

Processo n.º : 735/2025

(Autos de Recurso Jurisdicionais em Matéria Administrativa)

Data do Acórdão : 10 de Setembro de 2026

Assunto : Contrato de concessão; prémio adicional; restituição.

S U M Á R I O

É de julgar improcedente a acção através da qual se pede a restituição, por parte da Administração, do prémio adicional pago pelo concessionário nos termos do contrato de concessão, tendo em conta que a respectiva cláusula nele consagrada, fonte da obrigação de o pagar, nunca sofreu nenhuma alteração conforme o procedimento e as formalidades legais exigidos nos termos da Lei de Terras, mantendo-se, pois, plenamente válida, sendo também certo que, não obstante, outra sede, tenha sido abordada a possibilidade de devolução do montante pago, a Administração nunca, através do órgão competente, outorgou qualquer acordo com a Autora ou emitiu declaração unilateral susceptível de a vincular juridicamente a devolver, de forma incondicional, aquele montante.

O Relator

Seng Ioi Man

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU
ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA

Processo n.º : **735/2025**

(Autos de Recurso Jurisdicionais em Matéria Administrativa)

Data do Acórdão : **10 de Setembro de 2026**

Recorrente : **A**

Recorrido : **REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU,**
representada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO

I. RELATÓRIO

A, Autora da acção em discussão, melhor identificada nos autos, não se conformando com o saneador-sentença proferido pelo Tribunal Administrativo, dele veio recorrer jurisdicionalmente tendo apresentado as alegações constantes de fls. fls. 648 a 687 e formulado as conclusões seguintes:

I. Vem o presente recurso do saneador Sentença que julgou pela improcedência da acção.

II. Independentemente da consequência legal da prematuridade da decisão recorrida, entende a Recorrente que o saneador sentença recorrido foi proferido em violação do disposto no artigo 429º, n.º 1, alínea b) do CPC.

III. Por um lado, não foram ali dados como assentes todos os factos relevantes que seriam passíveis de influir na decisão da causa, e, por outro, foram dados como

assentes determinados factos com base numa livre apreciação das provas que não é admitida nesta sede.

IV. Na matéria dada por assente, o Tribunal omitiu parte essencial da proposta n.º 254/DSO/2017, mormente o constante dos seus n.º 4.14 e 4.15, que claramente demonstram, a coberto de despacho do Sr. Chefe do Executivo, que a Administração aceitou contratualizar com a Recorrente a devolução do prémio pago indevidamente no montante de 77 milhões de patacas, logo que a Recorrente pagasse a prestação em falta.

V. Não obstante ter dado como assente que no parecer que incidiu sobre a referida proposta se propôs "(...) que, se declarado extinto o procedimento em causa, se proceda em conformidade com o que vem referido na Proposta em análise.", o Tribunal apenas relevou o facto de se ter decidido "notificar a A para pagar a última prestação do prémio no valor de \$ 14 157 052,00 patacas."

VI. Ao decidir nestes termos o saneador sentença foi muito para além do que diz a letra da proposta em análise e, assim, da prova documental que a sustenta, violando, por isso, o artigo 344º do Código Civil;

VII. O saneador sentença fez uso de uma liberdade na apreciação da prova que nesta sede lhe era vedada e que é ademais violadora das regras da experiência comum, atento:

a) o sentido provável da decisão antecedente que a Recorrida submeteu à audiência prévia da Recorrente,

b) a posição que a Recorrida veio posteriormente a assumir no âmbito dos autos de recurso contencioso n.º 862/2017 e recurso jurisdicional n.º 74/2020, e

c) a constatação óbvia de que se o sentido provável da decisão vertido na Proposta da DSSOPT n.º 40/DSO/2017 determinava, como se julgou assente, a referida devolução, jamais se poderia concluir ser esta uma das "questões que não haviam sido suscitadas aquando da manifestação da intenção de declaração de extinção do procedimento e que (...) não deve ser considerada a análise efectuada na Proposta n.º 254/DSO/2017".

VIII. Entendendo o Tribunal a quo tratar-se de facto controvertido, teria a Recorrente o direito de oferecer prova em sede de instrução, tendente a demonstrar que o despacho de concordância vertido pelo Sr. Chefe do Executivo, em 25 de Julho de 2017, na Proposta n.º 254/DSO/2017, abrange efectivamente os parágrafos 4.14 e 4.15 desta.

IX. Se a Recorrente tivesse podido exercer o direito de provar tal facto e lograsse fazê-lo, as conclusões que sustentaram a decisão recorrida vertidas no segundo parágrafo de fls. 20 e nos dois primeiros parágrafos de fls. 21, ambas da sentença, seriam em sentido inverso e determinariam a procedência da acção.

X. O saneador sentença vedou à Recorrente o direito de provar o teor das afirmações, alegações e posições assumidas pelo Senhor Chefe do Executivo da RAEM a

este propósito, perante as instâncias judiciais, nos autos de execução fiscal n.º 95/12-EF, de recurso contencioso n.º 862/2017 e recurso jurisdicional n.º 74/2020, nos termos enunciados nos artigos 19º e 29º a 40º da sua petição inicial.

XI. A Recorrente entende que tais declarações, afirmações, alegações e posições assumidas pelo Senhor Chefe do Executivo da RAEM a este propósito perante as instâncias judiciais, têm valor confessório, pelos que deviam ter sido julgadas assentes.

XII. Ainda que não tivessem valor, sempre os factos nelas contidos poderiam ter sido provados por outros elementos de prova, não tivesse o saneador sentença negado esse direito à Recorrente, decidindo, sem mais, o mérito da causa.

XIII. Porque tais factos têm importância decisiva para uma decisão diversa nestes autos, ou o Tribunal a quo julgava confessórias tais afirmações e, consequentemente, imediatamente assentes os factos nelas contidos, ou, julgando-os controvertidos, não podia ter proferido saneador sentença em violação do artigo 429º, n.º 1, alínea b) do CPC e devia ter determinado o ingresso na base instrutória, dos factos contidos nos artigos 19º e 29º a 39º da petição inicial.

XIV. O Tribunal a quo desvalorizou o decidido pelo TUI nos autos de recurso jurisdicional n.º 74/2020, constante do artigo 40º da petição inicial.

XV. É também matéria de facto essencial, não atendida pelo Tribunal a quo, capaz de influir a decisão da causa, desde logo infirmando o que se decidiu no penúltimo parágrafo de fls. 18 da sentença recorrida - este também em contradição com o teor do parágrafo 17. da informação n.º 088/DSODEP/99, de 26/25/99, julgada assente - e no último parágrafo de fls. 19.

XVI. Porque tais factos também têm importância decisiva para uma decisão diversa nestes autos, ou o Tribunal a quo os julgava imediatamente assentes, ou, julgando-os controvertidos como parece ser o caso, não podia ter proferido saneador sentença em violação do artigo 429º, n.º 1, alínea b) do CPC e devia ter determinado o seu ingresso na base instrutória.

XVII. E o mesmo se diga relativamente à matéria vertida no artigo 41º da petição inicial.

XVIII. Deve este Venerando Tribunal julgar modificada a decisão de facto relativamente aos pontos da matéria de facto supra enunciados, julgando-os desde já assentes.

XIX. Caso assim não se entenda, e se considere que o saneador sentença não pode ser modificado, antes devendo ser revogado por ser legalmente inadmissível à luz do disposto no artigo 429º, n.º 1, alínea b) do CPC, deve este Venerando Tribunal determinar a revogação da decisão recorrida e a remessa dos autos à primeira instância para que

prossigam os seus termos, mediante a selecção da matéria de facto relevante, segundo as várias soluções plausíveis da questão de direito, tendente ao seu julgamento.

