

Processo n.º 662/2011

(Recurso contencioso)

Relator : João Gil de Oliveira

Data : 17/Janeiro/2013

ASSUNTOS:

- Táxis
- Contrato de concessão
- Serviço público
- Discricionariedade da renovação

SUMÁRIO:

1. A concessão da exploração de um serviço especial de táxis para dar resposta a uma necessidade sentida pela população assume a natureza de *concessão de um serviço público*.

2. E se a lei diz que findo o prazo da concessão - tendo sido estabelecido um prazo inicial de 10 anos e sobrevivendo uma renovação por mais

dez anos – *pode o contrato ser renovado*, daí não decorre para a concessionária o direito a uma renovação automática da concessão, apenas dependente da sua vontade de renovação.

3. A Administração não pode estar impedida de introduzir e negociar novas cláusulas que vigorem numa dada renovação de forma a dar resposta às necessidades sentidas pela população e adequar esse serviço às novas necessidades e ao desenvolvimento da sociedade.

4. Tal como pode a renovação ocorrer por um prazo mais curto do que o prazo inicial ou das renovações anteriores, sendo certo que nesse caso a concessionária pode não aceitar a exploração do serviço por tal prazo.

Relator,
João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 662/2011

(Recurso Contencioso)

Data : **17 de Janeiro de 2013**

Recorrente: **A, Limitada**

Entidade Recorrida: **O Chefe do Executivo da RAEM**

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

I - RELATÓRIO

1. **A, LIMITADA**, mais bem identificada nos autos, tendo sido notificada em 1/09/2011 do teor da decisão de **SUA EXCELÊNCIA o CHEFE DO EXECUTIVO** comunicada através do Despacho do Exmo Senhor Director da Direcção dos Serviços para os Assuntos do Tráfego (“DSAT”) n.º 1106670/2008/DGT/2011, de 30.08.2011, vem apresentar

o presente Recurso Contencioso

da decisão de renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis, de que a recorrente é titular, por um prazo de apenas 18 (dezoito) meses e sujeito a condições de exploração adicionais, decisão essa que foi comunicada através do despacho do Exmo Senhor Director da DSAT n.º 1106670/2008/DGT/2011, de 30/08/2011.

Para tanto alega em sede conclusiva:

1. *Por Decisão de SUA EXCELÊNCIA o CHEFE DO EXECUTIVO de 19.08.2011, foram renovadas as 100 (cem) licenças especiais de táxis de que a Recorrente é titular, por um prazo de apenas 18 (dezoito) meses e sujeito a condições de exploração adicionais, decisão essa que foi comunicada através do Despacho do Director da DSAT n.º 1106670/2008/DGT/2011, de 30.08.2011.*

2. *A Recorrente não aceita a referida Decisão, porquanto ilegal.*

3. *Nos termos da Cláusula 2.ª do Contrato de Concessão e do disposto no art. 2.º, al. a), do DL 62/87/M, as 100 (cem) licenças especiais de táxis foram atribuídas à Recorrente por um prazo de 10 (dez) anos, sucessivamente renovável.*

4. *A expressão "sucessivamente renovável" significa precisamente que as renovações são por prazos iguais, ou seja, 10 (dez) anos.*

5. *Interpretação essa que é feita não só pela generalidade dos juristas, como certamente também pelo homem médio não jurista.*

6. *Não há outro entendimento possível.*

7. *Mais, nos termos da Cláusula 2.ª do Contrato de Concessão, a renovação está dependente apenas da mera manifestação escrita por parte da ora Recorrente.*

8. *Não estando sujeita a qualquer autorização por parte da RAEM e sem poderem ser estabelecidos prazo e condições de exploração diferentes para essa renovação.*

9. Assim, e à semelhança do que acontece com a maioria das licenças dos demais táxis normais - vulgarmente conhecidos por "táxis pretos" -, a Recorrente tem o direito de manter as licenças enquanto tiver interesse em prestar esse serviço.

10. Isto é, a concessão das 100 (cem) licenças especiais de táxis vulgarmente conhecidos por "táxis amarelos" - é tendencialmente definitiva, salvo se outra for a vontade da concessionária.

11. Pelo que, nos termos do Contrato de Concessão (assinado livremente pela RAEM) e do DL 62/87/M (aprovado e publicado pela RAEM anos antes da assinatura do Contrato de Concessão), trata-se de um direito potestativo concedido pela RAEM à Recorrente em renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis em cada período de 10 (dez) anos.

12. Negar essa evidência é atingir de forma inaceitável as expectativas jurídicas que a Recorrente legitimamente gerou na altura de contratar com a RAEM.

13. Aliás, é no pressuposto de ter direito à renovação das licenças tendencialmente definitivas, que a Recorrente tem feito ao longo dos últimos anos investimentos avultados com a renovação da sua frota de "táxis amarelos" e com a melhoria do respectivo equipamento técnico, incluindo já em 2011 (conforme consta do acima referido Plano de Operações).

14. Qualquer entendimento em contrário afectará significativamente o equilíbrio financeiro da concessão e as expectativas financeiras da Recorrente, com base nos quais esta tem feito investimentos.

15. De resto, em 2001, e depois de a Recorrente ter manifestado a sua intenção

em renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis, as mesmas foram renovadas por novo período de 10 (dez) anos, até 07.08.2011, mantendo-se inalteráveis as condições contratuais originalmente acordadas no Contrato de Concessão.

16. Precisamente de acordo com as normas legais e contratuais aplicáveis.

17. Com respeito às condições adicionais de renovação, a Recorrente aceita que, enquanto beneficiária de uma concessão, possa estar sujeita a outras condições sempre que o interesse público o justifique.

18. Aliás, a Recorrente tem sido sempre pioneira na melhoria do serviço que presta.

19. No entanto, as condições apresentadas pela DSAT não estão de acordo com o espírito e o objectivo do DL 62/87/M, nem tão-pouco prosseguem o interesse público.

20. Em particular, quanto a duas propostas apresentadas pela DSAT nas reuniões tidas entre Maio e Julho de 2011.

21. No que respeita à proposta para a criação de praças de táxis nas zonas periféricas de Macau, exclusivamente destinadas aos "táxis amarelos" e com a obrigatoriedade de haver pelo menos 5 (cinco) "táxis amarelos" em cada praça, a Recorrente não a pode aceitar porquanto obrigaria a que parte substancial da sua frota estivesse parada nas referidas praças de táxis que a DSAT pretende criar.

22. Mais, é uma proposta que não vai ao encontro das necessidades da população, muito pelo contrário, uma vez que prejudicaria as milhares de pessoas que todos os dias procuram desesperadamente apanhar um táxi nas zonas mais movimentadas

de Macau.

23. *E, de resto, violaria o disposto na Cláusula 9.ª do Contrato de Concessão, que claramente proíbe os "táxis amarelos" de permanecerem nas praças de táxis localizadas em Macau.*

24. *Já no que toca à proposta de afectação de, pelo menos, uma licença de táxi ao transporte exclusivo de deficientes/doentes em cadeira de rodas, com a consequente substituição de um veículo normal por uma carrinha especial adaptada a esse serviço, a Recorrente rejeita por completo esta hipótese.*

25. *É que, como facilmente se compreende, trata-se, em bom rigor, da prestação de um serviço médico.*

26. *Ou seja, um serviço que deve ser criado e regulado pela Direcção dos Serviços de Saúde, e não pela DSAT, carecendo da aprovação de legislação específica e da criação de cursos de formação, não só para os condutores, como eventualmente para os assistentes sociais/médicos que terão de prestar assistência aos utentes dessas carrinhas especiais.*

27. *Mais, tal medida teria que implicar, conseqüentemente, a aprovação de um preçário diferente, bastante mais elevado que o tarifário do serviço de táxi normal.*

28. *Posto isto, cumpre esclarecer que foi o facto de a Recorrente ter rejeitado totalmente as duas propostas referidas supra que levou à Decisão de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO de renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis por um prazo de apenas 18 (dezoito) meses.*

29. *Precisamente para que, durante esse período, a DSAT negocie com a Recorrente a inclusão dessas (e possivelmente outras) propostas no âmbito do Contrato de Concessão daquelas licenças.*

30. *No que respeita às demais condições constantes do documento anexo ao Despacho do Director da DSAT, a Recorrente reitera que as mesmas deverão ser excluídas do âmbito da renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis.*

31. *Apesar de a Recorrente não ter qualquer objecção ao conteúdo das propostas em si, não pode aceitar que essas condições possam ser consideradas como obrigações contratuais, das quais passará a ficar dependente a exploração das 100 (cem) licenças especiais de táxis.*

32. *Ao invés, essas propostas deverão ter carácter facultativo e meramente indicativo.*

33. *De resto, a Recorrente mostra-se totalmente disponível para continuar a reunir regularmente com a DSAT, como tem feito até aqui, no sentido de discutir as propostas que visem o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do serviço que presta à população da RAEM.*

34. *Mas antes utilizando a mesma estratégia e o mesmo método seguidos pela DSAT no passado, em que as propostas são discutidas em separado, à margem do Contrato de Concessão.*

35. *Pelo exposto, a Decisão ora recorrida de SUA EXCELENCIA O CHEFE DO EXECUTIVO viola os princípios gerais da actividade administrativa, nomeadamente, (i) o princípio da legalidade, (ii) o princípio da prossecução do interesse público, (iii) o*

princípio da proporcionalidade, (iv) o princípio da justiça e da imparcialidade, (v) o princípio da boa fé, e (vi) o princípio da colaboração (cfr. arts. 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º e 9.º do CPA, respectivamente).

36. E viola também claramente o disposto no art. 2.º do DL 62/87/M e na Cláusula 2.ª do Contrato de Concessão.

37. Por último, nem sequer pode colher uma eventual invocação do poder da Administração Pública em modificar unilateralmente o conteúdo das prestações previsto no art. 167.º do CPA.

38. Desde logo, porque a expressão "conteúdo das prestações" contida nesse preceito legal não será aplicável ao prazo, mas (em termos hipotéticos) tão-somente às condições de exploração.

39. Ou seja, apenas seria de admitir in casu a alteração das condições de exploração, mas mantendo-se inalterável o prazo de renovação em 10 (dez) anos.

40. No entanto, também não poderá valer para a alteração das condições de exploração, pois conforme resulta das razões supra explanadas, as propostas apresentadas pela DSAT não respeitam o objecto do Contrato de Concessão nem o seu equilíbrio financeiro, uma vez que afectariam de forma significativa as receitas da ora Recorrente.

41. Por tudo o acima exposto, conclui-se que a Decisão ora recorrida de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO, em concreto na parte em que estabelece um prazo de renovação de apenas 18 (dezoito) meses e impõe condições de exploração adicionais, viola o Princípio da Legalidade estabelecido no art. 3.º do CPA - assim como os princípios estabelecidos nos arts. 4.º, 5.º, 7.º, 8.º e 9.º do mesmo código.

42. *Em suma, a Decisão ora recorrida é absolutamente ilegal e lesa de forma ilegítima os direitos e os interesses legalmente protegidos da Recorrente, devendo por isso ser anulada.*

NESTES TERMOS, entende, deve o presente recurso contencioso ser julgado totalmente procedente, por provado, e, conseqüentemente, ser anulada a decisão de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO comunicada através do Despacho do Exmo Senhor Director da DSAT - em concreto na parte em que estabelece um prazo de renovação de apenas 18 (dezoito) meses e impõe condições de exploração adicionais -, considerando-se assim renovados, para todos os efeitos legais, o Contrato de Concessão e as respectivas 100 (cem) licenças especiais de táxis por novo prazo de 10 (dez) anos, ou seja até 07.08.2021, nos termos do disposto na Cláusula 2.^a do Contrato de Concessão e do art. 2.º do DL 62/87/M, e determinando-se ainda que quaisquer medidas de melhoria das condições de exploração do serviço de táxis prestado pela Sociedade sejam discutidas em separado e sem carácter contratual.

2. O EXMO SENHOR CHEFE DO EXECUTIVO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU, contesta, em síntese:

A. Nos termos do disposto na al. h) do n.º 1 do art. 42.º e na al. c) do n.º 1 do art. 43.º, ambos do CPAC, o rol de testemunhas apresentado na p.r. é deficiente, pelo que deverá ser indeferido e a Recorrente notificada para corrigir a p.r. em conformidade.

B. *O transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer foi inicialmente regulado através do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho.*

C. *Verificou-se, no entanto, que o serviço prestado pelos táxis ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho, nem sempre correspondia às solicitações dos utentes.*

D. *Para colmatar as deficiências desse serviço foram criados os "táxis amarelos", ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro.*

E. *O Decreto-Lei n.º 62/87 IM, de 21 de Setembro, estabelece que, em caso s em que o interesse público especialmente o aconselhe, pode o Governador (Chefe do Executivo) conceder licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em táxis, independentemente de hasta pública.*

F. *É inquestionável que o regime das licenças de táxis conferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, tem natureza especial e não pode ser comparado ou confundido com o regime comum a que se encontram adstritos os "táxis pretos".*

G. *O que impera na concessão ou atribuição de uma licença especial de táxi é o interesse público de permitir aos particulares a prossecução dessa actividade, para fazer face às necessidades da população.*

H. *Cabe exclusivamente à Administração decidir se pretende e se faz sentido conferir licenças especiais de táxi e, bem assim, estabelecer as respectivas condições de exploração e renovação, em conformidade com a evolução do interesse público.*

I. À luz do princípio da prossecução do interesse público e da necessidade da adequação da actuação da Administração à constante evolução deste não pode entender-se que uma licença especial, conferida ao abrigo de interesses e necessidades específicas, possa ser concedida ad eternum, sem revisão periódica das respectivas condições.

J. Apesar do nomen iuris "Contrato de Concessão", o contrato celebrado entre a Recorrente e o Leal Senado de Macau em 7.8.1991 não é um contrato de concessão de um serviço público.

K. Trata-se, em vez disso, de um acto (ou contrato, por bilateral) administrativo avulso e atípico, complementar e consequente do acto administrativo que concedeu as 100 licenças especiais de táxis à Recorrente em 2.5.1989.

L. Em parte alguma do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, ou da Cláusula 2.ª do "Contrato de Concessão" de 7.8.1991 se estabeleceu que a renovação das licenças era obrigatória ou que o período de renovação deveria ser igual ao termo inicial.

M. Ao determinar que as licenças especiais de táxis podem ser renovadas sucessivamente, o legislador deixou ao critério do Governador - ora Chefe do Executivo - verificado que esteja o interesse público, se "necessita" ou "deve" conceder a respectiva renovação.

N. Implicando a concessão de licenças especiais de táxis a existência de um interesse público que o aconselhe, também a renovação de tais licenças será condicionada a essa verificação.

O. A possibilidade de renovação sucessiva das licenças especiais de táxis não constitui um dever de natureza injuntiva para com a entidade Administrativa, e ainda menos

constitui um direito potestativo como pretende a Recorrente.

P. A previsão da necessidade de manifestação prévia da vontade de renovação das licenças por parte da Recorrente não equivale à consagração de um putativo direito de renovação.

Q. Resulta do teor da decisão do então Chefe do Executivo e do conteúdo do Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001, que a renovação das 100 licenças especiais de táxis operada em 2001 era concedida nas condições ali expressamente enumeradas.

R. A ora Recorrente não impugnou ou interpôs recurso dessa decisão, tendo, inclusivamente, encetado esforços no sentido do cumprimento das novas condições que lhe foram impostas pelo Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001.

S. O Recorrido não se encontra vinculado à renovação obrigatória das 100 licenças inicialmente concedidas à Recorrente e, entretanto, renovadas, nem se encontra vinculado à renovação dessas licenças por prazo igual ao da concessão.

T. A Administração é livre de estabelecer, dentro dos limites impostos pela lei e os decorrentes do interesse público, as condições que entender por convenientes para o exercício da actividade licenciada, mais ainda quando está em causa a concessão de licenças que, ab initio, são consagradas na legislação vigente como "especiais".

U. À Administração assiste o poder de "ius variandi", "fait du prince" ou "factum principis", que consiste na faculdade de poder impor ao particular contratante uma nova postura na realização do contrato administrativo, quer no que respeita à quantidade e qualidade, quer no que toca às condições da execução daquele.

V. Logo, nada impede o Recorrido de alterar as condições inerentes à exploração das 100 licenças especiais de táxis da Recorrente, tanto mais que tal alteração resultava directamente da necessidade de adequar o serviço às entretanto modificadas necessidades do interesse público.

W. Entender o contrário corresponde a desvirtuar o propósito da concessão de licenças especiais ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro.

X. Foi a própria Recorrente que estipulou, com o Leal Senado, o prazo de validade inicial das licenças especiais de táxis, pelo que é indubitável que o mesmo, só por si, conseguia assegurar os interesses económico-financeiros da Recorrente.

Y. Tanto o "Contrato de Concessão" de 7.8.1991 como o Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001 asseguram os interesses económico-financeiros da Recorrente por outros meios, prevendo, nomeadamente a possibilidade de transformação das licenças de táxis especiais em licenças de táxis normais.

Z. As condições de exploração das licenças e a disponibilidade da sua aceitação por parte da Recorrente têm de ser consideradas para efeitos da decisão de renovação, não podendo ser discutidas separadamente, sob pena da renovação das licenças se tornar inútil.

AA. O que contrariaria o interesse público era conceder uma renovação por 10 anos sem implementar medidas que vão de encontro às necessidades actuais da população.

BB. Só quando "(...) o acto resultado do uso da margem de livre decisão está manifestamente contrário aos princípios jurídicos fundamentais a que as actividades administrativas devem respeito, o tribunal pode anulá-lo por este fundamento no uso da competência da fiscalização da legalidade (...)" (cfr. Acórdão do TUI de 27.04.2000,

proferido no âmbito do Processo n.º 6/2000).

CC. O acto recorrido ponderou devidamente a situação individual e concreta da Recorrente e o interesse público da RAEM, olhando para critérios objectivos e na medida em que a lei lho permitia, tratou a Recorrente de forma justa e imparcial.

DD. Não houve, nem podia nunca haver, qualquer violação de lei aquando da prática do acto recorrido.

EE. É totalmente improcedente a pretensão da Recorrente devendo, em consequência, ser indeferido o presente recurso.

Nestes termos, pede, deve a presente contestação ser considerada procedente, por provada e, em consequência, não ser declarada a anulabilidade do acto recorrido.

3. Em sede de articulado superveniente a recorrente, oportunamente admitido conforme despacho de fls 346, aduziu as seguintes conclusões:

1. O interesse público in casu foi definido exclusivamente pela Proposta elaborada por uma técnica superior da DSAT, a Sra. XXX.

2. A DSAT tratou duas questões distintas como se de apenas uma se tratasse.

3. Por um lado, a questão da renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis.

4. Por outro, o plano de intenções apresentado pela Recorrente com as melhorias propostas para o ano de 2011.

5. *Ou seja, a DSAT violou os princípios da boa fé e da colaboração que vinculam a Administração Pública.*

6. *Ao invés, foi a Recorrente que sempre teve uma postura de boa fé, cooperação e espírito de serviço público ao longo de todo o processo.*

7. *As melhorias que têm sido introduzidas anualmente pela Recorrente, não podem ser consideradas como “ligeiras” e são em número superior às enunciadas na Proposta da DSAT.*

8. *De resto, a Recorrente tem sido pioneira na melhoria do serviço de táxis prestado em Macau, razão pela qual muitas das propostas discutidas com a DSAT foram aceites pela Recorrente.*

9. *A Recorrente rejeita as alegações feitas nos pontos n.º 3 e 4, remetendo na íntegra para a argumentação constante da petição de Recurso Contencioso.*

10. *Conforme resulta do DL 62/87/M e do Contrato de Concessão, o prazo da renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis é de 10 (dez) anos.*

11. *E essa renovação está apenas sujeita à mera manifestação de vontade da ora Recorrente.*

12. *Conforme consta no ponto n.º 5.2. da Proposta, é a própria DSAT a reconhecer que a lei e o Contrato de Concessão “não definem condições especiais para a renovação”.*

13. *A Recorrente tem cumprido escrupulosamente com todas as obrigações legais e contratuais.*

14. *De resto, nunca recebeu qualquer queixa ou repreensão por parte da DSAT.*
15. *As propostas concretas em que não foi possível chegar a acordo constam dos artigos 91.º e ss. da petição de Recurso Contencioso.*
16. *Saliente-se que, no ponto n.º 7, a própria DSAT reconhece também que a Recorrente tem melhorado os seus serviços de forma permanente e continua empenhada em tomar novas medidas.*
17. *Pelo que a sua actividade tem ido sempre ao encontro do interesse público.*
18. *As críticas descritas na segunda parte do ponto n.º 7 da Proposta não são da responsabilidade da Recorrente.*
19. *Antes resultam, tão simplesmente, de haver falta de táxis em Macau.*
20. *Por último, a DSAT assume que as negociações em curso visam "lutar por melhores condições de exploração".*
21. *Comprovando a postura da DSAT de total intransigência que se tem traduzido em propostas manifestamente desproporcionais e desrazoáveis para a Recorrente.*
22. *Pelo exposto, a Recorrente mantém o pedido feito na petição de Recurso Contencioso, nomeadamente que o Venerando Tribunal anule o Despacho de SUA EXCELÊNCIA CHEFE DO EXECUTIVO, de 19.08.2011.*

Continua a insistir no pedido inicial.

4. Respondeu a **entidade recorrida**:

A. *O requerimento apresentado pela Recorrente não é um articulado superveniente para efeitos do disposto no art. 425.º do cód. proc. civ., sendo, em vez disso, uma impugnação adicional do teor do acto recorrido, pelo que não deve ser admitido por impertinente, intempestivo e legalmente inadmissível nos termos do disposto no art. 68.º do CPAC.*

B. *Deve ser indeferida a junção de documento requerida pela Recorrente no art. 14.º do "Articulado Superveniente" por ilegal e intempestiva nos termos da al. h) do n.º 1 do art. 42.º e do art. 64.º, ambos do CPAC, e, ainda, impertinente, dado o original de tal documento já constar nos autos, a fls. 0001-0004 do processo instrutor.*

C. *A partir do momento em que o Recorrido concordou com o conteúdo do Parecer/Proposta elaborado pela DSAT, o dito parecer passou a fazer parte integrante do acto administrativo do Recorrido, sendo irrelevante a sua autoria inicial (cfr. art. 115.º do CPA).*

D. *O Plano Operacional da Recorrente para 2012 foi junto ao procedimento administrativo pela própria, no âmbito e para efeitos da requerida renovação das 100 licenças especiais de táxis (cfr. carta a fls. 0005 do processo instrutor), pelo que alegar que o mesmo não devia ter sido considerado pelo Recorrido é, no mínimo, venire contra factum proprium.*

E. *Não pode considerar-se de boa-fé a conduta da Recorrente que, após elaborar e enviar à DSAT para discussão um "Plano Operacional" onde determina melhorias e objectivos de serviço para um ano, se recusa a comprometer-se no seu cumprimento.*

F. Não há comparação possível entre os "táxis amarelos" e os "táxis pretos", sendo que o que importa na exploração da actividade da Recorrente é que esta dê cabal cumprimento ao interesse público subjacente à emissão das licenças especiais de táxis de que é titular, devendo esta promover e adequar as medidas implementadas à evolução do interesse público, conforme solicitado, de tempos a tempos, pela Administração.

