direito real, direito de personalidade)”⁹.

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

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

⁹ Veja-se Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, p. 137.

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)”.*¹⁰

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

¹⁰ José Gonçalves Marques, *Direitos Reais*, pp. 94 a 95.

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”.¹¹

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

Além disso, também a Autora ao imputar a Ré os actos consubstanciadores da violação da boa fé, designadamente, a falta do acompanhamento atempado do pedido de troca de terrenos, a recusa da emissão da planta de alinhamento oficial etc., não estava a dirigir-se contra a RAEM como contraparte do contrato. É óbvio que nenhum desses eventos, ainda que tivessem sido todos demonstrados, ocorreria no quadro daquela relação contratual da concessão, mas sim num contexto diferente – no âmbito do procedimento administrativo autónomo em que os órgãos administrativos actuariam, não como representativo da RAEM no 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”; (cfr., fls. 510 a 517 e 671 a 680-v).

¹¹ Carlos Alberto da Mota Pinto, *obra.cit.*, p. 182.

Conhecendo do recurso que do assim decidido interpôs a dita A., ora recorrente, e confirmando, e subscrevendo, integralmente, a decisão tanto sobre a “matéria de facto” considerada provada, assim como a “justificação jurídica” para a decisão de improcedência da acção no Tribunal Administrativo proposta, consignou o Tribunal de Segunda Instância no seu Acórdão agora objecto do presente recurso o que segue:

“Nada mais havendo a acrescentar aos fundamentos da decisão recorrida, para os quais remetemos e aderimos integralmente nos termos do n.º 5 do art.º 631.º do CPC, os quais por sua vez já respondem a toda a argumentação usada nas alegações e conclusões de recurso, impõe-se negar provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida”; (cfr., fls. 680-v).

Aqui chegados, e em face do que se deixou exposto quanto aos “fundamentos” do decidido, vejamos.

Pois bem, de acordo com a motivação e conclusões pela recorrente apresentadas, as questões a decidir no presente recurso reconduzem-se a saber se a decisão recorrida padece de “erro de direito”:

- (i) por se ter julgado procedente a excepção de “prescrição da responsabilidade extracontratual da Administração”; e,

- (ii) por se ter concluído não estar em causa eventual “responsabilidade contratual da Administração”.

— Começemos, então, pela primeira, ou seja, pela aludida questão da “prescrição da responsabilidade civil extracontratual” da entidade recorrida.

Ora, (como se deixou transcrito), o Tribunal Administrativo, em entendimento sufragado pelo Tribunal a quo, considerou que os direitos da recorrente já se encontravam prescritos, na medida em que integralmente decorrido já estava o prazo de prescrição de 3 anos previsto no art. 491º do C.C.M., através da remissão efectuada pelo art. 6º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M; (cfr., pág. 10 a 20 da decisão do T.A., a fls. 510-v a 515-v).

E, nesta conformidade, (e atento o que se deixou transcrito), adequado se mostra de considerar que as Instâncias recorridas entenderam que o “prazo de prescrição” do eventual direito de

indemnização da recorrente começara a decorrer com o “termo do prazo da concessão”, em 17.05.2015, momento em que *“a própria Autora deveria ter tido conhecimento dos necessários elementos fácticos que integram os pressupostos da acção indemnizatória”*, pois que, em sua opinião, já se haviam verificado todos os “factos constitutivos” da obrigação de indemnizar, (tal como tinha sido configurada).

Entendeu-se que sendo a decisão do Chefe do Executivo meramente “declarativa”, os efeitos da caducidade da concessão já se tinham produzido (automaticamente), e de imediato repercutido na esfera jurídica da recorrente mal o “prazo da concessão provisória” expirou, (dada a inevitabilidade do seu desfecho).

Com efeito, e citando-se a decisão pelo Tribunal Administrativo proferida: *“foi na data de 17/5/2015, e não na posterior data do despacho do Chefe do Executivo, que se tornou definitivamente impossível a conclusão do aproveitamento, devendo-se a partir dela, e não desse despacho, contar o prazo prescricional de 3 anos”*; (cfr., fls. 512-v).

Refutando este entendimento, sustenta a recorrente que os direitos que ora invoca – não poderiam ter sido suscitados em tal “momento” visto que os danos reclamados – só se haviam “consolidado” na sua esfera jurídica com a “caducidade da concessão do terreno” declarada pela decisão do Chefe do Executivo.

Até esse momento, alimentava ainda uma “legítima expectativa” de que a concessão lhe fosse “renovada”, como teria aliás acontecido noutras situações semelhantes no passado, oferecendo, como exemplos, os casos patenteados nas decisões dos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.ºs 89/2007 e 8/2009.

E, assim, tendo os danos tão só se consolidado com o “acto que decretou a caducidade da concessão do terreno”, entende a recorrente que, nos termos do art. 6.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, o prazo de prescrição do seu direito jamais se poderia completar antes de decorridos 6 meses sobre a decisão final transitada em julgado que determinou a improcedência do recurso contencioso por si interposto contra o dito acto administrativo.

Por outro lado, defende ainda a recorrente que, nos termos do art. 315º do C.C.M., dever-se-ia ter por “interrompido” o prazo de prescrição do seu direito quando a entidade recorrente foi citada no âmbito da impugnação administrativa do acto que decretou a caducidade da concessão, prazo esse assim que, nos termos do art. 319º, n.º 1 do C.C.M., só deveria re-iniciar o seu decurso (novamente) quando o respectivo Acórdão deste Tribunal de Última Instância, (Proc. n.º 31/2020), transitou em julgado.

O Ministério Público, em representação da recorrida, bate-se pelo entendimento sufragado nas Instâncias recorridas, sustentando que “*o prazo de prescrição do direito à pretendida indemnização iniciou a sua contagem a partir do momento em que aquela impossibilidade de aproveitamento do terreno se consumou, e não a partir do momento em que foi declarada, por acto administrativo praticado pelo Chefe do Executivo, a caducidade da concessão por arrendamento do dito terreno*”, considerando também ser inequívoco “*que o efeito extintivo decorrente da caducidade da concessão ocorreu, tal como bem se decidiu no Tribunal Administrativo e no Tribunal de Segunda Instância, quando se consumou o respectivo prazo de 25 anos, ou seja, no dia 17 de*

Maio de 2015, pois que foi nessa data que se tornou definitivamente inviável a efectivação do aproveitamento do terreno e que, portanto, o lesado teve conhecimento do seu direito, sendo, pois, a partir dela que se deve contar o prazo prescricional de 3 anos. Por isso, quando a presente acção foi instaurada já esse prazo se mostrava irremediavelmente exaurido”, e afirmando, ainda, que “a interposição de recurso contencioso de um acto administrativo não tem a virtualidade de exprimir, nem directa, nem indirectamente, a vontade de efectivar uma alegada responsabilidade civil da Administração que, manifestamente, não tem nesse acto a fonte causal dos respectivos danos”, (cfr., fls. 719 a 720), pelo que nunca poderia operar a interrupção pretendida nos termos do art. 315º do C.C.M..

Quid juris?

Antes de mais, cabe aqui recordar que, em anteriores Acórdãos deste Tribunal de Última Instância já se teve oportunidade de apreciar “matérias” e “questões” como as agora trazidas à nossa decisão; (cfr., v.g., os Acs. de 19.06.2024, Proc. n.º 13/2023 e de 02.04.2025, Proc. n.º 120/2024).

Pois bem, como já tivemos oportunidade de considerar:

«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”»; (cfr., v.g., o Ac. deste T.U.I. de 29.09.2021, Proc. n.º 183/2020, podendo-se também no mesmo sentido, ver os Acs. de 08.06.2022, Procs. n.ºs 93/2020 e 115/2020, de 17.06.2022, Procs. n.ºs 118/2020, 120/2020 e 159/2020, de 06.07.2022, Proc. n.º 102/2020 e de 11.07.2025, Proc. n.º 76/2025).

Porém, e independentemente do demais, importa igualmente notar que o antes por este Tribunal de Última Instância considerado em “situações” em que se discutiam idênticas “questões”, não implica –

automática ou, necessariamente – que as “soluções” concretas a adoptar sejam também elas (totalmente) idênticas, pois que, “cada caso é um caso”, e, como é óbvio, o “resultado final” a que se chega não pode deixar de depender da “situação” concreta (e objectiva) em questão que, por sua vez, depende do que alegado foi em termos de “causa de pedir”, e, evidentemente, (e mais importante ainda), do que efectivamente se veio a dar como “provado”.

Isto dito, vejamos.

Deparamo-nos, in casu, com “duas teses antagónicas” acerca da questão do “início da contagem do prazo de prescrição da responsabilidade civil extracontratual da Administração”:

- dever-se-á, (segundo a tese prevalente), reportar à data em que o prazo da concessão provisória terminou? Ou,

- dever-se-á, (como defende a recorrente), ter como referência a decisão do Chefe do Executivo que determinou a caducidade da concessão do terreno?

No entendimento que obteve vencimento nas Instâncias recorridas,

as “condutas” pela recorrente enunciadas que poderiam (eventualmente) dar origem à responsabilidade civil da Administração teriam todas ocorrido “*durante a vigência da concessão*”, pelo que a recorrente já estaria capacitada para invocar os seus direitos, (tendo assim sido atingido o seu termo), até porque não alegou lesão alguma que pudesse ser imputada “*autonomamente*” ao acto administrativo que declarou a caducidade da concessão.

Por seu turno, entende a recorrente que os danos foram apenas ocasionados pela efectiva “*declaração da caducidade da concessão do terreno*”, visto que alimentava ainda a esperança de que – não obstante a declaração da caducidade – poderia ainda ver “renovada” a concessão, como acontecera no passado nos casos que enunciou.

Como cremos que se deixou exposto, o prazo de prescrição da responsabilidade civil extracontratual da Administração vem previsto no transcrito art. 491º, n.º 1 do C.C.M. (ex vi do art. 6º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/91/M), onde se 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

competente 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”.

E, para melhor compreender o “debate” suscitado entre as partes, apresenta-se de começar por recordar que o “prazo de 25 anos da concessão (provisória)” do terreno terminou em “17.05.2015”.

Por sua vez, (e nos termos do art. 48º, n.º 1 da Lei n.º 10/2013), vale também a pena salientar que a “caducidade da concessão” foi decretada através do Despacho do Chefe do Executivo de “21.03.2016”, (tornado público através do Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 24/2016, publicado no Boletim Oficial n.º 18, II Série, de 04.05.2016), e ainda que a presente acção de responsabilidade civil foi interposta no dia “17.07.2020”, tendo a recorrida sido citada a “04.09.2020”; (cfr., fls. 178).

Dest’arte, (e independentemente do demais), impõe-se constatar que, nesse “momento”, haviam já decorrido mais que “3 anos” sobre as aludidas datas do “termo do prazo da concessão provisória”, (17.05.2015),

e da “declaração de caducidade da concessão”, (21.03.2016).

Não obstante assim ser, entende a recorrente que as suas pretensões estarão a coberto da “extensão do prazo” prevista no art. 6º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, onde se estabelece o seguinte: “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”.

Ora, como resulta da sua letra, tal preceito prevê uma “suspensão” do termo do prazo de prescrição¹² directamente correlacionada com o trânsito em julgado da decisão que se pronuncie acerca da validade do acto administrativo que despolete a responsabilidade civil.

O prazo de prescrição para suscitar a responsabilidade extracontratual da Administração nunca se completará, portanto, antes de decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da decisão proferida em sede do recurso contencioso do acto em questão.

¹² Em termos semelhantes aos previstos nos arts. 311.º a 314.º do Código Civil.

A decisão deste Tribunal de Última Instância que pôs termo à discussão da validade do acto administrativo que decretou a caducidade do terreno data de “06.05.2020”, (Proc. n.º 30/2020), tendo então sido confirmada a plena validade e legalidade do acto.

A extensão prevista no art. 6º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M tem lugar quando o direito de indemnização resulte do “*acto recorrido contenciosamente*”, isto é, (cabe aqui sublinhar), que “*este (mesmo) acto*”, represente e constitua o (concreto) “*facto danoso*” a que se refere o legislador no dito art. 491º, n.º 1 do C.C.M..

Porém, in casu, os “danos” pela recorrente reclamados (no presente processo) não foram causados pelo “acto que declarou a caducidade”.

Aliás, é a própria recorrente que (claramente) o afirma.

De facto, a própria recorrente reitera, nas suas alegações de recurso, a sua “expectativa” de que, não obstante a declaração de caducidade do terreno, viesse a entidade concedente a “renovar” a concessão do mesmo,

apontando, como exemplo, as situações patenteadas nas decisões dos Despachos do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.ºs 89/2007 e 8/2009.

Contudo, nestas situações indicadas pela recorrente, o então Secretário para as Obras Públicas e Transportes, (ao abrigo da anterior Lei de Terras aprovada pela Lei n.º 6/80/M¹³), não deixou de declarar a caducidade das respectivas concessões por terminado estar o seu prazo de arrendamento sem que tenha sido concluído o seu aproveitamento.

Com efeito, em ambos os casos, considerou-se verificada a caducidade do contrato de concessão pelo integral decurso do prazo de validade do arrendamento, não podendo – o “mesmo contrato” – ser renovado, em virtude de a concessão possuir natureza “provisória”, (por não ter sido realizado o aproveitamento dos lotes de terreno), e de a Lei n.º 6/80/M apenas permitir a renovação de concessões onerosas “definitivas”, conforme decorria do regime previsto no seu art. 55.º.

Nesta conformidade, e como se referiu, dúvidas não há que nos

¹³ Sucessivamente alterada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 5/81/M, Lei n.º 2/82/M, Lei n.º 8/83/M, Decreto-Lei n.º 78/84/M, Lei n.º 8/91/M, Lei n.º 13/91/M e Lei n.º 2/94/M.

“casos” enunciados pela recorrente, foi decretada a caducidade-preclusiva da concessão, não tendo sido “*renovada*” a concessão original.

E, a decisão de “*conceder (novamente) o terreno*”, (ou parte dele não aproveitada, à mesma entidade concessionária), configurou um “*novo acto*” – totalmente – diferente e independente da (anterior) declaração de caducidade, não podendo com o mesmo se confundir.

Aliás, as “novas concessões de arrendamento” determinadas pelo então Secretário para as Obras Públicas e Transportes – ao abrigo de poderes de que disporia ao abrigo da antiga lei – impuseram-se, justamente, devido à legalidade e inevitabilidade do acto que decretou a caducidade.

E, bem vistas as coisas, a recorrente jamais se insurgiu – propriamente – contra a “declaração de caducidade da concessão do terreno” (em si), mas, antes, diferentemente, e em bom rigor, contra o “facto” de este não lhe ter sido “novamente” concedido.

Em nenhum dos casos elencados se pode falar de uma (verdadeira)

“renovação da (mesma) concessão”, pois que esta “caducou”.

E, no final de contas, não se pode perder de vista que a impugnação contenciosa do acto administrativo a que procedeu a recorrente jamais teria o condão de produzir os efeitos pretendidos pela recorrente, ou seja, de lhe assegurar a sua pretendida “atribuição de uma nova concessão”.

O exposto, revela também assim que o “facto danoso” jamais se poderia identificar com a “declaração da caducidade da concessão”, mas sim com a “ausência duma nova definição (concessão) dos direitos sobre o terreno” nos termos pretendidos pela recorrente.

E, nesta conformidade, (e ressalvando douto entendimento em contrário), evidente se nos apresenta que, (no presente caso), a recorrente não se pode fazer valer da “extensão do prazo” prevista no art. 6º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, visto que os “danos” não tem como “causa” a dita “declaração da caducidade”.

Por outro lado, a recorrente entende também que, nos termos do art.

315º, n.º 1 do C.C.M., o prazo de prescrição dos seus direitos teria sido “interrompido” durante o prazo em que esteve pendente a apreciação do recurso contencioso em questão.

Ora, também este argumento não merece acolhimento e não pode proceder.

A interposição de um recurso contencioso não tem o condão de “interromper” o decurso do prazo de prescrição da responsabilidade extracontratual, pois os fins desse “recurso” e da “acção de responsabilidade civil” não se identificam, (ainda que o provimento do recurso possa contribuir para endereçar potenciais danos na esfera jurídica da recorrente).

A ser esse o caso, seria inusitada a norma estabelecida no art. 6º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 28/91/M, visto que o prazo de prescrição, na verdade, sempre recomeçaria do zero após o trânsito em julgado do recurso contencioso.

Mas, seja como for, importa aqui salientar um aspecto que, no

presente caso, parece ser de fundamental importância.

É o seguinte.

Como resulta da análise da petição da recorrente, a impossibilidade que também imputa à Administração por não poder explorar o terreno a que se refere o contrato de concessão reconduz-se, no final de contas, à “alteração das condicionantes urbanísticas” que vieram a ser definidas pela aprovação do “Plano da Ilha Verde”, na sequência da qual foi emitida a Planta de Alinhamento Oficial (P.A.O.) n.º 89A055, “*fornecida à recorrente no dia 03.06.1996*”.

Com efeito, o novo ordenamento do espaço físico da Ilha Verde, assim como as condições de uso e aproveitamento dos solos então fixadas, tornaram impossível à recorrente concluir o aproveitamento nos termos estabelecidos no contrato de concessão.

E, nesta conformidade, evidente se mostra de concluir que desde tal data – 03.06.1996 – que a recorrente ficou nitidamente ciente de tal “facto”, o qual enformou, aliás, todas as suas actuações posteriores,

sendo assim manifesto que o direito da recorrente se insurgir contra os reflexos danosos da actividade administrativa na sua esfera jurídica já há muito que se encontrava ultrapassado.

A nova Lei de Terras veio endereçar especificamente a presente questão, criando as condições para que o administrado e a entidade concedente pudessem chegar a um entendimento nos casos em que a entrada em vigor de um novo plano urbanístico, ou uma sua alteração, implicassem a impossibilidade de se iniciar ou continuar o aproveitamento ou reaproveitamento de um terreno concedido, de acordo com o respectivo contrato de concessão.

Com efeito, nos termos conjugados do art. 140º, n.º 7 da Lei n.º 10/2013 e do art. 53º, n.º 3, (ex vi do art. 55º, n.º 2), da Lei n.º 12/2013, o direito a reclamar os danos decorrentes de tal ocorrência prescreve no prazo de três anos, contados da “data da entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração”¹⁴.

¹⁴ Na medida em que a norma do art. 53.º, n.º 2 da Lei n.º 12/2013 prevê que o prazo de prescrição se conta “da data da entrada em vigor do plano urbanístico ou da sua alteração” estabelece um regime *especial* em relação à norma do art. 491.º do Código Civil, no que respeita ao início do decurso do prazo de prescrição.

Este prazo – assim como inclusivamente o prazo ordinário da prescrição – já se havia completado aquando da entrada em vigor desta nova lei, sendo também verdade que já correu por inteiro novamente após a sua vigência, sem que a recorrente tenha manifestado, (oportuna ou apropriadamente), a intenção de fazer valer os seus direitos.

Nestes termos, necessária é a improcedência do recurso quanto à decisão que declarou prescritos os direitos da recorrente invocar a “*responsabilidade civil extracontratual da Administração*”.

— Insurge-se, também, a ora recorrente, contra as decisões tomadas pelas Instâncias recorridas, afirmando que não equacionou sequer a possibilidade de poder existir “*responsabilidade contratual da Administração*”.

Ora, como se viu, (e atrás já se deixou retratado), sobre esta questão, sustentou-se o seguinte entendimento no Tribunal Administrativo que foi na íntegra subscrito pelo Tribunal de Segunda Instância:

“2) Não obstante, não se ignora que a presente acção ainda se encontra

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

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

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

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

Procuremos justificar melhor esta afirmação.

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

direito absoluto (direito real, direito de personalidade)”¹⁵.

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

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

Como se vê, o direito de construir, constituído pela concessão por arrendamento apresenta a mesma estrutura do direito de superfície para edificar a que se refere no artigo 1417.º do CCM. Desse direito emergiria para o concessionário, um direito de propriedade sobre as construções efectuadas que “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)”¹⁶.

Além disso, como sucede relativamente aos direitos reais limitados, o exercício do direito de constituir resultante da concessão por arrendamento, ao

¹⁵ Veja-se Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, p. 137.

¹⁶ José Gonçalves Marques, *Direitos Reais*, pp. 94 a 95.

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”.¹⁷

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

Além disso, também a Autora ao imputar a Ré os actos consubstanciadores da violação da boa fé, designadamente, a falta do acompanhamento atempado do pedido de troca de terrenos, a recusa da emissão da planta de alinhamento oficial etc., não estava a dirigir-se contra a RAEM como contraparte do contrato. É óbvio que nenhum desses eventos, ainda que tivessem sido todos demonstrados, ocorreria

¹⁷ Carlos Alberto da Mota Pinto, *obra.cit*, p. 182.

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”; (cfr., pág. 29 a 33 deste aresto).

Resumidamente, sustentou-se assim que os direitos resultantes do contrato de concessão por arrendamento do terreno à recorrente configurariam um “*direito real*”, cuja violação implicaria eventualmente a “*responsabilidade extracontratual da Administração*”, ou de qualquer outra entidade que lesasse os seus interesses.

Por outro lado, os actos identificados pela recorrente como originadores de “*responsabilidade contratual*” não poderiam ser imputados à R.A.E.M. enquanto contraparte do contrato de concessão, mas antes à actividade de autoridades administrativas com “*competências próprias*”, fora do estrito âmbito da “*relação contratual administrativa*”

estabelecida com a recorrente, ainda que os seus efeitos se pudessem repercutir na sua esfera jurídica.

A recorrente entende que a R.A.E.M. deve assumir “responsabilidade contratual” por incumprimento de obrigações exigidas nos procedimentos administrativos em que interveio, assim como pela violação de obrigações acessórias decorrentes do contrato de concessão por arrendamento e do “princípio da boa fé”.

Destaca, a recorrente, que a Administração terá “estancado a progressão do processo de troca de terrenos” e “inviabilizado o aproveitamento ulterior do terreno”, ao eximir-se de emitir a respectiva planta de alinhamento oficial, por se encontrar em decurso uma revisão do plano de ordenamento urbanístico da Ilha Verde.

Sobre tal questão, o Ministério Público, em representação da R.A.E.M., considera o seguinte:

“Como sabemos, a responsabilidade civil contratual distingue-se da responsabilidade civil extracontratual essencialmente em função dos direitos violados. Em apertada síntese, pode dizer-se que a responsabilidade contratual resulta da violação de um direito de crédito ou obrigação em sentido técnico, ao

passo que a responsabilidade extracontratual deriva da violação de deveres ou vínculos jurídicos gerais, isto é, de deveres que se impõem a todos e que correspondem aos chamados direitos absolutos, como sejam os direitos de personalidade e os direitos reais.

Deste modo, se aquilo que, em concreto, funda determinada pretensão indemnizatória é, apenas, a violação de um direito absoluto, a responsabilidade daí emergente terá, exclusivamente, natureza aquiliana, devendo, por isso, seguir apenas o respectivo regime, sem que que, portanto, haja lugar a uma situação de concurso de normas concretamente aplicáveis.

É assim na situação dos presentes autos.

Aquilo que a Recorrente invocou como causa de pedir, em ordem a fundamentar o pedido indemnizatório que deduziu, foi a violação do direito resultante da concessão por arrendamento do terreno aqui em causa. Esse direito, como sabemos, abrangia, de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 51/83/M, de 26 de Dezembro, entretanto revogado pela Lei n.º 10/2013, mas aqui aplicável, poderes de construção ou transformação, para os fins e com os limites consignados no respectivo título constitutivo, e poderes de manutenção da propriedade das construções efectuadas até expirar o prazo do arrendamento ou subarrendamento.

Trata-se, portanto, fora de dúvida, de um direito real limitado (ius in re aliena), por isso que, com evidente inspiração na figura do direito de superfície (artigo 1417.º do Código Civil), confere ao seu titular, poderes directos e imediatos sobre uma coisa alheia, oponível erga omnes, com eficácia absoluta, portanto, tal qual sucede com o direito do superficiário (cfr., AUGUSTO TEIXEIRA GARCIA, Concessão por Arrendamento e Direito de Superfície, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 95 (2019), pp. 699-705, com profusas indicações doutrinárias e jurisprudenciais).

O que a Recorrente trouxe a pleito foi uma alegada violação de um direito absoluto e não, pois, a violação por parte da Recorrida de qualquer direito de crédito. E apenas isso.

É manifestamente insuficiente, segundo cremos, uma invocação genérica do princípio da boa-fé para aí vislumbrar o apoio para uma responsabilização da Recorrida por incumprimento contratual.

O contrato de concessão teve, apenas, como nos parece claro, uma função genética, no sentido de que foi com base nele que se constituiu na esfera jurídica da Recorrente o direito real com o conteúdo antes referido, a que podemos chamar direito resultante da concessão por arrendamento de terrenos do domínio privado do Estado e cuja violação a Recorrente alega para fundar o seu pedido indemnizatório.

No entanto, desse contrato não resultaram para a Recorrida quaisquer obrigações cujo incumprimento tenha sequer sido alegado pela Recorrente e que, em qualquer caso, não ocorreram.

Daí, parece-nos, a manifesta impertinência da invocação do instituto da responsabilidade contratual para, com base nele, ainda que em concurso com o regime da responsabilidade extracontratual, e, no que agora releva, procurar salvar a pretensão indemnizatória deduzida da sua irremediável prescrição”; (cfr., fls. 720-v a 721-v).

Pois bem, este Tribunal de Última Instância teve recentemente a oportunidade de se pronunciar sobre uma situação (em tudo) semelhante à ora em apreciação no seu Acórdão de 02.04.2025, proferido no âmbito do Proc. n.º 120/2024.

Nesse processo, concluiu-se que condutas como as aqui imputadas à Administração, “não se enquadrando especificamente dentro da relação contratual” com o particular, devem ser endereçadas através do instituto

da “*responsabilidade civil extracontratual*”, concluindo-se que decisões tomadas no âmbito do planeamento urbanístico da cidade de Macau não representam uma ingerência nos contratos de concessão por arrendamento, nem configuram uma actuação no âmbito das relações contratuais.

Na verdade, tais decisões partem de uma “*decisão autoritária*” e “*extracontratual*” da Administração, que transcende, por completo, a “relação contratual administrativa criada pelo contrato de concessão”.

O Governo da R.A.E.M. tem, como não podia deixar de ser, um escopo multifacetado na sua actuação, e tem primacialmente como guia o “interesse público”, sendo assim inevitável que, por vezes, algumas das suas decisões afectem os interesses dos particulares.

Não obstante, e como igualmente se referiu no citado Acórdão deste Tribunal de Última Instância de 02.04.2025, não é por existir um “contrato” que toda e qualquer actuação da R.A.E.M. se transforma de imediato e necessariamente numa actuação no âmbito da relação contratual.

O legislador prevê, inclusivamente, modos de endereçar os prejuízos de qualquer particular que se sinta afectado pela execução inicial ou pela alteração de um plano urbanístico: assim sendo não só para quem seja parte em contratos de concessão de arrendamento, (cfr., art. 55º da Lei n.º 12/2013), mas também, para os titulares de “qualquer direito real sobre os terrenos afectados”; (cfr., art. 53º da Lei n.º 12/2013).

Da mesma forma, não se vislumbra pois a violação de qualquer (outro) “dever contratual”, “principal” ou “acessório”, ou mesmo do “princípio da boa fé”, que deva ser endereçada em sede da “responsabilidade civil contratual”.

Na verdade, e bem vistas as coisas, a recorrente põe em causa actuações da Administração “exógenas” à sua relação contratual administrativa, consubstanciando, portanto, “actos de gestão pública” que podem e devem ser endereçados através do instituto da “responsabilidade civil extracontratual da Administração”, nos termos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 28/91/M.

Assim, e como no atrás aludido Proc. n.º 120/2024 também se veio a concluir, o julgador pode, e deve, determinar definitivamente o desfecho de qualquer pedido em sede de despacho-saneador quando esteja “munido de todos os elementos necessários para o fazer”.

Como sobre a mesma questão igualmente refere Abrantes Geraldês, “À semelhança do que decorria da anterior redacção do preceito, a antecipação do conhecimento de mérito pressupõe que, independentemente de estar em causa matéria de direito ou de facto, deva o juiz atalhar imediatamente e optar pela prolação de um despacho saneador-sentença (com valor de sentença, para todos os efeitos), quando o estado do processo possibilitar tal decisão, sem necessidade de mais provas, e independentemente de a mesma favorecer uma ou outra das partes.

Assim acontecerá quando: (...)

b) – Quando seja indiferente, para qualquer das soluções plausíveis, a prova dos factos que permanecem controvertidos.

Se, de acordo com as plausíveis soluções da questão de direito, a decisão final de modo algum puder ser afectada com a prova dos factos

controvertidos, não existe qualquer interesse na elaboração da base instrutória e, por isso, nada impede que o juiz profira logo decisão de mérito.

Tanto faz que esta decisão seja favorável ao autor ou ao réu.

Se o conjunto dos factos alegados pelo autor (factos constitutivos) não preenche de modo algum as condições de procedência da acção, torna-se indiferente a sua prova e, por conseguinte, inútil toda a tarefa de selecção da matéria de facto, instrução e julgamento da mesma. (...)

Na verdade, deixando a decisão para momento ulterior, para além dos dispêndios de tempo, de energia e de dinheiro que isso causa, o certo é que nenhum contributo o juiz poderá retirar da prova produzida que justifique o protelamento da decisão”; (in “Temas da Reforma do Processo Civil”, Vol. II, 3ª ed., pág. 135 a 137).

In casu, o Tribunal Administrativo considerou que a “*causa de pedir*” alegada pela recorrente jamais poderia fundamentar a assunção de uma “*responsabilidade contratual*” pela R.A.E.M., visto que a mesma (causa de pedir) poderia, apenas, (e eventualmente), implicar a sua “*responsabilidade civil extracontratual*”.

E, nessa medida, reparo não merece a decisão sufragada pelas Instâncias recorridas.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos que se deixam expostos, em conferência, acordam negar provimento ao recurso, confirmando-se o Acórdão recorrido do Tribunal de Segunda Instância.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 20 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 15 de Maio de 2026

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Song Man Lei

Choi Mou Pan