XX. Em face da factualidade assente, em conjunto com a que neste sede se requereu supra ser atendida, a Administração reconheceu, no contexto dos termos contractuais inerentes ao contrato de concessão relativo ao lote BT27, expressa, clara e reiteradamente, pelo menos desde 26 de Maio de 1999 e até 25 de Maio de 2020, que é devedora à Recorrente do montante em capital de MOP\$ 77.000.000,00, sem prejuízo de ter condicionado o momento desse pagamento a um outro pagamento, sendo o da última prestação do prémio por parte da Recorrente, no montante de MOP\$ 14.157.052,00, devido em resultado da revisão do prémio do contrato de concessão;

XXI. Em 29 de Agosto de 2017 a Recorrente pagou a última prestação resultante da revisão contractual do prémio da concessão, confiando, de boa-fé, como qualquer homem medianamente diligente confiaria em face da obrigação assumida pela Recorrida nos termos enunciados, que a Recorrida, tal como convenceu a Recorrente, ao longo de mais vinte anos, que faria, pagaria de seguida à Recorrente o referido montante em dívida de MOP\$77.000.000,00.

XXII. Disso deu conhecimento ao Sr. Chefe do Executivo, ao Sr. Director dos Serviços de Finanças e ao Sr. Director da DSSOPT.

XXIII. Até à data da propositura da acção que está na base dos presentes autos, a Recorrida não procedeu, como se obrigou perante a Recorrente, ao pagamento da referida quantia em dívida, não obstante ter sido interpelada para o efeito.

XXIV. Assumindo uma posição diametralmente oposta à que assumiu, durante mais de vinte anos, perante a Recorrente de modo a criar nesta a confiança de que lhe pagaria os MOP\$77.000.000,00 em dívida assim que esta lhe pagasse a supra referida última prestação do prédio adicional ilegalmente apurado, veio a Recorrida nos presentes autos, já na posse da contraprestação da Recorrente, dar o dito por não dito, negar ter reconhecido a referida dívida e negar ter-se obrigado perante a Recorrente a pagar-lhe tal montante contra o pagamento por esta da última prestação do prémio adicional.

XXV. A actuação da Recorrida configura uma intolerável violação do princípio da boa-fé plasmado no artigo 8o do CPA, na modalidade da protecção da confiança, aplicável aos contratos administrativos ex vi o disposto no artigo 176º do CPA, bem como abuso de direito, na modalidade de venire contra factum proprium, actuação proibida que vem legitimada pela sentença recorrida, devendo esta, só por isso, ser a final revogada.

XXVI. Não se alcança o fundamento da desconsideração pelo Tribunal a quo do carácter contratual inerente às duas corresponsivas prestações acordadas pelas partes, que resulta de toda a prova documental em seu poder, modificativas ou não da controvertida cláusula 9.ª do contrato de revisão da concessão.

XXVII. Reitera-se que em face de um contrato se está, que uma parte cumpriu e a outra não. Reitera-se que, em virtude de se estar perante um contrato (e nunca de uma promessa a contratar, tal como explora a decisão recorrida, pois se assim fosse nenhuma das partes teria ainda realizado a sua prestação, o que não é o caso), o seu considerando é a violação à cláusula 9.º do contrato revisto pelo Despacho n.º 76/GM/93.

XXVIII. Negócio paralelo ou não, é negócio, é contrato, no âmbito do qual a Administração se comprometeu, o que, aliás e de per si, solucionava e oferecia ao Tribunal a quo a resposta ao seu desafio em determinar uma “fonte contratual válida”.

XXIX. Quanto à qualificação dada, o Tribunal não está limitado à qualificação jurídica que as partes atribuem aos factos que submetem a Juízo; se e quando o Tribunal considera que outra qualificação se deva dar ao contrato acordado entre em partes, então deve-o fazer, e não simplesmente fazer improceder os pedidos porque não pode sufragar a qualificação jurídica realizada pelas partes.

XXX. Se o Tribunal considerava, tal como referiu, que se estava em face “de um negócio paralelo a concluir à margem da cláusula contratual em vigor, com vista a alcançar os efeitos que se alcançaria apenas com uma modificação formal do contrato”, então impunha-se que alterasse a qualificação jurídica do contrato e, a final, que condenasse a parte inadimplente a cumprir a sua parte do acordo, contrato, “acordo consensual” ou negócio paralelo, como entendesse, porquanto qualquer das quatro figuras vai desaguar ao regime do instituto da responsabilidade contratual, sendo para esse regime que a factualidade que foi submetida ao Tribunal deve ser conduzida, não há outra;

XXXI. Entendeu também o Tribunal que: “Foi, na realidade, com base no incumprimento das declarações administrativas qualificáveis como promessa de pagamento ou reconhecimento da dívida nos termos previstos no artigo 452.0 do CCM. que se estruturam a causa de pedir e o pedido que definem o litígio.”

XXXII. Salvo o devido respeito, não pode a Recorrente acompanhar. A declaração negocial da Administração não foi “a Recorrente paga e a Administração promete devolver”, mas sim “a Recorrente paga e a Administração devolve”;

XXXIII. Quanto ao reconhecimento de dívida, subscreve a Recorrente que existe, mas existe muito mais do que um simples reconhecimento de dívida, sendo duas prestações contractuais correspectivas.

XXXIV. A quase totalidade dos factos assentes e demais prova documental carreada para os autos está saturada da declaração negocial da Administração, de devolução do montante de 77 milhões de patacas, logo que a Recorrente pagasse a prestação em falta, o que esta fez.

XXXV. De resto, em face dos artigos 139º a 143º da Lei de Terras, a alteração do contrato de concessão só tem de ser precedida de autorização do Chefe do

Executivo, mediante o procedimento ali estabelecido, nos casos de revisão da concessão por alteração da finalidade da concessão e modificação de aproveitamento do terreno.

XXXVI. Quanto ao mais, e em particular ao presente caso, sempre se aplicaria a regra prevista na alínea a) do artigo 167º do CPA, segundo a qual a administração pode modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro, normas a que a decisão recorrida não atendeu e infirmam o decidido no parágrafo primeiro de fls. 16 da sentença.

XXXVII. A montante, ficou também demonstrada toda a factualidade que sustenta a ilegalidade e invalidade da controvertida cláusula 9.ª do contrato, porquanto resultava de uma aplicação desigualitária e parcial, por banda da Administração, dos critérios definidores de prémios adicionais, no seguimento de revisões de contratos de concessão, tudo reconhecido por todos os órgãos da Administração com atribuições e competências na matéria, até ao Exmo. Sr. Chefe do Executivo, tendo a Recorrente sido prejudicada.

XXXVIII. Ora, no entendimento da Recorrente, o contrato de revisão foi pelas partes modificado, tratado, executado, ou qualquer outra qualificação considerada mais adequada, nomeadamente a sua cláusula 9.ª, por acordo e contrato, resultando deste contrato 2 prestações correspectivas e sinalagmáticas, sendo (1) o pagamento pela Recorrente da última prestação do prémio em atraso, no valor de MOP\$ 14.157.052,00, e (2) a devolução pela Administração da quantia de MOP\$ 77.000.000,00;

XXXIX. Ou seja, há responsabilidade contratual da Administração que decorre da invalidade da cláusula 9.ª do contrato de revisão, a qual fixou um prémio adicional ilegal, em consequência de uma aplicação desigualitária e parcial dos critérios definidores de prémios adicionais, sendo que tal foi por si reconhecido, e há também responsabilidade contratual da Administração por violação do contrato de modificação firmado entre as partes, ou outra qualificação mais adequada que se entenda operar, o qual estabeleceu (1) o pagamento pela Recorrente da última prestação do prémio em atraso, no valor de MOP\$ 14.157.052,00, que a Recorrente cumpriu, e (2) a devolução pela Administração da quantia de MOP\$ 77.000.000,00, que a Administração incumpriu;

XL. Nos termos do n.º 1 do artigo 165.º CPA, “Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa” (realces nossos), tendo esta norma plena aplicação quer quanto ao contrato de revisão que impôs o ilegal prémio adicional quer quanto ao contrato através do qual as partes estabeleceram a obrigação de pagamento da prestação em atraso pela Recorrente e a devolução do prémio indevido pela Administração;

XLI. Resulta, assim, da vasta prova documental dos autos que a Administração emitiu, por diversas vezes e em diversas instâncias, a declaração negocial de devolução da quantia de MOP\$ 77.000.000,00, declaração essa recebida e aceite pela Recorrente.