G. Dão-se aqui por integralmente reproduzidas as Conclusões identificadas com as letras "L", "M" "N" "O" "P" "Q" "R" "S" "T" "U" "V" e "W" da Contestação do Recorrido.

H. Na medida em que o "interesse público" não é imutável, também a actividade da Recorrente deve moldar-se para a ele se adequar.

I. Verificando ser necessária essa adaptação, o Recorrido está legal e moralmente obrigado a exigir à Recorrente as modificações às condições de exploração das 100 licenças de táxis entendidas por convenientes em função da alteração do interesse público.

J. Não tem qualquer utilidade para a RAEM manter um serviço que não serve o interesse público tal como ele se configura nos dias de hoje.

Nestes termos, e nos melhores de direito aplicáveis, deverão V. Exas.:

a) Não admitir o putativo "Articulado Superveniente" apresentado pela Recorrente por impertinente, intempestivo e legalmente inadmissível nos termos do disposto no art. 68.º do CPAC e, em consequência, ser o mesmo desentranhado dos autos e devolvido à Recorrente por força do n.º 4 do art. 68.º do CPAC;

b) Indeferir a junção do documento requerida pela Recorrente no art. 14.º do "Articulado Superveniente", por a mesma ser ilegal e intempestiva nos termos da al. h) do n.º

1 do art. 42.º e art. 64.º, ambos do CPAC, e, ainda, impertinente, porquanto o original de tal documento já consta nos autos, a fls. 0001-0004 do processo instrutor;

c) Na eventualidade de ser admitido o "Articulado Superveniente" da Recorrente, admitir a inquirição das testemunhas arroladas e melhor identificadas na Contestação à matéria indicada no art. 44 do presente; e

d) Considerar a Contestação do Recorrente, completada pelo aduzido na presente resposta, procedente, por provada, não sendo declarada a anulabilidade do acto recorrido

5. Em sede de **alegações facultativas**, a **recorrente** apresenta as seguintes conclusões:

1. Por Despacho de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO de 19.08.2011, foram renovadas as 100 (cem) licenças especiais de táxis, de que a Recorrente é titular, por um prazo de apenas 18 (dezoito) meses, ficando desde logo sujeitas a novas condições de exploração, e estando a Recorrente obrigada a negociar outras duas condições de exploração adicionais com a DSAT naquele mesmo prazo.

2. A Recorrente não aceita o referido Despacho, ora recorrido, porquanto é ilegal.

3. Nos termos da Cláusula 2.ª do Contrato de Concessão e do disposto no art. 2.º, al. a), do DL 62/87/M, as 100 (cem) licenças especiais de táxis foram atribuídas à Recorrente por um prazo de 10 (dez) anos, sucessivamente renovável.

4. *Nos termos da Cláusula 2.^a do Contrato de Concessão, a renovação está dependente apenas da manifestação escrita nesse sentido por parte da Recorrente.*

5. *Não estando sujeita a qualquer autorização por parte da RAEM e sem poderem ser estabelecidos prazo e condições de exploração diferentes para essa renovação.*

6. *As 100 (cem) licenças especiais de táxi, de que a Recorrente é titular, apenas divergem das licenças dos "táxis pretos" na génese da sua atribuição (aquelas -atribuídas na sua totalidade através de concurso público, e estas atribuídas uma a uma em hasta pública).*

7. *De resto, quer os "táxis pretos", quer os "táxis amarelos", têm que respeitar a Portaria 366/99/M e o Regulamento dos Táxis aprovado por essa mesma portaria.*

8. *Acresce ainda que, os alvarás atribuídos ao "táxis amarelos" não têm qualquer limite temporal, uma situação em tudo semelhante à maioria dos "táxis pretos" (com excepção dos poucos alvarás temporários e improrrogáveis).*

9. *Assim, e à semelhança do que acontece com a maioria das licenças dos "táxis pretos", a Recorrente tem o direito de manter as licenças enquanto tiver interesse em prestar esse serviço.*

10. *Isto é, a concessão das 100 (cem) licenças especiais de "táxis amarelos" é tendencialmente definitiva, salvo se outra for a vontade da concessionária.*

11. *Pelo que, nos termos do Contrato de Concessão (assinado livremente pela RAEM) e do DL 62/87/M (aprovado e publicado pela RAEM anos antes da assinatura do Contrato de Concessão), trata-se de um direito potestativo concedido pela RAEM à*

Recorrente em renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis em cada período de 10 (dez) anos.

12. Negar essa evidência é atingir de forma inaceitável as expectativas jurídicas que a Recorrente legitimamente gerou quando contratou com a RAEM.

13. Aliás, é no pressuposto de ter direito à renovação das licenças tendencialmente definitivas, que a Recorrente tem feito ao longo dos últimos anos investimentos avultados com a renovação da sua frota de "táxis amarelos" e com a melhoria do respectivo equipamento técnico, incluindo já em 2011 (conforme consta do acima referido Plano de Operações).

14. Qualquer entendimento em contrário afectará significativamente o equilíbrio financeiro da concessão e as expectativas financeiras da Recorrente, com base nos quais esta tem feito investimentos.

15. Em 2001, e depois de a Recorrente ter manifestado a sua intenção em renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis, as mesmas foram renovadas por novo período de 10 (dez) anos, até 07.08.2011, mantendo-se inalteráveis as condições contratuais originalmente acordadas no Contrato de Concessão.

16. Precisamente de acordo com as normas legais e contratuais aplicáveis.

17. A Administração Pública pode (sempre) impor novas condições de exploração, mas não o deve fazer como imposição da qual dependa a renovação.

18. Sem prejuízo, entende a Recorrente que prazo de renovação" e "condições de exploração" são duas matérias distintas entre si e que devem ser analisadas

separadamente.

19. Isto é, mesmo com condições de exploração adicionais o prazo da renovação tem que ser obrigatoriamente de 10 (dez) anos.

20. Assim, e considerando que a Recorrente comunicou atempada mente a sua intenção em renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxi de que é titular, estas devem considerar-se renovadas por mais 10 (dez) anos, até 07.08.2021.

21. Ora, com respeito às condições adicionais de renovação, a Recorrente aceita que, enquanto beneficiária de uma concessão, possa estar sujeita a outras condições sempre que o interesse público o justifique.

22. Aliás, a Recorrente tem sido sempre pioneira na melhoria do serviço que presta.

23. No entanto, as condições de exploração adicionais não estão de acordo com o espírito e o objectivo do DL 62/87/M, nem tão-pouco prosseguem o interesse público, em particular, quanto a duas propostas apresentadas pela DSAT.

24. No que respeita à proposta para a criação de praças de táxis nas zonas periféricas de Macau, exclusivamente destinadas aos "táxis amarelos" e com a obrigatoriedade de haver, entre 2 (dois) e 5 (cinco) "táxis amarelos" em cada praça, a Recorrente não a pode aceitar porquanto obrigaria a que parte substancial da sua frota estivesse parada nas referidas praças de táxis que a DSAT pretende criar - sem ter sido ainda determinado o número de praças nem a sua localização.

25. Mais, é uma proposta que não vai ao encontro das necessidades da população,

muito pelo contrário, uma vez que se sabe que seriam em zonas de muita pouca procura, em claro prejuízo das milhares de pessoas que todos os dias procuram desesperadamente apanhar um táxi nas zonas mais movimentadas de Macau.

26. Já no que toca à proposta de afectação de um número indeterminado de licenças de táxi ao transporte exclusivo de deficientes/doentes em cadeira de rodas, entre 1 (uma) a 10 (dez) licenças, com a consequente substituição de veículos normais por carrinhas especialmente adaptadas a esse serviço, a Recorrente rejeita por completo esta hipótese por se tratar, em bom rigor, da prestação de um serviço médico, no mínimo para-médico.

27. Ou seja, um serviço que deve ser criado e regulado pela Direcção dos Serviços de Saúde, e não pela DSAT, carecendo da aprovação de legislação específica e da criação de cursos de formação, não só para os condutores, como eventualmente para os assistentes sociais/médicos que terão de prestar assistência aos utentes dessas carrinhas especiais.

28. Mesmo que assim não se entenda, é por demais evidente que não se trata de um serviço de táxi, que exorbita por completo o objecto do Contrato de Concessão.

29. De resto, as novas viaturas e as modificações necessárias nem sequer respeitam os requisitos técnicos estabelecidos na Portaria n.º 366/99/M, nomeadamente, no que respeita às dimensões da bagageira e ao número mínimo de passageiros, conforme estipulado no art. 3.º, n.º 3, al. g), e n.º 4, do Regulamento dos Táxis.

30. Mais, tal medida teria que implicar, conseqüentemente, a aprovação de um preço diferente, bastante mais elevado que o tarifário do serviço de táxi actualmente em

vigor.

31. *É que um serviço destes, com cuidados especiais no estacionamento das viaturas, no acondicionamento dos clientes e no tempo de espera, reduziria o número de corridas, e por conseguinte as receitas, em cerca de 75%.*

32. *Acresce que, além de não respeitarem o objecto do contrato, caso essas duas condições de exploração propostas pela DSAT venham a ser impostas à Recorrente, isso terá um enorme impacto financeiro negativo nas suas contas, na ordem de MOP 230.000.000,00 (duzentos e trinta milhões de Patacas) - cfr. Doc. n.º 1 e Doc. n.º 2 que ora se juntam.*

33. *Posto isto, cumpre esclarecer que foi o facto de a Recorrente ter rejeitado totalmente as duas propostas referidas supra que levou à Decisão de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO de renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis por um prazo de apenas 18 (dezoito) meses, e não por 10 (dez) anos.*

34. *Precisamente para que, durante esse período, a DSAT tente forçar a Recorrente a aceitar incluir essas duas propostas (e possivelmente outras) no âmbito do Contrato de Concessão daquelas licenças.*

35. *Por último, e no que respeita às demais condições constantes do Anexo 4 ao Despacho de SUA EXCELÊNCIA o CHEFE DO EXECUTIVO de 19.08.2011, ora recorrido, a Recorrente reitera que as mesmas deverão ser excluídas do âmbito da renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis.*

36. *É que essas condições foram extraídas de um Plano de Operações para 2011 apresentado pela Recorrente, o qual mais não era do que um mero plano de intenções, com*

linhas programáticas para os "táxis amarelos", cuja execução pressupõe ainda alguns ajustamentos.

37. Razão pela qual não podem ser uma obrigação contratual.

38. Isto é, apesar de a Recorrente não ter qualquer objecção ao conteúdo das condições constantes do Anexo 4 ao Despacho ora recorrido em si mesmas - até porque têm por base um Plano de Operações para 2011 por si elaborado -, não pode aceitar que passem a ser consideradas como obrigações contratuais, das quais passará a ficar dependente a exploração das 100 (cem) licenças especiais de táxis.

39. Ao invés, essas propostas deverão meramente indicativas, com carácter facultativo e discutidas em separado, durante a execução do Contrato de Concessão.

40. Finalmente, cumpre ainda referir que a DSAT quer impor estas condições de exploração adicionais apenas para os "táxis amarelos", e não para os "táxis pretos".

41. Nem tão-pouco fazendo incluir essas condições de exploração nas respectivas condições estabelecidas nas últimas hastas públicas que a DSAT tem lançado, durante os últimos meses, para atribuição de novas licenças de "táxis pretos".

42. Sendo um tratamento ilegal, porque discriminatório, uma vez que as 100 (cem) licenças especiais de táxi, de que a Recorrente é titular, são em tudo idênticas às dos "táxis pretos".

43. Pelo exposto, a Decisão ora recorrida de SUA EXCELÊNCIA o CHEFE DO EXECUTIVO viola os princípios gerais da actividade administrativa, nomeadamente, (i) o princípio da legalidade, (ii) o princípio da prossecução do interesse público, (iii) o

princípio da proporcionalidade, (iv) o princípio da justiça e da imparcialidade, (v) o princípio da boa fé, e (vi) o princípio da colaboração (cfr. arts. 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º e 9.º do CPA, respectivamente).

44. E viola também claramente o disposto no art. 2.º do DL 62/87/M e na Cláusula 2.ª do Contrato de Concessão.

45. Acresce que, nem sequer pode colher uma eventual invocação do poder da Administração Pública em modificar unilateralmente o conteúdo das prestações previsto no art. 167.º do CPA.

46. Desde logo, porque a expressão "conteúdo das prestações" contida nesse preceito legal não será aplicável ao prazo, mas (em termos hipotéticos) tão-somente às condições de exploração.

47. Ou seja, apenas seria de admitir in casu a alteração das condições de exploração, mas mantendo-se inalterável o prazo de renovação em 10 (dez) anos.

48. No entanto, também não poderá valer para a alteração das condições de exploração, pois conforme resulta das razões supra explanadas, as propostas apresentadas pela DSAT não respeitam o objecto do Contrato de Concessão nem o seu equilíbrio financeiro, uma vez que afectariam negativamente de forma significativa os resultados contabilísticos da Recorrente.

49. Por tudo o acima exposto, conclui-se que o Despacho de SUA EXCELÊNCIA O CHEFE DO EXECUTIVO de 19.08.2011, ora recorrido, em concreto na parte em que estabelece um prazo de renovação de apenas 18 (dezoito) meses e impõe condições de exploração adicionais, viola o Princípio da Legalidade estabelecido no art.

3.º do CPA - assim como os princípios estabelecidos nos arts. 4.º, 5.º, 7.º, 8.º e 9.º e ainda o art. 167.º, al. a), todos do mesmo código.

50. *Em suma, o Despacho ora recorrido é absolutamente ilegal e lesa de forma ilegítima os direitos e os interesses legalmente protegidos da Recorrente, devendo por isso ser anulado na íntegra.*

Reitera o pedido inicialmente formulado.

6. Contra alega facultativamente a entidade recorrida, dizendo a final:

A. *O transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer foi inicialmente regulado através do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho.*

B. *Verificou-se, no entanto, que o serviço prestado pelos táxis ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho, nem sempre correspondia às solicitações dos utentes, pelo que, para colmatar as deficiências desse serviço foram criados os "táxis amarelos", ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro.*

C. *O Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, estabelece que, em casos em que o interesse público especialmente o aconselhe, pode o Governador (Chefe do Executivo) conceder licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em táxis, independentemente de hasta pública.*

D. *É inquestionável que o regime das licenças de táxis conferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, tem natureza especial e não pode ser*

comparado ou confundido com o regime comum a que se encontram adstritos os "táxis pretos".

E. Aliás, não há comparação possível entre os "táxis amarelos" e os "táxis pretos", sendo que o que importa na exploração da actividade da Recorrente é que esta dê cabal cumprimento ao interesse público subjacente à emissão das licenças especiais de táxis de que é titular, devendo esta promover e adequar as medidas implementadas à evolução do interesse público, conforme solicitado, de tempos a tempos, pela Administração.

F. De facto, o que impera na concessão ou atribuição de uma licença especial de táxi é o interesse público de permitir aos particulares a prossecução dessa actividade, para fazer face às necessidades da população.

G. Cabe exclusivamente à Administração decidir se pretende e se faz sentido conferir licenças especiais de táxi e, bem assim, estabelecer as respectivas condições de exploração e renovação, em conformidade com a evolução do interesse público.

H. À luz do princípio da prossecução do interesse público e da necessidade da adequação da actuação da Administração à constante evolução deste não pode entender-se que uma licença especial, conferida ao abrigo de interesses e necessidades específicos, possa ser concedida ad eternum, sem revisão periódica das respectivas condições.

I. Na medida em que o "interesse público" não é imutável, também a actividade da Recorrente deve moldar-se para a ele se adequar.

J. Verificando ser necessária essa adaptação, o Recorrido está legal e moralmente obrigado a exigir à Recorrente as modificações às condições de exploração

das 100 licenças de táxis entendidas por convenientes em função da alteração do interesse público.

K. Não tem qualquer utilidade para a RAEM manter um serviço que não serve o interesse público tal como ele se configura nos dias de hoje.

L. Apesar do nomen iuris "Contrato de Concessão", o contrato celebrado entre a Recorrente e o Leal Senado de Macau em 7.8.1991 não é um contrato de concessão de um serviço público.

M. Trata-se, em vez disso, de um acto (ou contrato, por bilateral) administrativo avulso e atípico, complementar e consequente do acto administrativo que concedeu as 100 licenças especiais de táxis à Recorrente em 2.5.1989.

N. Em parte alguma do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, ou da Cláusula 2.ª do "Contrato de Concessão" de 7.8.1991 se estabeleceu que a renovação das licenças era obrigatória ou que o período de renovação deveria ser igual ao termo inicial.

O. Ao determinar que as licenças especiais de táxis podem ser renovadas sucessivamente, o legislador deixou ao critério do Governador - ora Chefe do Executivo - verificado que esteja o interesse público, se "necessita" ou "deve" conceder a respectiva renovação.

P. Implicando a concessão de licenças especiais de táxis a existência de um interesse público que o aconselhe, também a renovação de tais licenças será condicionada a essa verificação.

Q. A possibilidade de renovação sucessiva das licenças especiais de táxis não

constitui um dever de natureza injuntiva para com a entidade Administrativa, e ainda menos constitui um direito potestativo como pretende a Recorrente.

R. A previsão da necessidade de manifestação prévia da vontade de renovação das licenças por parte da Recorrente não equivale à consagração de um putativo direito de renovação.

S. Resulta do teor da decisão do então Chefe do Executivo e do conteúdo do Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001, que a renovação das 100 licenças especiais de táxis operada em 2001 era concedida nas condições ali expressamente enumeradas.

T. A ora Recorrente não impugnou ou interpôs recurso dessa decisão, tendo, inclusivamente, encetado esforços no sentido do cumprimento das novas condições que lhe foram impostas pelo Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001.

U. O Recorrido não se encontra vinculado à renovação obrigatória das 100 licenças inicialmente concedidas à Recorrente e, entretanto, renovadas, nem se encontra vinculado à renovação dessas licenças por prazo igual ao da concessão.

V. A Administração é livre de estabelecer, dentro dos limites impostos pela lei e os decorrentes do interesse público, as condições que entender por convenientes para o exercício da actividade licenciada, mais ainda quando está em causa a concessão de licenças que, ab initio, são consagradas na legislação vigente como "especiais".

W. À Administração assiste o poder de "ius variandi", "fait du prince" ou "factum principis", que consiste na faculdade de poder impor ao particular contratante uma nova postura na realização do contrato administrativo, quer no que respeita à quantidade e

qualidade, quer no que toca às condições da execução daquele.

X. Logo, nada impede o Recorrido de alterar as condições inerentes à exploração das 100 licenças especiais de táxis da Recorrente, tanto mais quando essa alteração resulta directamente da necessidade de adequar o serviço às entretanto modificadas necessidades do interesse público.

Y. Entender o contrário corresponde a desvirtuar o propósito da concessão de licenças especiais ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro.

Z. Foi a própria Recorrente que estipulou, com o Leal Senado, o prazo de validade inicial das licenças especiais de táxis, pelo que é indubitável que o mesmo, só por si, conseguia assegurar os interesses económico-financeiros da Recorrente.

AA. Tanto o "Contrato de Concessão" de 7.8.1991, como o Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31.08.2001, como o acto recorrido asseguram os interesses económico-financeiros da Recorrente por outros meios, prevendo, nomeadamente a possibilidade de transformação das licenças de táxis especiais em licenças de táxis normais.

BB. As condições de exploração das licenças e a disponibilidade da sua aceitação por parte da Recorrente têm de ser consideradas para efeitos da decisão de renovação, não podendo ser discutidas separadamente, sob pena da renovação das licenças se tomar inútil.

CC. O que contrariaria o interesse público era conceder uma renovação por 10 anos sem implementar medidas que vão de encontro às necessidades actuais da população.

DD. Só quando "(...) o acto resultado do uso da margem de livre decisão está

manifestamente contrário aos princípios jurídicos fundamentais a que as actividades administrativas devem respeito, o tribunal pode anulá-lo por este fundamento no uso da competência da fiscalização da legalidade (...)" (cfr. Acórdão do TUI de 27.04.2000, proferido no âmbito do Processo n.º6/2000).

EE. O acto recorrido ponderou devidamente a situação individual e concreta da Recorrente e o interesse público da RAEM, olhando para critérios objectivos e na medida em que a lei lho permitia, tratou a Recorrente de forma justa e imparcial.

FF. Não houve, nem podia nunca haver, qualquer violação de lei aquando da prática do acto recorrido.

GG. É totalmente improcedente a pretensão da Recorrente devendo, em consequência, ser indeferido o presente recurso.

Pugna assim pela improcedência do recurso.

7. O Digno Magistrado do MP junto deste Tribunal emite o seguinte douto parecer:

Vem "A, Lda." impugnar o despacho do Chefe do Executivo de 19/8/11 que renovou 100 licenças especiais de táxis de que a recorrente é titular, por um período de apenas 18 meses, sujeita a condições de exploração adicionais, assacando-lhe vícios de violação de lei, mais concretamente a al. a) do art. 2º do Dec. Lei 62/87/M de 21/9, cláusula 2ª do contrato de concessão, 167º, al. a) do CPA e princípios da legalidade, prossecução do interesse público, proporcionalidade, justiça, imparcialidade, boa fé e

colaboração, entendendo, em síntese e naquilo que reputamos de essencial, que a renovação em questão deveria estar dependente apenas de manifestação escrita nesse sentido pela sua parte, não estando sujeita a qualquer autorização por parte da RAEM, não podendo ser estabelecidos prazos e condições de exploração diferentes para essa renovação, entendendo ainda que, para além de lesar, de forma ilegítima, os seus interesses legalmente protegidos, o decidido pelo acto não vai ao encontro das necessidades da população, não dando, assim, cumprimento ao interesse público subjacente à emissão das licenças de táxi em questão.

Creemos não lhe assistir qualquer razão.

Dispõe o art. 1º do Dec. Lei 62/87/M de 21/9 que

“Em casos em que o interesse público especialmente o aconselhe, o Governador poderá conceder licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer, independentemente da realização de hasta pública.”

Revela-se evidente, em nosso critério, à luz de tal norma, que o que impera na concessão das licenças especiais de táxis é a prossecução do interesse público, o qual, não tendo um carácter estático mas dinâmico, pode, na sua execução, implicar por parte da Administração necessidade de devida adaptação e adequação, com o conseqüente estabelecimento de novas, ou modificação de anteriores condições de exploração.

Nestes parâmetros, convirá, desde logo, referir que, no caso, as condições adicionais de renovação, tais sejam a criação de praças de táxis em zonas periféricas de Macau, exclusivamente destinadas aos "táxis amarelos", com a obrigatoriedade de

existência de entre 2 a 5 viaturas em cada praça e a afectação de entre uma a dez licenças de táxi ao transporte exclusivo de deficientes (doentes, em cadeiras de rodas), com as devidas adaptações, se apresentam, em nosso critério, como de evidente interesse público, já que é dever da Administração assegurar o transporte público também nas zonas menos centrais (ou mais antigas) da cidade, não podendo, por outra banda, em nome da solidariedade social, ficar desprotegidos a tal nível os deficientes, designadamente os que têm de se deslocar em cadeiras de rodas.