*

O Ministério Público, em representação da Região Administrativa Especial de Macau, ora recorrida, contra-alegou nos termos constantes de fls. 739 a 743v, com a formulação das conclusões seguintes, pugnando pela improcedência do recurso:

- 1 **就上訴結論 III-VI**，關於上訴人主張被上訴判決沒有將所有對決定屬重要的事實列為已確定事實一事，其質疑缺失的，充其量只屬於行政當局的「思考分析過程」，並非最終決定，即行政長官批示的內容。
- 2 上訴人卻試圖表達最終決定採用了上述分析內容，顯然與案中書證不符。因此，原審判決沒有將起訴狀相關內容視作已確定事實，才是符合法律的做法。
- 3 **就上訴結論 VII-IX**，關於上訴人主張原審法院不當行使自由心證原則，而不予認定前述事實一事，原審法官實際上並無使用自由心證，而是根據《民法典》第356條的規定，依靠具完全證明力的書證，當中顯示上訴人表述者與客觀事實不符，來篩選獲確定事實。
- 4 **就上訴結論 X-XIII**，關於上訴人主張原審法院應認定行政長官在先前的司法程序中的聲明產生自認效果，或至少以其重要性應被認定為已確定事實或納入調查基礎事實一事，其所謂的自認聲明，當中有部份只是在公函中轉述行政長官批示內容，而行政當局從沒有透過上述批示乃至公函，承認任何債務事實；有部份僅屬在其它個案中由訴訟代理透過公文書所作的陳述，並非行政長官的意思表示，而《民事訴訟法典》中關於訴訟代理人對事實之自認的規定，不能直接援引到個案以外，例如本案之中。
- 5 **就上訴結論 XIV**，關於上訴人指控原審法院無視了終審法院在第 74/2020 號案所作裁判一事，事實為該裁判不過是對應否採取某些調查措施表明其立場和原因，不涉及任何對客觀事實的認定。
- 6 上訴人尚主張起訴狀一些其它描述也應納入已確定事實範圍（見上訴結論 XV-XVII），但沒有進一步說明原因；相反，客觀顯示其所述者，或涉及的行政當局承諾對象並非其本人，或只是其與行政當局溝通過程中的單方面表態，均對本案沒有任何重要性。
- 7 從前述第 1-6 點可見，上述上訴人力爭應歸類為已確定之事實，有部份與真實情

況不符，有部份即使屬實對案件也無關重要，故其相關上訴理據均不應成立。

- 8 **在上訴結論 XX-XXV 中**，上訴人指摘被上訴人不願退還其訴請的款項，出爾反爾，有違善意原則；然而，上訴人堅稱的被上訴人曾多番承諾支付相關款項的情節，本身沒有，亦因前述的原因不會納入已確定事實中，由此看來既無出爾反爾，亦何來違反善意。
- 9 **在上訴結論 XXVI-XXXIV 中**，上訴人還爭議原審判決在起訴狀第 15 點所述事實與第 76/GM/93 號批示核准的合同第 9 條之間的關係上，適用法律有誤，才否定存在兩項對應給付性質的合同：即上訴人如現實般履約後，行政當局便有義務返還訴請的 7,700 萬元。
- 10 客觀上，上述第 9 條僅規範上訴人應支付多少溢價金和其支付方式。
- 11 觀乎獲納入已確定事實的起訴狀第 15 點所述，首先，行政當局最終所核准的決定內容，完全沒有觸及應支付溢價金金額和方式等問題；退一步說，那怕在作出決定前的分析過程中，曾提及上訴人與行政當局之間舉行過會議並同意過某些事項，而勉強認為存在過某些初步共識，但也並不屬更改原合同的協議，而是一種欲透過此方式達致本應須透過修改合同協議才能達成其效果的「negócio jurídico paralelo」。
- 12 在此基礎上，一如尊敬的原審法院所述，根據舊《土地法》第 125 條的規定，對合同中涉及金額的條款作修改，應以較實際更嚴謹的形式作出，方可產生法律效力。
- 13 至於上訴人提及的《土地法》第 139 條至第 143 條的制度，其本質上與本案情節無關，不應挪至此處混淆概念。
- 14 此外，上訴人還認為本案可適用《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定；唯一來已確定事實不支持這種說法，二來倘行政當局真的單方修改給付內容，亦會違背「符合標的」和「財政平衡」兩大該法律規定適用前提。
- 15 最後，**在上訴結論 XXXVII 中**，上訴人主張上述合同第 9 條本就屬非法和非有效，因為行政當局在訂定額外溢價金時有欠公允。
- 16 然而，從上訴人透過第 76/GM/93 號批示許可的條款獲批給轉移的過程來看，客觀上該批示中詳述訂立條款時的考慮；主觀上相關條款內容皆屬上訴人和行政當局的合意所訂，亦未見任何被迫合意的情節，何來不公之說。
- 17 **綜上所述**，在已逐一回應各項上訴理據，並尊重不同法律觀點的前提下，上訴人的論述全部均無足夠法理支撐，應裁定本上訴不成立。

*

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

III. FACTOS

O Tribunal *a quo* deu como assente a seguinte factualidade com interesse para o mérito da causa:

1. A Autora A é uma sociedade comercial domiciliada em Macau, com sede sita na XXXX, registada na Conservatória dos Registos Comercial e de Bens Móveis sobre o n.º 5163 (SO), que se dedica à realização de investimentos no sector imobiliário (conforme o doc. junto a fls. 34 a 43 dos autos).
2. A Autora foi titular de uma concessão por arrendamento de um terreno, sito na Baixa da Taipa, quarteirão 27, também designado por “Lote B27”, descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 22021, a fls. 70v do Livro B106A, conforme inscrição n.º 2625, a fls. 186 do Livro F11K (conforme o doc. junto a fls. 44 a 50 dos autos).
3. O supradito terreno foi originalmente concedido à B, por Despacho n.º 140/GM/89, publicado no Boletim Oficial n.º 51, de 18/12/1989, com a escritura pública do contrato outorgada em 18/1/1991, em que

se fixou na cláusula nona o prémio devido pelo concessionário no montante de MOP 56,366,550.00 (conforme idem).

4. A concessão supra referida foi objecto de revisão pelo Despacho n.º 76/GM/93, publicado no Boletim Oficial n.º 33, de 18/8/1993, mediante o qual foi autorizada a transmissão gratuita, a favor da Autora, dos direitos resultantes da concessão por arrendamento, da qual B era sócio (conforme o doc. junto a fls. 48 a 51 dos autos).
5. De acordo com a cláusula nona fixada pelo supra referido Despacho, o valor de prémio da revisão da concessão corresponde ao agravamento em MOP 87,570,741.00, o que equivale à soma do valor e MOP 35,570,741.00 a ser pago 30 dias após a publicação no Boletim Oficial do despacho que titulasse o contrato e o valor de MOP 52,000,000.00 a ser pago em quatro prestações semestrais de MOP 14,157,052.00 cada (conforme idem).
6. Na sequência disso, a Autora apresentou vários pedidos de alterações às condições de pagamento das três últimas prestações que foram entretanto indeferidos e assim veio ela a pagar mais duas prestações, como tal encontrava-se em dívida na altura o valor de MOP 14,157,052.00, correspondente à última prestação devida (conforme o doc. junto a fls. 55 dos autos).
7. Em 9/7/1996, a Autora, representada por B e F, apresentou à Administração da Ré um pedido de revisão do contrato para ser recalculado o prémio tendo em conta os custos reais suportados, os valores realistas praticados no mercado e os critérios diferentes adoptados nos processos de revisão dos outros contratos de concessão de terrenos na mesma zona da Baixa da Taipa (conforme doc. junto a fls. 55 e fls. 310 a 312 dos autos).
8. Nessa altura, os proprietários dos terrenos adjacentes à “Fábrica de Panchões Iec Long”, G representado por F e a H, representada por F e B, tencionaram fazer a troca dos seus terrenos por terrenos sitos no Bairro de Nossa Senhora da Esperança (conforme os docs. juntos a fls. 322 a 385 dos autos).
9. Na carta dirigida ao então Governador de Macau, F, em resposta às dúvidas que existiam sobre a capacidade financeira dos promotores da permuta, devido à falta do pagamento da última prestação do prémio para concessão do lote 27 no valor de MOP 14,157,052.00, referiu que aguardava a decisão da Administração sobre o requerimento apresentado em 9/7/1996 (conforme o doc. junto a fls. 386 e verso).

10. Em 5/5/1999, a Autora, representada por B, veio a requerer junto da Administração o seguinte:
- “a) Ser mandado proceder-se à reapreciação urgente de todo o processo relativo àquele Lote 27 da Baixa da Taipa com:*
- Rectificação da descrição de aproveitamento de terreno;*
 - Realização de novo cálculo de áreas, de harmonia com os mesmos critérios, ao Estudo Prévio e ao Anteprojecto, por forma a verificar-se se houve ou não aumento de área bruta de construção;*
 - Verificação, da existência ou não, por parte da DSSOPT, das razões que motivaram o atraso na entrega do Anteprojecto. É que tais razões – alteração frequente da planta de alinhamento e das condicionantes da construção do edifício – afectaram todos os concessionários da zona da Baixa da Taipa e também os impediu de entregar os seus Anteprojectos dentro dos prazos do contrato;*
- b) Ser mandado verificar se o requerente, face à falta de despacho ao seu requerimento por parte da DSSOPT, pode ser considerado devedor à Administração,*
- e*
- c) Ser dado urgente andamento ao processo de troca dos terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long, que se encontra paralizado por suspeição financeira, aliás inexistente, sobre a pessoa do requerente.”* (conforme o doc. junto a fls. 387 a 393 dos autos).
11. Em 23/11/1999, a Autora e B instauraram a acção contra a RAEM, a qual correu termos no Tribunal Administrativo sob o n.º 257/99, em que pediram a declaração da invalidade da cláusula 9.º constante do Despacho n.º 76/GM/93, de 18 de Agosto, e com a condenação da Ré a devolver a quantia total de MOP 73,413,684.00, correspondente aos prémios indevidamente pagos, e a pagar uma indemnização no valor não inferior a MOP 88,682,975.00 (conforme o doc. junto a fls. 200 a 225 dos autos).
12. Pela informação n.º 088/DSODEP/99 da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, elaborada em 26/5/1999 sobre processo de revisão do contrato de concessão do quarteirão BT27 do Plano da Baixa da Taipa, foi proposto ao então Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas o seguinte “Assim, considerando... IEC LONG.” (conforme o doc. junto a fls. 52 dos autos).
13. - Em 15/12/1999, na informação supra, o Secretário-Adjunto exarou o despacho com o seguinte teor:
- “Visto e analisado com o Sr. Dir. da DSSOPT.*
- As aparentes diferenças de critério utilizadas nos casos dos lotes BT33 e BT32 tem justificação na circunstância de, em ambos os casos, haver antecedentes de*

diferente índole.

No entanto, a grandeza das diferenças justifica uma cuidadosa reanálise, pois poderá ter havido acumular de desvantagens no caso em apreço.

Devolva-se à DSSOPT.” (conforme o doc. junto a fls. 52 dos autos)

14. Mais tarde, na informação n.º 30/SOTDIR/2000 elaborada sobre “Resolução da propriedade do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e da concessão do terreno do Lote 27 da Baixa da Taipa”, o então Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, veio a informar ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas o seguinte:

“No seguimento da reunião efectuada com o Exmo. Sr. F, representante da I e da J, no Gabinete de V. Exa. respeitante ao assunto em epígrafe, deu entrada nesta DSSOPT o pedido de confirmação dos valores analisados, discutidos e acordados na citada reunião, nomeadamente no que respeita ao valor da propriedade da Fábrica Iec Long, assim como o valor do prémio que deve ser devolvido pela revisão da concessão do Lote 27 da Baixa da Taipa efectuada no período da anterior Administração.

2. Verificando-se estar conforme o acordado na citada reunião, julga-se de confirmar os seguintes dados:

2.1 - Lote 27 da Baixa da Taipa:

Devolução da quantia de MOP \$ 77.000.000,00 recebida e correspondente ao prémio da revisão do contrato de concessão do terreno, devendo o concessionário efectuar o pagamento da última prestação do prémio em atraso no valor de MOP \$ 14.157.052,00.

2.2 – Fábrica de Panchões Iec Long:

Valorização da propriedade na quantia de MOP \$ 136.000.000,00.

2.3 – Custo das infraestruturas do Plano da Baía da N. S. Esperança:

Entendo não ser possível quantificar o custo das infraestruturas considerando ser necessário proceder ao ajustamento/alteração do Plano, o qual poderá implicar aumento ou redução das áreas do Plano sujeito a obras de infraestruturas.

3. Submeto assim à consideração superior a confirmação dos valores anteriormente descritos, solicitando igualmente autorização para dar início:

3.1 – À apreciação do Estudo Prévio de reformulação do Plano da Baía de N. S. Esperança.

3.2 – À abertura de processo para a resolução da questão do prémio do Lote 27 e a questão da propriedade do Parque Iec Long, através da concessão da Baía de Nossa Senhora de Esperança, com a fixação dos seguintes valores unitários para fixação do prémio, também acordados na mencionada reunião, obtidos a partir da Portaria 230/93/M e calculado com base em 20% da margem bruta, pelas seguintes finalidades de utilização:

Hotelaria: MOP \$ 1.470,00/m²

Habitação: MOP \$ 600,00/m²

Estacionamento: MOP \$ 250,00/m²

Solicita-se igualmente a V. Exa. autorização para responder por ofício ao requerente a confirmação dos valores anteriormente descritos assim como comunicar o desenvolvimento do processo de concessão da Baía da Nossa Senhora de Esperança para a resolução deste assunto” (conforme o doc. junto a fls. 65 a 67 dos autos).

15. O proposto mereceu o despacho de concordância do então Secretário da STOP, datado de 21/7/2000 (conforme idem).

16. Seguidamente, por ofício n.º 38/SOTDIR/2000 subscrito pelo então director da DSSOPT em 24/7/2000, e enviado à I e a sociedade da Autora, ambas representadas por F, a Administração da RAEM informou o seguinte:

“事由：以望德聖母灣計劃的土地交換益隆炮竹廠的土地。

1. 謹就與閣下在運輸工務司司長辦公室舉行的會議及閣下申請確認在上述會議中已被同意的數據的來函，現通知閣下：

2. 解決氹仔益隆炮竹廠業權的問題其費用預計為澳門幣213,000,000.00元，將會透過批出利用望德聖母灣的土地為之，而由前澳葡政府開立的案卷將會繼續。

3. 由於批出望德聖母灣，因此向澳門特別行政區政府繳付的溢價金將會根據第230/93/M號訓令的規定，按總建築面積，每平方米以毛利的20%為基礎，並用以下訂定的方式計算：

a. 酒店用途：澳門幣1,470.00元/平方米

b. 住宅用途：澳門幣600.00元/平方米

c. 停車場用途：澳門幣250.00元/平方米

4. 由望德聖母灣的都市化基建工程所衍生的費用將根據《土地法》的規定從溢價金中扣除，該金額只有在由閣下遞交的經修改的計劃核准後才能計算出來。此外本局已開始分析和審議該計劃。” (conforme o doc. junto a fls. 413 dos autos).

17. O valor de MOP 213,000,000.00 a que se refere na carta enviada resultou da soma do valor de MOP 77,000,000.00 correspondente ao prémio da revisão do contrato de concessão de terreno e o de propriedade da Fábrica de Panchões Iec Long, de MOP 136,000,000.00 (conforme o doc. junto a fls. 410 a 412 dos autos).

18. Em 10/11/2000, a I e a sociedade da Autora vieram a informar à Administração que daí em diante passaria a ser a C, em nome da qual se processariam as formalidades necessárias à conclusão do processo da permuta de terrenos, incluindo a celebração dos negócios (conforme o doc. junto a fls. 414 dos autos).