Posto isto, não vemos que, quer da cláusula 23 do contrato de concessão "O prazo de validade das licenças é de 10 anos a contar da data da assinatura do contrato, renovável mediante manifestação por escrito por parte do concessionário do interesse na respectiva renovação, pelo menos seis meses antes do fim do contrato", quer da al. a) do art. 2º do já citado Dec. Lei 62/87/M "... as licenças são por período inicial fixo, podendo ser sucessivamente renovadas", se possa, validamente, extrair que a renovação das licenças seja obrigatória ou que o período de renovação deva ser obrigatoriamente igual ao termo inicial.

Desde logo, ao consignar que as licenças podem ser renovadas sucessivamente, é evidente que se deixa na margem de discricionariedade do Chefe do Executivo tal faculdade, orientada pelo que o mesmo entenda ser o interesse público para o efeito, razão por que a "manifestação por escrito por parte do concessionário do interesse na respectiva renovação" se não apresenta, como parece pretender a recorrente, como o único requisito para o efeito, não fazendo, aliás, sentido que, satisfeito o mesmo, se pudesse configurar a renovação "ad aeternum", equivalendo, como bem observa a recorrida, tal previsão à consagração de um putativo direito de renovação por parte da recorrente e a um dever de natureza injuntiva por parte da Administração, sendo inequívoco que a mesma sempre

poderá, para além disso, estabelecer, norteadas pela satisfação do interesse público, as condições específicas de exploração, nos termos, aliás perfeitamente expressos pelo corpo do já citado art. 2º do Dec. Lei 62/87/M.

Não se descortina, assim, que, quer no que concerne ao prazo de renovação do contrato ("encurtamento", dentro do qual, a bem da verdade, a Administração se dispõe a continuar "... com as negociações, no sentido de reduzir as divergências de ambas as partes e encontrar melhores condições de exploração", o que só poderá relevar do espírito de boa fé e colaboração por parte da mesma), quer ao estabelecimento das condições específicas de exploração, designadamente as não aceites pela recorrente, se tenham atropelado quaisquer normativos legais/contratuais, ou que se tenha inobservado qualquer dos princípios fundamentais invocados.

Razões por que entendemos não merecer provimento o presente recurso.

8. Produzida a prova requerida e tramitados os autos, foram colhidos os vistos legais.

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 outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

III - FACTOS

Com pertinência, extractam-se dos autos os despachos, pareceres e informações que lhes servem de suporte relativamente ao acto anulando de renovação das 100 licenças de rádio-táxis em presença:

Governo da Região Administrativa Especial de Macau
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

<p>Parecer</p> <p>Para o Ex.mo Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas:</p> <p>Por não serem satisfatórias as negociações sobre o aumento da qualidade do serviço com a A, Limitada, concordo, face à forte necessidade do serviço de táxis, com a renovação do contrato pelo período de 18 meses para satisfazer a</p>	<p>Despacho:</p> <p>CONCORDO</p> <p>Secretário para os Transportes e Obras Públicas</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p> <p><u>21 JUL 2011</u></p> <p>Chefe do Departamento de Gestão de Tráfego</p> <p>À DDGT</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p>
---	---

necessidade existente e abrir espaço para mais negociações em futuro ou para procedimento jurídico necessário, os quais visam procurar mais interesse público. Submeto à consideração do Ex.mo Sr. Secretário.

Director

(Ass. Vd. o original)

WONG WAN

18/07/2011

Para o Ex.mo Sr. Director:

Em relação à renovação das 100 licenças especiais de táxis, por a A, Limitada não conseguir satisfazer a necessidade existente do serviço de táxi especial, sugiro que a notifique da respectiva intenção de renovação pelo período de 18 meses.

Submeto à consideração superior.

(Ass. Vd. o original)

chefe do Departamento de

Gestão de Tráfego

XXX

1/07/2011

Para o Ex.mo Sr. chefe do DGT:
Nos termos do Decreto-Lei n.º 62/87/M, tendo em conta a existência do interesse público de que depende a concessão das licenças especiais, mas que a A, Limitada não consegue satisfazer a necessidade do serviço de táxi especial, sugiro que, nos termos do art.º 94.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, notifique a Companhia acima referida da intenção da renovação por 18 meses, e requeira que a Companhia apresente o parecer escrito no prazo de 10 dias.

Submeto à consideração superior.

(Ass. Vd. o original)

Chefe da Divisão de Gestão de

Tráfego XXX 14/07/2011	
--------------------------------------	--

Assunto: Quanto ao pedido de renovação das 100 licenças especiais para táxis

Proposta : N.º 927/DGT/2011 Data: 14/07/2011

1. Nos termos do DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro, o então Governador de Macau concedeu em 2 de Maio de 1989 100 licenças especiais para táxis à A, Limitada (adiante designada por XX). De acordo com o despacho proferido pelo Chefe do Executivo em 23 de Agosto de 2001, renovam-se as licenças (até 6 de Agosto de 2011) segundo as regras e condições na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001. (vd. anexos 1 a 3)
2. Nos termos do art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, as licenças especiais inicialmente concedidas são por período de 10 anos, podendo ser sucessivamente renovadas. Recebido o pedido de renovação das licenças e o relatório do plano da exploração (vd. o anexo 4) de A, que expressou a vontade de renovar as licenças pelo período de 10 anos, contados de 7 de Agosto de 2011, e de manter a qualidade do serviço, mediante, nomeadamente, o aumento da competência profissional dos taxistas, da modernização dos equipamentos e do conforto dos veículos. O plano da exploração apresentada pela companhia inclui:

- 2.1 A instalação do sistema de posicionamento global (GPS);
 - 2.2 Cooperação com as necessidades de rádio-táxi dos cidadãos;
 - 2.3 Serviço de recolha para os *deficientes*;
 - 2.4 Serviço de recolha reservada nas fronteiras;
 - 2.5 Serviço de recolha nos bairros antigos;
 - 2.6 Aumento da qualidade dos serviços dos taxistas.
3. De acordo com o contrato de concessão elaborado entre A e o governo de Macau em 18 de Novembro de 1989, os táxis especiais distinguem-se, principalmente, aos comuns, nos seguintes aspectos:
- 3.1 A cor, a marca e a legenda dos táxis especiais devem ser diferentes das dos comuns (vd. a cláusula 5 do contrato de concessão no anexo 2);
 - 3.2 Nos táxis especiais encontra-se a instalação do sistema de radiocomunicações ligado ao centro do controlo da companhia, informações turísticas, e mapa de guia em língua chinesa, portuguesa e inglesa (a cláusula 6 do contrato de concessão);
 - 3.3 O centro do controlo da companhia deve funcionar 24 horas por dia, em língua chinesa, portuguesa e inglesa entre as 8 horas e as 22 horas, em língua chinesa e inglesa entre as 22 horas e as 8 horas do dia seguinte (a cláusula 8 do contrato da concessão);
 - 3.4 Os táxis especiais não podem permanecer nas praças de táxis comuns, nomeadamente as junto dos hotéis, casinos

e terminais marítimos, salvo as sitas em Taipa e Coloane (a cláusula 9 do contrato da concessão).

4. Passaram-se 20 anos desde a celebração do contrato de concessão, os quais têm testemunhado o desenvolvimento social de Macau, sendo assim, devem reforçar-se os seguintes serviços de táxis especiais:

4.1 Serviço de reserva e ao cliente: dada a generalização dos equipamentos de comunicação, pode-se desenvolver e oferecer, para além do serviço de reserva por telefone ora existente, serviços de reserva por mensagem telefónica e on-line; além disso, em face às reclamações comunitárias na transparência das informações e ao aumento da sua consciência de defender-se, deve o titular das licenças especiais de táxis receber indagações e queixas comunitárias para responder dinamicamente, de forma mais eficiente, as reclamações sociais no serviço de táxis especiais.

4.2 Serviço de táxis para os deficientes: nos termos do art.º 20.º, n.º 1 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência dos Estados Unidos vigente em Macau desde 31 de Agosto de 2008, *os Estados Partes devem adoptar medidas eficazes para assegurar a mobilidade pessoal das pessoas com deficiência com a máxima autonomia possível, incluindo: facilitando a mobilidade pessoal das pessoas com deficiência, na forma e no momento em que estas quiserem e a custo acessível.* Por isso, o oferecimento em Macau do serviço

de táxis com acesso para cadeira de rodas facilita a deslocação dos seus utilizadores; além disso, as informações do serviço prestadas no interior dos táxis em forma de vídeo, áudio e Braille facilitam o uso do serviço de táxi pelas pessoas com deficiência visual e auditiva; as pessoas com deficiência verbal podem usar o serviço de táxi através do serviço de reserva por mensagem telefónica e on-line referido no ponto 4.1.

4.3 O oferecimento do serviço em local indicado: para alguns bairros antigos e zonas afastadas nas quais se encontra o aumento contínuo das necessidades do serviço de táxi, o mais importante é que, para além da criação das condições para a deslocação dos passageiros e a sua espera, há táxis a esperar nos locais. No entanto, de acordo com a cláusula 9 do contrato de concessão, os táxis especiais não podem permanecer nas praças de táxis comuns, nomeadamente as junto dos hotéis, casinos e terminais marítimos, salvo as sitas em Taipa e Coloane. Por isso, no caso da criação de praças de táxis nas quais são exigidos táxis a esperar por passageiros, o plano viável é criar praças de táxis especiais onde a permanência destes são exigidos para a espera dos passageiros, prestando assim serviço de táxi para os bairros antigos e zonas afastadas. A quantidade e a localização das praças são negociáveis com o titular das licenças, com vista a facilitar a deslocação pública e melhorar a eficiência de exploração.

5. Para além do serviço acima referido, pode ser reforçada a qualidade do serviço e da gestão dos táxis especiais através dos seguintes expostos:

5.1 É exigida a apresentação, pelo titular das licenças, do plano de gestão da exploração, que esclarece de forma concreta o serviço de táxis especiais durante o prazo desta renovação.

5.2 No caso de transferência ou cessão das licenças, ou de terceirização do trabalho de gestão da exploração, deve o titular das licenças observar algumas condições. Tem de ser claro que o titular das licenças assumirá todas as responsabilidades dentro das condições de renovação, seja quem for o titular de facto ou a operadora.

5.3 Dado o aumento contínuo, nos últimos anos, das necessidades públicas no serviço de táxi, nomeadamente aquando das horas de ponta e mau tempo, é de sugerir o estabelecimento do critério do número de viaturas operadas, isto é, exigir que o número de táxis explorado pelo titular das licenças especiais de táxis alcance a percentagem prevista, com vista a prevenir a redução dos números de táxis prestados no mercado causada por mau tempo, escassez de recurso humano e aumento do preço de gasolina.

5.4 A fim de reforçar a gestão e a fiscalização de táxi especial, é de sugerir que o titular das licenças apresente, periodicamente, os dados da exploração para a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego.

- 5.5 Para garantir o emprego dos trabalhadores locais, deve o titular das licenças especiais de táxi, sendo ele entidade oferecedora de serviço público, atribuir prioridade aos trabalhadores residentes no acesso ao emprego; devendo todos os taxistas ser residentes de Macau.
- 5.6 Dado o aumento contínuo dos visitantes a Macau, registam-se cada dia mais passageiros que falam línguas estrangeiras, pelo que deve ser prestada aos trabalhadores dos táxis especiais formação em línguas a fim da comunicação básica com os passageiros.
6. Tendo em conta o conteúdo nos pontos 4 e 5 acima referidos, foram feitas as condições iniciais (vd. o anexo 5) de renovação que a Companhia A deve observar e cumprir, caso concedida a renovação.
7. As condições iniciais incluem e estendem o plano da exploração da Companhia A. No entanto, relativamente a "cooperação com as necessidades de rádio-táxi dos cidadãos", tal companhia sugeriu a cobrança duma taxa de 10 patacas para cada serviço rádio-táxi (incluindo a situação de não se mostrar o passageiro). Esta taxa agrava encargo dos passageiros e prejudica o interesse público, além disso, viola a cláusula 7, n.º 1 do contrato de concessão (as taxas de táxis especiais são iguais às de táxis comuns, com excepção de uma taxa adicional de valor não superior a 1 pataca por cada chamada do serviço de rádio-táxi). Por isso, é de sugerir não ser considerado este

pedido de cobrança de taxa adicional na determinação da concessão das licenças especiais, e que a respectiva companhia desista do pedido.

8. Forma-se a conclusão das negociações entre a DSAT e a Companhia A, como segue:

8.1 Em relação ao plano de exploração apresentado em 15 de Fevereiro de 2011, a companhia expressou a desistência do pedido da cobrança duma taxa adicional de rádio-táxi no valor de 10 patacas. No entanto, a companhia não conseguiu apresentar planos viáveis quanto aos serviços de recolha para os *deficientes* e recolha nos bairros antigos referidos naquele plano, para responder de forma eficiente às necessidades.

8.2 Salvo as alíneas (1) a (4) referidas no ponto 8.3 a seguir, a Companhia não está disposto a observar as condições iniciais de renovação estabelecidas pela DSAT, nomeadamente no que toca ao reforço da gestão da exploração, ao aumento dos números de táxis com acesso para cadeira de rodas e ao serviço de espera pelos passageiros nas praças de táxis indicadas.

8.3 A Companhia A apresentou por email em 22 de Junho de 2011 para a DSAT "o plano da exploração da A, Limitada" (vd. o anexo 6). Após as negociações, a Companhia concordou com a prestação dos serviços a seguir expostos, declarando todavia que não assumirá nenhuma responsabilidade se os não forem realizados:

- (1) prestar, a partir de 2012, o serviço de notificação após o transporte de passageiros (findo o serviço do transporte de passageiros, notificar os reservadores, a pedido destes, de tempo e local da chegada);
- (2) responder brevemente às reclamações (as reclamações comunitárias gerais devem ser respondidas dentro de 24 horas, e as complicadas dentro de 72 horas)
- (3) Oferecer anualmente duas formações às taxistas especiais, por forma a que cada taxista participe pelo menos numa formação por ano (formações incluindo línguas estrangeiras, regulamentos relacionados aos táxis e qualidade de serviço).
- (4) Apresentar cada 6 meses relatórios de gestão e de conclusão (conforme ao plano de exploração e às condições de renovação, de modo a comprovar que o respectivo teor será cumprido adequadamente).

8.4 A Companhia também declarou que esperava alcançar os seguintes objectivos, dizendo todavia que não assumirá nenhuma responsabilidade se os não forem alcançados:

- (1) Encontra-se sempre táxi com a indicação de livre a menos de cerca de 1000 m do local onde o passageiro chama o serviço de táxi; para 90 por cento das ordens, a recolha de passageiro será

feita menos de 7 minutos, sendo atendidas, geralmente, 50-70% das ordens.

- (2) Colaborar com trabalho de prestação dos dados de GPS, precisando, porém, mais negociações sobre a despesa relativa à modificação do sistema;
- (3) Introduzir o serviço de recolha nas fronteiras reservada por mensagem telefónica, na forma de registo.

9. Os serviços que a Companhia A está disposto a prestar (o ponto 8.3) melhoram de forma ligeira o serviço de táxi especial. No entanto, face às necessidades comunitárias dos táxis especiais, nomeadamente nos bairros antigos, a respectiva Companhia não consegue as satisfazer. Por isso, não é atingida a finalidade principal da concessão de licenças especiais prevista no DL n.º 62/87/M, nem resolvida a indisponibilidade frequente dos táxis com a indicação de «livre» e da sua reserva numas áreas determinadas, nem satisfeita a necessidade social do serviço de táxi. A mesma Companhia também não consegue satisfazer as demais condições exigidas. Pelo que é preciso mais negociações com vista a procurar melhorar-se as condições de exploração, maximizando o interesse público das licenças especiais.

10. Temos em conta que a Companhia está disposto a aumentar de forma ligeira a qualidade do serviço, no entanto, dado que as necessidades comunitárias do serviço de Rádio-Táxi ainda estão fortes, e que se verifica o interesse público citado pela concessão das licenças públicas, também devemos

considerar que a Companhia A não consegue satisfazer completamente a necessidade da exploração de táxi especial. Nestes termos, submeto à consideração superior o pedido de renovação das 100 licenças especiais de táxis, e peço que estabeleça, nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M e a cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão, condições específicas (vd. o anexo 7) da exploração para as licenças especiais, e considere a renovação das 100 licenças pelo período de 18 meses, durante o período continue em negociações com a Companhia na procura de melhores condições de exploração. Nos termos do art.º 94.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, notifique a Companhia acima referida da intenção da renovação por 18 meses, e requeira que a Companhia apresente o parecer escrito no prazo de 10 dias.

11. O prazo de validade das 100 licenças especiais será até 6 de Agosto de 2011, dado o tempo preciso na audiência de julgamento, requeiro que trate o processo com urgência. Submeto à consideração superior.

Técnica superior
(Ass. Vd. o original)
XXX (XXX)

Anexos:

- 1) DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro;
- 2) Fotocópias do contrato de concessão;
- 3) Fotocópias da proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001 e do ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01;

- 4) Ofícios de 28 de Dezembro de 2010 e de 15 de Fevereiro de 2011 da A, Limitada;
- 5) Condições de renovação (iniciais);
- 6) O email de 22 de Junho de 2011 da A, Limitada e o seu plano da exploração;
- 7) Condições específicas estabelecidas para as licenças especiais de táxis.

FSK/...

---o0o---

(Tradução)

(fls. 29 a 32 dos autos)

Governo da Região Administrativa Especial de Macau
Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça

Parecer	Despacho : Concordo com esta proposta, venho conceder, nos termos do art.º DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro, de acordo com as regras e condições sugeridas, a renovação. Notifique-se desta decisão a
---------	---

	<p>interessada e os serviços com competência de fiscalização atribuída por lei.</p> <p>23 de Agosto de 2001</p> <p>O Chefe do Executivo</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p> <p>Edmund Ho Hau Wah</p>
--	---

Assunto: Quanto ao assunto de renovação das licenças especiais da A, Limitada

Proposta : N.º 83/FC/GSAJ/2001 Data: 23/08/2001

O Exm.º Senhor Chefe do Executivo

1.

Em 2 de Maio de 1989, o ex-governador de Macau proferiu, nos termos do art.º 62/87/M de 21 de Setembro, despacho que concedeu, dispensado o concurso público, 100 licenças especiais de táxis à A, Limitada.

A A, Limitada apresentou, no prazo fixado, o pedido da renovação das licenças em causa.

Ainda se verifica o interesse público de que dependeu a

concessão das licenças especiais em causa naquele tempo. Nos termos do art.º 62/87/M, cabe apenas ao Chefe do Executivo a concessão do respectivo licenciamento especial administrativo.

Nos termos do art.º 12.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, as licenças então concedidas foram por período de 10 anos, podendo ser sucessivamente renovadas.

Apesar de serem expressamente previstas as situações de renovação, de acordo com o art.º 2.º do mesmo DL, podem ser ajustadas as obrigações da operadora e condições específicas conforme a mudança de tempo, novas exigências estabelecidas quanto ao regime geral para os trabalhadores da indústria de táxis e o aumento das necessidades dos clientes.

Segundo as leis vigentes, a Câmara Municipal de Macau Provisória é a entidade pública de supervisão para a indústria de transportes de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer.

Ouvidos os pareceres jurídicos, a Câmara Municipal de Macau Provisória realizou emendas técnicas para o texto original da concessão, sendo as condições emendadas não muito diferentes, é de sugerir que as seguintes matérias sejam autorizadas:

1. Autoriza-se a Câmara Municipal de Macau Provisória para, representando o governo da RAEM, conceder à A, Limitada a renovação das 100 licenças especiais de táxis;
2. As licenças especiais renovadas são por período de 10 anos, podendo ser sucessivamente renovadas;

3. No caso da renovação, deve o pedido ser apresentado de forma escrita pelo menos 6 meses antes da expiração do prazo de validade; e

4. Prazo esse com efeitos retroactivos de 7 de Agosto de 2001.

2.

Fixa-se também, em relação à renovação das licenças, as obrigações e condições que devem ser observadas pelo titular daquelas.

1. Deve o titular apresentar, dentro de 30 dias contados do dia da notificação de renovação, um termo de compromisso que promete a realização de formação do pessoal, nomeadamente a relacionada com línguas.

2. A alienação ou cessão das licenças de exploração depende da aceitação ou não, pelo comprador ou cedente, das obrigações, condições e cargas ora consumidas pelo titular; deve isso ser descrito de forma expressa no documento de transacção a ser assinado.

3. Notifica-se previamente, com a antecedência mínima de 30 dias contados do dia de transacção, a Câmara Municipal de Macau Provisória da transacção acima referida.

4. O titular não pode diminuir para menos de 20 o número de licenças a ser cedidas.

5. Os veículos que prestam serviços de acordo com o objecto das licenças especiais (adiante designados pelos "táxis especiais") são amarelos e têm dísticos de modelo

diferente do dos táxis comuns, devendo aquele ser aprovado pela Câmara Municipal de Macau Provisória. No interior dos táxis especiais deve encontrar-se tapetes, equipamentos radiotelefónicos, ar condicionados e taxímetros electrónicos com impressoras.

6. Nos táxis especiais estabelece-se sistema de rádio ligado ao centro de controlo que sempre funciona, também se encontra informações turísticas, e mapa de guia em língua chinesa, portuguesa e inglesa.
7. As tarifas do transporte em táxis especiais não ultrapassam as em táxis comuns.
8. Durante a efectuação do serviço de rádio-taxi, mantém-se o táxi com a indicação que a mostra.
9. O centro do controlo da companhia deve funcionar em língua chinesa, portuguesa e inglesa entre as 8 horas e as 22 horas, em língua chinesa e inglesa entre as 22 horas e as 8 horas do dia seguinte.
10. Os táxis especiais não podem permanecer nas praças de táxis comuns, nomeadamente as junto dos hotéis, casinos e terminais marítimos, salvo as sitas em Taipa e Coloane.
11. Os condutores dos táxis especiais não podem transportar passageiros estranhos ao serviço de rádio-taxi.

3.

Caso o titular não corrija o incumprimento das matérias

no prazo fixado pela Câmara Municipal de Macau Provisória em relação à alíneas 2 a 11 no ponto acima referido, todas as licenças especiais e a respectiva licença da exploração seriam canceladas. Caso a infracção só envolve um certo ou alguns veículos, as licenças especiais e licença da exploração deste ou destes seriam canceladas.

4.

Cabe ao titular das licenças as competências de,

1. Requerer à Câmara Municipal de Macau Provisória a conversão de parte das licenças especiais em licenças comuns, requerimento este, porém, só pode ser apresentado a fim de livrar o titular das licenças da dificuldade económica ou financeira, caso existam. Nestas circunstâncias, deve o titular:
 - a. Apensar ao requerimento todos os documentos probatórios da dificuldade enfrentada;
 - b. Apresentar para a Câmara Municipal de Macau Provisória todos os documentos que, na sua opinião, são favoráveis para a verificação da respectiva situação.
2. No caso da boa exploração, pode-se adquirir ou concorrer novas licenças de exploração, que não serão classificadas como licenças especiais.