19. Em 10/1/2001, a Ré e a referida C celebraram o termo de compromisso, cujo teor se transcreve no seguinte:

“承諾書

鑑於：

- 現時持有舊益隆砲竹廠土地的C一直表示有意繼續之前所開展的磋商，即關於透過批出聖母灣一幅土地而出讓上述由其擁有和佔用的土地；
- 澳門特別行政區政府擬在舊益隆砲竹廠所在地點興建公共公園的工程必須先解決該等土地的擁有權及騰空問題。

由土地工務運輸局局長代表澳門特別行政區政府
及

由董事蕭德雄代表C，雙方同意如下：

- 壹 -

1.1) 澳門特別行政區政府承諾將一幅位於氹仔聖母灣，鄰近海邊馬路，面積約為152,073平方米，已在作為本承諾書附件1的街道準線圖上作出識別的土地批給C，用作興建一個旅遊及住宅綜合體。

1.2) 已對批出土地按該地點獲批准的用途，訂定將來計算溢價金的單價如下：

- 酒店業：按總建築面積計，每平方米澳門幣1,470.00元。
- 住宅：按總建築面積計，每平方米澳門幣600.00元。
- 停車場：按總建築面積計，每平方米澳門幣250.00元。

1.3) 將會從稍後定訂出的總溢價金中減去：

- 澳門幣213,000,000.00元，該金額作為將構成舊「益隆砲竹廠」土地的全部權利轉讓給澳門特別行政區政府。
- 澳門幣215,000,000.00元，該金額作為執行澳門特別行政區政府將來在批地合同內訂定的基礎建設工程。

1.4) 澳門特別行政區政府承諾將會在承諾批給人向土地工務運輸局遞交的利用計劃具備批准條件當日起計，三個月期限內制訂望德聖母灣的土地批給合同擬本，以便交予承諾批給人審議。

- 貳 -

2.1) C承諾將已在第514/89號地籍圖上識別出，構成「益隆砲竹廠」的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓給澳門特別行政區政府。該地籍圖為本承諾書的附件2。

2.2) C承諾將會按照本承諾書附件3列明的城市規劃條件，制訂批出土地的利用計劃並將其呈交澳門特別行政區審議和批准。” (conforme o doc. junto a fls. 416 a 417 dos autos).

20. Em 24/10/2001, o juiz titular do processo n.º 257/99 homologou o pedido de desistência da instância apresentado pela Autora, com consequente extinção da instância (conforme o doc. junto a fls. 68 dos autos).
21. Em 26/9/2008, o Secretário da STOP na informação n.º 101/DSODEP/2008 em que se propôs a confirmação da aplicação das

novas condições urbanísticas, no que diz respeito aos índices de utilização do solo, no terreno a conceder a favor da “C” , proferiu o seguinte despacho: “交DSSOPT作進一步跟進。” (conforme o doc. junto a fls. 71 a 86 dos autos).

22. Em 15/3/2013, por despacho do Chefe do Executivo exarado na informação da DSSOPT n.º 031/DSODEP/2013, foi autorizada a suspensão do pagamento da última prestação do prémio “até à concretização dos processos de revisão do contrato de concessão do lote BT27 e de troca de terrenos da antiga Fábrica de Panchões Iec Long, pela razão que este contempla a compensação da concessionária do lote BT27, devido à alteração dos critérios de revisão dos contratos de concessão precedidos de concurso público” (conforme o doc. junto a fls. 95 dos autos).

23. Em 24/4/2017, por despacho do Chefe do Executivo exarado na proposta da DSSOPT n.º 40/DSO/2017, decidiu-se concordar com a posição manifestada pelo Secretário da STOP, a qual por sua vez acolheu o proposto no parecer apresentado pelo Chefe do DSO da DSSOPT nos seguintes termos:

“- Em face do informado, concordo com todo o proposto no n.º 8 desta proposta, pelo que julga-se de se proceder à audiência prévia sobre a intenção de tomada decisão do seguinte:

1. Declaração de nulidade do termo de compromisso outorgado em 10 de Janeiro de 2001, e os actos subsequentes, conforme o referido no n.º 8.1;

2. A concessionária do lote BT27 deve pagar a última prestação do prémio em dívida, sob pena de não lhe ser restituído o valor de 77 000 000,00 patacas;

3. Desocupação das parcelas R1 a R7 da fábrica de panchões.” (conforme o doc. junto a fls. 96 a 97 dos autos).

24. Do referido proposto n.º 8 da proposta n.º 40/DSO/2017, consta o seguinte:

“8. Pelo exposto, e tendo em consideração os n.ºs 3 a 5 desta proposta e com base nas fundamentações jurídicas tecidas pelo DJU, propõe-se o seguinte:

8.1 Declarar a nulidade do termo de compromisso outorgado em 10 de Janeiro de 2001, pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e pela C, bem como visado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e aprovado pelo Chefe do Executivo, para a permuta de terrenos da fábrica de panchões, por força do n.º 2 do artigo 123.º do CPA, e com base no informado nos n.ºs 45, 70 e 72 da Informação n.º 4/DJUDEP/2017 de 13 de Janeiro, e os seguintes actos subsequentes:

8.1.1 A permuta do terreno da fábrica de panchões pelo terreno da Baía de Nossa Senhora da Esperança;

8.1.2 Despacho do anterior Chefe do Executivo, de 1 de Março de 2002, que autorizou o pedido da C de divisão do terreno a conceder em duas parcelas, uma

com a área de 99.000 m² e outra com 53.073 m², sendo a primeira concedida a favor da D. para construção de um complexo hoteleiro (vide anexo 5 do anexo 4A);

8.1.3 O aditamento ao Termo de Compromisso de 10 de Janeiro de 2001, outorgado em Julho de 2006, entre o Governo da RAEM, representado pelo Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e a C, no qual são introduzidas alterações aos condicionalismos urbanísticos constantes daquele termo de compromisso, e que foi visado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e aprovado pelo Chefe do Executivo (vide anexo 4 do anexo 4A).

8.2 Ordenar a concessionária A, do lote BT27, Taipa, para o pagamento da última prestação do prémio em dívida, no valor de 14 157 052,00 patacas, sob pena de não lhe ser restituído o valor de 77 000 000,00 patacas a que tem direito, por força do alegado no n.º 74 da Informação n.º 4/DJUDEP/2017 de 13 de Janeiro;

8.3 Executar o despejo das parcelas R1 a R7 do terreno da fábrica de panchões, em cumprimento dos Despachos n.º 59/86 de 15 de Março e n.º 159/SATOP/93 de 24 de Novembro;

8.4 Antes de tomada de decisão final, proceder-se conforme o disposto nos artigos 72.º, 93.º e 94.º do CPA, ou seja:

8.4.1 Notificar B, a C, a A, a D e a E para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.1;

8.4.2 Notificar a concessionária A do lote BT27, Taipa para se pronunciar sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.2;

8.4.3 Notificar por edital os ex-concessionários, herdeiros e interessados das parcelas R1 a R7 para se pronunciarem sobre a intenção de tomada de decisão conforme o proposto no n.º 8.3.” (conforme o doc. junto a fls. 98 a 104 dos autos).

25. À convite da Administração da Ré, a Autora pronunciou-se sobre o projecto da decisão, em especial, a restituição do valor de prémio adicional em MOP 77,000,000.00.

26. Em 25/7/2017, por despacho do Chefe do Executivo, exarado na proposta da DSSOPT n.º 254/DSO/2017, decidiu-se concordar com a posição do Secretário da STOP, a qual por sua vez acolheu o proposto no parecer elaborado pelo assessor do gabinete cujo teor se transcreve no seguinte:

“Assunto: Proposta n.º 254/DSO/2017 – Análise à resposta apresentada pela “A”, em sede de audiência prévia, relativamente à intenção de se extinguir o procedimento de permuta dos terrenos da Fábrica de Panchões Iec Long e das consequências daí decorrentes para a prestação em dívida do Lote BT27 da Taipa.

A coberto da proposta acima referenciada vem analisada a resposta apresentada pela “A”, em sede de audiência prévia, relativamente à intenção de declarar a extinção do procedimento de troca, uma vez que o seu objecto é mostra legalmente impossível, face ao disposto no n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, daí decorrendo que aquela “Companhia” terá de proceder ao pagamento da prestação do prémio em dívida referente ao lote BT27 da Taipa.

Na resposta apresentada por aquela “Companhia” esta pronuncia-se sobre questões que não haviam sido suscitadas aquando da manifestação da intenção de declaração de extinção do procedimento e que não são, por tal motivo, relevantes, razão pela qual nos abstermos de as analisar e não deve ser considerada a análise efectuada na Proposta n.º 254/DSO/2017.

Quanto à impossibilidade legal decorrente do n.º 2 do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013, aquela “Companhia” apenas se limita a fazer considerações genéricas, não tendo trazido qualquer elemento que importe a alteração da intenção de extinção do procedimento de troca por força do disposto no n.º 2 do artigo 86.º da lei n.º 10/2013, com as consequências daí decorrentes.

Pelo exposto, somos de opinião que este expediente pode ser levado à consideração de Sua Excelência o Chefe do Executivo, propondo-se que, se declarado extinto o procedimento em causa, se proceda em conformidade com o que vem referido na Proposta em análise.” (conforme o doc. junto a fls. 115 a 116 dos autos).

27. O referido proposto no n.º 5 da referida proposta n.º 254/DSO/2017 tem o seguinte teor:

“5. Pelo exposto, não foram carreados para o procedimento elementos ou argumentos de facto e de direito que pudessem conduzir à alteração da declaração de extinção do procedimento de troca referente à Fábrica de Panchões e da ordem à A para pagar a última prestação do prémio do lote BT27 da Taipa, pelo que nos termos do artigo 86.º da Lei n.º 10/2013 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º do «Código do Procedimento Administrativo», submete-te a presente proposta à consideração superior a fim de:

5.1 Declarar a extinção do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long;

5.2 Notificar a A para pagar a última prestação do prémio no valor de \$ 14 157 052,00 patacas.” (conforme o doc. junto a fls. 114 dos autos).

28. Em 29/8/2017, a Autora pagou, sob reserva, a última prestação resultante da revisão do prémio da concessão, no montante de MOP 14,157,052.00 (conforme o doc. junto a fls. 119 a 120 dos autos).

29. Em 13/9/2017, a Autora recorreu contenciosamente do despacho do Chefe do Executivo de 25/7/2017 que declarou extinto o procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long e determinou o pagamento da última prestação do prémio (conforme o doc. junto a fls. 122 a 123 dos autos).

30. Pelo Acórdão do Tribunal de Segunda Instância proferido nesse recurso contencioso interposto, processo n.º 862/2017, foi o Chefe do Executivo absolvido da instância em virtude da procedência da excepção da ilegitimidade activa e da ocorrência do erro na forma de processo, acórdão esse foi mantido pelo Tribunal de Última Instância em 14/4/2023, com negação do provimento ao recurso jurisdicional

interposto daquele (conforme os docs. juntos a fls. 467 a 525v dos autos).

31. Em 11/12/2023, a Autora intentou a presente acção.

IV. FUNDAMENTAÇÃO

Ao abrigo do disposto no art. 589º n.º 3 e no art. 598º do CPC, *ex vi* art. 149º n.º 1 do CPAC, o âmbito do conhecimento do recurso delimita-se pelas conclusões formuladas nas alegações de recurso, sem prejuízo da apreciação das questões de conhecimento oficioso.

Foi com base nos fundamentos que transcrevemos *infra* que o Tribunal *a quo* decidiu julgar a acção totalmente improcedente:

“O processo já contém todos os elementos para a decisão sobre o pedido, sem necessidade de mais provas, cumpre conhecer imediatamente do mérito da causa, nos termos do art.º 429.º, n.º 1, alínea b) do CPCM.

*

(...)

III. Fundamentação

1. Matéria de facto

(...)

*

A decisão sobre a matéria de facto baseou-se essencialmente na apreciação dos documentos juntos nos autos e nas alegações da parte que importem o reconhecimento dos factos alegados pela contraparte.

*

2. Matéria de direito

2.1) Conforme atrás referido, a ora acção proposta pela Autora destinava-se, alegadamente, a efectivar a responsabilidade civil contratual da Ré, pelo facto de esta ter faltado ao cumprimento da obrigação contratual de devolver-lhe o prometido valor de prémio adicional em MOP 77,000,000.00. Porém como observou e bem a contestante, a Autora não chegou a identificar nenhuma fonte contratual válida que lhe atribuísse concretamente o direito invocado, e que contudo, fosse violada pelos comportamentos da Administração da Ré.

Nem o que a Autora veio a acrescentar na réplica apresentada seria capaz de contribuir mais fundamento contratual para sustentar sua pretensão restitutiva: entende a mesma a este propósito que existia um acordo formado entre as partes relativo à modificação do contrato revisto pelo Despacho n.º 76/GM/93, no que diz respeito, designadamente, à respectiva cláusula 9.ª, por via do qual ficou convencionado o seguinte: 1) o pagamento pela Autora da última prestação do prémio em atraso no valor de MOP 14,157,052.00; e 2) a devolução da Administração à Autora do valor de MOP 77,000,000.00, não tendo a segunda parte deste acordo modificativo sido cumprida pela Ré (conforme se alega nos artigos 1.º a 13.º da réplica).

Salvo melhor opinião, tal acordo consensual, mesmo a existir nestes termos, não deveria ser qualificado como modificativo do contrato celebrado, uma vez que pela leitura do seu teor, se apreende facilmente que não era a modificação da cláusula contratual que as partes pretenderiam acordar, mas sim um tipo de negócio paralelo a concluir à margem da cláusula contratual em vigor, com vista a alcançar os efeitos que se alcançaria apenas com uma modificação formal do contrato.

Além disso, na verdade, um acordo modificativo do contrato nunca podia ter sido formado naqueles termos alegados pela Autora: se a revisão do contrato de concessão por arrendamento esteve sujeita ao despacho publicado no Boletim Oficial, por força da norma do artigo 125.º, n.ºs 2 e 3 da antiga Lei de Terras, ou seja Lei n.º 6/80/M de 5 de Julho (correspondente ao disposto no artigo 125.º, *ex vi*, o artigo 143.º da Lei n.º 10/2013), como sucedeu com a publicação do despacho n.º 76/GM/93, a modificação da cláusula sobre o valor do prémio contratual que implique à partida a alteração de uma cláusula especial da concessão, deveria também estar sujeita à forma não menos solene para se tornar eficaz.

Pela mesma ordem de razão, também não é configurável, ao que nos parece, a existência de uma promessa unilateral de contrato ou de modificação contratual dada por parte da Ré. Quanto a isto, *“uma exigência de paralelismo de formas impõe que apenas se possa validamente prometer unilateralmente em casos em que a unilateralidade da promessa não comprometa nem viole os requisitos legais do procedimento contratual final”* (cfr. João Taborda da Gama, *Promessas Administrativas, Da decisão de autovinculação ao acto devido*, p. 27). A exigência referida não se satisfaz, obviamente, com as meras actuações administrativas informais mesmo em sentido concordante com a pretensão do particular, as quais incluem *“os contactos prévios e fóruns de diálogo promovidos em momento anterior à instauração de procedimentos administrativos; as declarações de intenções da administração quanto a comportamentos a adoptar por si no futuro; as manifestações de tolerância da administração quanto a condutas de particular, os acordos de cavaleiros ou protocolo entre a administração e particulares quanto a condutas recíprocas futuras; os códigos de conduta internos ou externos sem efeito vinculativos”*. Importa ainda reter que *“o aspeto fundamental do regime das actuações administrativas informais é de carácter negativo, consistindo na total ausência de produção de efeitos jurídicos”* (cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Tomo III, Actividade administrativa*, pp. 403 e 405).