---o0o---

(Tradução)

(fls. 50 a 51 dos autos)

Governo da Região Administrativa Especial de Macau
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

Para a A, Limitada

Rua de Francisco Xavier Pereira, no.185, Edf. Long Yuen, 3.º
Andar

Assunto: Resposta ao pedido de renovação das 100 licenças especiais para táxis

Exmº Senhor:

Quanto ao assunto acima referido, realizada a reunião com a A, Limitada, conhecemos que a Companhia só pode oferecer aperfeiçoamento ligeiro quanto ao serviço de táxis especiais. Todavia, a Companhia não consegue satisfazer as necessidades sociais quanto aos táxis especiais, nomeadamente ao reforço do serviço de táxis nos bairros antigos. Pelo que, não é atingido o fim principal da concessão das licenças especiais, não é resolvido a indisponibilidade frequente dos táxis com a indicação de «livre» e da sua reserva numas áreas determinadas, também não são satisfeitas as necessidades práticas sociais do serviço de táxis. Por isso, é necessário continuar em negociações com a Companhia, para procurar melhorar-se as condições de exploração, maximizando o interesse público das licenças especiais.

Nestes termos, de acordo com o despacho proferido em 21 de Julho de 2011 pelo Secretário para os Transportes e Obras

Públicas e nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M e da 2ª cláusula, n.º 1 do contracto de concessão, decide-se conceder a renovação das 100 licenças especiais para táxis pelo período de 18 meses, e estabelecer condições específicas da exploração para as licenças especiais (vd. os anexos), e negociar com a Companhia na procura de melhores condições de exploração.

Nos termos do art.º 94.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, notifica a Companhia acima referida da intenção da respectiva renovação por 18 meses, e requer que a Companhia apresente o parecer escrito no prazo de 10 dias.

Com os melhores cumprimentos

Director

(Ass. Vide o original)

WONG WAN (汪雲)

Anexos: condições de renovação das 100 licenças especiais para táxis (7 de Agosto de 2011 a 6 de Fevereiro de 2013). FSK-...

A renovação das 100 licenças especiais para táxis

Condições de renovação

Renovadas as 100 licenças especiais para táxis (adiante designadas pelas licenças especiais) concedidas pelo então Governador de Macau em 2 de Maio de 1989 à A, Limitada (adiante designada pelo titular das licenças), em vigor, a partir de 7 de Agosto de 2011 até 6 de Fevereiro de 2013. No caso de renovação, deve o titular das licenças apresentar pedido

escrito pelo menos 6 meses anteriores à data de expiração do prazo desta renovação.

Durante o período renovado, para além de cumprir os deveres contratuais e assegurar as qualidades de serviço escritas no relatório do plano da exploração apresentado pelo titular das licenças em 15 de Fevereiro de 2011 (excluída a proposta de cobrar adicionalmente 10 patacas), deve este observar as seguintes condições de exploração:

1. O titular das licenças deve prestar, a partir de 2012, o serviço de notificação após o transporte de passageiros, isto é, findo o serviço do transporte de passageiros, notificar os reservadores, a pedido destes, de tempo e local da chegada.

2. O titular das licenças deve responder brevemente às reclamações: as reclamações comunitárias gerais devem ser respondidas dentro de 24 horas, e as complicadas dentro de 72 horas.

3. Oferecer anualmente duas formações às taxistas especiais, por forma a que cada taxista participe pelo menos numa formação por ano (formações incluindo línguas estrangeiras, regulamentos relacionados aos táxis e qualidade de serviço).

4. Apresentar cada 6 meses relatórios de gestão e de conclusão conforme ao plano de exploração e às condições de renovação, de modo a comprovar que o respectivo teor será cumprido adequadamente.

---o0o---

(Tradução)

(fls. 61 a 66 dos autos)

<p>Parecer</p> <p>Para o Ex.mo Sr. Secretário:</p> <p>Concordo com a renovação do contrato pelo período de 18 meses com a A, Limitada, e que, ao mesmo tempo, continua em negociações com a mesma na procura de melhorar-se as condições de exploração e o serviço aos cidadãos. Submeto à apreciação do Ex.mo Sr. Secretário e à aprovação do Ex.mo Sr. Chefe do Executivo.</p> <p>Director</p> <p>(Ass. Vd. o original)</p> <p>WONG WAN</p> <p>05/08/2011</p> <p>Para o Ex.mo Sr. Director:</p> <p>Em relação à renovação das 100 licenças especiais de táxis, por a A, Limitada não conseguir satisfazer a</p>	<p>Despacho:</p> <p>CONCORDO</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p> <p><u>19 /08/ 2011</u></p> <p>À DDGT</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p> <p>Para o Ex.mo Sr. Chefe do Executivo:</p> <p>Concordo com os pareceres e sugestões nesta proposta. Submeto à sua apreciação.</p> <p>Secretário para os Transportes e Obras Públicas</p> <p><u>(Ass. Vd. o original)</u></p> <p>Lau Si Io</p> <p>09/08/2011</p>
---	--

necessidade existente do serviço de táxi especial, sugiro a renovação pelo período de 18 meses na procura de melhores condições de exploração.

Submeto à consideração superior.

(Ass. Vd. o original)

chefe do Departamento de
Gestão de Tráfego

Lo Seng Chi

05/08/2011

Para o Ex.mo Sr. chefe do DGT:
Nos termos do Decreto-Lei n.º 62/87/M, tendo em conta a existência do interesse público de que depende a concessão das licenças especiais, mas que a A, Limitada não consegue satisfazer a necessidade do serviço de táxi especial, sugiro a renovação do contracto por 18 meses e a continuação de negociações

<p>com a companhia durante este período para avaliar as divergências e procurar melhorar-se as condições da exploração.</p> <p>Submeto à consideração superior.</p> <p><u>(Ass. Vd. o original)</u></p> <p>Chefe da Divisão de Gestão de Tráfego</p> <p>LOU I WA</p> <p>05/08/2011</p>	
--	--

Assunto: Sugestão da renovação das 100 licenças especiais para táxis

Proposta : N.º 1042/DGT/2011 Data: 05/08/2011

1. O então Governador de Macau concedeu em 2 de Maio de 1989 100 licenças especiais para táxis à A, Limitada (adiante designada por A), sendo as por período de 10 anos. De acordo com o despacho proferido pelo Chefe do Executivo em 23 de Agosto de 2001, renovam-se as licenças (até 6 de Agosto de 2011) segundo as regras e condições na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001. (vd. anexos 1 e 2)
2. Recebidos o pedido de renovação das licenças especiais de táxis e o relatório do plano da exploração (vd. o anexo 3) apresentados pela Companhia A, que declarou a vontade de

renovar as licenças pelo período de 10 anos, contados desde 7 de Agosto de 2011. Após as negociações, a Companhia concordou com a prestação dos serviços a seguir expostos que são ligeiramente aperfeiçoados:

2.1 Prestar, a partir de 2012, o serviço de notificação após o transporte de passageiros: findo o serviço do transporte de passageiros, notificar os reservadores, a pedido destes, de tempo e local da chegada;

2.2 Responder brevemente às reclamações: as reclamações gerais devem ser respondidas dentro de 24 horas, e as complicadas dentro de 72 horas;

2.3 Oferecer anualmente duas formações às taxistas especiais, por forma a que cada taxista participe pelo menos numa formação por ano (formações incluindo línguas estrangeiras, regulamentos relacionados aos táxis e qualidade de serviço);

2.4 Apresentar cada 6 meses relatórios de gestão e de conclusão conforme ao plano de exploração e às condições de renovação, de modo a comprovar que o respectivo teor será cumprido adequadamente.

3. No entanto, tais medidas ainda não conseguem satisfazer a necessidade da exploração de táxis especiais, nem realizar a finalidade principal da concessão das licenças especiais de táxis prevista no DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro. A fim da procura de condições mais favoráveis, é precisa a continuação em negociações com a Companhia A. De acordo com o despacho de 21 de Julho de 2011 proferido pelo Ex.mo Sr.

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, concorda-se com a notificação à Companhia acima referida da intenção da renovação por 18 meses, fixando-se um prazo de 10 dias para a apresentação do parecer escrito. (vd. anexos 5 e 6).

4. Foi entregue à DSAT o parecer escrito da Companhia A em 1 de Agosto de 2011, formando-se a conclusão:

4.1 de acordo com a cláusula 2 do contrato de concessão, o contrato renova-se automaticamente, sem necessidade da autorização da autoridade administrativa, desde que a Companhia apresente notificação escrita com a antecedência de 6 meses, por isso, opõe a renovação das licenças pelo período de 18 meses;

4.2 Apesar de o artigo 2 do DL n.º 62/87/M prever algumas condições de exploração das licenças especiais de táxis (cláusulas 3 a 13 do contrato de concessão), aquelas só se estabelecem no momento da emissão das licenças (quer dizer da celebração do contrato), mas não depois desta. Além disso, nas 100 licenças especiais de táxis não se encontram o período de validade nem qualquer condição de exploração, sendo aquelas idênticas às de táxis comuns. Por outro lado, mesmo que se reconheça as propostas referidas no anexo do ofício n.º 1602/DGT/2011 (vd. fls. 6), recusa-se a reconhecer que estas têm a natureza contratual ou afectam a renovação do contrato de concessão;

- 4.3 Segundo a Companhia A, tem aperfeiçoado o seu serviço para satisfazer a necessidade pública. A mesma reafirmou que as medidas para melhorar o serviço de táxis especiais têm nada a ver com as condições de renovação e recusou-se a considerar aquelas como condições de renovação;
- 4.4 As condições de renovação deduzidas pela DSAT, comparadas com as para táxis comuns, são desrazoáveis, desproporcionados e violam o princípio da imparcialidade.
5. De acordo com o despacho (vd. o anexo 8) proferido pelo director da DSAT em 3 de Agosto de 2011 no relatório n.º 056/DAJ/2011, forma-se, em relação aos fundamentos apresentados pela Companhia A, as análises como segue:
- 5.1 Em relação aos fundamentos no 4.1
- (1) Nos termos do art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro, as licenças especiais para táxis são por período inicial fixo, podendo ser sucessivamente renovadas, com qualquer período de tempo. Segundo a 2ª cláusula, n.º 1 do contracto de concessão, o período de validade das licenças é 10 anos, contado a partir da data da celebração do contracto, que é renovável desde que a concessionária expressar, de forma escrita, a vontade de renovação com a antecipação mínimo de 6 meses antes da expiração deste, não se vindo no contracto o período da renovação;
- (2) Expirado o prazo da validade das licenças, a renovação

ou não destas depende da existência ou não do interesse público citado pelo DL n.º 62/87/M. Segundo o contracto de concessão, o prazo da validade das licenças é de 10 anos, expirado em 6 de Agosto de 2001. A seguir, o Chefe do Executivo proferiu o despacho em 23 de Agosto de 2001 na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001, e concedeu, com observância das condições e regras sugeridas na proposta, uma renovação pelo período de 10 anos, em vigor, a partir de 7 de Agosto de 2001 até 6 de Agosto de 2011, e notificou a Companhia, através do ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N/01, das condições e obrigações que esta deve cumprir;

- (3) Nos termos do art.º 1.º do DL n.º 62/87/M, cabe ao Chefe do Executivo a concessão das respectivas licenças especiais, pelo que é o Chefe do Executivo que tem a competência de considerar a concessão e a sua renovação;
- (4) Não está prevista a concessão automática de renovação nas leis vigentes nem no contracto de concessão, pelo que o Chefe do Executivo pode considerar o interesse público da concessão das licenças para decidir o prazo de renovação, não podendo a renovação ser automática.

5.2 Em relação aos fundamentos no 4.2

- (1) Apesar de as leis vigentes e o contracto de concessão estabelecer as situações renováveis, estes não estabelecem condições específicas da renovação. Por isso, expirado o prazo de validade das licenças, a concessão

de renovação depende de que se as licenças especiais continuam a satisfazer o fim da legislação do DL n.º 62/87/M, isto é, dada a dificuldade frequente de ter serviços de táxi em algumas áreas de Macau e da comunicação, a concessão das licenças especiais para táxis permite a entidade licenciadora exigir mais às pessoas licenciadas quanto à responsabilidade.

- (2) Caso exista o interesse público acima referido, deve o Chefe do Executivo estabelecer condições específicas de exploração para as licenças especiais nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M independentemente da concessão das licenças ou da sua renovação. Ao longo do desenvolvimento de Macau, a necessidade comunitária dos táxis especiais, nomeadamente de reforçar o serviço de táxis nos bairros antigos, é o interesse público a ser considerado na concessão das licenças especiais para táxis, pelo que deve o Chefe do Executivo considerar estas condições de exploração na concessão de renovação, para resolver de forma eficiente o problema de indisponibilidade de táxis em algumas áreas.
- (3) Estabelecidas as condições específicas de exploração pelo Chefe do Executivo e notificada a A, Limitada, esta deve observar as regras da respectiva notificação.

5.3 Em relação aos fundamentos no 4.3

- (1) Reiteramos que, o Chefe do Executivo pode, nos termos do DL n.º 62/87/M, estabelecer condições de exploração

para as licenças especiais que satisfaçam o interesse público citado neste DL, independentemente da concessão das licenças ou da sua renovação, e decidir o deferimento ou não do pedido das respectivas licenças tendo em conta o prazo de duração do respectivo interesse público.

- (2) Por não ter sido plenamente satisfeito o interesse público indicado no DL n.º 62/87/M, esperamos que possamos, mediante negociações com a Companhia, chegar a um consenso destinado a prestar aos cidadãos melhor serviço de táxis.

5.4 Em relação aos fundamentos no 4.4

- (1) Quanto à concessão das licenças para os táxis especiais e à sua renovação, aplica-se regime jurídico diferente do aplicável aos táxis comuns. A exploração dos táxis especiais deve observar, para além dos deveres e requisitos no Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer ou Táxis (normas gerais aplicáveis a esta indústria e à exploração da indústria de táxis comuns) aprovado pela Portaria n.º 366/99/M de 18 de Outubro, as condições específicas de exploração estabelecidas pelo Chefe do Executivo nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M;

- (2) Por serem diferentes os regimes jurídicos aplicáveis à concessão de licenças para a exploração das indústrias de táxis comuns e especiais, as condições de exploração fixadas pela DSAT quanto aos táxis especiais não violam

o princípio da imparcialidade, e são legais e adequadas.

6. Durante as negociações realizadas entre a DSAT e a Companhia A, encontraram-se consideráveis divergências no que toca ao entendimento jurídico, posição e parecer, as quais causaram que as duas partes não chegaram a um consenso decorridos mais de 6 meses. Por isso, é de sugerir uma renovação das licenças pelo período de 18 meses, a fim de diminuir a divergência entre as partes e procurar condições de exploração mais aperfeiçoadas.

7. Temos em conta que a Companhia está disposto a aumentar de forma ligeira a qualidade do serviço, no entanto, dado que as necessidades comunitárias do serviço de Rádio-Táxi ainda estão fortes, e que se verifica o interesse público citado pela concessão das licenças públicas, também devemos considerar que a Companhia A não consegue realizar completamente a finalidade principal da concessão das licenças especiais prevista no DL n.º 62/87/M, não resolvendo a indisponibilidade frequente dos táxis com a indicação de «livre» e da sua reserva numas áreas determinadas. Nestes termos, submeto à consideração superior o pedido de renovação das 100 licenças especiais de táxis, e peço que aprove as seguintes sugestões e atribua a eficácia retroactiva.

(A lei atribui, nos termos do art.º 118.º, n.º 2, al. a) do Código do Procedimento Administrativo, a eficácia retroactiva ao acto administrativo)

7.1 Decide-se, nos termos dos artigos 1 e 2 do DL n.º 62/87/M

e da cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão, em conjunto com o ponto 5 desta proposta, conceder, à A, Limitada, a renovação das 100 licenças especiais de táxis pelo período de 18 meses, e estabelecer condições específicas da exploração para as mesmas (vd. o anexo 4);

7.2 Continua-se, durante estes 18 meses, as negociações com a Companhia A, com vista a diminuir a divergência entre as partes e procurar condições de exploração mais aperfeiçoadas;

7.3 Notifica-se a Companhia A da decisão, caso exista, do Chefe do Executivo.

8. O prazo de validade das 100 licenças especiais será até 6 de Agosto de 2011, dado o tempo preciso na audiência de julgamento, requeiro que trate o processo com urgência. Submeto à consideração superior.

Técnica superior
(Ass. Vd. o original)
XXX (XXX)

Anexos:

- 1) Fotocópias do contrato de concessão;
- 2) Fotocópias da proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001 e do ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01;
- 3) Ofícios de 28 de Dezembro de 2010 e de 15 de Fevereiro de 2011 da A, Limitada; email de 22 de Junho de 2011 da Companhia e o plano da exploração desta;
- 4) Condições de renovação das 100 licenças especiais;

- 5) Fotocópia da proposta n.º 927/DGT/2011;
 6) Fotocópia do ofício n.º 1105515/1602/DGT/2011;
 7) Ofício de 1 de Agosto de 2011 da Companhia;
 8) Fotocópia da proposta n.º 056/DAJ/2011.
 FSK/...

---o0o---

(Tradução)

(fls. 190 a 202 dos autos)

<p>Parecer</p> <p>Para o Ex.mo Sr. Secretário:</p> <p>Concordo com a sugestão de rejeição da reclamação. Submeto à apreciação do Ex.mo Sr. Secretário e ao Ex.mo Sr. Chefe do Executivo para rejeitar a reclamação e manter a decisão <i>a quo</i>.</p> <p>Director</p> <p>(Ass. Vd. o original)</p> <p>WONG WAN</p> <p>18/10/2011</p> <p>Para o Ex.mo Sr. Director:</p> <p>Peço ao Ex.mo Sr. Chefe do Executivo que aprecie as análises e contestações</p>	<p>Despacho:</p> <p>CONCORDO</p> <p><u>(Ass. vd. original)</u></p> <p><u>19 /08/ 2011</u></p>
---	---

referidas na proposta e sugiro que considere a rejeição da reclamação da A, Limitada, e mantenha a decisão do Ex.mo Sr. Chefe do Executivo proferida em 19 de Agosto de 2011 na proposta n.º 1042/DGT/2011.

Submeto à consideração superior.

(Ass. Vd. o original)

chefe do Departamento de
Gestão de Tráfego

XXX

18/10/2011

Para o Ex.mo Sr. chefe do DGT:
Em relação à reclamação apresentada pela Companhia A relativa à matéria de renovação das 100 licenças especiais de táxis, considera-se legal e adequada a decisão de renovação pelo período de 18 meses feita pelo Ex.mo Sr. Chefe do Executivo. Por isso, sugere-se que

Para o Ex.mo Sr. Chefe do Executivo:

Concordo com os pareceres e sugestões nesta proposta. Peço que considere a rejeição da reclamação e mantenha a decisão a quo.

Secretário para os
Transportes e Obras Públicas

(Ass. Vd. o original)

Lau Si Io

31/10/2011

<p>submeta tal reclamação ao Chefe do Executivo para a sua rejeição, e mantenha a decisão proferida pelo Chefe do Executivo em 19 de Agosto de 2011.</p> <p>Submeto à consideração superior.</p> <p><u>(Ass. Vd. o original)</u></p> <p>Chefe da Divisão de Gestão de Tráfego</p> <p>LOU I WA</p> <p>18/10/2011</p>	
---	--

Assunto: Em relação à reclamação apresentada pela A relativa à matéria de renovação das 100 licenças especiais de táxis

Proposta : N.º 1461/DGT/2011 Data: 18/10/2011

1. Nos termos do DL n.º 62/87/M de 21 de Setembro, o então Governador de Macau concedeu em 2 de Maio de 1989 100 licenças especiais de táxis à A, Limitada (adiante designada por A) e celebrou com A o contrato de concessão. De acordo com o despacho de 23 de Agosto de 2001 proferido pelo Chefe do Executivo, o contrato renova-se segundo as regras e condições referidas na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001 (até 6 de Agosto de 2011), decisão essa foi notificada à Companhia A através do ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01. (vd. anexos

1 a 3)

2. A requereu à DSAT em 28 de Dezembro de 2010 a renovação das licenças especiais de táxis, expressando a intenção de renovação pelo outro 10 anos contados de 7 de Agosto de 2011. No entanto, durante as negociações realizadas entre a DSAT e a Companhia A, encontraram-se consideráveis divergências no que toca ao entendimento jurídico, posição e parecer, as quais causaram que as duas partes não chegaram a um consenso decorridos mais de 6 meses. Temos em conta que a Companhia está disposto a aumentar de forma ligeira a qualidade do serviço, no entanto, dado que as necessidades comunitárias do serviço de Rádio-Táxi ainda estão fortes, e que se verifica o interesse público citado pela concessão das licenças públicas, também devemos considerar que a Companhia A não consegue realizar completamente a finalidade principal da concessão das licenças especiais prevista no DL n.º 62/87/M, não resolvendo a indisponibilidade frequente dos táxis com a indicação de «livre» e da sua reserva numas áreas determinadas. Nestes termos, de acordo com o despacho proferido pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas em 21 de Julho de 2011, notifique-se à Companhia A da intenção de renovação das 100 licenças especiais pelo período de 18 meses e requeira-se que a Companhia apresente o parecer escrito no prazo de 10 dias. Foi recebido o parecer escrito apresentado por A em 1 de Agosto de 2011. De acordo com o despacho proferido pelo Chefe do Executivo em 19 de Agosto de 2011 na proposta n.º

1042/DGT/2011, concede-se a renovação das 100 licenças especiais de táxis da A, Limitada pelo período de 18 meses, em vigor, a partir de 7 de Agosto de 2011, e estabelece-se condições específicas da sua exploração, decisão essa que foi notificada à Companhia em causa através do ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011. (vd. anexos 4 a 9)

3. Entregue-se o ofício n.º 09637/GCE/2011 emitido pelo Gabinete do Chefe do Executivo que remete a reclamação apresentada pela Companhia A em 15 de Setembro de 2011 e requer o acompanhamento. (vd. anexo 10)

4. De acordo com os pareceres da Divisão de Apoio Jurídico da DSAT emitidos no expediente interno n.º 113/DAJ/2011 (vd. o anexo 11), forma-se a conclusão da pretensão da A, nomeadamente:

(1) As 100 licenças especiais de táxis devem renovar-se sucessivamente pelo período de 10 anos;

(2) A renovação é automática;

(3) As condições de exploração violam a lei e as disposições do contrato, devendo aquelas ser consideradas separadamente da matéria de renovação.

5. Em relação à primeira pretensão: a renovação sucessiva pelo período de 10 anos

5.1 Refere-se nos pontos 18 a 20 da reclamação: *A disse que segundo a cláusula 2 do contrato de concessão (anexo 1) celebrado entre aquela e o então governo de Macau em 7 de Agosto de 1991, as 100 licenças especiais de táxis inicialmente concedidas são por período de 10 anos,*

podendo ser renovadas desde que a concessionária expresse de forma escrita a vontade de renovação seis meses antes da expiração do prazo. Além disso, o artigo 2, al. a) do DL 62/87/M também prevê que tais licenças especiais são renováveis.

Análise e contestações -

Segundo o artigo 2, al. a) do DL 62/87/M de 21 de Setembro, as licenças especiais de táxis são "por período inicial fixo, podendo ser sucessivamente renovadas". Segundo a cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão, "as licenças são por período de 10 anos contados da data da celebração do contrato, e renováveis." Isso representa que o Chefe do Executivo, invés de "deve", "pode" conceder, sucessivamente, várias renovações de acordo com a disposição. A diferença no sentido destas duas palavras é, interpretadas quer em português quer em chinês, expressa e sem dúvida.