Por outro lado, nem parece que o anterior decidido sobre a existência do erro na forma processual pelo Acórdão do Tribunal de Segunda Instância n.º 862/2017 no recurso contencioso interposto do acto do Chefe do Executivo de 25/7/2017, pudesse autorizar directamente a propositura da acção contratual nos termos aqui propostos: o que se podia configurar naquele recurso contencioso impropriamente utilizado era uma acção contratual atinente à invalidade do contrato de concessão, ou seja, com causa de pedir na invalidade da cláusula 9.^a (veja-se, neste ponto, a concreta fundamentação do acórdão, a fls. 494v dos autos), enquanto que a acção aqui proposta sobre a efectivação da responsabilidade contratual se baseia, pelo contrário, naquela cláusula tida por válida, contudo “modificada” por um acordo supostamente existente. Nesta perspectiva, parece óbvio que não se apresenta viável tentar, nesta acção intentada, atingir aquele fim que tenha motivado a anterior interposição do recurso contencioso, que é de obter a anulação da cláusula contratual.

Dito nestes termos, não obstante ter sido a presente acção identificada como contratual, inexistente qualquer título contratual que lhe possa servir de base. Foi, na realidade, com base no incumprimento das declarações administrativas qualificáveis como promessa de pagamento ou reconhecimento da dívida nos termos previstos no artigo 452.º do CCM, que se estruturam a causa de pedir e o pedido que definem o litígio.

2.2) Há duas questões a abordar nesta sede: a primeira consiste em verificar se a promessa efectivamente existe. Se esta existir, aí teremos a segunda questão, a saber o alcance de vinculação que dela resultava.

Interessa à resposta da primeira questão ver se a Administração da Ré no caso dos autos, chegou realmente a emitir alguma declaração unilateral susceptível de constituir a obrigação de pagamento que a vincule nos termos previstos nos artigos 451.º e 452.º do CCM. Realça-se a este respeito que o tipo de declaração que importa é aquele que corresponde à formulação tradicional do conceito, isto é, “*a manifestação da vontade dirigida à produção de efeitos jurídicos*”, composto por elemento externo – o comportamento declarativo “*expresso ou tácito, dirigido à produção de efeitos jurídicos e passível de segundo as regras da interpretação... ser entendido pelo seu destinatário como declaração negocial*” e o interno – a vontade negocial “*dirigida à celebração de um negócio jurídico de conteúdo coincidente com o significado da declaração emitida*”. Mais de acordo com o conceito amplo de declaração adoptado no CCM, “*é declaração negocial qualquer forma de comportamento que de acordo com os critérios interpretativos tenha significado negocial*” (cfr. *Comentário ao Código Civil, Parte Geral*, pp. 488 a 489).

Para além disso, a declaração negocial emitida deve ser eficaz para produzir os efeitos negociais, desde que chega ao poder do seu destinatário ou é dele conhecida ao abrigo do artigo 216.º, n.º 1 do CCM.

À luz do que ficou definido acima, pode-se afirmar que em bom rigor, inexistia nenhuma declaração negocial por parte da Administração da Ré como sendo idónea a conferir este direito de que a Autora se arroga titular.

Segundo o que se alegou na petição inicial, foram sucessivamente emitidas, ao

longo do período que decorreu pelo menos desde 26 de Maio de 1999 até 25 de Maio de 2020, várias declarações administrativas que tivessem importado o reconhecimento da dívida por parte da Ré no montante de MOP 77,000,000.00, condicionado pelo pagamento da última prestação do prémio no valor de MOP 14,157,052.00 a ser efectuada por parte da Autora. E a respeito disso, a Autora indicou, de modo específico, um conjunto das informações, propostas elaboradas pelo órgão administrativo donde constavam as afirmações conclusivas que lhe fossem favoráveis, tendentes a reconhecer o direito por ela reclamado, assim como o termo de compromisso celebrado em 10/1/2001 sobre a troca de terrenos, e as alegações feitas nas peças processuais apresentadas nos processos de recurso contencioso n.º 862/2017 e de recurso jurisdicional n.º 74/2020, sendo estas também aptas, no seu entendimento, a demonstrar a posição assumida pela Ré na altura.

É de sublinhar desde logo que as declarações administrativas emitidas conducentes à conclusão do termo de compromisso em 10/1/2001 não têm relevância para o caso em apreço, por serem dirigidas à C, pessoa colectiva distinta da sociedade demandante da Autora.

Aliás, não se trata, manifestamente, de emitir, nos demais casos apontados, as declarações que exteriorizem a vontade jurídico-negocial do respectivo declarante, já que os seus autores, seja o trabalhador da Administração da Ré que através das informações preparadas, levou ao conhecimento do superior um certo assunto de relevância, sem nunca ter tomado como seu destinatário a própria Autora, seja o jurista que patrocinou o órgão administrativo na defesa da posição assumida por este, não podiam ter manifestado qualquer vontade com significado negocial, de acordo com as regras da interpretação plasmadas no disposto dos artigos 228.º e ss do CCM (Nem aqui está em causa, rigorosamente, qualquer declaração de ciência confessória a que se refere nos artigos 345.º e ss do CCM, que não tenha incidido inequivocamente sobre uma realidade fáctica, mas apenas os juízos ou considerações subjectivos formulados sobre situações jurídicas geradas, portanto sem valor confessório – cfr. Lebre de Freitas, *A Confissão no Direito Probatório*, pp. 44 a 52).

Dito por outro modo, nos casos referidos acima não estamos perante declarações oriundas do próprio titular do órgão administrativo competente, cuja manifestação da vontade vincula a Ré, ou a RAEM enquanto pessoa colectiva pública onde ele se integra.

Por sua vez, entre os despachos proferidos pelo Secretário da STOP ou pelo Chefe do Executivo, devem entrar em conta apenas os exarados na proposta da DSSOPT n.º 40/DSO/2017, datado de 24/4/2017, e na proposta n.º 254/DSO/2017, datado de 25/7/2017.

Não relevam o despacho do Secretário proferido na informação n.º 30/SOTDIR/2000, de 21/7/2000, e o proferido na informação n.º 101/DSODEP/2008, de 26/9/2008, e o proferido pelo Chefe do Executivo em 15/3/2013 na informação da DSSOPT n.º 031/DSODEP/2013, pois do próprio sentido expresso nas decisões aí tomadas não se consegue extrair a vontade negocial do seu autor de se vincular desde já nos termos descritos naquelas informações: no primeiro caso, a concordância com a confirmação dos valores descritos era unicamente destinada a dar início aos posteriores trabalhos relativos ao Plano da Baía de Nossa Senhora de Esperança; e no segundo

caso, o teor do despacho “交DSSOPT作進一步跟進。” (em português, “*Ordene a DSSOPT para acompanhamento do caso*”) nem sequer alude à existência da mínima vontade decisória; e por fim, no terceiro caso, o sentido declarado era circunscrito à suspensão do pagamento da última prestação do prémio por parte da Autora.

Certo é que o Chefe do Executivo, no seu despacho de concordância de 24/4/2017, exarado na proposta da DSSOPT n.º 40/DSO/2017, ao aderir à posição do Secretário da STOP que por sua vez concordou com o proposto no parecer emitido pelo Chefe do DSO, determinou proceder, ao abrigo do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, à audiência prévia da Autora como interessada sobre o projecto da decisão com o seguinte sentido - “1. *Declaração da nulidade do termo de compromisso outorgado em 10 de Janeiro de 2001 e os actos subsequentes, conforme o referido no n.º 8.1,*” “2. *A concessionária do lote BT27 deve pagar a última prestação d prémio em dívida, sob pena de não lhe ser restituído o valor de MOP 77,000,000.00*”. Tal pronúncia administrativa não poderá, porém, valer como uma declaração negocial, pelo simples facto de que se a audiência prévia consiste em ouvir os interessados “*antes de ser tomada a decisão final*”, e “*sobre o sentido provável desta*” segundo previsto no artigo 94.º do CPA. Naturalmente não podia ter havido ainda, antes da resposta do interessado, uma decisão firme tomada sobre a matéria, com a vontade de vinculação formada.