Nesta forma, as disposições supra referidas não constituem nenhum dever que a autoridade administrativa está obrigada a observar. Pelo contrário, segundo as mesmas disposições, o Chefe do Executivo pode decidir a concessão ou não da renovação considerando o interesse público relativamente à concessão das licenças especiais. Segundo o contrato, deve a concessionária requerer de forma escrita a renovação com a antecedência mínima de seis meses relativamente à expiração do prazo do contrato, para que a autoridade administrativa saiba

que se é necessário decidir em relação à renovação (não é precisa a decisão de renovação se a concessionária não tenha vontade de continuar a exploração). Disso não resulta a conclusão de que a vontade de renovação da concessionária das licenças equivale à concessão da renovação.

5.2 Refere-se nos pontos 21 a 22 da reclamação: *Segundo A, a concessão das licenças especiais de táxis é uma nova concessão com base na lei especial, que estabelece regras mais escritas à concessionária das licenças, sendo incerto o efeito económico trazido. Por isso, o período de 10 anos e o direito de renovação previstos no contrato baseiam-se no interesse da concessionária.*

Análise e contestações -

Sendo uma nova concessão, a sua viabilidade económica era incerta naquele momento. Por isso, o legislador previu expressamente, no artigo 2, al. a) do DL n.º 62/87/M, que as licenças inicialmente concedidas são por período fixo, o qual assegurará à concessionária um período da exploração relativamente longo. No entanto, de acordo com o mesmo artigo, o legislador só previu o período fixo para as licenças inicialmente concedidas, mas não regulou que as renovadas também seriam por mesmo período, nem estabeleceu outro período fixo. Isso significa que o legislador entendeu que o período adequado da validade das licenças inicialmente concedidas relativamente a este novo serviço de táxis

especiais conseguiu garantir o interesse económico da sua exploração [as 100 licenças especiais de táxis inicialmente concedidas pelo governo de Macau à Companhia A pelo período de 10 anos garantiu de forma adequada o seu interesse, sendo este período conhecido e aprovado pelas duas partes. Atentas as informações de notícias relativas à primeira concessão das licenças especiais de táxis (anexo 12), a decisão de concessão foi feita realizadas as negociações directas entre o então governo e a Companhia A)], devendo o período das licenças renovadas, caso concedida a renovação, ser determinado segundo a situação prática no momento da expiração do prazo das licenças.

Além disso, o contrato de concessão também garante o interesse da concessionária através de outras cláusulas, por exemplo, segundo a cláusula 12, n.º 1 do contrato, provada a dificuldade económica ou financeira de A, este poderia requerer a transferência das licenças especiais de táxis em licenças comuns. No entanto, até agora, não se encontra a situação, do qual resultando que a exploração de táxis especiais não prejudicou o interesse financeiro da concessionária, sendo o seu investimento garantido por causa da cláusula acima referida.

Vê-se a partir do ponto de vista subjectiva e objectiva, o período das licenças inicialmente concedidas fixado no art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M e a cláusula 2, n.º 1 do contrato era suficiente para que A obtivesse

interesse económico, pelo que não se pode reconhecer que a disposição relativa ao período de 10 anos e à sua renovação baseou-se no interesse da concessionária. Pelo contrário, esta conclusão entende erradamente a finalidade legislativa do DL n.º 62/87/M, por a criação do serviço de táxis especiais visam principalmente resolver a dificuldade em algumas áreas ou de algumas pessoas na disponibilidade do serviço de táxi, de modo a permitir que em casos específicos a entidade concedente possa ser mais exigente quanto às obrigações a que ficam sujeitos os beneficiários do direito de exploração.

5.3 Refere-se nos pontos 23 a 25 da reclamação: *segundo A, a concessão das respectivas licenças especiais é igual à das licenças comuns (de táxi preto), isto é, a concessão tem uma tendência de ser permanente a menos que a concessionária oponha-se àquela, podendo este possuir sempre as licenças, ou pelo menos até a anulação da cláusula 13 do contrato de concessão ou do artigo 17 do Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer ou Táxis aprovado pela Portaria n.º 366/99/M de 18 de Outubro, por os regimes aplicáveis à matéria relativa à renovação das licenças de táxis especiais e táxis comuns (aplica-se tanto aos táxis especiais como comuns a Portaria n.º 366/99/M, e aplica-se também o DL n.º 62/87/M aos anteriores) distinguem-se do de concessão de outros serviços*

públicos.

Análise e contestações -

Em primeiro lugar, apesar de ser aplicável a Portaria n.º 366/99/M ao regime dos táxis especiais e comuns, os anteriores têm de observar o DL n.º 62/87/M, daqui resulta que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis não são idênticos, nem os relativamente à renovação das suas licenças.

Aplica-se a Portaria n.º 366/99/M à hasta e concessão das licenças de táxis comuns. Há dois tipos das licenças: licença por período não determinado e por período determinado, cuja concessão depende da decisão da autoridade administrativa que avalia a situação concreta social no momento da concessão. Ambas renovam-se anualmente de acordo com a lei, não podendo as licenças por período determinado renovar-se decorrido o mesmo. O DL n.º 62/87/M que é aplicável aos táxis especiais permite expressamente a concessão das licenças, independentemente da realização de hasta pública, também prevê que as licenças inicialmente concedidas são por período fixo, podendo ser renovadas. Isso revela que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis são diferentes, não se podendo confundir um com o outro.

Por outro lado, a natureza da concessão das licenças de táxis é totalmente diferente da dos outros serviços públicos, pelo que às quais se aplicam diferentes

regimes. Por exemplo, a lei n.º 3/90/M citada por A estabelece os princípios gerais que a concessão de obras e serviços públicos (competência do Chefe do Executivo) deve observar. O regime desta concessão trata-se de transferência do poder administrativa, pela autoridade administrativa a particular, para que este crie e explore, no prazo fixado pelo contrato, serviço público e, decorrido o prazo, devolva aquele à autoridade administrativo. No entanto, o serviço de táxis previsto na Portaria n.º 366/99/M e no DL n.º 62/87/M trata-se duma actividade particularmente explorada, autorizada por "licença" emitida pelo Chefe do Executivo por o interesse público especialmente o aconselhar, sendo a concessão deste serviço totalmente diferente da acima referida.

Nos termos do artigo 1 do DL n.º 62/87/M, em casos em que o interesse público especialmente o aconselhe, o Governador poderá conceder licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer, independentemente da realização de hasta pública; nos termos do artigo 2, as licenças referidas poderão estabelecer condições específicas de exploração. Por isso, transcorrido o período das licenças, a decisão da renovação e do período deve depender de que se as licenças preenche o pensamento legislativo e a finalidade do Decreto-Lei. Por isso, A não tem razão para esperar que a concessão tenha uma

tendência de ser permanente e que o governo não tenha direito de alterar as condições ou anular as licenças de táxis.

5.4 Refere-se nos pontos 36 a 45 da reclamação: *segundo A, a então Câmara Municipal de Macau Provisória concedeu em 2001 a renovação das 100 licenças especiais de táxis pelo período de 10 anos, independentemente de nenhuma condição adicional, pelo que não entende porque a DSAT, apesar de reconhecer que as licenças são renováveis, entende que o período das licenças a ser renovadas é diferente do de 10 anos referido no contrato.*

Análise e contestações -

Nos termos do art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, as licenças especiais inicialmente concedidas são por período de 10 anos, podendo ser sucessivamente renovadas. Como referiu A, não é determinado neste disposto o período das licenças renovadas, quer dizer que o período não é limitado. Além disso, a cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão só prevê que as licenças são por período de 10 anos (contados do dia da celebração do contrato) e renováveis, não se estabelecendo também o período das licenças renovadas. Daqui podemos saber que nenhuma das disposições acima referidas determina o período das licenças renovadas, pelo que não se forma a conclusão de que o período renovado é igual ao inicial. As 100 licenças especiais de táxis trata-se de licenças administrativas - *Licenças Administrativas é o acto*

*administrativo que permite a alguém a prática de um acto ou o exercício de uma actividade relativamente proibidos*¹. Nos termos do art.º 110.º do Código do Procedimento Administrativo, *para os efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*. Em outras palavras, o acto administrativo de conceder licenças trata-se duma decisão dos órgãos da Administração feita ao abrigo de normas de direito e no uso de competências públicas. Por isso, o Chefe do Executivo tem o direito de decidir o período das licenças renovadas considerando o interesse público da sua concessão. Em 2001, as licenças foram renovadas, pelo Chefe do Executivo, por período de 10 anos conforme à situação concreta daquele tempo, mas não que, como disse A, de forma obrigatória e sucessiva.

Não é fundamentada a pretensão na reclamação de que as licenças devem ser renovadas pelo mesmo período.

6. Em relação à segunda pretensão de A: renovação automática

6.1 Refere-se nos pontos 46 a 49 da reclamação: *segundo A, a renovação das licenças especiais, ao abrigo do princípio da liberdade contratual e das disposições do contrato, depende da sua vontade expressada de forma escrita, isto é, as licenças podem renovar-se*

¹ Vd. Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos, fls. 517

automaticamente, não podendo os órgãos da Administração recusar a renovação ou alterar o período.

Análise e contestações -

A cláusula 2, n.º 2 do contrato de concessão só prevê que as licenças são por período de 10 anos e podem ser renovadas desde que a concessionária expresse de forma escrita a vontade de renovação pelo menos seis meses antes da expiração do prazo. Como se referiu anteriormente, as licenças "podem", mas não que "devem", renovar. A exigência da vontade expressada com antecedência destina-se a que os órgãos da Administração conhece que se é necessário decidir em relação à renovação (não é precisa a decisão de renovação se a concessionária não tenha vontade de continuar a exploração). Por isso, a vontade de renovação da concessionária das licenças não equivale à concessão automática da renovação.

Além disso, antes de transcorrido o período do contrato, A requereu a renovação no prazo fixado. A seguir, o Chefe do Executivo proferiu o despacho em 23 de Agosto de 2001 na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001, e concedeu, com observância das condições e regras sugeridas na proposta, uma renovação pelo período de 10 anos, em vigor, a partir de 7 de Agosto de 2001 até 6 de Agosto de 2011, e notificou a Companhia, através do ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N/01, das condições e obrigações que esta deve cumprir; após a entregue do ofício e durante

o período de 10 anos, A não deduziu nenhuma oposição ou reclamação relativamente à decisão da renovação do Chefe do Executivo, nem às respectivas condições e obrigações, revelando-se que A também aceitou o facto de que a renovação das licenças em causa depende da autorização do Chefe do Executivo e da observação das condições por ele estabelecidas, isto quer dizer, segundo o conteúdo do ofício acima referido, decorrido o período das licenças, quem quer renovar as 100 licenças especiais de táxis, deve formular o respectivo "pedido" por escrito, e ser autorizado por despacho do Chefe do Executivo, e observar as condições por este estabelecidas, não podendo a renovação ser automática. Isso mostra que naquele momento as duas partes chegaram a um consenso, ou seja, um acordo, que não se revelou incompatível com o princípio da liberdade contratual, sendo, ao contrário, uma outra forma do princípio. Além disso, no momento da concessão da renovação pelo Chefe do Executivo em 2001 (anexo 13), foram as licenças, mas não o contrato, que se renovaram. A Companhia em causa foi autorizada a continuar explorar o serviço de táxi de acordo com o acto (despacho) do Chefe do Executivo e das respectivas condições anexadas, isto quer dizer que, a renovação da sua licença de exploração baseou-se no acto administrativo em causa mas não o contrato celebrado. De facto, as partes não celebraram qualquer documento nem um novo contrato em relação à renovação

do "contrato", mostrando que o período do contrato original foi decorrido.

Apesar de ter sido concedidas por contrato, as 100 licenças especiais de táxis trata-se de Licenças Administrativas que é um acto administrativo, isto é, a decisão dos órgãos da Administração que, feita ao abrigo de normas de direito e no uso de competências públicas, permite a alguém a prática de um acto ou o exercício de uma actividade relativamente proibidos. Desta forma, a entidade licenciadora é competente de conceder as licenças e estabelecer as condições da sua concessão ao abrigo de normas legais.

Deve enfatizar que a concessão das licenças administrativas não depende da celebração de contrato, por aquela ser uma decisão administrativa que pode existir independentemente de contrato. Caso as licenças sejam concedidas por contrato administrativo, devem geralmente os órgãos da Administração respeitar o espírito do contrato e observar as disposições deste. No entanto, a prática dum novo acto administrativo (tais como a decisão administrativa da concessão de renovação das licenças) não está sujeita a contrato administrativo cujo período já decorrido. Porém, quanto à renovação desta vez, o Chefe do Executivo decidiu, tendo em conta a situação no momento da renovação, estabelecer condições específicas da exploração, incluindo a remissão das obrigações previstas no contrato original.

A Administração proferiu, assim, decisão administrativa no exercício da sua competência, observando as normas legais vigentes. Pelo que, pode a Administração indeferir a renovação das licenças ou alterar o seu período em conformidade com as disposições legais.

6.2 Refere-se nos pontos 50 a 58 da reclamação: *segundo A, por assumir que tem direito potestativo quanto à renovação das licenças com tendência de ser permanentes como as dos táxis pretos, a Companhia tem realizado grandes investimentos nos últimos anos (incluindo 2011), tais como a novação dos veículos usadas como táxis amarelos e a aperfeiçoamento dos equipamentos técnicos. A Companhia também afirmou que os regimes jurídicos aplicáveis aos táxis especiais e comuns são iguais, e que nas licenças da exploração não se refere o período de validade nem condições de exploração.*

Análise e contestações -

Nos termos do artigo 1 do DL n.º 62/87/M, cabe ao Chefe do Executivo a concessão das licenças especiais de táxis, pelo que o mesmo tem a competência de determinar a concessão das licenças e a sua renovação. Não há nenhuma lei que atribua directamente ao administrador um chamado "direito potestativo" por este exercido a que a contraparte está obrigada. Mesmo no contrato de concessão não se encontra nenhuma disposição relativamente a que "a concessionária tem o direito à renovação das licenças".

Como se referiu anteriormente, o art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, prevê que as licenças especiais inicialmente concedidas são por período de 10 anos, e permite à concessionária, encontrado em dificuldade, o requerimento da transferência das licenças especiais de táxis em licenças comuns, o qual assegura ao mesmo um período da exploração relativamente longo.

Em relação ao regime das licenças de táxis, diferente do que referido no ponto 55 da reclamação, refere-se de forma expressa no ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011 que, as licenças especiais de táxis e a sua renovação são concedidas baseando-se num regime diferente do aplicável aos táxis comuns. Apesar de a Portaria n.º 366/99 aplicar-se aos táxis tanto especiais como comuns, deve o regime dos táxis especiais observar o DL n.º 62/87/M. Isso revela que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis são diferentes, não se podendo confundir um com o outro.

Além disso, os alvarás de licença de exploração de táxis, tanto especiais como comuns, são emitidos com base na licença correspondente, sendo o efeito daqueles dependentes desta. Deve a operadora observar o período de validade da licença e as condições de exploração fixados no momento da sua concessão, bem como os dispostos legais, independentemente de estes ser descritos na licença ou não. Por isso, não se pode reconhecer que o regime aplicável aos táxis especiais

é igual ao aplicável aos táxis comuns por não se referir nas licenças daqueles o período ou as condições de exploração.

Segundo o ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01, a Companhia A foi notificado de forma clara do período das licenças renovadas, isto é, 10 anos contados a partir de 7 de Agosto de 2001 até 6 de Agosto de 2011. Decorrido o período, deve aquela apresentar pedido por escrito com a antecedência de seis meses no caso do requerimento da renovação. Por isso, a hipótese de a Companhia ter o direito potestativo à renovação das licenças especiais não se fundamenta manifestamente, não devendo, juridicamente, os órgãos da Administração ser responsável pelos investimentos feitos pela Companhia com base nesta hipótese.

7. Quanto à (3) pretensão de A: As condições de exploração violam a lei e as disposições do contrato, devendo aquelas ser consideradas separadamente da matéria de renovação.

7.1 Refere-se nos pontos 59 a 62 da reclamação: *segundo A, as condições adicionais de exploração exigidas pela DSAT não está em conformidade com o pensamento e a finalidade do DL n.º 62/87/M, nem com base no interesse público.*

Análise e contestações -

A elaboração do DL n.º 62/87/M é por causa da falta do serviço de táxis e da dificuldade de comunicação em algumas áreas de Macau. O pensamento e a finalidade do

DL é, através da concessão de licenças especiais de táxis, criar condições específicas, pela entidade licenciadora, para a operadora titular destas licenças, incluindo o estabelecimento de exigências mais estritas relativamente às condições de exploração e responsabilidades, para satisfazer as necessidades especiais da comunidade em relação ao serviço de táxis. Na altura, o serviço de táxis especiais cobriu principalmente as zonas afastadas tais como Taipa e Coloane, onde a disponibilidade do serviço de táxis era relativamente difícil. No entanto, ao longo do desenvolvimento rápido das ilhas e a transformação económica nestas, já não se consideram "zonas afastadas" as mesmas. Também se encontraram mudanças nas necessidades comunitárias em relação aos táxis especiais, nomeadamente o aumento da necessidade do serviço nos bairros antigos e em algumas zonas fronteiriças, sendo isso o interesse público considerado no momento da concessão das licenças especiais de táxis.

Apesar de a lei vigente e o contrato de concessão prever expressamente que as licenças em causa podem ser renovadas, a sua renovação não é necessária. Decorrido o período destas, a sua renovação depende ainda de que se as mesmas continuam realizar a finalidade legislativa do DL n.º 62/87/M. No caso da verificação do interesse público supra referido, independentemente da concessão

das licenças especiais ou da sua renovação, pode o Chefe do Executivo, nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M, estabelecer condições específicas de exploração para as licenças especiais de táxis ou, realizar ajustamentos para as condições originais conforme o nível de desenvolvimento e as necessidades sociais, a fim da satisfação do interesse público procurado pelo DL, isto é, resolver de forma eficiente o problema de indisponibilidade de táxis em algumas áreas ou por algumas pessoas.

Refere-se no despacho de 2001 proferido pelo Chefe do Executivo para a concessão da renovação: nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M, “podem ser ajustadas as obrigações da operadora e condições específicas conforme a mudança de tempo, novas exigências estabelecidas quanto ao regime geral para os trabalhadores da indústria de táxis e o aumento das necessidades dos clientes.” Por isso, estabeleceram-se, no momento da renovação em 2001, as obrigações e condições que A devia observar, as quais se encontraram descritas no ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01 do que A foi notificado.

7.2 Refere-se nos pontos 63 a 70 da reclamação: *segundo a Companhia A, esta não está conformado, principalmente, com duas sugestões deduzidas pela DSAT, incluindo a criação de praças de táxis (zona de espera) e um táxi que preste exclusivamente serviço aos utilizadores de*

cadeira de rodas

Análise e contestações -

As sugestões de criação nas zonas fronteiriças de praças de táxis e de táxi que preste serviço exclusivamente aos utilizadores de cadeira de rodas não são exigidas na decisão da concessão de renovação por 18 meses, por a DSAT não ter chegado a um consenso com A (pelo que não se vê as mesmas na notificação feita pelo director). No entanto, as duas sugestões não são, como disse A, violadoras das leis e disposições no contrato de concessão.

Em primeiro lugar, uma das finalidades principais da concessão das licenças especiais de táxis é a prestação do serviço de táxis para os cidadãos nas áreas onde a sua disponibilidade se encontra difícil (incluindo as zonas fronteiriças e os bairros antigos), não se violando, ao mesmo tempo, a cláusula 9 do contrato de concessão, segundo a qual "os táxis especiais não podem permanecer nas praças de táxis comuns", isso não significa que aqueles não podem estacionar nas praças de táxis ou zonas de espera exclusivamente criadas para ele; quanto à exigência dum táxi que preste serviço exclusivamente aos utilizadores de cadeira de rodas, esta considera que a finalidade da concessão das licenças inclui a prestação do serviço de táxis às pessoas que tenham dificuldade em ter serviço de táxis comuns, pelo que deve prestar serviço de táxi às pessoas

com deficiência utilizadores de cadeira de rodas, sendo este serviço diferente do serviço médico por visar facilitar a mobilidade pessoal das mesmas, que tem nada a ver com serviço médico, pelo que não pode chamar ambulância para a prestação do serviço.

Por isso, com base na necessidade do interesse público acima referido, não se violariam as respectivas leis ou disposições do contrato de concessão mesmo que sejam exigidas as condições de exploração acima referidas aquando das renovações em futuro.

7.3 Refere-se nos pontos 71 a 77 da reclamação: *segundo a Companhia A, mesmo que cumpra as outras condições de exploração estabelecidas pela DSAT, estas não são obrigatórias nem têm nada a ver com a matéria de renovação, devendo ser consideradas separadamente desta.*

Análise e contestações -

A finalidade principal da concessão de licenças especiais prevista no DL n.º 62/87/M é resolver a dificuldade em algumas áreas ou de algumas pessoas na disponibilidade do serviço de táxi, estabelecer, através dum regime de concessão de licenças mais flexível e independente do concurso público, condições específicas de exploração que imponha exigências mais estritas das obrigações da operadora. Ao longo do desenvolvimento social, na concessão de renovação das licenças, deve o Chefe do Executivo realizar, ao abrigo do art.º 2.º do DL, ajustamentos relativamente às

obrigações da operadora e condições de exploração, devendo, nomeadamente, reforçar o serviço de táxis nas áreas onde a disponibilidade de táxis encontra-se relativamente difícil, para realizar a finalidade legislativa do mesmo DL. Assim sendo, tais condições de exploração são os fundamentos dos quais depende a decisão dos órgãos da Administração relativa à renovação e ao período, mas não que, como referiu A, não têm nada a ver com a renovação ou devem ser separadamente consideradas. Uma vez separadas as condições de exploração da renovação das licenças, encontrar-se-ia a falta da força obrigatória para a operadora, da qual resulta a dificuldade de assegurar que este as observe.

8. Conclusão

8.1 Refere-se no ponto 78 da reclamação: *segundo a Companhia A, a decisão do Chefe do Executivo da concessão de renovação por 18 meses com as condições adicionais de exploração viola o princípio de legalidade previsto no artigo 3 do Código do Procedimento Administrativo, pelo que deve ser revogada. Consideram-se, assim, renovados o contrato de concessão e as 100 licenças especiais de táxis pelo período de 10 anos, em vigor até 7 de Agosto de 2021, e reconhece-se que, qualquer medida destinada a aperfeiçoamento do serviço de táxis deve ser considerada separadamente da renovação e não tem natureza contratual.*

Análise e contestações -

Face ao exposto, não o DL n.º 62/87/M nem o contrato de concessão atribui à concessionária o direito à renovação, automática e sucessiva, das 100 licenças especiais de táxis por 10 anos, pelo contrário, decorrido o período do contrato original, a renovação desta licença administrativa trata-se duma decisão feita pelo Chefe do Executivo com base no interesse público, ao abrigo da lei e no uso da competência dos órgãos públicos. Em relação ao período das licenças renovadas, este não é especificamente fixado no DL acima referida nem no contrato de concessão, pelo que cabe ao Chefe do Executivo a determinação daquele tendo em conta o interesse público relativo à concessão das licenças. Ao longo do desenvolvimento social, na concessão de renovação das licenças, deve o Chefe do Executivo realizar, ao abrigo do art.º 2.º do DL, ajustamentos relativamente às obrigações da operadora e condições de exploração, devendo, nomeadamente, reforçar o serviço de táxis nas áreas onde a disponibilidade de táxis encontra-se relativamente difícil, para realizar a finalidade legislativa do mesmo DL. Assim sendo, tais condições de exploração são os fundamentos dos quais depende a decisão dos órgãos da Administração relativa à renovação, não podendo as mesmas ser consideradas separadamente.

No entanto, dado que a DSAT e a Companhia A não chegaram a um consenso relativamente a algumas condições,

estando esta de acordo com apenas parte das medidas destinadas a melhorar serviço, e que as necessidades comunitárias do serviço de Rádio-Táxi ainda estão fortes, o Chefe do Executivo decidiu renovar as licenças por 18 meses, baseando-se nos fundamentos legais e adequados. Por isso, sugere-se que seja submetida a reclamação à consideração do Chefe do Executivo para a rejeitar, e que mantenha a decisão do mesmo em 19 de Agosto de 2011 (notificada a Companhia A desta decisão através do ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011).

9. Face ao exposto, peço que o Chefe do Executivo aprecie o conteúdo das análises e contestações e sugiro que rejeita a reclamação deduzida pela A, Limitada e mantenha a decisão proferido pelo Chefe do Executivo em 19 de Agosto de 2011 na proposta n.º 1042/DGT/2011, e conceda, ao abrigo dos artigos 1 e 2 do DL n.º 62/87/M, a renovação das 100 licenças especiais de táxis pelo período de 18 meses, e estabeleça condições específicas de exploração para as licenças, e continue em negociações com A durante o período de 18 meses, para diminuir a divergência entre as partes e procurar condições de exploração mais aperfeiçoadas.

Submeto à consideração superior.

Técnica superior
(Ass. Vd. o original)
XXX (XXX)

Anexos:

- 1) A fotocópia do contrato de concessão celebrado entre o governo de Macau e a Companhia A em 7 de Agosto de 1991;
- 2) A fotocópia da proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001;
- 3) A fotocópia do ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01;
- 4) Fotocópias do ofício de 28 de Dezembro de 2010 e de 15 de Fevereiro de 2011 da A, Limitada;
- 5) A fotocópia da proposta n.º 927/DGT/2001;
- 6) A fotocópia do ofício n.º 1105515/1602/ DGT/2011;
- 7) A fotocópia do ofício de 1 de Agosto de 2011 da A, Limitada;
- 8) A fotocópia da proposta n.º 1042/DGT/2001;
- 9) A fotocópia do ofício n.º 1106670/2008/ DGT/2011;
- 10) O ofício n.º 09637/GCE/2011 do Gabinete do Chefe do Executivo e os anexos, e o ofício de 15 de Setembro de 2011 de A;
- 11) O expediente interno n.º 113/DAJ/2011 da Divisão de Apoio Jurídico da DSAT e os anexos;
- 12) Fotocópias das informações de notícias relativas à primeira concessão das licenças especiais de táxis;
- 13) A fotocópia da Proposta/relatório n.º 440/G.J.N./01. FSK/...

---o0o---

(Tradução)

(fls. 204 a 214 dos autos)

Para a A, Limitada

Rua de Francisco Xavier Pereira, no.185, Edf. Long Yuen, 3.º
Andar

Assunto: Resposta à reclamação

Exmº Senhor:

De acordo com o despacho de 9 de Novembro de 2011 do Chefe do Executivo, decide-se rejeitar a reclamação deduzida pela A, Limitada em 15 de Setembro de 2011 e manter a decisão proferido pelo Chefe do Executivo em 19 de Agosto de 2011 (notificada a Companhia A desta decisão através do ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011). Segundo o despacho supra referido, apresenta-se a seguir o fundamento da rejeição:

1. Forma-se a conclusão da pretensão da A, nomeadamente:

- (1) As 100 licenças especiais de táxis devem renovar-se sucessivamente pelo período de 10 anos;
- (2) A renovação é automática;
- (3) As condições de exploração violam a lei e as disposições do contrato, devendo aquelas ser consideradas separadamente da matéria de renovação.

2. Em relação à primeira pretensão: a renovação sucessiva pelo período de 10 anos

2.1 Refere-se nos pontos 18 a 20 da reclamação: *A disse que segundo a cláusula 2 do contrato de concessão (anexo 1)*

celebrado entre aquela e o então governo de Macau em 7 de Agosto de 1991, as 100 licenças especiais de táxis inicialmente concedidas são por período de 10 anos, podendo ser renovadas desde que a concessionária expresse de forma escrita a vontade de renovação seis meses antes da expiração do prazo. Além disso, o artigo 2, al. a) do DL 62/87/M também prevê que tais licenças especiais são renováveis.

Análise e contestações -

Segundo o artigo 2, al. a) do DL 62/87/M de 21 de Setembro, as licenças especiais de táxis são "por período inicial fixo, podendo ser sucessivamente renovadas". Segundo a cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão, "as licenças são por período de 10 anos contados da data da celebração do contrato, e renováveis." Isso representa que o Chefe do Executivo, invés de "deve", "pode" conceder, sucessivamente, várias renovações de acordo com a disposição. A diferença no sentido destas duas palavras é, interpretadas quer em português quer em chinês, expressa e sem dúvida.

Nesta forma, as disposições supra referidas não constituem nenhum dever que a autoridade administrativa está obrigada a observar. Pelo contrário, segundo as mesmas disposições, o Chefe do Executivo pode decidir a concessão ou não da renovação considerando o interesse público relativamente à concessão das licenças especiais. Segundo o contrato, deve a concessionária

requerer de forma escrita a renovação com a antecedência mínima de seis meses relativamente à expiração do prazo do contrato, para que a autoridade administrativa saiba que se é necessário decidir em relação à renovação (não é precisa a decisão de renovação se a concessionária não tenha vontade de continuar a exploração). Disso não resulta a conclusão de que a vontade de renovação da concessionária das licenças equivale à concessão da renovação.

2.2 Refere-se nos pontos 21 a 22 da reclamação: *Segundo A, a concessão das licenças especiais de táxis é uma nova concessão com base na lei especial, que estabelece regras mais escritas à concessionária das licenças, sendo incerto o efeito económico trazido. Por isso, o período de 10 anos e o direito de renovação previstos no contrato baseiam-se no interesse da concessionária.*

Análise e contestações -

Sendo uma nova concessão, a sua viabilidade económica era incerta naquele momento. Por isso, o legislador previu expressamente, no artigo 2, al. a) do DL n.º 62/87/M, que as licenças inicialmente concedidas são por período fixo, o qual assegurará à concessionária um período da exploração relativamente longo. No entanto, de acordo com o mesmo artigo, o legislador só previu o período fixo para as licenças inicialmente concedidas, mas não regulou que as renovadas também seriam por mesmo período, nem estabeleceu outro período fixo. Isso

significa que o legislador entendeu que o período adequado da validade das licenças inicialmente concedidas relativamente a este novo serviço de táxis especiais conseguiu garantir o interesse económico da sua exploração [as 100 licenças especiais de táxis inicialmente concedidas pelo governo de Macau à Companhia A pelo período de 10 anos garantiu de forma adequada o seu interesse, sendo este período conhecido e aprovado pelas duas partes. Atentas as informações de notícias relativas à primeira concessão das licenças especiais de táxis (anexo 12), a decisão de concessão foi feita realizadas negociações directas entre o então governo e a Companhia A)], devendo o período das licenças renovadas, caso concedida a renovação, ser determinado segundo a situação prática no momento da expiração do prazo das licenças.

Além disso, o contrato de concessão também garante o interesse da concessionária através de outras cláusulas, por exemplo, segundo a cláusula 12, n.º 1 do contrato, provada a dificuldade económica ou financeira de A, este poderia requerer a transferência das licenças especiais de táxis em licenças comuns. No entanto, até agora, não se encontra a situação, do qual resultando que a exploração de táxis especiais não prejudicou o interesse financeiro da concessionária, sendo o seu investimento garantido por causa da cláusula acima referida.

Vê-se a partir do ponto de vista subjectiva e objectiva,

o período das licenças inicialmente concedidas fixado no art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M e a cláusula 2, n.º 1 do contrato era suficiente para que A obtivesse interesse económico, pelo que não se pode reconhecer que a disposição relativa ao período de 10 anos e à sua renovação baseou-se no interesse da concessionária. Pelo contrário, esta conclusão entende erradamente a finalidade legislativa do DL n.º 62/87/M, por a criação do serviço de táxis especiais visam principalmente resolver a dificuldade em algumas áreas ou de algumas pessoas na disponibilidade do serviço de táxi, de modo a permitir que em casos específicos a entidade concedente possa ser mais exigente quanto às obrigações a que ficam sujeitos os beneficiários do direito de exploração.

2.3 Refere-se nos pontos 23 a 25 da reclamação: *segundo A, a concessão das respectivas licenças especiais é igual à das licenças comuns (de táxi preto), isto é, a concessão tem uma tendência de ser permanente a menos que a concessionária oponha-se àquela, podendo este possuir sempre as licenças, ou pelo menos até a anulação da cláusula 13 do contrato de concessão ou do artigo 17 do Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer ou Táxis aprovado pela Portaria n.º 366/99/M de 18 de Outubro, por os regimes aplicáveis à matéria relativa à renovação das licenças de táxis especiais e táxis comuns (aplica-se tanto aos táxis*

especiais como comuns a Portaria n.º 366/99/M, e aplica-se também o DL n.º 62/87/M aos anteriores) distinguem-se do de concessão de outros serviços públicos.

Análise e contestações -

Em primeiro lugar, apesar de ser aplicável a Portaria n.º 366/99/M ao regime dos táxis especiais e comuns, os anteriores têm de observar o DL n.º 62/87/M, daqui resulta que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis não são idênticos, nem os relativamente à renovação das suas licenças.

Aplica-se a Portaria n.º 366/99/M à hasta e concessão das licenças de táxis comuns. Há dois tipos das licenças: licença por período não determinado e por período determinado, cuja concessão depende da decisão da autoridade administrativa que avalia a situação concreta social no momento da concessão. Ambas renovam-se anualmente de acordo com a lei, não podendo as licenças por período determinado renovar-se decorrido o mesmo. O DL n.º 62/87/M que é aplicável aos táxis especiais permite expressamente a concessão das licenças, independentemente da realização de hasta pública, também prevê que as licenças inicialmente concedidas são por período fixo, podendo ser renovadas. Isso revela que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis são diferentes, não se podendo confundir um com o outro.

Por outro lado, a natureza da concessão das licenças de táxis é totalmente diferente da dos outros serviços públicos, pelo que às quais se aplicam diferentes regimes. Por exemplo, a lei n.º 3/90/M citada por A estabelece os princípios gerais que a concessão de obras e serviços públicos (competência do Chefe do Executivo) deve observar. O regime desta concessão trata-se de transferência do poder administrativa, pela autoridade administrativa a particular, para que este crie e explore, no prazo fixado pelo contrato, serviço público e, decorrido o prazo, devolva aquele à autoridade administrativo. No entanto, o serviço de táxis previsto na Portaria n.º 366/99/M e no DL n.º 62/87/M trata-se dumha actividade particularmente explorada, autorizada por "licença" emitida pelo Chefe do Executivo por o interesse público especialmente o aconselhar, sendo a concessão deste serviço totalmente diferente da acima referida.

Nos termos do artigo 1 do DL n.º 62/87/M, em casos em que o interesse público especialmente o aconselhe, o Governador poderá conceder licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer, independentemente da realização de hasta pública; nos termos do artigo 2, as licenças referidas poderão estabelecer condições específicas de exploração. Por isso, transcorrido o período das licenças, a decisão da renovação e do período

deve depender de que se as licenças preenche o pensamento legislativo e a finalidade do Decreto-Lei. Por isso, A não tem razão para esperar que a concessão tenha uma tendência de ser permanente e que o governo não tenha direito de alterar as condições ou anular as licenças de táxis.

2.4 Refere-se nos pontos 36 a 45 da reclamação: *segundo A, a então Câmara Municipal de Macau Provisória concedeu em 2001 a renovação das 100 licenças especiais de táxis pelo período de 10 anos, independentemente de nenhuma condição adicional, pelo que não entende porque a DSAT, apesar de reconhecer que as licenças são renováveis, entende que o período das licenças a ser renovadas é diferente do de 10 anos referido no contrato.*

Análise e contestações -

Nos termos do art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, as licenças especiais inicialmente concedidas são por período de 10 anos, podendo ser sucessivamente renovadas. Como referiu A, não é determinado neste disposto o período das licenças renovadas, quer dizer que o período não é limitado. Além disso, a cláusula 2, n.º 1 do contrato de concessão só prevê que as licenças são por período de 10 anos (contados do dia da celebração do contrato) e renováveis, não se estabelecendo também o período das licenças renovadas. Daqui podemos saber que nenhuma das disposições acima referidas determina o período das licenças renovadas, pelo que não se forma

a conclusão de que o período renovado é igual ao inicial. As 100 licenças especiais de táxis trata-se de licenças administrativas - *Licenças Administrativas é o acto administrativo que permite a alguém a prática de um acto ou o exercício de uma actividade relativamente proibidos*². Nos termos do art.º 110.º do Código do Procedimento Administrativo, *para os efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*. Em outras palavras, o acto administrativo de conceder licenças trata-se duma decisão dos órgãos da Administração feita ao abrigo de normas de direito e no uso de competências públicas. Por isso, o Chefe do Executivo tem o direito de decidir o período das licenças renovadas considerando o interesse público da sua concessão. Em 2001, as licenças foram renovadas, pelo Chefe do Executivo, por período de 10 anos conforme à situação concreta daquele tempo, mas não que, como disse A, de forma obrigatória e sucessiva.

Não é fundamentada a pretensão na reclamação de que as licenças devem ser renovadas pelo mesmo período.

3. Em relação à segunda pretensão de A: renovação automática

3.1 Refere-se nos pontos 46 a 49 da reclamação: *segundo A, a renovação das licenças especiais, ao abrigo do*

² Vd. Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos, fls. 517

princípio da liberdade contratual e das disposições do contrato, depende da sua vontade expressada de forma escrita, isto é, as licenças podem renovar-se automaticamente, não podendo os órgãos da Administração recusar a renovação ou alterar o período.

Análise e contestações -

A cláusula 2, n.º 2 do contrato de concessão só prevê que as licenças são por período de 10 anos e podem ser renovadas desde que a concessionária expresse de forma escrita a vontade de renovação pelo menos seis meses antes da expiração do prazo. Como se referiu anteriormente, as licenças "podem", mas não que "devem", renovar. A exigência da vontade expressada com antecedência destina-se a que os órgãos da Administração conhece que se é necessário decidir em relação à renovação (não é precisa a decisão de renovação se a concessionária não tenha vontade de continuar a exploração). Por isso, a vontade de renovação da concessionária das licenças não equivale à concessão automática da renovação.

Além disso, antes de transcorrido o período do contrato, A requereu a renovação no prazo fixado. A seguir, o Chefe do Executivo proferiu o despacho em 23 de Agosto de 2001 na proposta n.º 83/FC/GSAJ/2001, e concedeu, com observância das condições e regras sugeridas na proposta, uma renovação pelo período de 10 anos, em vigor, a partir de 7 de Agosto de 2001 até 6 de Agosto de 2011, e notificou

a Companhia, através do ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N/01, das condições e obrigações que esta deve cumprir; após a entrega do ofício e durante o período de 10 anos, A não deduziu nenhuma oposição ou reclamação relativamente à decisão da renovação do Chefe do Executivo, nem às respectivas condições e obrigações, revelando-se que A também aceitou o facto de que a renovação das licenças em causa depende da autorização do Chefe do Executivo e da observação das condições por ele estabelecidas, isto quer dizer, segundo o conteúdo do ofício acima referido, decorrido o período das licenças, quem quer renovar as 100 licenças especiais de táxis, deve formular o respectivo "pedido" por escrito, e ser autorizado por despacho do Chefe do Executivo, e observar as condições por este estabelecidas, não podendo a renovação ser automática. Isso mostra que naquele momento as duas partes chegaram a um consenso, ou seja, um acordo, que não se revelou incompatível com o princípio da liberdade contratual, sendo, ao contrário, uma outra forma do princípio. Além disso, no momento da concessão da renovação pelo Chefe do Executivo em 2001 (anexo 13), foram as licenças, mas não o contrato, que se renovaram. A Companhia em causa foi autorizada a continuar explorar o serviço de táxi de acordo com o acto (despacho) do Chefe do Executivo e das respectivas condições anexadas, isto quer dizer que, a renovação da sua licença de exploração baseou-se

no acto administrativo em causa mas não o contrato celebrado. De facto, as partes não celebraram qualquer documento nem um novo contrato em relação à renovação do "contrato", mostrando que o período do contrato original foi decorrido.

Apesar de ter sido concedidas por contrato, as 100 licenças especiais de táxis trata-se de Licenças Administrativas que é um acto administrativo, isto é, a decisão dos órgãos da Administração que, feita ao abrigo de normas de direito e no uso de competências públicas, permite a alguém a prática de um acto ou o exercício de uma actividade relativamente proibidos. Desta forma, a entidade licenciadora é competente de conceder as licenças e estabelecer as condições da sua concessão ao abrigo de normas legais.

Deve enfatizar que a concessão das licenças administrativas não depende da celebração de contrato, por aquela ser uma decisão administrativa que pode existir independentemente de contrato. Caso as licenças sejam concedidas por contrato administrativo, devem geralmente os órgãos da Administração respeitar o espírito do contrato e observar as disposições deste. No entanto, a prática dum novo acto administrativo (tais como a decisão administrativa da concessão de renovação das licenças) não está sujeita a contrato administrativo cujo período já decorrido. Porém, quanto à renovação desta vez, o Chefe do Executivo decidiu, tendo em conta

a situação no momento da renovação, estabelecer condições específicas da exploração, incluindo a remissão das obrigações previstas no contrato original. A Administração proferiu, assim, decisão administrativa no exercício da sua competência, observando as normas legais vigentes. Pelo que, pode a Administração indeferir a renovação das licenças ou alterar o seu período em conformidade com as disposições legais.

3.2 Refere-se nos pontos 50 a 58 da reclamação: *segundo A, por assumir que tem direito potestativo quanto à renovação das licenças com tendência de ser permanentes como as dos táxis pretos, a Companhia tem realizado grandes investimentos nos últimos anos (incluindo 2011), tais como a novação dos veículos usadas como táxis amarelos e a aperfeiçoamento dos equipamentos técnicos. A Companhia também afirmou que os regimes jurídicos aplicáveis aos táxis especiais e comuns são iguais, e que nas licenças da exploração não se refere o período de validade nem condições de exploração.*

Análise e contestações -

Nos termos do artigo 1 do DL n.º 62/87/M, cabe ao Chefe do Executivo a concessão das licenças especiais de táxis, pelo que o mesmo tem a competência de determinar a concessão das licenças e a sua renovação. Não há nenhuma lei que atribua directamente ao administrador um chamado "direito potestativo" por este exercido a que a contraparte está obrigada. Mesmo no contrato de

concessão não se encontra nenhuma disposição relativamente a que "a concessionária tem o direito à renovação das licenças".

Como se referiu anteriormente, o art.º 2.º, al. a) do DL n.º 62/87/M, prevê que as licenças especiais inicialmente concedidas são por período de 10 anos, e permite à concessionária, encontrado em dificuldade, o requerimento da transferência das licenças especiais de táxis em licenças comuns, o qual assegura ao mesmo um período da exploração relativamente longo.

Em relação ao regime das licenças de táxis, diferente do que referido no ponto 55 da reclamação, refere-se de forma expressa no ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011 que, as licenças especiais de táxis e a sua renovação são concedidas baseando-se num regime diferente do aplicável aos táxis comuns. Apesar de a Portaria n.º 366/99 aplicar-se aos táxis tanto especiais como comuns, deve o regime dos táxis especiais observar o DL n.º 62/87/M. Isso revela que os regimes aplicáveis aos dois tipos de táxis são diferentes, não se podendo confundir um com o outro.

Além disso, os alvarás de licença de exploração de táxis, tanto especiais como comuns, são emitidos com base na licença correspondente, sendo o efeito daqueles dependentes desta. Deve a operadora observar o período de validade da licença e as condições de exploração fixados no momento da sua concessão, bem como os

dispostos legais, independentemente de estes ser descritos na licença ou não. Por isso, não se pode reconhecer que o regime aplicável aos táxis especiais é igual ao aplicável aos táxis comuns por não se referir nas licenças daqueles o período ou as condições de exploração.

Segundo o ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01, a Companhia A foi notificado de forma clara do período das licenças renovadas, isto é, 10 anos contados a partir de 7 de Agosto de 2001 até 6 de Agosto de 2011. Decorrido o período, deve aquela apresentar pedido por escrito com a antecedência de seis meses no caso do requerimento da renovação. Por isso, a hipótese de a Companhia ter o direito potestativo à renovação das licenças especiais não se fundamenta manifestamente, não devendo, juridicamente, os órgãos da Administração ser responsável pelos investimentos feitos pela Companhia com base nesta hipótese.

4. Quanto à (3) pretensão de A: As condições de exploração violam a lei e as disposições do contrato, devendo aquelas ser consideradas separadamente da matéria de renovação.

4.1 Refere-se nos pontos 59 a 62 da reclamação: *segundo A, as condições adicionais de exploração exigidas pela DSAT não está em conformidade com o pensamento e a finalidade do DL n.º 62/87/M, nem com base no interesse público.*

Análise e contestações -

A elaboração do DL n.º 62/87/M é por causa da falta do serviço de táxis e da dificuldade de comunicação em algumas áreas de Macau. O pensamento e a finalidade do DL é, através da concessão de licenças especiais de táxis, criar condições específicas, pela entidade licenciadora, para a operadora titular destas licenças, incluindo o estabelecimento de exigências mais estritas relativamente às condições de exploração e responsabilidades, para satisfazer as necessidades especiais da comunidade em relação ao serviço de táxis. Na altura, o serviço de táxis especiais cobriu principalmente as zonas afastadas tais como Taipa e Coloane, onde a disponibilidade do serviço de táxis era relativamente difícil. No entanto, ao longo do desenvolvimento rápido das ilhas e a transformação económica nestas, já não se consideram "zonas afastadas" as mesmas. Também se encontraram mudanças nas necessidades comunitárias em relação aos táxis especiais, nomeadamente o aumento da necessidade do serviço nos bairros antigos e em algumas zonas fronteiriças, sendo isso o interesse público considerado no momento da concessão das licenças especiais de táxis.

Apesar de a lei vigente e o contrato de concessão prever expressamente que as licenças em causa podem ser renovadas, a sua renovação não é necessária. Decorrido o período destas, a sua renovação depende ainda de que

se as mesmas continuam realizar a finalidade legislativa do DL n.º 62/87/M. No caso da verificação do interesse público supra referido, independentemente da concessão das licenças especiais ou da sua renovação, pode o Chefe do Executivo, nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M, estabelecer condições específicas de exploração para as licenças especiais de táxis ou, realizar ajustamentos para as condições originais conforme o nível de desenvolvimento e as necessidades sociais, a fim da satisfação do interesse público procurado pelo DL, isto é, resolver de forma eficiente o problema de indisponibilidade de táxis em algumas áreas ou por algumas pessoas.

Refere-se no despacho de 2001 proferido pelo Chefe do Executivo para a concessão da renovação: nos termos do art.º 2.º do DL n.º 62/87/M, "podem ser ajustadas as obrigações da operadora e condições específicas conforme a mudança de tempo, novas exigências estabelecidas quanto ao regime geral para os trabalhadores da indústria de táxis e o aumento das necessidades dos clientes." Por isso, estabeleceram-se, no momento da renovação em 2001, as obrigações e condições que A devia observar, as quais se encontraram descritas no ofício n.º 123/conf./345/G.J.N/01 do que A foi notificado.

4.2 Refere-se nos pontos 63 a 70 da reclamação: *segundo a Companhia A, esta não está conformado, principalmente,*

com duas sugestões deduzidas pela DSAT, incluindo a criação de praças de táxis (zona de espera) e um táxi que preste exclusivamente serviço aos utilizadores de cadeira de rodas

Análise e contestações -

As sugestões de criação nas zonas fronteiriças de praças de táxis e de táxi que preste serviço exclusivamente aos utilizadores de cadeira de rodas não são exigidas na decisão da concessão de renovação por 18 meses, por a DSAT não ter chegado a um consenso com A (pelo que não se vê as mesmas na notificação feita pelo director). No entanto, as duas sugestões não são, como disse A, violadoras das leis e disposições no contrato de concessão.

Em primeiro lugar, uma das finalidades principais da concessão das licenças especiais de táxis é a prestação do serviço de táxis para os cidadãos nas áreas onde a sua disponibilidade se encontra difícil (incluindo as zonas fronteiriças e bairros antigos), não se violando, ao mesmo tempo, a cláusula 9 do contrato de concessão, segundo a qual "os táxis especiais não podem permanecer nas praças de táxis comuns", isso não significa que aqueles não podem estacionar nas praças de táxis ou zonas de espera exclusivamente criadas para ele; quanto à exigência dum táxi que preste serviço exclusivamente aos utilizadores de cadeira de rodas, esta considera que a finalidade da concessão das licenças inclui a prestação

do serviço de táxis às pessoas que tenham dificuldade em ter serviço de táxis comuns, pelo que deve prestar serviço de táxi às pessoas com deficiência utilizadores de cadeira de rodas, sendo este serviço diferente do serviço médico por visar facilitar a mobilidade pessoal das mesmas, que tem nada a ver com serviço médico, pelo que não pode chamar ambulância para a prestação do serviço.

Por isso, com base na necessidade do interesse público acima referido, não se violariam as respectivas leis ou disposições do contrato de concessão mesmo que sejam exigidas as condições de exploração acima referidas aquando das renovações em futuro.

4.3 Refere-se nos pontos 71 a 77 da reclamação: *segundo a Companhia A, mesmo que cumpra as outras condições de exploração estabelecidas pela DSAT, estas não são obrigatórias nem têm nada a ver com a matéria de renovação, devendo ser consideradas separadamente desta.*

Análise e contestações -

A finalidade principal da concessão de licenças especiais prevista no DL n.º 62/87/M é resolver a dificuldade em algumas áreas ou de algumas pessoas na disponibilidade do serviço de táxi, estabelecer, através dum regime de concessão de licenças mais flexível e independente do concurso público, condições específicas de exploração que imponha exigências mais estritas das obrigações da operadora. Ao longo do

desenvolvimento social, na concessão de renovação das licenças, deve o Chefe do Executivo realizar, ao abrigo do art.º 2.º do DL, ajustamentos relativamente às obrigações da operadora e condições de exploração, devendo, nomeadamente, reforçar o serviço de táxis nas áreas onde a disponibilidade de táxis encontra-se relativamente difícil, para realizar a finalidade legislativa do mesmo DL. Assim sendo, tais condições de exploração são os fundamentos dos quais depende a decisão dos órgãos da Administração relativa à renovação e ao período, mas não que, como referiu A, não têm nada a ver com a renovação ou devem ser separadamente consideradas. Uma vez separadas as condições de exploração da renovação das licenças, encontrar-se-ia a falta da força obrigatória para a operadora, da qual resulta a dificuldade de assegurar que este as observe.

5. Conclusão

5.1 Refere-se no ponto 78 da reclamação: *segundo a Companhia A, a decisão do Chefe do Executivo da concessão de renovação por 18 meses com as condições adicionais de exploração viola o princípio de legalidade previsto no artigo 3 do Código do Procedimento Administrativo, pelo que deve ser revogada. Consideram-se, assim, renovados o contrato de concessão e as 100 licenças especiais de táxis pelo período de 10 anos, em vigor até 7 de Agosto de 2021, e reconhece-se que, qualquer medida destinada a aperfeiçoamento do serviço de táxis deve ser*

considerada separadamente da renovação e não tem natureza contratual.

Análise e contestações -

Face ao exposto, não o DL n.º 62/87/M nem o contrato de concessão atribui à concessionária o direito à renovação, automática e sucessiva, das 100 licenças especiais de táxis por 10 anos, pelo contrário, decorrido o período do contrato original, a renovação desta licença administrativa trata-se duma decisão feita pelo Chefe do Executivo com base no interesse público, ao abrigo da lei e no uso da competência dos órgãos públicos. Em relação ao período das licenças renovadas, este não é especificamente fixado no DL acima referida nem no contrato de concessão, pelo que cabe ao Chefe do Executivo a determinação daquele tendo em conta o interesse público relativo à concessão das licenças. Ao longo do desenvolvimento social, na concessão de renovação das licenças, deve o Chefe do Executivo realizar, ao abrigo do art.º 2.º do DL, ajustamentos relativamente às obrigações da operadora e condições de exploração, devendo, nomeadamente, reforçar o serviço de táxis nas áreas onde a disponibilidade de táxis encontra-se relativamente difícil, para realizar a finalidade legislativa do mesmo DL. Assim sendo, tais condições de exploração são os fundamentos dos quais depende a decisão dos órgãos da Administração relativa à renovação, não podendo as mesmas ser consideradas

separadamente.

No entanto, dado que a DSAT e a Companhia A não chegaram a um consenso relativamente a algumas condições, estando esta de acordo com apenas parte das medidas destinadas a melhorar serviço, e que as necessidades comunitárias do serviço de Rádio-Táxi ainda estão fortes, o Chefe do Executivo decidiu renovar as licenças por 18 meses, baseando-se nos fundamentos legais e adequados.

Nestes termos, o Chefe do Executivo decide rejeitar a reclamação e manter a decisão por ele proferida em 19 de Agosto de 2011 (notificada a Companhia A desta decisão através do ofício n.º 1106670/2008/DGT/2011).

Nos termos do artigo 151, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo, a reclamação não suspende nem interrompe os prazos de recurso; nos termos do artigo 148, n.º 2 do mesmo Código, não é possível reclamar de acto que decida anterior reclamação.

Com os melhores cumprimentos

Director substituto
(Ass. Vide o original)
Chiang Ngoc Vai (鄭岳威)

IV - FUNDAMENTOS

1. Questões a conhecer:

Basicamente,

- Da ilegalidade da decisão recorrida quanto ao prazo:
- Da ilegalidade quanto às condições adicionais.

2. Pretende a recorrente convencer de uma renovação automática das 100 (cem) licenças especiais de táxis por novo prazo de 10 (dez) anos, dizendo que em 07.08.1991 foi assinado entre a Administração do Território de Macau e a ora recorrente o Contrato de Concessão, ao abrigo do disposto no DL 62/87/M, contrato esse que na Cláusula 2.^a estipula que o prazo inicial da concessão das 100 (cem) licenças especiais de táxis é de "10 (dez) anos" e que é renovável "*mediante manifestação escrita por parte do concessionário do interesse na respectiva renovação*" com a antecedência de 6 (seis) meses.

De resto, trata-se da consagração do disposto no art. 2.º, al. a), do referido DL 62/87/M, onde o legislador estabeleceu que as 100 (cem) licenças especiais de táxis são "*sucessivamente renováveis*".

Tal benefício, em sua opinião, justificar-se-ia na medida em que,

tratando-se de uma concessão nova ao abrigo de uma lei especial com regras mais gravosas para a concessionária e cuja viabilidade económico-financeira se desconhecia, terão sido estabelecidas em benefício da concessionária.

Visto até o avultado investimento que era necessário fazer.

Já o prazo de aviso prévio seria estabelecido a favor o Governo da RAEM a fim de se poder preparar para a eventualidade de a concessionária não pretender continuar a prestar o serviço.

Daqui retira que a concessão das 100 (cem) licenças especiais de táxis - vulgarmente conhecidos por "táxis amarelos" - é tendencialmente definitiva, salvo se outra for a vontade da concessionária, a não ser que os alvarás sejam cancelados pela RAEM nos termos da Cláusula 13.^a do Contrato de Concessão e/ou do art. 17.º do Regulamento de Táxis, de resto, à semelhança do que acontece com os demais táxis normais vulgarmente conhecidos por "táxis pretos".

Tal renovação traduzir-se-ia num direito potestativo de renovar as 100 (cem) licenças especiais de táxis, em cada período de 10 (dez) anos e após avaliar a viabilidade económico-financeira de continuar em actividade.

Por outro lado, o regime dos táxis seria diferente do regime legal em vigor para as restantes concessões de serviços públicos, sendo que a Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, estabelece expressamente que as concessões de obras públicas e serviços públicos são atribuídas por prazo certo.

E justifica, concretizando cláusulas específicas e concretas que

foram negociadas para a renovação das licenças de outros transportes públicos.

Assim, conclui, à exceção do direito de cancelamento do alvará nos termos previstos na Cláusula 13.^a do Contrato de Concessão e do art. 17.º do Regulamento dos Táxis, a RAEM não tem direito de modificar as condições ou extinguir os referidos alvarás de táxis.

Terá sido dentro deste entendimento que, em 2001, a Câmara Municipal de Macau Provisória - a entidade anteriormente responsável por esta matéria confirmou a renovação das 100 (cem) licenças especiais de táxis precisamente por igual período de 10 (dez) anos, e sem quaisquer condições adicionais.

O sentido da expressão "sucessivamente renováveis" constante do art. 2.º, al. a), do DL 62/87/M só pode ser interpretado precisamente no sentido de a renovação ser por um período igual ao estabelecido inicialmente, ou seja, pelo mesmo período de 10 (dez) anos conforme foi estabelecido na Cláusula 2.^a, n.º 1, do Contrato de Concessão.

E reforça a sua argumentação, colando o regime dos táxis amarelos ao dos táxis pretos, concretizando com situações semelhantes.

3. *Quid juris?*

Reserva que desde logo nos assalta reside em aderir acriticamente à tese da recorrente, segundo a qual a dita concessão de exploração de táxis podia ser eternizada se essa fosse a vontade da concessionária.

O que não deixaria de ferir os princípios gerais que devem reger as concessões que se verificam *quando a pessoa jurídica de direito público transfere temporariamente para uma entidade privada o exercício dos direitos exclusivos de exploração do serviço público, passando este a correr por conta e risco do concessionário.*³

Esta característica temporal perpassa pelo regime das concessões e pode dizer-se que é ínsita à sua natureza. Como assinala Freitas do Amaral, *característica idiossincrática da concessão de serviços públicos é, no entanto, a atribuição ao concessionário da competência, por certo período de tempo, da gestão do serviço público concedido.*⁴

Ou como diz Fernanda Maçãs, *na concessão de serviço público, o Estado confere temporariamente, a uma entidade privada, os poderes bastantes para explorar um serviço público, sob fiscalização do concedente, durante o prazo estipulado, incluindo os investimentos necessários para a sua manutenção.*⁵

³ - Marcello Caetano, Princípios Fundamentais de Direito administrativo, 1977, 294. Vd. ainda Man.

Dto Adm., II, 1972, 1075

⁴ - Curso de Dto Adm. II, Aledina, 2002, 541

⁵ - Estudos de Contratação Pública, I, Coimbra editora, 2008379

Uma outra nota que se assinala desde já é que a douta alegação da recorrente parte de uma base errada, pelo menos na sua enunciação, e não havia necessidade disso, enquanto afirma peremptoriamente que a lei no art. 2.º, al. a), do referido DL 62/87/M, onde o legislador estabeleceu que as 100 (cem) licenças especiais de táxis são "*sucessivamente renováveis*", omitindo que a lei prevê tão somente um *poder ser* que é muito diferente do *ser*.

Mas deixemos por ora estas primeiras reservas.

4. Analisemos o regime do transporte público dos *táxis*.

Importa indagar se a recorrente tem razão quando pretende que o regime dos táxis amarelos seja o mesmo dos táxis pretos.

O transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer - vulgarmente apelidados de *táxis*, - foi inicialmente regulado através do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho.

Tal regime jurídico - à semelhança do que consta actualmente da Portaria n.º 366/99/M, de 16 de Outubro, que aprovou o Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer, ou Táxis, também designado por Regulamento de Táxis, e que revogou o Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho -, estabelecia os termos e condições dos serviços que integravam e integram a indústria do transporte de passageiros em táxis.

Verificou-se, no entanto, que o serviço prestado pelos táxis ao abrigo do Diploma Legislativo n.º 6/74, de 26 de Junho, nem sempre correspondia às solicitações dos utentes, visando-se a possibilidade de a entidade concedente poder ser mais exigente quanto às obrigações dos beneficiários (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro).

Foi neste contexto que surgiram os "táxis amarelos", por contraposição com os "táxis pretos" que existiam desde muito antes, por despacho datado de 2.5.1989, sua Excelência o Governador de Macau concedeu à ora Recorrente 100 licenças especiais de táxis ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro.

Tal diploma estabeleceu que, em casos em que o interesse público especialmente o aconselhasse, o *Governador* poderia conceder licenças especiais para a exploração de táxis, independentemente de hasta pública.

Mais se consagrou no Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, que tais licenças especiais de táxis podiam estabelecer as condições da respectiva exploração, devendo impreterivelmente ser cumpridas as enumeradas no art. 2.º do diploma, a saber:

- a) *As licenças deviam ser concedidas por um período inicial fixo, podendo ser sucessivamente renovadas;*
- b) *Era obrigatório o funcionamento de um sistema de comunicação por rádio-telefone, a instalar em cada um dos veículos, ligado a uma central;*

c) *Os táxis deveriam ter cor diferente dos comuns, permitindo a sua fácil identificação; e*

d) *Os alvarás concedidos poderiam ser explorados por entidade diversa do respectivo titular, não podendo, contudo, ser transaccionados antes de transcorrido certo período de tempo sobre o seu início de vigência.*

5. É assim que surge **o contrato celebrado entre a Administração e a recorrente.**

Qual a natureza desse contrato?

A entidade recorrida pretende que não obstante o *nomen juris* do mesmo, não se está perante um contrato de concessão. As concessões dos serviços públicos seriam por prazo certo, não havendo lugar, em princípio, a renovação automática dessas concessões (cfr. artigos 41º e 42º da petição de recurso).

No entendimento da entidade recorrida não estaria em causa um **serviço público** mas tão só uma actividade regulada com uma imediata utilidade pública, i.e., uma actividade da qual a comunidade pode beneficiar directamente e que visa satisfazer as necessidades colectivas da população.

Assim, o regime aplicável à concessão de licenças administrativas especiais para a actividade de exploração especial do transporte de passageiros em automóveis ligeiros não poderia ser objecto de comparação com o regime previsto na Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, sendo

despropositadas as considerações tecidas pela recorrente nos artigos 39.º a 59.º da petição de recurso.

Efectivamente, em 13/5/1989 foi celebrado entre o então Território de Macau e os Senhores Cheang Kin Meng e Cheang Kin Seng, na qualidade de futuros sócios da sociedade a constituir denominada "A Lda"., um Contrato-Promessa/Termo de Compromisso, através do qual o então Leal Senado de Macau se comprometeu a sujeitar as 100 licenças especiais de exploração de táxis equipados com rádio, a conceder à sociedade que viesse a ser constituída para o efeito, ao cumprimento dos termos e condições ali expressamente previstos.

O respectivo contrato definitivo, que foi designado como "Contrato de Concessão", veio a ser celebrado em 7/8/1991, constando de um clausulado que reproduz, quase *ipsis verbis*, o teor do Contrato-Promessa/Termo de Compromisso de 13/5/89.

O regime jurídico na qualificação de um determinado contrato deve atender aos seus elementos essenciais, nomeadamente às suas cláusulas contratuais, bem como ao contexto em que foi outorgado e às razões que presidiram à sua outorga e não pura e simplesmente ao seu *nomen iuris*, donde a não menção de serviço público não assumir qualquer relevância.

6. Atentemos nas disposições da Lei 3/90/M, de 14 de Maio **pertinentes aos serviços públicos.**

Nos termos do disposto no art. 5º (Outorga das concessões),

"1. A outorga de concessões de obras públicas e de serviços públicos deve ser precedida de concurso público.

2. Em casos de manifesto interesse para o Território, nomeadamente quando a execução da obra ou da exploração do serviço exija a associação com entidades com especiais qualificações técnicas, a concessão pode ser atribuída por ajuste directo.

3. É reservado ao concedente o direito de declarar sem efeito o concurso ou de não adjudicar a concessão a qualquer dos concorrentes após a sua abertura, atendendo a razões de interesse público."

Nos termos do disposto no art. 6º (Formalidades da outorga),

"As concessões de obras públicas e de serviços públicos são atribuídas por contrato, titulado por escritura pública."

Nos termos do disposto no art. 14º (Trespasse e subconcessão)

"As concessões de obras públicas e de serviços públicos podem ser total ou parcialmente trespasadas ou subconcedidas, quando previstas e nas condições estabelecidas nos respectivos contratos."

Nos termos do disposto no art. 24º (Publicação)

"Devem ser publicados no Boletim Oficial os seguintes actos:

- a) As decisões de abertura de concursos públicos ou de dispensa da sua realização;*
- b) As decisões de declarar sem efeito os concursos públicos abertos ou de não adjudicar a concessão aos concorrentes;*
- c) Os contratos de concessão;*

d) As decisões que impliquem qualquer das situações previstas nos Artigos 17º, 18º, 20º, e 21º [respectivamente, o sequestro, a rescisão, o resgate e a rescisão por razões de interesse público]"

7. Sobre esta matéria importará apreciar se se trata de **serviço público**.

Foi proferido um despacho que corporiza um acto administrativo autorizando a celebração de um contrato de exploração de transporte marítimo sem concurso público, isto, independentemente da natureza do serviço ou actividade de exploração de um segmento dos transportes terrestres.

Só que importa não esquecer ou desvalorizar o DL n.º 64/84/M, de 30 de Junho, que estabelece claramente tal natureza de serviço público:

“Artigo 1.º - 1. É da competência do Governador a concessão de serviços públicos com interesse para todo o Território.

2. Os serviços de transportes públicos, de água e de electricidade passam a ter âmbito territorial, considerando-se as respectivas concessões abrangidas pelo disposto no n.º 1.

3. Nos casos previstos nos números anteriores, será sempre assegurada a consulta e participação das câmaras municipais interessadas.

Art. 2.º O Governador definirá as bases gerais do regime de concessão de serviços públicos e regulamentará as concessões dos serviços referidos no n.º 2 do artigo anterior.”

(Realçado nosso; Leia-se *Chefe do Executivo*, onde está *Governador*, *ex vi.* n.º 4 do Anexo IV da lei da Reunificação, 1/99, de 20 de Dez.)

Será que a letra da lei, aqui tão sucinta e parca em palavras, não quer exactamente dizer, sem qualquer restrição, que os serviços de transportes públicos, sem distinção, integram o conceito de serviços públicos?

E ainda que a lei o não dissesse claramente, essa natureza de serviço público não deixaria de se extrair do cotejo da noção do que seja uma concessão de serviço público, tal como decorre do art. 2º, b) da Lei 3/90/M, de 14/5 - "*a transferência para outrem do poder de, em exclusivo, explorar, por sua conta e risco, os meios adequados à satisfação de uma necessidade pública individualmente sentida*" - como da especial relevância dada ao transporte de táxis, como da referência e matriz que o próprio contrato faz ao *interesse público* prosseguido e que lhe subjaz na cláusula 1ª, conforme artigo 2º do DL 62/97/M, de 21 de Set.

O serviço público é a actividade desenvolvida, criada ou permitida por lei, destinada à prestação de utilidades concretas aos indivíduos, propondo-se satisfazer uma necessidade colectiva individualmente sentida⁶ e o sentido de exclusividade que a lei refere não afasta a existência de diversos concessionários de serviços públicos, abstractamente considerados, tal como ocorre noutros domínios.

Para além de que mal se compreenderia que o transporte de táxis, até

⁶ - Marcello Caetano, Man. Dto Adm., II, 9ª ed., 1043

em termos estratégicos e geográficos tivesse uma posição subalternizada em relação aos outros transportes terrestres, para mais numa sociedade aberta ao Exterior e ao turismo como é Macau.

No caso, deparamo-nos com a autorização de uma concessão de exploração de um serviço de transporte terrestre público de passageiros, de aluguer, onde não só releva um interesse público que emana de uma necessidade colectiva, individualmente sentida, como é o direito à locomoção no seio da RAEM, mas ainda a contemplação de uma necessidade vital que assume uma natureza económica e estratégica vital.

Nem sequer o argumento da *exclusividade* que se poderia extrair da al. b) do art. 2º da Lei 3/90/M, de 14 de Maio obsta a tal configuração, pois que tal não significa exploração monopolista, exploração por um único operador. Caberá ainda no conceito a exploração por número limitado de operadores. Esses deterão a exploração em exclusivo, isto é, vedada a outros pretendentes ou a uma generalidade de operadores económicos que se habilitem à exploração de um dado negócio.

Tanto bastaria para calar esse argumento que, desde a primeira hora, se invoca para tentar reduzir ou tirar sentido àquilo que a lei diz clara e expressamente sem margem para qualquer interpretação restritiva.

8. No entanto não nos furtaremos a ir mais além.

Vista a evolução moderna das concessões dos serviços públicos, não

deve deixar de se ter tal exclusividade como reportada ao serviço concretamente explorado e não já ao seu âmbito abstracto, sob pena de não haver mais serviço público ou ele não estar mais sujeito a qualquer regulação jurídica.

A ideia de que o Estado deveria assegurar e prestar directamente aos seus cidadãos um determinado conjunto de serviços surgiu da constatação de que o funcionamento das regras de mercado, em determinados sectores, provocava algumas distorções sociais indesejáveis.

E a forma de prestação desses serviços tem evoluído bastante, até na sua própria designação, assumindo a de *serviços de interesse geral* nalguns ordenamentos⁷, com mais ou menos privatização, com mais ou menos regulação, mas não esquecendo o escopo que esteve na sua génese, atribuindo a responsabilidade última, ainda que não por prestação directa, à Administração.

Ora essa evolução, por onde passa uma abertura à concorrência do mercado, obrigaria sempre a uma interpretação actualista da redacção alusiva à exclusividade da exploração, se ligada à exploração monopolista.

Longe vão os tempos da exclusividade monopolista dos serviços públicos.⁸

⁷ - Assim na UE, vd. <http://www.europarl.eu.int>

⁸ - Maria Glória Ferreira Pinto, *Polis*, 5º, 727

9. Da concessões administrativas

Mas antes de se entrar ainda na situação concreta, terá interesse enquadrar as diferentes técnicas de ordenação administrativa, estabelecendo a diferença entre o que seja uma autorização e uma concessão administrativa.

No fundo, a recorrente parece defender a aplicação de uma situação de mera autorização, tal como em relação aos táxis pretos, apartando-se de uma situação típica de uma concessão.

Como nota David Blanquer,⁹ “tal como sucede com a noção de serviço público, ou com muitos outros conceitos teóricos do mundo do Direito, não é uniforme a Doutrina sobre as características de cada um desses títulos habilitantes; alguns autores fixam-se em certos aspectos e outros destacam outras características distintivas das autorizações e das concessões.”

Depois de enquadrar a evolução histórica e dogmática dos conceitos, realça que as concessões se referem em princípio, a actividades públicas, enquanto a autorização respeita à actividade privada; a eficácia daquelas é tendencialmente constitutiva, enquanto a destas é declarativa; a discricionarietà caracteriza as primeiras, enquanto a regulação as segundas; a outorga, ali, passa pela competitividade, nomeadamente concursal, enquanto, aqui, é directa; o controle na concessão é continuado, já na autorização é pontual; o número é limitade naquelas, enquanto nestas é aberto.

Mas adianta ainda o autor que “sucede na actualidade essas notas

⁹ - Derecho Administrativo, 2º, Valencia, 2010, 527 e segs (tradução livre)

diferenciadoras das autorizações e das concessões se diluíram na prática (...). Hoje em dia já não é possível traçar com absoluto rigor técnico a fronteira conceptual que as diferencie. Por exemplo, o táxi é um serviço público que se exerce em virtude de uma licença, com a particularidade de que não há um número ilimitado de autorizações para a mesma localidade; ainda que se trate de uma licença, não há um direito à sua outorga. Não basta reunir os requisitos legal e estatutariamente estabelecidos para obter a correspondente autorização e daí que os cidadãos não tenham um direito subjectivo para reclamar uma licença de táxi”

Para destacar ainda que “uma das notas distintivas entre essas duas figuras se relaciona com o interesse geral. Enquanto as concessões se formam como resultado de uma valoração positiva da actividade privada para a satisfação do interesse geral, as autorizações implicam um juízo meramente negativo, no sentido de que a actividade privada não é lesiva do interesse geral”

10. À guisa de conclusão sobre a natureza desta concessão...

Posto isto, está estabelecida a bitola que nos regerá na dilucidação da questão submetida a juízo, evidenciando-se, no caso em presença, a necessidade de dar resposta a um interesse geral que a Administração não pode deixar de prosseguir com este serviço público concreto, o que se mostra, desde logo, incompatível com uma interpretação sufragista da tese da recorrente no sentido de uma renovação automática.

Limitação que muito mais se evidencia nesta concessão colectiva, ao

contrário do que pode acontecer no caso das autorizações subjectivas de táxis individuais, podendo a lei estabelecer aí a liberdade ou não de transmissão, sujeitando-a a eventual controle administrativo.¹⁰

Concluindo-se, como flui do que se vem dizendo, de que estamos perante um serviço público daí não resulta, no entanto, que se acolha a tese da renovação automática das concessões como uma decorrência do regime da Lei n.º 3/90/M. Daqui não resulta em parte alguma a obrigatoriedade de renovação, antes se estabelece no artigo 4º, n.º 1 que o devem ser por prazo certo, o que não obsta a que possam ser renovadas ou prorrogadas, como em relação a esta situação se prevê expressamente no artigo 23º, e).

Não se pode retirar do facto de a lei prever a possibilidade de uma renovação do contrato um afastamento do regime das concessões dos serviços públicos, não se vendo razão para que essa cláusula não possa ser aposta em qualquer contrato, para mais em termos facultativos, como é o caso, criando-se a possibilidade de o concessionário em continuar com a exploração do serviço, devendo manifestar antecipadamente essa vontade, sem que se lhe atribua um poder potestativo, e um poder que não deixará de ser discricionário para o concedente se estiver interessado na renovação.

Esta interpretação, a que melhor se compagina com a compreensão do regime, face às formas de extinção dos contratos de concessão. Extinguem-se as concessões, como estabelece o art. 19º pelo *decurso do prazo, acordo entre o concedente e o concessionário, resgate, rescisão por razões de*

¹⁰ - cfr. autor e ob. acima cit., 532

interesse público. Prevendo estas duas últimas situações extinções antes do prazo, ainda que com estabelecimento de uma indemnização, por maioria de razão se aceita que o concedente não pretenda renovar, ainda que o contrato preveja essa possibilidade, sem indemnização, está claro.

Dir-se-á que, nesse caso, não havia interesse em estabelecer uma cláusula dessa natureza; não assim, pois que se sobrevier uma renovação, dispensa-se um conjunto de procedimentos que deverá estar na génese da celebração de um novo contrato, nisso podendo ter interesse, tanto o concedente como o concessionário.

11. Descendo ao caso concreto

É, pois, inquestionável que o regime das licenças de táxis conferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, tem natureza especial e não pode ser comparado ou confundido com o regime comum a que se encontram adstritos os "táxis pretos", ficando bem patentes as diferenças, seja em função do prazo inicial, seja de renovação não automática e condicional decorrente de uma possibilidade e já não de uma certeza, seja da cor, do regime de adjudicação e de transmissão, dos equipamentos.

Há aí um nítido propósito de, em relação a um segmento da frota de táxis, o Governo poder intervir mais facilmente, colmatando as necessidades sentidas e por essa forma prosseguir o interesse geral.

Evidencia-se assim na concessão ou atribuição de uma licença

especial de táxi, como é a dos táxis amarelos, não o mero interesse de um particular em prosseguir essa actividade, mas sim o interesse público de permitir aos particulares a prossecução dessa actividade, para fazer adequadamente face às necessidades da população.

Cabe, por isso, exclusivamente à Administração decidir se pretende e se faz sentido conferir licenças especiais de táxi, cabendo-lhe igualmente estabelecer as respectivas condições de exploração e renovação, tão exigentes quanto a Administração entenda necessárias a cada momento, em consonância e consequência da evolução do interesse público.

Donde carecer de todo o sentido pretender que uma licença especial, conferida ao abrigo de interesses e necessidades específicas, possa ser concedida *ad eternum* e sem poder ser sujeita a revisão das respectivas condições.

Onde ficaria a função reguladora da Administração no âmbito das concessões?

Teria a Administração, como se questiona a entidade recorrida, de permanecer vinculada por um acto administrativo especial que já não cumpria os seus propósitos, sem sequer poder adequá-lo à mudança dos tempos?

12. De uma pretensa auto vinculação renovatória

Como é evidente nunca o então Leal Senado se obrigou a renovar as

licenças concedidas findo o respectivo prazo de validade.

Aliás, em parte alguma do citado Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, ou da Cláusula 2.º do "Contrato de Concessão" de 7.8.1991, se estabeleceu que a renovação das licenças era obrigatória ou que o período de renovação deveria ser igual ao termo inicial.

Pelo contrário, a al. a) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, determina que as licenças **podem** ser renovadas sucessivamente, ficando ao critério de qualquer das partes a faculdade de renovar, devendo aferir-se a faculdade conferida à Administração em função do interesse público que ditou a concessão do referido serviço público, pois se a concessão de licenças especiais de táxis implica a existência de um interesse público que o aconselhe, também a renovação de tais licenças será condicionada a essa mesma verificação.

Se assim não fosse, que sentido faria condicionar a concessão de licenças especiais à verificação de um interesse público especial, como dita a lei?

Acresce que a manifestação da vontade de renovar a licença por parte da recorrente dá resposta a uma exigência que permite à Administração aferir se há ou não interesse nessa renovação e, conseqüentemente, se é ou não necessário tomar decisão em conformidade.

À luz do princípio da prossecução do interesse público e da necessidade da adequação da actuação da Administração à constante evolução

deste, não é admissível que licenças especiais concedidas para colmatar necessidades específicas da população se renovem, *ad eternum*, nas mesmas condições e prazo por que foram inicialmente concedidas, sem que haja qualquer análise ou intervenção da Administração.

13. O passado

Nem se diga que foi isso que aconteceu em 2001, como pretende a recorrente.

Tal como resulta do PA, nessa altura, perante a vontade de renovação da concessionária, em relação às ditas 100 licenças especiais de táxis que lhe tinham sido concedidas em 1989, a Câmara Municipal de Macau Provisória procedeu à análise do respectivo pedido e, após emissão do Parecer n.º 83/FC/GSAJ/2001, de 23/08/2001, foi objecto de Despacho do Chefe do Executivo (cfr. cópia de Despacho de fls. 29 do processo instrutor), proferido em 23.8.2001, e notificado à recorrente através do Ofício n.º 123/Conf/345/G.J.N./01, de 31/08/2001, no qual foram reproduzidas as novas condições de exploração (cfr. cópia do referido Ofício a fls. 33 a 38 do processo instrutor), observando-se deste modo que não se operou uma renovação automática nas mesmas condições.

Apesar do alegado pela recorrente, já em 2001 a renovação das 100 licenças especiais de táxis foi sujeita a condições diferentes e mais exigentes.

Condições essas que respeitavam ao cumprimento do Regulamento

de Táxis aprovado pela Portaria n.º 366/99/M, de 16 de Outubro e à implementação de planos de formação dos seus trabalhadores que incidissem na aprendizagem de línguas, uma vez que se continuava a verificar dificuldade na comunicação entre utentes e condutores e que a ora recorrente não deixou de aceitar.

A recorrente não terá, pois, deixado de aceitar a renovação apenas das 100 licenças especiais de táxis nos exactos termos do Despacho do Chefe do Executivo, despacho esse que vai conformar uma renovação do contrato, com algumas modificações, não se podendo sustentar, a partir daí, que o contrato inicial de 1991 se mantém inalterado porque não expressamente denunciado.

Conforma-se, aquando da primeira renovação, uma nova relação jurídico-administrativa regida, não só pelas cláusulas contrato inicial que se mantém, mas ainda pelas cláusulas e condições acordadas em 2001.

Nada de mais linear, assim acontecendo nos termos gerais e obrigacionais, sempre que se verifica a renovação de um determinado contrato em que se modifiquem algumas das cláusulas anteriores, traduzindo-se a renovação no “refazer de um negócio jurídico que as partes antes haviam celebrado, concluindo sobre o seu objecto um novo negócio destinado a absorver o conteúdo daquele e a substituí-lo para o futuro.”¹¹

Assim se conclui que a previsão da necessidade de manifestação

¹¹ - Rui Alarcão, *A Confirmação*, 1º, 107

prévia da vontade de renovação das 100 licenças especiais de táxis por parte da recorrente não equivale à consagração de um putativo direito de renovação automática.

14. Das condições e da renovação ora posta em crise

Da posição acima assumida quanto ao poder de a Administração não renovar a referida concessão se retira que perde valor a discussão em torno das negociações encetadas aquando do termo da última renovação e concernentes a alguns condicionamentos que a Administração pretendia introduzir - sobre a qual em grande parte incidiu a prova produzida -, condicionamentos esses que a recorrente considera insuportáveis e economicamente redutores de uma exploração viável.

Na verdade, por a Administração considerar que, desde 1991, as necessidades da população haviam mudado, sem que o serviço de táxis tivesse sido adequado em conformidade, resultou, da análise da DSAT, ser necessário adequar as condições concretas da exploração das 100 licenças especiais de táxis da recorrente às actuais necessidades da população da RAEM, necessidades essas que, em boa verdade, e tal como demonstrado ficou, já sido contempladas pela própria recorrente no seu "Plano Operacional" para 2012 - cfr. doc. 4 junto à petição de recurso.

Os pontos de desacordo incidiam essencialmente sobre a implementação de praças de táxis para os "táxis amarelos" nas zonas

periféricas de Macau e a implementação de um transporte exclusivo de deficientes motores que se desloquem em cadeiras de rodas - exigir-se-ia aqui, não o mero transporte da cadeira de rodas, mas sim a disponibilização de um transporte especial que permitisse elevar a cadeira de rodas e transportá-la com o doente no próprio veículo.

A DSAT formulou, então, face ao impasse, proposta de decisão no sentido de tais licenças serem renovadas, pelo período de apenas 18 (dezoito) meses, de modo a permitir prolongar o período de negociações com a Recorrente sem pôr em causa a estabilidade dos serviços especiais de táxi - cfr. Parecer e decisão a fls. 13-19 do processo instrutor.

Foi neste circunstancialismo e impasse que, através do Ofício n.º 1602/DGT/2011, de 22/7/2011, a DSAT notificou a recorrente da sua intenção de renovar as referidas 100 licenças especiais de táxis pelo prazo de 18 (dezoito) meses, as quais ficariam sujeitas, nesse período, às condições adicionais constantes do respectivo anexo - cfr. cópia de ofício a fls. 50 e 51 do processo instrutor.

15. Insurge-se a recorrente desse despacho de renovação acentuando a sua oposição contra o **prazo de renovação** da concessão das 100 licenças especiais de táxis e contra a imposição de novas condições pelo despacho recorrido.

Não se acompanha o que diz a entidade recorrida que *também a alteração de um prazo de validade se contém no poder de modificação unilateral da Administração, "porque se deixa intocado o objecto dos respectivos contratos, incidindo apenas sobre as prestações em que se desdobra"* se com tal afirmação pretende defender a modificabilidade de um contrato livremente acordado, impondo unilateralmente cláusulas à outra parte, sem base contratual que o permita, na vigência de um dado contrato mesmo que administrativo.

O que acontece, face a quanto se vem dizendo, é que se a Administração pode não renovar, nada impede que renove por menos tempo, cabendo à concessionária aceitar ou não esse prazo e termos da renovação.

Compreende-se e resulta dos autos e da prova produzida que essa renovação curta resultou de forma a enquadrar, por um lado, a continuação da actividade de exploração dos referidos táxis, cuja cessação poderia reverter em desbenefício, se não em prejuízo público, por outro, ao mesmo tempo, criavam-se as condições para renegociar os pontos em discussão.

Aliás, se assim não fosse, estaria aberta a porta para a concessionária forçar a uma renovação, que teria de ser por igual período, na sua concepção, bastando-lhe não encerrar uma dada negociação tendente à introdução de melhoria do serviço e adequação ao interesse público no fim do prazo da concessão, vendo-se a Administração forçada a renovar por igual período, sob pena de se criar um vazio na exploração desse serviço face à

inconclusão das negociações com a concessionária no terreno e impossibilidade de em termos razoáveis abrir o serviço à exploração da concorrência.

Este o entendimento que não deixa de se compaginar como os termos do referido diploma que aprovou a concessão, possibilidade da sua renovação e respectivos termos.

16. No que respeita à **alteração das condições** imposta pelo despacho recorrido, cumpre referir que a Administração é livre de estabelecer, dentro dos limites impostos pela lei e os decorrentes do interesse público, as condições que entender por convenientes para o exercício da actividade licenciada, mais ainda quando está em causa a concessão de licenças que, *ab initio*, são consagradas na legislação vigente como "especiais" e se destinam a permitir que *"em casos específicos a entidade concedente possa ser mais exigente quanto às obrigações a que ficam sujeitos os beneficiários do direito de exploração"*.

Note-se que não está em causa uma modificação das condições negociadas ou a mudança das regras a meio do jogo, mas tão somente uma negociação tendente a uma renovação do contrato.

O que pode acontecer é que a concessionária não se entenda com a Administração ou não aceite operar sob determinadas condições e sob um prazo curto, mas essa é outra questão, não podendo essa discordância

pretextar a anulabilidade de um acto que está na disponibilidade da entidade recorrida.

A partir do termo do prazo da renovação que se esgotou não mais pode a recorrente arrogar-se um direito decorrente de um contrato que, se não renovado, se extinguirá.

Não faz assim sentido falar em modificação de um contrato ou na modificação do seu equilíbrio financeiro.

Como não faz sentido discutir, perante o que se vem dizendo, a pretensa irrazoabilidade das condições adicionais pretendidas pela Administração

17. Não aplicabilidade das condições objecto de negociação

Não sem que se diga que não foram incluídas no âmbito das modificações impostas pelo acto recorrido e que neste momento rege a actividade da recorrente quaisquer condições respeitantes à instalação de praças de táxis especiais em zonas periféricas de Macau ou à afectação de veículos especificadamente destinados a deficientes motores - cfr. cópia do referido ofício a fls. 68 a 72 do processo instrutor. O que se trata é de pontos que foram objecto das negociações em curso

É neste enquadramento que não se analisará aqui da bondade, justeza ou equilíbrio das pretensões colocadas em cima da mesa quanto a uma pretensão de um serviço de táxis em zonas periféricas ou zonas históricas ou

da introdução de veículos especiais de transporte de deficientes.

Em todo o caso não se deixa de observar que o objectivo principal da concessão de licenças especiais ao abrigo do Decreto Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, é o de resolver a dificuldade que as pessoas sentem em "apanhar um táxi", procurando-se por essa via dar resposta a uma necessidade sentida pela comunidade e a que o Governo procura dar resposta, não se vendo que seja ilegítima tal pretensão.

18. Dos alegados prejuízos

Alega a recorrente que caso as 100 licenças especiais de táxis não venham a ser renovadas por período superior a 18 meses sofrerá avultados prejuízos, na ordem das 15 milhões de patacas, o que afectará significativamente o seu equilíbrio financeiro.

Mas na linha do que se vem dizendo esta alegação mostra-se irrelevante pela razão simples de que a Administração não estava obrigada a renovar.

Por regra será em função do prazo da concessão que se afere a possibilidade de rentabilidade na exploração da actividade concessionada.

Assim se compreende que o legislador tenha consagrado na al. a) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, que o período inicial das licenças era fixo, i.e., de modo a que se assegurasse que o beneficiário de

uma licença de exploração dispunha de um prazo inicial razoável e inalterável que permitisse o reembolso do seu investimento, isto, independentemente da possibilidade de renovação.

A possibilidade de encurtamento do prazo de uma renovação resulta do facto de que nada a impede, havendo acordo e partindo do princípio de que se lhe pode pôr termo, nada impedirá que ela se estenda por um outro prazo que venha a ser determinado.

Mas não se deixa de anotar, neste capítulo da sustentabilidade económica da exploração em causa que, tal como a entidade recorrida anota, se asseguram os interesses económico-financeiros da recorrente por outros meios, ao permitir-se-lhe, nos termos do n.º 1 da Cláusula 12.º do n.º 1 do "Contrato de Concessão" de 7/8/1991 e do Ponto 15 do Ofício n.º 123/Conf./345/G.J.N./01, de 31/08/2001, caso a recorrente tenha dificuldades económicas ou financeiras, poderá requerer a transformação das licenças especiais de que é titular em licenças normais.

19. Da violação dos princípios gerais do procedimento administrativo - princípios da igualdade, da proporcionalidade e da justiça

Alega a recorrente que a renovação das 100 licenças especiais de táxis por 18 meses e a sujeição daquela a condições de exploração adicionais viola os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da

protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade e proporcionalidade, da justiça e imparcialidade e, ainda, o princípio da boa-fé, ínsitos nos art. 3.º, 4.º, 5.º, 7.º e 8.º, todos do CPA.

Ainda aqui, face à posição acima perfilhada, a postura da Administração decorre da exacta observância de quanto foi contratualizado, não se vendo em que medida se verifique tal violação, pois que nem o Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, nem o "Contrato de Concessão" de 7/8/1991 conferem à recorrente o direito à renovação automática de tais 100 licenças especiais de táxi.

Não se observa que nas negociações tendentes a uma eventual renovação ou em relação à renovação de 18 meses o interesse público, através da melhoria do serviço, deixe ter sido perseguido.

O poder conferido à entidade recorrida não foi usado para a satisfação de interesse ou fim diferente daquele que a lei queria ver prosseguido quando lhe conferiu essa competência, antes pelo contrário, o que contrariaria o interesse público era conceder uma renovação por mais 10 anos, sem implementar medidas que colmatem a insuficiência e inadequação do serviço face às novas necessidades da população.

O acto recorrido não viola os **princípios da igualdade, da proporcionalidade e da justiça** e não padece de qualquer desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, importando acentuar, como já se acentuou, que estamos perante a concessão de uma licença especial de táxis, donde ser despropositado pretender equiparar o regime dos táxis amarelos ao

dos táxis pretos.

Os fins da lei quadro da concessão não deixaram de estar presentes.

Os fins do interesse público prosseguidos ou visados são manifestos.

Desrazoabilidade haveria em renovar indefinidamente por períodos de 10 anos sem adequar o serviço às necessidades que se fazem sentir.

Ao entender-se que foi feita correcta aplicação da lei, constituindo tais princípios índices aferidores do controle da discricionariedade, em vista da conformação da decisão com a prossecução do interesse público, afastada estará a desrazoabilidade no exercício dos poderes discricionários conferidos à Administração no caso concreto.

No caso em apreço, descortina-se a prossecução do interesse público, a adequação do comportamento à prossecução desse interesse público e compreende-se ainda o sacrifício dos interesses privados em função da importância do interesse público que se procura salvaguardar.¹²

Como está bem de ver também não ocorre violação do **princípio da proporcionalidade**, consagrado no artigo 5º do CPA, entendido este como uma ideia de variação correlativa de duas grandezas conexas, ou seja, os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público prosseguido pelo órgão decisor e os respectivos custos, medidos pelo inerente sacrifício de interesses dos particulares, seja na sua vertente de exigibilidade e adequação na prossecução do interesse público, por um lado e na relação

¹² - João Caupers, in Int. ao Dto. Administ., 2001, 80

custos-benefícios, por outro.¹³

Quanto à violação do **princípio de Justiça**, a prossecução do interesse público terá estado na mira da decisão proferida e não se deixa de compreender a sua prevalência sobre interesses particulares, donde por imbuída de imparcialidade, de racionalidade, de adequação, de proporção, se configurar ainda como materialmente justa.

20. E ainda de outros apontados vícios

Como não se vislumbra que tenha havido violação do **princípio da boa-fé e da confiança**, por alegadamente a Administração ter tratado duas questões distintas como uma só – a pretensa renovação e a negociação de novas condições. Compreendendo-se bem que no quadro acima delineado a Administração fizesse condicionar uma renovação, eventualmente por um prazo mais dilatado, ao acerto das questões que colocara em cima da mesa para salvaguarda do interesse público.

Tal pretensão e procedimento da Administração afigura-se legal, enquadrado e suportado pelo contrato existente e mostra-se legítima essa actuação e procedimento, não se vendo em que medida se tenha concretizado violação do princípio da boa-fé e da confiança, pois que outras expectativas, findo o prazo do contrato ou de uma sua renovação, a mais nada a concessionária pode aspirar.

¹³ - Int. ao Dto Adm., João Caupers, 6ª ed., 80

Em face do exposto o recurso não deixará de improceder.

V - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em **negar provimento ao presente recurso contencioso.**

Custas pela recorrente, com 10 UC de taxa de justiça

Macau, 17 de Janeiro de 2013

João A. G. Gil de Oliveira

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Estive presente

Mai Man Ieng