O essencial é portanto ver o que o órgão decisor diz no momento posterior face à defesa apresentada pelo interessado no exercício do contraditório. A este respeito, importa ter presente a peculiaridade que existe no processo formativo da vontade decisiva que levou à prolação do despacho na proposta n.º 254/DSO/2017, datado de 25/7/2017. Neste caso concreto, o despacho do Secretário da STOP, sendo objecto da concordância do Chefe do Executivo, aderiu ao proposto no parecer apresentado pelo assessor do Gabinete, desviando-se, desse modo, de toda a análise efectuada naquela proposta (veja-se “*Na resposta apresentada por aquela “Companhia” esta pronuncia-se sobre questões que não haviam sido suscitadas aquando da manifestação da intenção de declaração de extinção do procedimento e que não são, por tal motivo, relevantes, razão pela qual nos abstermos de as analisar e não deve ser considerada a análise efectuada na Proposta n.º 254/DSO/2017*”, conforme junto a fls. 460 dos autos), limitando-se, como tal, a concordar que “*se declarado extinto o procedimento em causa, se proceda em conformidade com o que vem referido na Proposta em análise*”, ou melhor, conforme se referiu no ponto 5. da mencionada proposta n.º 254/DSO/2017: “*5.1 Declarar a extinção do procedimento de troca do terreno da Fábrica de Panchões Iec Long; 5.2 Notificar a A para pagar a última prestação do prémio no valor de \$ 14 157 052,00 patacas*”, sem mais nenhuma referência à restituição do valor de MOP 77,000,000.00 como anteriormente constava do projecto da decisão.

Atento o contexto específico em que o referido despacho de 25/7/2017 foi proferido pelo Chefe do Executivo, cremos ser legítimo afirmar que conforme a teoria de impressão do destinatário, acolhida pelo disposto do artigo 228.º do CCM, inexistente a declaração negocial com o sentido almejado pela Autora, o qual aliás não corresponde

àquele que “*seria apreendido por um declaratório normal, ou seja, medianamente instruído e diligente, colocado na posição do declaratório real, em face do comportamento do declarante*” (cfr. entre os outros, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Processo n.º 3380/22.3T8VFR.P1, 2025/02/06).

Conclui-se, pelo que ficou dito até aqui, que a Autora não logrou demonstrar a existência de qualquer declaração com o sentido negocial, apta a criar na sua esfera jurídica o direito à restituição do referido montante de MOP 77,000,000.00 cuja satisfação aqui se pretende.

*

2.3) Uma vez que consideramos que a Autora não tem o direito a que se arroga por força da declaração da Administração, é desnecessário analisar a respectiva força vinculativa assim como conhecer da excepção peremptória invocada conducente à extinção desse direito em virtude da prescrição pelo seu não exercício no prazo de 15 anos previsto no artigo 302.º do CCM.

Assim, cumpre decidir.

(...)”

Na presente acção, a Autora, agora recorrente, invoca ter direito à restituição do montante de MOP 77,000,000.00 que havia pago a título de prémio adicional nos termos da cláusula 9ª do contrato revisto pelo Despacho n.º 76/GM/93, alegando que o correspondente dever de devolução por parte da Ré decorreu de acordos entre as partes ou de declarações unilaterais vinculativas emitidas pela Ré.

A acção acabou por ser julgada improcedente já em sede de despacho saneador, uma vez que, no entender do Tribunal *a quo*, não existe qualquer suporte fáctico ou jurídico que pudesse sustentar o direito invocado pela Autora.

Apreciando os fundamentos invocados pelas partes no recurso, entendemos que o Tribunal *a quo* procedeu a uma análise adequada da matéria de facto e aplicou de modo acertado o Direito no saneador-sentença posto em crise com a resolução de todas as questões levantadas pela Recorrente, não merecendo

nenhuma censura ou reparo. Assim, o recurso não pode deixar de ser julgado improcedente.

Passemos à exposição do nosso raciocínio.

Antes de mais, é indiscutível que a cláusula 9.^a do contrato revisto, enquanto fonte da obrigação da Autora de pagar o prémio adicional, não sofreu até ao presente nenhuma alteração conforme o procedimento e as formalidades legais exigidos nos termos da Lei de Terras, e em momento algum foi declarada a sua nulidade ou anulabilidade, mantendo-se, pois, plenamente válida. Nesta perspectiva, constituindo a cláusula 9.^a base legal para justificar a cobrança do dito prémio adicional bem como a sua retenção subsequente por parte da Ré, o pedido de restituição formulado pela Autora só poderia ser concedido caso se demonstrasse a existência dum título que invalidasse a cláusula e que legitimasse a tal pretensão.

A esse propósito, é verdade que, no decurso da investigação interna levada a cabo pela Administração e durante as negociações efectuadas ao longo do processo de permuta de terrenos, chegou a ser abordada a possibilidade de devolução do montante de MOP 77,000,000.00. Contudo, importa sublinhar que a Ré nunca, através do órgão competente, dotado de respectivos poderes necessários, outorgou qualquer acordo com a Autora ou emitiu declaração unilateral susceptível de a vincular juridicamente a devolver, de forma incondicional, aquele montante.

Ainda que, por mera hipótese, se admitisse que a Ré tivesse considerado ou até formado a convicção (*seguindo-se o raciocínio da Autora, por exemplo, no parecer n.º 30/SOTDIR/2000; na proposta n.º 254/DSO/2017, nomeadamente*

através dos seus artigos 4.14 e 4.15, pontos esses que, no entanto, nunca vieram a ser acolhidos na decisão final tomada pelo órgão superior; em qualquer articulado apresentado em juízo; ou na Carta de Compromisso assinada em 2001) de que seria legalmente possível proceder à devolução, tal sempre foi afirmado com ressalva, no sentido de que a eventual devolução dependeria da liquidação integral do valor remanescente do prémio adicional em atraso (de MOP 14,157,052.00) e seria realizada através de procedimento autónomo, dependente da conclusão da permuta de terrenos. Isto também explica por que, no âmbito do processo de permuta de terrenos, a Administração referiu a uma dedução global no montante de MOP 213.000.000,00, sem nunca ter comprometido nem muito menos procedido logo à restituição do valor de MOP 77.000.000,00 a favor da Autora, circunstância essa que evidencia de forma clara que esse último valor carecia de autonomia nas negociações entre as partes, não tendo a Administração, em momento algum, assumido o compromisso de proceder a um reembolso incondicional.

Sintetizando, a eventual concretização da denominada “devolução” encontrava-se condicionada à premissa de que a concessão do terreno sito na Baía de Nossa Senhora de Esperança viesse a ser concluída, o que nunca veio a ocorrer, tendo o processo de permuta de terrenos sido cessado definitivamente, em virtude da decisão administrativa com valor de caso resolvido.

Com efeito, caso o negócio jurídico paralelo relativo à permuta de terrenos tivesse sido concluído, o passo subsequente seria a alteração da cláusula 9ª do contrato revisto pelo Despacho n.º 76/GM/93 com a sua publicação no Boletim Oficial, o que, repete-se, nunca se concretizou.

Deste modo, não tendo o Despacho n.º 76/GM/93 sido objecto de qualquer modificação, a Administração, em observância da Lei de Terras, da eficácia do mesmo despacho e do princípio da legalidade, não podia senão proceder à cobrança e retenção do prémio adicional, não sendo admissível concluir-se que a não restituição do valor de MOP 77.000.000,00 à Autora fere o princípio da boa-fé ou cria uma situação qualquer de injustiça.

Também não entendemos que o Tribunal *a quo* apreciou inadequadamente as provas, uma vez que, face à impugnação da Ré na sua contestação, e na ausência de documentos essenciais para comprovar a outorga dum suposto acordo entre as partes que tinha como objectivo a formalização do tal acordo com a alteração da cláusula 9ª do contrato revisto pelo Despacho n.º 76/GM/93, nunca poderia o Tribunal *a quo* considerar os factos alegados pela Autora, tendentes a demonstrar o tal acordo (o qual, a existir, seria sempre nulo por preterição da forma legal como tal assinala o Tribunal *a quo*) e o suposto dever incondicional de devolução por parte da Administração, como provados.

Soçobra, pois, o recurso.

V. DECISÃO

Pelo exposto, acordam em julgar improcedente o recurso.

Custas pela Recorrente.

Registe e Notifique.

RAEM, 10 de Setembro de 2026

Seng Ioi Man

Fong Man Chong

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos