

## Processo nº 361/2012

### I

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância da RAEM

A, devidamente identificado nos autos, vem recorrer do despacho do Chefe do Executivo que lhe determinou a desocupação da Ponte-Cais nº 23 do Porto Interior e a devolução da mesma ao Governo da RAEM, concluindo e pedindo que:

1. O acto recorrido enferma de ilegalidades que, conforme se demonstrará, o tornam inválido e anulável;

2. O acto recorrido viola os princípios da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, o princípio da boa fé e o princípio da proporcionalidade;

3. Apesar da rejeição do pedido de emissão de licença de construção de um edifício no espaço relativo às pontes-cais n.º 23 e 25, o ora Recorrente foi sempre autorizado pelo Governo a efectuar obras na ponte-cais n.º 23 designadamente as obras de reconstrução;

4. Tal autorização para a realização de obras de reconstrução de grande dimensão, por si só, deverá ser entendida como uma espécie de garantia de que o investimento efectuado na reconstrução da ponte-cais poderia ser recuperado com a exploração daquela durante os anos que se lhe seguiam;

5. Assim, face à actuação da Administração Pública ao longo dos anos, a inesperada decisão de indeferimento da renovação da licença de ocupação precária e agora a decisão que determina a desocupação da Ponte Cais é claramente lesiva dos interesses do Recorrente e manifestamente injusta, desajustada e desproporcional face aos objectivos que pretende alcançar;

6. Ao decidir como decidiu, o Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Publicas desrespeitou os mais elementares princípios

fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, corolário do princípio da boa fé, bem como o princípio da proporcionalidade;

7. Pelo que, o aludido acto configura uma enfermidade do acto por violação de lei, o que gera a anulabilidade do mesmo acto, como resulta do artigo 124.º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 21.º do CPAC;

8. Refere ainda o despacho n.º 9/ATJ/2012 da Capitania dos Portos de Macau que o relatório n.º 2065/DDPDT/2010 e o ofício n.º 1102017 / 062017 / DPT /2011, ambos da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), concluem que a faixa de rodagem ao lado das pontes cais n.ºs 23 e 25 só têm uma largura de 3,35 metros e que será necessário reservar estas pontes para a via pública para que se resolva o problema do "gargalo de trânsito" originado pela instalação de DBL, resultando do referido relatório que a DSAT sugere à Capitania dos Portos de Macau que diligencie as medidas necessárias à implementação do aludido projecto, com a consequente desocupação da ponte cais n.º 23.

9. No entender do ora Recorrente também este argumento da Capitania dos Portos de Macau torna o acto administrativo que determinou a desocupação da Ponte Cais n.º 23 anulável, porquanto viola, de forma grosseira o princípio da igualdade, que se encontra plasmado no artigo 5.º do CPA; com efeito,

10. Nem as decisões de indeferimento das licenças de ocupação das pontes cais n.ºs 23 e 25, e nem a ordem de desocupação das mesmas se estendeu aos ocupantes das restantes ponte-cais do Porto Interior, nomeadamente às pontes cais n.ºs 26, 29, 30 e 31 que se encontram totalmente alinhadas com as pontes cais n.º 23 e 25.

11. Por outro lado, nem sequer existe informação da data do início das obras da referida via, sendo certo que, da mesma forma que não se iniciaram até Dezembro de 2011, também não terão início até Dezembro de 2012, dado que o referido projecto de desenvolvimento da via exclusiva para autocarros se

encontrou em fase de estudo, pelo menos até ao final do ano de 2011, não havendo quaisquer notícias relativas à adjudicação da sua construção

12. Daí que teremos de concluir que o acto recorrido padece ainda do vício de violação da lei, para além de se traduzir numa decisão desproporcional, inadequada e injusta relativamente aos direitos e interesses que o ordenamento jurídico da RAEM confere ao Recorrente.

13. Ao decidir como decidiu, o Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Publicas desrespeitou também nesta parte os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da igualdade e bem como o princípio da proporcionalidade;

14. Configurando uma enfermidade do acto por violação de lei, o que gera a anulabilidade do mesmo acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC;

15. Acresce que, o conceito de interesse público a que alude o art.º 20.º do supra aludido normativo (que prevê a possibilidade de extinção das licenças quando existirem motivos que de interesse público que o justifiquem) é um conceito jurídico indeterminado, gozando a Administração, neste domínio, de liberdade de escolha do elemento ou elementos atendíveis para o preenchimento de tal tipo de conceito, apenas "sancionável" pelo Tribunal no caso de assentar em erro patente ou critério inadequado;

16. Por si só, a opção pela desocupação da Ponte-cais n.º 23, da autoria da Capitania dos Portos de Macau, por se considerar de interesse público a obtenção daquele espaço para a futura incorporação "numa via exclusiva para autocarros a construir desde as Portas do Cerco até à Barra", não revela nenhum erro patente ou uso de critério inadequado;

17. Contudo, a actuação da Administração i) no que concerne às restantes pontes-cais existentes no Porto Interior - às quais continua a renovar as licenças de ocupação - e bem assim, ii) no que concerne ao licenciamento de novas construções recentemente edificadas no espaço físico onde alegadamente deveria ser construída a nova via pública exclusiva para autocarros;

18. Demonstra que não existe qualquer vontade efectiva da Administração em prosseguir com a implementação da via referida no relatório da DSAT com o n.º 2065/DDPT /2010 de 15 de Dezembro, porque se assim fosse, não teria sido deferido nenhum pedido de renovação da licença de ocupação das restantes pontes-cais que integram o Porto Interior;

19 Ora, pelas razões acima expostas e na modesta opinião do ora Recorrente, a decisão que determina a desocupação da Ponte-cais n.º 23 da administração padece de um vício de desvio de poder;

20. Pelo que, confrontada a fundamentação do despacho n.º 9/ATJ/2011 da Capitania dos Portos de Macau anexo ao despacho do Sr. Secretário das Obras Públicas e Transportes de que ora se recorre, verifica-se que não poderá existir, por parte da administração, uma verdadeira intenção de prosseguir com a construção da via exclusiva para autocarros, pelo que deverá julgar-se procedente o vício de desvio de poder;

21. Finalmente, como referido supra, o acto em apreço viola directamente direitos fundamentais reconhecidos pela RAEM;

22. O essencial é o direito de **propriedade** do ora Recorrente sobre as edificações existentes no local. Na verdade, ao contrário do que a entidade recorrida pretende demonstrar, o Recorrente adquiriu a referida ponte cais por *Declaração de cessão dos equipamentos e a respectiva propriedade bem como do direito de utilização do espaço hídrico, da Ponte-Cais n.º 23 do Porto Interior*” datada de 20 de Outubro de 1992;

23. Foi, portanto, por acto inter vivos e oneroso que o Recorrente assumiu a propriedade da referida ponte e suas edificações já existentes;

24. É que, essas edificações já existiam antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho;

25. Ao suceder na posse da referida Ponte-cais por acto inter vivos, a posse do Recorrente deverá ser considerada como posse formal existente desde o primeiro possuidor da aludida Ponte-cais, ou seja, pelo menos desde 1944;

26 O que perfaz uma posse de cerca de 67 anos;

27. Durante todo esse período possessório, e tendo exercido pelo menos desde 1992 a mesma, sobre o referido imóvel, todos os actos inerentes ao direito e propriedade, o Recorrente encontra-se em condições de ver o seu direito reconhecido judicialmente;

28. Do exposto resulta que a qualificação do ora Recorrente como proprietário das edificações existentes da ponte em causa, é incompatível com o efeito útil que se pretende com o acto recorrido, que configura uma verdadeira expropriação gratuita e injustificada;

29. Considerando que, como se demonstrou supra, o ora Recorrente é possuidor da referida Ponte Cais cujas edificações foram construídas antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho.

30. Ao contrário da aludida Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho, a Lei 6/73 de 13 de Agosto só estabelecia a reversão gratuita das construções em casos de violação do particular das suas obrigações;

31. Nesta medida, o acto é anulável, por violar directamente o direito do Recorrente, enquadrável no âmbito do n.º 4 do artigo 5º da Lei de Terras; Por violar *i*) o artigo 17º da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho e *ii*) a Lei 6/73 de 13 de Agosto (*a contrario*).

**NESTES TERMOS** e nos melhores de direito requer-se seja proferido Douto Acórdão por esse Venerando Tribunal, que anule o acto recorrido de desocupação da Ponte-Cais n.º 23 do porto interior no prazo de 15 dias, nos termos do disposto no artigo 21º, nº 1 do CPAC, por se mostrar inquinado de:

- a) do vício de violação de lei por violação dos princípios da colaboração entre a Administração e os particulares, do princípio da protecção da confiança legítima, do princípio da boa fé e do princípio da proporcionalidade;
- b) do vício de violação de lei por erro sobre os pressupostos de Facto;
- c) do vício de desvio de poder, e
- d) do vício de violação de lei por erro de direito.

**PARA TANTO**, requer a V.Ex.a se digne ordenar a citação da Entidade Recorrida, para responder querendo, no prazo legal, e juntar aos autos o original do processo administrativo respectivo.

Citado, vem o Chefe do Executivo contestar pugnando pela improcedência do recurso – *vide* as fls. 144 a 165 dos p. autos.

Produzidas provas testemunhais requeridas pelo recorrente, foram o recorrente e a entidade recorrida notificados para apresentar alegações facultativas.

Apenas o recorrente apresentar alegações facultativas concluindo e pedindo que:

1. O acto recorrido enferma de ilegalidades que, conforme se demonstrará, o tornam inválido e anulável;
2. O acto recorrido viola os princípios da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, o princípio da boa fé e o princípio da proporcionalidade;
3. Apesar da rejeição do pedido de emissão de licença de construção de um edifício no espaço relativo às pontes-cais n.º 23 e 25, o ora Recorrente foi sendo sempre autorizado pelo Governo a efectuar obras na ponte-cais n.º 23 designadamente as obras de reconstrução;
4. Tal autorização para a realização de obras de reconstrução de grande dimensão, por si só, deverá ser entendida como uma espécie de garantia de que o investimento efectuado na reconstrução da ponte-cais poderia ser recuperado com a exploração daquela durante os anos que se lhe seguiam;
5. Assim, face à actuação da Administração Pública ao longo dos anos, a inesperada decisão de indeferimento da renovação da licença de ocupação precária e agora a decisão que determina a desocupação da

Ponte Cais é claramente lesiva dos interesses do Recorrente e manifestamente injusta, desajustada e desproporcional face aos objectivos que pretende alcançar;

6. Ao decidir como decidiu, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo desrespeitou os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, corolário do princípio da boa fé, bem como o princípio da proporcionalidade;

7. Pelo que, o aludido acto configura uma enfermidade do acto por violação de lei, o que gera a anulabilidade do mesmo acto, como resulta do artigo 124º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC;

8. Refere ainda o despacho n.º 9/ATJ/2012 da Capitania dos Portos de Macau que o relatório n.º 2065/DDPDT/2010 e o ofício n.º 1102017/062017/DPT/2011, ambos da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), concluem que a faixa de rodagem ao lado das pontes cais n.ºs 23 e 25 só têm uma largura de 3,35 metros e que será necessário reservar estas pontes para a via pública para que se resolva o problema do "gargalo de trânsito" originado pela instalação de DBL, resultando do referido relatório que a DSAT sugere à Capitania dos Portos de Macau que diligencie as medidas necessárias à implementação do aludido projecto, com a consequente desocupação da ponte cais n.º 23.

9. No entender do ora Recorrente também este argumento da Capitania dos Portos de Macau torna o acto administrativo que determinou a desocupação da Ponte Cais n.º 23 anulável, porquanto viola, de forma grosseira o princípio da igualdade, que se encontra plasmado no artigo 5.º do CPA; com efeito,

10. Nem as decisões de indeferimento das licenças de ocupação das pontes cais n.ºs 23 e 25, e nem a ordem de desocupação das mesmas se estendeu aos ocupantes das restantes ponte-cais do Porto Interior,

nomeadamente às pontes cais n.ºs 26, 29, 30 e 31 que se encontram totalmente alinhadas com as pontes cais n.º 23 e 25.

11. Por outro lado, nem sequer existe informação da data do início das obras da referida via, sendo certo que, da mesma forma que não se iniciaram até Dezembro de 2011, também não terão início até Dezembro de 2012, dado que o referido projecto de desenvolvimento da via exclusiva para autocarros se encontrou em fase de estudo, pelo menos até ao final do ano de 2011, não havendo quaisquer notícias relativas à adjudicação da sua construção

12. Daí que teremos de concluir que o acto recorrido padece ainda do vício de violação da lei, para além de se traduzir numa decisão desproporcional, inadequada e injusta relativamente aos direitos e interesses que o ordenamento jurídico da RAEM confere ao Recorrente.

13. Ao decidir como decidiu, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo desrespeitou também nesta parte os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da igualdade e bem como o princípio da proporcionalidade;

14. Configurando uma enfermidade do acto por violação de lei, o que gera a anulabilidade do mesmo acto, como resulta do artigo 124.º do CPA, que aqui se invoca para os devidos efeitos legais, nomeadamente para efeitos do estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 21.º do CPAC;

15. Acresce que, o conceito de interesse público a que alude o art.º 20.º do supra aludido normativo (que prevê a possibilidade de extinção das licenças quando existirem motivos que de interesse público que o justifiquem) é um conceito jurídico indeterminado, gozando a Administração, neste domínio, de liberdade de escolha do elemento ou elementos atendíveis para o preenchimento de tal tipo de conceito, apenas "sancionável" pelo Tribunal no caso de assentar em erro patente ou critério inadequado;

16. Por si só, a opção pela desocupação da Ponte-cais n.º 23, da autoria da Capitania dos Portos de Macau, por se considerar de interesse público a obtenção daquele espaço para a futura incorporação "numa via

exclusiva para autocarros a construir desde as Portas do Cerco até à Barra", não revela nenhum erro patente ou uso de critério inadequado;

17. Contudo, a actuação da Administração i) no que concerne às restantes pontes-cais existentes no Porto Interior - às quais continua a renovar as licenças de ocupação - e bem assim, ii) no que concerne ao licenciamento de novas construções recentemente edificadas no espaço físico onde alegadamente deveria ser construída a nova via pública exclusiva para autocarros;

18. Demonstra que não existe qualquer vontade efectiva da Administração em prosseguir com a implementação da via referida no relatório da DSAT com o n.º 2065/DDPT/2010 de 15 de Dezembro, porque se assim fosse, não teria sido deferido nenhum pedido de renovação da licença de ocupação das restantes pontes-cais que integram o Porto Interior;

19 Ora, pelas razões acima expostas e na modesta opinião do ora Recorrente, a decisão que determina a desocupação da Ponte-cais n.º 23 da administração padece de um vício de desvio de poder;

20. Pelo que, confrontada a fundamentação do despacho n.º 9/ATJ/2011 da Capitania dos Portos de Macau anexo ao despacho do Sr. Chefe do Executivo de que ora se recorre, verifica-se que não poderá existir, por parte da administração, uma verdadeira intenção de prosseguir com a construção da via exclusiva para autocarros, pelo que deverá julgar-se procedente o vício de desvio de poder;

21. Finalmente, como referido supra, o acto em apreço viola directamente direitos fundamentais reconhecidos pela RAEM;

22. O essencial é o direito de **propriedade** do ora Recorrente sobre as edificações existentes no local. Na verdade, ao contrário do que a entidade recorrida pretende demonstrar, o Recorrente adquiriu a referida ponte cais por *Declaração de cessão dos equipamentos e a respectiva propriedade bem como do direito de utilização do espaço hídrico, da Ponte-Cais n.º 23 do Porto Interior*

” datada de 20 de Outubro de 1992;

23. Foi, portanto, por acto inter vivos e oneroso que o Recorrente assumiu a propriedade da referida ponte e suas edificações já existentes;

24. É que, essas edificações já existiam antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho;

25. Ao suceder na posse da referida Ponte-cais por acto inter vivos, a posse do Recorrente deverá ser considerada como posse formal existente desde o primeiro possuidor da aludida Ponte-cais, ou seja, pelo menos desde 1944;

26 O que perfaz uma posse de cerca de 67 anos;

27. Durante todo esse período possessório, e tendo exercido pelo menos desde 1992 a mesma, sobre o referido imóvel, todos os actos inerentes ao direito de propriedade, o Recorrente encontra-se em condições de ver o seu direito reconhecido judicialmente;

28. Do exposto resulta que a qualificação do ora Recorrente como proprietário das edificações existentes da ponte em causa, é incompatível com o efeito útil que se pretende com o acto recorrido, que configura uma verdadeira expropriação gratuita e injustificada;

29. Considerando que, como se demonstrou supra, o ora Recorrente é possuidor da referida Ponte Cais cujas edificações foram construídas antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho.

30. Ao contrário da aludida Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho, a Lei 6/73 de 13 de Agosto só estabelecia a reversão gratuita das construções em casos de violação do particular das suas obrigações;

31. Nesta medida, o acto é anulável, por violar directamente o direito do Recorrente, enquadrável no âmbito do n.º 4 do artigo 5º da Lei de Terras; Por violar *i*) o artigo 17º da Lei n.º 6/86/M de 26 de Julho e *ii*) a Lei 6/73 de 13 de Agosto (*a contrário*).

**Nestes termos e nos melhores de direito requer-se seja proferido Doute Acórdão por esse Venerando Tribunal, que anule o acto recorrido de desocupação da Ponte-Cais n.º23 do porto interior no prazo de 15 dias, nos termos do disposto no artigo 21º, nº1 do CPAC,**

**por se mostrar inquinado de:**

**a) do vício de violação de lei por violação dos princípios da colaboração entre a Administração e os particulares, do princípio da protecção da confiança legítima, do princípio da boa fé e do princípio da proporcionalidade;**

**b) do vício de violação de lei por erro sobre os pressupostos de Facto;**

**c) do vício de desvio de poder, e**

**d) do vício de violação de lei por erro de direito.**

Em sede da vista final, o Dign<sup>o</sup> Magistrado do Ministério Público opinou no seu douto parecer que o recurso não merecia provimento – *vide* as fls. 211 a 212 dos p. autos.

Foram colhidos os vistos, cumpre conhecer.

## II

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

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Inexistem excepções ou questões prévias que obstam ao conhecimento do mérito do presente recurso.

Antes de mais, é de salientar a doutrina do saudoso PROFESSOR JOSÉ ALBERTO DOS REIS de que “*quando as partes põem ao*

*tribunal determinada questão, socorrem-se, a cada passo, de várias razões ou fundamentos para fazer valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão” (in CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO, Volume V – Artigos 658.º a 720.º (Reimpressão), Coimbra Editora, 1984, pág. 143).*

Portanto são as seguintes questões que constituem o objecto do presente recurso:

- 1. Da violação do princípios da coloração entre a Administração e os particulares, e da protecção da confiança legítima, corolários do princípio da boa-fé;**
- 2. Da violação de princípios de igualdade, proporcionalidade, justiça e desrazoabilidade;**
- 3. Do desvio de poder; e**
- 4. Da violação da lei e direitos constituídos.**

De acordo com os elementos existentes nos autos e as provas produzidas, é tida por assente a seguinte matéria de facto:

- O recorrente é titular da licença de ocupação temporária nº 256/2009, referente à Ponte-Cais nº 23 do Porto Interior,

com validade de um ano compreendido entre 01JAN2010 e 31DEZ2010;

- A partir de 1993, ao ora recorrente ia sendo sucessivamente emitida e renovada a licença de ocupação temporária, com validade de um ano, para a utilização da Ponte-Cais nº 23 do Porto Interior;
- Em 14OUT2010, o recorrente formulou junto da então Capitania dos Portos o pedido de renovação da licença;
- Por despacho datado de 05JUL2011 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, exarado na informação nº 58/DAPE-ATJ/2011<sup>1</sup>, ora constante do processo instrutor e

---

<sup>1</sup>就內港第23號碼頭的臨時佔用准照續期申請事宜，茲報告如下：

#### 第一部份概況

1.A自1993年起獲發內港第23號碼頭的臨時佔用准照，准照有效期為一年，每年續期。

港務局於2009年12月向A發出最後一份內港第23號碼頭臨時佔用准照(編號XX6/2009)，該准照的資料如下：

- 臨時佔用准照持有人：A；
- 佔用面積：397.00平方米；
- 准照批准從事之活動：商業及服務業活動；
- 有效期：由2010年1月1日至2010年12月31日。

(見附件一及附件二)

內港第23號碼頭上是由兩層建築物及木建築平台組成，建築物的地層及二樓目前空置。平日無船隻靠泊。

2.臨時佔用准照持有人A透過其受權人B貿易有限公司於2010年10月14日向

---

港務局提出了有關內港第23號碼頭2011年度的臨時佔用准照續期申請。(見附件三)

3.交通事務局2010年12月15日第2065/DDPDT/2010號報告書第6點建議：知會相關權限部門有關關閘至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將23號和25號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。(見附件四)

4.隨後，於2011年2月25日，交通事務局、土地工務運輸局、地圖繪製暨地籍局及本局的代表就關閘至媽閣巴士專道的構想中涉及內港第23號和第25號碼頭的問題作了討論。基於內港第23號及第25號碼頭均屬公產，均無物業登記，且均以臨時佔用方式交准照持有人使用，故認為將這兩個碼頭預留作公共道路用地是可行的。

5.而交通事務局於2011年3月10日向本局發出第1102017/0621/DPT/2011號公函，其中第5點提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，該局認為將23號及25號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議本局採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。(見附件五)

6.為將內港第23號碼頭預留作公共道路，則不可批准有關內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請。不僅如此，內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A，還需搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

鑒於上述個案的特殊性，本局透過2011年3月31日第SATJ1100088Y號公函，對A進行了書面聽證。在書面聽證中，指出：

(1)內港第23號屬公產；

(2)利害關係人對於內港第23號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第23號碼頭上蓋建築物的物權權利；

(3)如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第23號碼頭，利害關係人將無權索取賠償。

(見附件六)

7.公正律師事務所C律師於2011年4月15日代表A，向港務局遞交了書面意見。(見附件七)

## 第二部份分析

---

8.A自1993年起獲發內港第23號碼頭臨時佔用准照。

A於內港第23號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

9.目前，沒有任何文件證明內港第23號碼頭於1870年7月1日已為私人財產或為私人占有，亦沒有前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第23號碼頭屬私人財產的文件。

另一方面，前澳葡政府及澳門特別行政區政府一直持續地向內港第23號碼頭發出臨時佔用准照。

根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第23號碼頭處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第23號碼頭屬公產。

10.《澳門特別行政區基本法》第七條規定，澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第23號碼頭屬公產，故屬於國家所有，並由澳門特別行政區政府管理。

11.交通事務局在2010年12月15日第2065/DDPDT/2010號報告書中提及關閘至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第23號和第25號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。

12.交通事務局在2011年3月10日第1102017/0621/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第23號及第25號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。

13.參照第6/86/M號法律第二十條一款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據

---

的行為而被撤銷。

相應地，基於公眾使用或其他公共利益的需要，澳門特別行政區政府同樣得不對水域公產的臨時佔用准照作出續期。

14.基於上述理由，為將內港第23號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，澳門特別行政區政府顯然不可批准有關內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請。

如果不批准內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期，則A將因臨時佔用准照失效而喪失繼續使用內港第23號碼頭的權利。屆時，A將必須搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

15.不論是1966年《民法典》(第202條第2款)，或者現行《民法典》(第193條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為己有。

由於內港第23號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第23號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第23號碼頭上蓋建築物的物權權利。

16.參照第6/86/M號法律第二十條一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權藉此獲得損害賠償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第23號碼頭，利害關係人將無權索取賠償。

17.對於C律師於2011年4月15日代表A作出的書面回覆，我們認為：

(1)關於書面回覆中第2、3點所指的“……不能說陳述人對於23號碼頭是臨時佔用”、“多年以來，無論經濟環境怎樣，陳述人都一直經營著該碼頭，並在上面蓋起了兩層高的永久性建築。”等。

根據港務局的檔案資料，不論是A，或者是之前的使用人，均是以臨時佔用准照為還證、以臨時佔用的方式使用內港第23號碼頭。因此，該觀點並不成立。

---

A與在其之前的佔用准照持有人是各自獨立的個體，而在水域公產的臨時佔用事宜上也是不同的佔用准照持有人。A在1993年開始以臨時佔用方式使用內港第23號碼頭，應充份考慮有關碼頭及其上蓋建築物的法律性質。

(2)關於書面回覆中第4、5、6點所指的內港規劃事宜。

由第218/90/M號訓令核准、並經第171/95/M號訓令及第5/2002號行政命令修改的《內港重整計劃》對內港各碼頭的用途作了整體規劃。但顯然，《內港重整計劃》並不賦予任何人永遠以臨時佔用的方式使用碼頭的權利。

(3)關於書面回覆中第7、8、9點所指的建築初研計劃及更改/合法化工程等事。有關的建築初研計劃並沒有獲得正式的批准。

而在臨時佔用的公產土地上進行何種改善工程，都不會改變有關土地及其上蓋建築物的法律性質。

(4)關於書面回覆中提及的“*陳述人請求重新考慮收回23號碼頭的決定，或者換另外一塊土地給陳述人發展.....*”

內港第23號碼頭屬於公產。基於開闢關閘至媽閣巴士專道的需要，特區政府可以在有關臨時佔用准照失效後收回有關碼頭另作規劃使用。

關於換另外一塊土地予陳述人發展之請求，並沒有相應的法律依據可援引。

(5)小結：

對於港務局書面聽證中述及的“內港第23號屬公產”、“利害關係人對於內港第23號碼頭不具有地上權，不可向澳門特別行政區政府主張內港第23號碼頭上蓋建築物的物權權利”、“如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第23號碼頭，利害關係人將無權索取賠償”等幾個重要的觀點，書面回覆中並沒有提出具法律及事實依據的反駁。

至於書面回覆中述及的各項請求或陳述，也缺乏法律或事實依據。

### 第三部份建議

18.為了開闢關閘至媽閣巴士專道，有需要將內港第23號碼頭預留作公共道路。在綜合上文各項陳述與分析後，因此建議：

18.1不批准有關內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請；

18.2要求內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A，在三十日內搬離碼頭內

cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido, foi indeferido pedido da licença de ocupação temporária para a utilização da Ponte-Cais nº 23 do Porto Interior;

- O mesmo despacho mais determina-lhe a retirada no prazo de 30 dias, dos objectos desmontáveis da ponte-cais e a devolução da ponte-cais ao Governo da RAEM, nos termos da informação *supra* identificada;
- Inconformado com o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, o recorrente interpôs o presente recurso contencioso de anulação para este TSI;
- Por Acórdão de 29SET2011, tirado no apenso ao processo nº 570/2011, foi indeferida o pedido de suspensão de eficácia desse acto do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que indeferiu a renovação da licença de ocupação temporária;
- Pelo menos até 17FEV2012, o ora recorrente não cumpriu a ordem de retirada dos objectos desmontáveis da ponte-cais em causa e a sua devolução ao Governo da RAEM, nos termos determinados nesse despacho;
- Na pendência do recurso contencioso de anulação desse acto do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, por despacho, precedido de audição do ora recorrente, do Chefe do Executivo, proferido em 13MAR2012, sobre a proposta nº 9/ATJ/2012<sup>2</sup> da então Capitania dos Portos,

---

可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

呈上批示。

<sup>2</sup>就要求內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A騰空內港第23號碼頭、並

---

將之歸還予澳門特別行政區政府一事，現向閣下作出報告與建議。

## 一、概況

1. 內港第23號碼頭，其地籍圖編號為10290003。

根據物業登記局2011年8月29日的物業登記證明，內港第23號碼頭未有物業標示記載。(見附件一：物業登記局2011年8月29日的物業登記證明)

2. 內港第23號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XX6/2009號)的有效期至2010年12月31日已屆滿，該份准照的持有人為A。(見附件二：第XX6/2009號臨時佔用准照)

此後，就內港第23號碼頭而言，澳門特別行政區政府沒有再向任何人發出新的臨時佔用准照。

3.A透過其受權人B貿易有限公司於2010年10月14日向港務局提出了有關內港第23號碼頭2011年度的臨時佔用准照續期申請。

對於上述申請，運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第58/DAPE-ATJ/2011號建議書上作出批示，不批准有關內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請，並要求內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A，在三十日內撤離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

(見附件三：港務局第58/DAPE-ATJ/2011號建議書)

4.本局已透過2011年7月11日第SATJ1100197D號公函，通知利害關係人以下事宜：

“根據運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第58/DAPE-ATJ/2011號建議書上所作之批示，現通知如下：

1. 不批准有關內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請；
2. 要求內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。”

(見附件四：港務局第SATJ1100197D號公函)

5. 然而，A至今仍未撤離內港第23號碼頭。

6. 港務局於2012年1月13日透過第SATJ1200015E號公函，就騰空內港第23號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事向利害關係人進行了書面聽證。

---

(見附件五：港務局第SATJ1200015E號公函)

7.就第SATJ1200015E號公函所述之書面聽證事宜，公證律師事務所D律師代表A，於2012年1月26日向港務局提交了書面意見。

(見附件六：利害關係人的書面意見)

## 二、分析

8. A自1993年起獲發內港第23號碼頭臨時佔用准照。

A於內港第23號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

9. 目前，沒有任何證據證明內港第23號碼頭於1870年7月1日已為私人財產或為私人占有，亦沒有證據證明前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第23號碼頭屬私人財產。

根據物業登記局2011年8月29日發出的物業登記證明，未載有內港第23號碼頭的物業標示記載。

10.《澳門特別行政區基本法》第七條規定，澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第23號碼頭並沒有在澳門特別行政區成立前被確認為私有土地，故該碼頭應屬於國家所有，並應由澳門特別行政區政府管理、使用及開發。

11. 根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第23號碼頭處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第23號碼頭屬公產。

12. 參照第6/86/M號法律第十三條的規定，內港第23號碼頭的臨時佔用准照賦予有關准照持有人在准照有效期內使用該碼頭的權利。

隨著內港第23號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XX6/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿，原准照持有人-A使用內港第23號碼頭的權利已失效。

---

因此，自2011年1月1日起，A無權再使用內港第23號碼頭。

13. 參照第6/86/M號法律第十七條第二款的規定，內港第23號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XX6/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿後，A應搬離該碼頭。

14. 交通事務局在2010年12月15日第2065/DDPDT/2010號報告書中提及關至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第23號和第25號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。(見附件七：交通事務局第2065/DDPDT/2010號報告書)

15. 交通事務局在2011年3月10日第1102017/0621/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第23號及第25號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。(見附件八：交通事務局第1102017/0621/DPT/2011號公函)

16. 為將內港第23號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，內港第23號碼頭必須騰空並歸還予澳門特別行政區政府，以便澳門特別行政區政府進行所需的管理、使用及開發。

17. 不論是1966年《民法典》(第二百零二條第二款)，或者現行《民法典》(第一百九十三條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為己有。

由於內港第23號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第23號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第23號碼頭上蓋建築物的物權權利。

18. 參照第6/86/M號法律第二十條一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權藉此獲得損害賠償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，在臨時佔用准照失效後，就騰空內港第23號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，利害關係人將無權索取賠償。

---

19. 根據《澳門特別行政區基本法》第七條、《土地法》第四十一條o)項以及第一百七十四條第一款c)項的規定，行政長官有權命令騰空內港第23號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府。

屆時，有關利害關係人必須在行政長官指定的期限內騰空內港第23號碼頭；否則，行政當局得採取必要的執行措施，而未在指定期間內搬離或領取物品將被視為遺棄物。

### 三、對利害關係人提交的書面意見的分析

20. A並不擁有內港第23號碼頭以及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。(針對書面意見第II部份)

20.1 根據第1/1999號法律(回歸法)參照過用的第6/86/M號法律，對於臨時佔用准照有以下規定：

「准照在有效期內給予其擁有人對憑證所載的目的及限制的專利使用權(第6/86/M號法律第十三條規定)；

- 准照期限為一年，每一次的續期不可超過一年(第6/86/M號法律第十四條第一、三款)；

- 准照期限告滿後，可拆除的設備應搬離(第6/86/M號法律第十七條第二款)。」

20.2 基於上述規定，每份臨時准照僅賦予准照持有人為期一年的專利使用權，此項專利使用權將因期限屆滿而失效。准照失效後，利害關係人即應搬離碼頭。

20.3 此外，港務局就內港第23號碼頭髮出的全是臨時佔用准照，這表示行政當局從未承認臨時准照持有人為該碼頭及其上建築物的所有權人。

20.4 終審法院第71/2010號案合議庭裁判指出：

「在此轉錄所提到的2006年7月5日的合議庭裁判中的見解。在該裁判特別提到：

該法指《基本法》第7條規定：

“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”

---

由此可見，基本法確立了特區境內的土地和自然資源屬國家所有、由特區政府管理的原則。但考慮到尊重和保護澳門原有的少部份私有土地，在此原則之下允許例外情況，即繼續承認原來的擁有私有土地的權利。

但這例外情況有一條件，即該私有土地須“在澳門特別行政區成立前已依法確認”。

由於特區成立之後，特區範圍內的所有土地，除了在特區成立之前已獲依法確認屬於私人的之外，均屬國家所有。因此，在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則，就違反了基本法第7條的規定。

如果利害關係人在特區成立之後才提起確定其擁有土地所有權的訴訟，由於在特區成立前未經依法確認屬私人的土地在特區成立後均屬國家所有，顯然該訴訟請求不符合基本法第7條的規定。

即使如本案一樣，有關訴訟在特區成立之前已經提起，但到特區成立時仍未有確定裁判，也就是說仍未獲得依法確認，有關利害關係人的請求就違反了基本法第7條的規定，同樣不能成立。

兩種情況的內在原因是相同的，既然土地的私有屬性在特區成立前沒有得到依法確認，不管在理論上認為這種訴訟具有創設權利還是宣告權利的性質，在特區成立後就再也不能獲得確認，否則就違反了基本法第7條規定的特區土地國有原則。法院不能在特區成立後，也就是基本法生效之後，違反該法規作出確認私有土地的裁判。」

20.5 中級法院第26/2000號訴訟案的合議庭裁判摘要指出：

「三、公財產是一系列之物，其屬於居民及地區性質之公法人，由於這些物獲賦予之公益目的，法律規定其受特殊法律制度約束，主要以其非融通化為特點，旨在保護這一公益成果。

四、當財產為公產之組成部份時，則不得進入法律保護的交易，不可成為個人已有之標的，亦不可因取得時效而取得。

五、公產之私人使用者即准照之持有人之法律狀況，僅有法律性質，而從不具有物權性質，從而其自詡為物權擁有人之身份並不合法。」

(澳門特別行政區中級法院裁判譯本匯編， 2000年第一卷，第349頁)

20.6 基於上述理由，也基於內港第23號碼頭為公產之事實，故內港第23號碼頭原臨時准照持有人A並不擁有內港第23號碼頭以及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

21. 要求利害關係人騰空內港第23號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府，沒有違反行政當局與私人合作原則、保護正當期盼原則、善意原則以及適度原則。(針

---

對書面意見第III部份)

21.1 為將內港第23號碼頭預留作公共道路，港務局已透過第SATJ1100088Y號公函，就不批准內港第23號碼頭臨時佔用准照的續期申請、利害關係人應撤離碼頭內可拆除的物件等事宜向崔廣健進行書面聽證。(見附件九：SATJ1100088Y號公函)

21.2 港務局已應利害關係人的要求，以證明書的方式提供有關內港第23號碼頭的存檔資料。(見附件十：港務局於2011年8月1日及8月4日發出的證明書)

21.3 港務局已透過第SATJ1100197D號公函，將運輸工務司司長不批准內港第23號碼頭臨時佔用准照續期的決定通知了利害關係人。

上述公函中已附有運輸工務司司長作出決定時所依據的港務局第58/DAPE-ATJ/2011號建議書的全文摘錄。

21.4 就要求利害關係人騰空內港第23號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，港務局已透過2012年1月13日第SATJ1200015E號公函對利害關係人進行了書面聽證。

21.5 從港務局SATJ1100088Y號公函、第SATJ1100197D號公函、第SATJ1200015E號公函，以及港務局發出的證明書，利害關係人可以清晰知道有關的事實依據及法律依據，亦獲得充分發表意見的機會，因此，不存在違反行政當局與私人合作原則的情況。

21.6 根據第1/1999號法律(回歸法)參照通用的第6/86/M號法律，對於臨時佔用准照有以下規定：

「- 准照在有效期內給予其擁有人對憑證所載的目的及限制的專利使用權(第6/86/M號法律第十三條規定)；

- 准照期限為一年，每一次的續期不可超過一年(第6/86/M號法律第十四條第一、三款)；

- 准照期限告滿後，可拆除的設備應搬離(第6/86/M號法律第十七條第二款)。」

21.7 基按上述規定，臨時准照的有效期為一年，每一次的續期不可超過一年，並設定使用目的，就是讓行政當局可定期評估臨時佔用准照續期當時的公眾使用的需要及公共利益。這表示，行政當局不一定給予准照續期，可以基於公眾使用的需要及公共利益的考量而不批准准照的續期，因此，臨時准照的持有人並沒有一定獲得續期的合理期盼，臨時准照的持有人自首日獲批准照時起，已不存

---

在必定獲得續期的正當期盼。

21.8 臨時准照的持有人自首日獲批准照時起也應知道，當准照有效期屆滿時，其應搬離碼頭。

21.9 在內港第23號碼頭作出維修及修葺工程所用之投資金額及其回報並非行政當局的考慮因素，所考慮的是有關工程是否符合相關法例的要求。因此，亦不存在內港第23號碼頭原准照持有人所指的正當期盼。

21.10 綜上所述，要求利害關係人騰空內港第23號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府沒有違反善意原則。

21.11 終審法院第6/2000號案件的判決指出：「... 當行政當局的決定和私人受法律保護的權益有衝突時，對於要求達到的目的來說，所損害的權益應是適度及適當的。這就是行政法律規定的適度原則。適度原則的規範性核心性表現為禁止過度，它意味著在方法和目標之間應有適當的關係。此核心含義體現出適度原則的三大要素：適度、必須和適當。為達到某一目的，所使用的方法相對於該目的來說應為適當；在所有適合的方法中，應損害合法益最少的；對相衝突的利益損害最少；對相衝突的利益以合理尺度來平衡，用公共的利益作為取捨的標準。」

(見澳門特別行政區終審法院裁判匯編，2000年，第63頁)

21.12 因為內港第23號碼頭旁的車道僅闊3.35米，低於一條行車線的一般寬度，行車條件並不理想，不單難以作為分流一般私人車輛的車道，反而可能成為新交通瓶頸，將上述車道旁的內港第23、25號碼頭預留作公共道路，除可擴寬現，有車道的闊度外，該路段將可以設置兩條北行車道，以解決因設置交通專道該處可能出現交通瓶頸問題。基於上述原因，行政當局有需要將內港第23、25號碼頭預留作公共道路，以配合有關公交快速通道的設置，強化關閘至媽閣沿線街道的交通通行及分流能力。

21.13 為達到公眾使用的需要及公共利益之目的，有利於上述交通快速通道計劃的實施及對內港交通運作的理順。行政當局目前所使用的方法相對於該目的來說已經走過當、考量是以公共的利益作為取捨的標準。

21.14 綜上所述，要求利害關係人騰空內港第23號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府，沒有違反行政當局與私人合作原則、保護正當期盼原則、善意原則以及適度原則。

22. 港務局第SATJ1100197D號公函是一份書面聽證文件，不存在所謂行政行為之事實前提錯誤的問題。(針對書面意見第IV部份)

22.1 港務局第SATJ1100197D號公函是行政當局根據《行政程序法典》第93

---

條及第94條的規定而作出的書面聽證文件。

這份文件陳述了對行政當局作出決定屬重要之事實上及法律上的事宜。但是，這並非關於行政行為之通知。

因此，不存在所謂行政行為之事實前提錯誤的問題。

23. 要求騰空內港第23號碼頭、並將之歸還澳門特別行政區政府以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。(針對書面意見第V部份)

23.1 交通事務局在第2065/DDPDT/2010號報告書指出：「……按照現階段的資料作出分析評估，在DBL(即公共巴士專用車道)沿途中，巴素打爾古街及爹美刁斯拿大馬路一段道路較窄，最多只能設置一個方向的巴士專道，其中近柏港停車場因有海關設施、23號和25號碼頭等一系列建築物，該段車道僅闊3.35米左右，(見附上照片，當未來設置DBL時，不單難以作為分流一般私人車輛的車道，反而可能成為新的交通瓶頸；故此顧問公司建議將上述車道旁的23號及25號碼頭向內港遷移約4米，除可擴闊現有車道闊度外，該路段將可以設置兩條北行車道。」

23.2 交通事務局在第1102017/0621/DPT/2011號公函亦指出：「為配合有關公交快速通道的設置，有需要強化關閘至媽閣沿線街道的交通通行及分流能力，以及藉此改善造成沿線交通樽頸；其中，爹美刁施拿大馬路對巴素打爾古街發揮分流作用，現時爹美刁施拿大馬路雖然大部份路段均有條件雙線行車，然而其中23號碼頭前的路段則低於一條行車線的一般寬度，行車條件並不理想，倘能解決有關路段的瓶頸，將有利於上述交通快速通道計劃的實施及對內港交通運作的理順。」

23.3 上述報告及公函已明確說明內港第23、25號碼頭旁的車道僅闊3.35米，為解決因設置公共巴士專用車道而可能在這處出現的交通瓶頸問題，故有需要將該等碼頭預留作公共道路。

23.4 由於地理位置所限，內港第23、25號碼頭旁的車道較窄，此客觀情況已造成該等碼頭所處的情況與其他碼頭不同。

23.5 行政當局要求騰空內港第23號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，其目的在於實施公共巴士專用車道計劃，從而滿足公眾使用的需要。行政當局的決定是為了實現公共利益，而所使用的方法相對於該目的來說已經是過當、對達到預定目標是適合且是必須的。

23.6 總而言之，行政當局要求騰空內港第23號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府、以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。

24. 本個案所針對之行為不存在權力偏差。(針對書面意見第VI部份)

---

24.1 終審法院第29/2003號裁判書指出：「權力偏差是一種瑕疵，係指出於與法律賦予該權力時所要達到的目的不符的主要決定性原因而行使自由裁量權」，“其前提是法定目的和實際目的（或行政當局切實追求的目的）之間存在差別”（見Freitas do Amaral，《行政法教程》，第二卷，2002年，第394頁）。

根據同一作者的看法，權力偏差主要有兩種：一種是，當行政當局為了達到與法律要求不同的公共利益的目的時出於公共利益的考慮而出現的權力偏差；另一種是，當行政當局不是為了達到公共利益的目的，而是為了私人利益的目的，出於私人利益的考慮而出現的權力偏差。」

24.2 正如上文所述，對於設置公共巴士專用車道而言，必須將內港第23號和第25號碼頭的空間預留作公共道路用地，以免因該處道路狹窄而出現新的交通瓶頸。將內港第23號及第25號碼頭預留作公共道路具有可行性及必要性。

24.3 要求利害關係人騰空內港第23號碼頭，是為了設置由關閘至媽閣的巴士專道，以配合澳門特別行政區近期及長期的交通規劃。截至目前，上述目標沒有任何變更。

毫無疑問，所有這些是為了實現公共利益。

24.4 行政當局要求騰空內港第23號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，具有足夠的事實可依據與法律依據。

24.5 總結而言，要求利害關係人騰空內港第23號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，並不存在權力偏差的情況。

25. 要求騰空內港第23號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，沒有違反現有法律。（針對書面意見第VII部份）

25.1 正如上文第20點所述，內港第23號碼頭為公產，A不擁有該碼頭以及該碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

25.2 行政當局要求利害關係人騰空內港第23號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府，具有充分的事實依據、法律依據，並已向利害關係人清晰說明所作決定之依據，沒有沾上任何形式瑕疵。因此，不存在任何違反適用之法律原則或法律規定的情況。

#### 四、建議

26. 為了開闢關閘至媽閣巴士專道，有必要將內港第23號碼頭預留作公共道路。在綜合上文各項陳述與分析後，建議：

cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido, foi

---

26.1 由行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第7條、《土地法》第41條o)項以及第174條第1款c)項的規定，命令：

26.1.1 內港第23號碼頭原臨時佔用准照持有人-A應在接獲通知之日起15日內搬出內港第23號碼頭、以將該地段歸還予澳門特別行政區政府，但無權取得任何賠償；

26.1.2 利害關係人應在第26.1.1點所指之期限內將仍放在內港第23號碼頭內的物品搬離；

26.2 倘若利害關係人未在期限內執行第26.1點所指的命令，祈請行政長官批准下列行政程序：

26.2.1 由港務局聯同其他公共部門(包括土地工務運輸局、司法警察局、治安警察局、海關、消防局、交通事務局、民政總署、社會工作局等)，執行收回內港第23號碼頭的命令，具體措施包括透過圍板方式將內港第23號碼頭圍起；倘若有需要，有關措施可透過取得服務的方式由第三者(承判商)進行；

26.2.2 司法警察局、治安警察局、海關及消防局須派員協助執行收回內港第23號碼頭的命令，其中須將現場不願離開及妨礙行政當局工作的人士遷離，尤其為現場所有工作人員提供人身保護，派駐警員駐守至完成收回內港第23號碼頭，並在日後進行定期或不定期的巡查；

26.2.3 關於履行期屆滿後仍放在內港第23號碼頭內的各種物品，由於第6/86/M號法律及《土地法》均沒有作出規範，故建議類推適用2月15日第6/93/M號法令第30條的規定，將這些物品以筆錄方式記載後暫時存放在港務局指定的場所內；自存放日起計15日後，倘有關物品沒有任何人申請索回，將視其為遺棄物而處理之；

26.2.4 利害關係人應按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款的規定，承擔相應的開支、損害賠償及金錢上之處罰；

26.3 由港務局根據《行政程序法典》第139條的規定，將第26.1點及第26.2.3、26.2.4點所述的內容通知利害關係人；

26.4 在完成收回內港第23號碼頭的工作後，港務局將根據有關區域的規劃或管理所需，把內港第23號碼頭交相關部門或實體管理。

呈上批示。

determinada ao ora recorrente a desocupação da Ponte-Cais nº 23 e a sua devolução à RAEM; e

- Inconformado com o despacho do Chefe do Executivo, o recorrente interpôs o presente recurso contencioso de anulação para este TSI.

Então apreciemos.

**1. Da violação dos princípios da colaboração entre a Administração e os particulares, e da protecção da confiança legítima, colorários do princípio da boa-fé;**

O recorrente imputa ao acto recorrido a violação do princípio da boa-fé, na sua vertente da colaboração entre a Administração e os particulares e da protecção da confiança legítima.

Para o efeito alega que:

*3. Apesar da rejeição do pedido de emissão de licença de construção de um edifício no espaço relativo às pontes-cais n.º 23 e 25, o ora Recorrente foi sendo sempre autorizado pelo Governo a efectuar obras na ponte-cais n.º 23 designadamente as obras de reconstrução;*

*4. Tal autorização para a realização de obras de reconstrução de grande dimensão, por si só, deverá ser entendida como uma espécie de garantia de que o investimento efectuado na reconstrução da ponte-cais poderia ser recuperado com a exploração daquela durante os anos que se lhe seguiam;*

*5. Assim, face à actuação da Administração Pública ao longo dos anos, a inesperada decisão de indeferimento da renovação da licença de ocupação precária e agora a decisão que determina a desocupação da Ponte Cais é claramente lesiva dos interesses do Recorrente e manifestamente injusta,*

*desajustada e desproporcional face aos objectivos que pretende alcançar;*

*6. Ao decidir como decidiu, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo desrespeitou os mais elementares princípios fundamentais do direito que regem a actividade da Administração Pública, nomeadamente o princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, o princípio da protecção da confiança legítima, corolário do princípio da boa fé, bem como o princípio da proporcionalidade;*

Ora, o princípio da protecção da confiança legítima, corolário do princípio da boa-fé encontra-se consagrado no artº 8º do CPA, que reza:

*1. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.*

*2. No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:*

*a) Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;*

*b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.*

Apesar de não ser fácil fixar o conceito do que se deve entender por boa-fé, é comumente aceite que agir de boa-fé deve entender-se por uma actuação humana avaliada de acordo com um padrão ético-jurídico como honesta, correcta e leal.

Então pergunta-se: quando decidiu pela não renovação da licença de ocupação temporária, a Administração estava agir de boa-fé.

A resposta positiva não pode deixar de se impor.

Pois, é preciso que saiba qual é razão que levou a Administração a decidir como decidiu.

Conforme se vê *infra*, a decisão de não renovação da licença de ocupação temporária visa criar condições para o alargamento da via pública onde se localiza a ponte-cais em causa por forma a permitir a construção, na periferia oeste da cidade, de uma via rápida de duas faixas de circulação exclusivamente para transporte colectivo que liga a Barra às Portas do Cerco.

Obviamente esta decisão por mais prejudicial que seja para o particular, é sempre justificável e legítima pela prossecução dos interesses públicos.

Pois em face do interesse público, o interesse particular deve recuar, a não ser estarmos perante uma situação de manifesta desproporcionalidade, v. g., a de sacrificar o grande interesse particular para salvaguardar o interesse, embora público, de diminuta importância.

Por outro lado, o ora recorrente não deve ignorar a natureza temporária da licença de ocupação temporária, de que é titular.

Estando ciente da natureza temporária da licença, aliás de curta duração de um ano, embora renovável, o recorrente podia e devia calcular o risco do seu investimento alegadamente consistente nas obras de melhoramento realizadas nas instalações da ponte-cais em causa.

E não deve interpretar cegamente a autorização pela Administração das tais obras de melhoramento nas instalações da ponte-cais como garante da esperada renovação automática e perpétua da sua ocupação da ponte-cais.

Assim, por mais confiante que seja o recorrente quanto à renovação da licença, isto não passa de ser a sua mera subjectiva expectativa optimista, uma vez que dada a natureza temporária da ocupação licenciada, essa expectativa nunca é digna da protecção jurídica.

Portanto, não vemos *in casu* em que termos foi violado o princípio da protecção legítima confiança.

Quanto à invocada violação do princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, igualmente não pode proceder.

O princípio da colaboração entre a Administração e os particulares encontra-se consagrado no artº 9º do CPA, à luz do qual:

*1. Os órgãos da Administração Pública e os particulares devem actuar em estreita cooperação recíproca, devendo designadamente:*

*a) Prestar as informações e os esclarecimentos solicitados, desde que não tenham carácter confidencial ou de reserva pessoal;*

*b) Apoiar e estimular todas as iniciativas socialmente úteis.*

*2. A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.*

De acordo com a matéria de facto provada, verificamos que antes de tomada da decisão pelo Secretário da pasta de não renovação de licença de ocupação temporária e a prolação do despacho pelo Chefe do Executivo que determinou a desocupação, a Administração teve todo o cuidado de dar cumprimento ao contraditório, mediante o envio ao recorrente de um documento onde se expuseram todas as razões de facto e de direito que iria

levar a Administração a decidir como decidiu, nomeadamente, a finalidade da projectada não renovação da licença de ocupação temporária e o plano da construção de uma via rápida para transportes públicos que ligam a Barra às Portas do Cerco.

Assim sendo, o recorrente, enquanto particular, bem informado da intenção e razões de facto e de direito de um projecto de uma decisão administrativa, teve toda a oportunidade e condições para se pronunciar sobre o tal projecto e fornecer à Administração de todas as informações úteis a seu favor.

E efectivamente assim fez o recorrente.

Não se vendo portanto como é quê foi violado o princípio da colaboração, improcede também esta parte do recurso.

Sobre as questões idênticas às restantes questões acima elencadas que constituem o objecto do presente recurso, e colocadas em termos idênticos aos termos em que o foram no presente recurso, este TSI já se pronuncia no Acórdão tirado em 14JUN2012 no processo nº 569/2011 nos termos seguintes:

***2- Vícios de violação de princípios de igualdade, proporcionalidade, justiça e desrazoabilidade***

No que a estes vícios respeita, a censura que a recorrente dirige ao acto centra-se na circunstância de ele, enquanto atenta contra os seus interesses, deixa intocados os interesses de outros ocupantes de ponte-cais no mesmo local e em igualdade de circunstâncias. Ou seja, insurge-se contra o sacrifício do equipamento que explora, enquanto o de outros permanece em actividade por outros operadores. E nisso estaria o desrespeito pelo princípio do *art. 5º do CPA* na vertente da igualdade ali estabelecida.

Não nos parece. Com efeito, embora as restantes ponte-cais continuem a sua laboração, a verdade é que os elementos do procedimento administrativo fornecem a razão para o sacrifício desta: o alargamento da via a fim de permitir um corredor exclusivo para autocarros com destino à Barra e origem nas Portas do Cerco. É certo que outras estruturas deste tipo existem no local e, por isso, aparentemente todas haveriam de ser atingidas pelo mesmo sacrifício. Todavia, só mesmo aparentemente é possível tal raciocínio.

Se o *princípio da igualdade* visa acautelar e proteger os cidadãos da actuação administrativa discricionária, ele por outro lado só lhes acode se as situações de facto forem realmente as mesmas. Isto é, a igualdade de situações materiais (cfr. ainda *art. 25º da Lei Básica*), visando a proibição do arbítrio, impõe igualdade de tratamento, enquanto a desigualdade de situações já não obsta a diferentes soluções administrativas. A diversidade de situações – mesmo que com fortes pontos de contacto – não pode gerar a violação do princípio. É o que a mais representativa jurisprudência local vem defendendo<sup>3</sup>.

Ora, como resulta do processo administrativo, a situação de todas as ponte-cais não é exactamente igual. Umam encontram-se instaladas em zonas da via em que esta é mais larga, não sendo necessária a ocupação do seu espaço para vir a poder suportar o fluxo exclusivo de veículos pesados de passageiros. Mas as pontes 23 e 25 situam-se num ponto onde a via tem pouco mais de 3 metros de largura, o que do ponto de vista técnico, e atendendo ao fim rodoviário a que ela tende, se mostra ser escasso. Foi essa a justificação para somente estas duas pontes deverem ser removidas, algo que se não mostra desrazoável, nem ofensivo sequer do senso comum imanente a qualquer cidadão normal minimamente atento à problemática do trânsito rodoviário no meio cidadão. Portanto, sendo diferentes os casos em que se encontram estas duas estruturas relativamente às outras, não encontramos motivo para poderem ser salvas da demolição, apenas porque as outras se manterão de pé. E, o que vai dar no mesmo, não se entende que a violação do

---

<sup>3</sup> Ac. do TUI, de 12/05/2010, Proc. nº 5/2010; mais recentemente, Ac. de 16/05/2012, Proc. nº 27/2012.

princípio (*art. 5º, nº1, CPA; 25º da Lei Básica*) se mostre verificado, apenas por não terem sido renovadas as licenças relativas a estas duas.

Mas a recorrente ainda defende que a solução tomada prejudica exclusivamente o seu direito e o de A, detentores das referidas pontes 25 e 23, respectivamente. No seu critério, a decisão impugnada é *desproporcional, inadequada e injusta*.

Ora, como a recorrente reconhece, o quadro da actuação administrativa em causa é de discricionariedade. A solução que a Administração encontrou tem assento no exercício de poderes discricionários, no respeito pelo interesse público por ela prosseguido e na ponderação dos interesses particulares que com aquele outro possam estar em conflito.

O que a recorrente pensa, mesmo que o não tenha expressado com esta carga, é que, para realizar o interesse público subjacente, a Administração se excedeu, foi além do que devia e podia, atingiu um núcleo de direitos e interesses que mereciam outra atenção, outro cuidado, outro sopesamento que evitasse tamanhos prejuízos na sua esfera. E isso traduziria a hipótese da norma que conforma o princípio da proporcionalidade (*art. 5º, nº2, do CPA*), segundo a qual “*As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar*”.

Em boa verdade, tanto quanto nos é dado perceber, a recorrente dificilmente conseguiu concretizar a imputada violação, por difícil lhe ser contornar o peso maior que o interesse público nesta disputa parece merecer. Com efeito, esta *proporcionalidade* levada ao princípio acolhe a noção de solução plúrima, isto é, transmite a ideia de que só é desproporcional a medida se outra pudesse ter sido tomada com menor gravame ao interesse privado conflituante, se diferente e com melhor equidade de meios e de resultados pudesse ser adoptada a resolução do caso. E isto porque, deste modo, a prossecução deste projecto de construção de via apenas para autocarros não só afectou a renovação da licença de ocupação das pontes, como impede a continuação de toda a actividade da recorrente e a manutenção da sua sede social no local.

Coisa que, em seu entender, parece ir além dos limites da *adequação* e da *proporcionalidade*, como até da própria *justiça*.

Compreendemos, sinceramente, a posição da recorrente. O que sucede é que, se a Administração no uso dos seus poderes discricionários e para não ferir o princípio da proporcionalidade, tem que ser comedido e procurar a solução de menor dano ao interesse particular – reconhecendo-se-lhe, assim, a escolha da boa solução – ela aqui não teria outra opção que pudesse tomar em prejuízo desta. Isto é, para a via passar neste local, os estudos terão certamente levado em consideração tanto o local de partida, como o da chegada. Terá sido o trajecto mais aconselhável, o menos danoso: a não ser este, muito provavelmente outro não haveria, ou se o houvesse, teria que ser muito mais gravoso aos interesses envolvidos. Isto é o que pensamos ter acontecido. Mas para que não pudéssemos assim pensar, deveria a recorrente ter trazido aos autos uma outra leitura da situação, uma configuração diferente da satisfação do interesse público, que se haveria de bastar com um trajecto diferente deste ou com um traçado que não implicasse o sacrifício das pontes em apreço.

E havia essa possibilidade? Não sabemos. A ser assim, teremos que aceitar como boa a solução do trajecto e do traçado da via, e nem outra poderá ser a posição do tribunal ante o carácter técnico da opção. E porque assim é, difícil ou impossível seria a salvaguarda dos interesses da recorrente na medida em que se não vê como pudesse ser desenhada uma nova via para o local e para aqueles fins sem o alargamento no ponto onde ela é actualmente mais estreita. Dito por outras palavras, a decisão da Administração é idónea, porque permite a circulação naquele trajecto de autocarros de passageiros entre dois pontos nevrálgicos da cidade, descongestionando outras artérias (eventualmente, atenuando até os efeitos da poluição). Por outro lado, a recorrente não pôs em crise a ideia de que a medida é necessária, isto é, não demonstrou que outras havia com menor sacrifício. E não o tendo feito, admite-se que ela seja fundamental à resolução do desiderato que presidiu à sua tomada. Neste sentido, a recorrente não conseguiu evidenciar nenhum grave desequilíbrio de interesses na correlação de forças envolvidas, porque o

sacrifício dos seus não é desmesurado em relação ao imenso benefício que para a cidade e para os seus cidadãos resulta do alargamento da via. Portanto, não sufragamos a ideia de *desproporcionalidade* que defendeu.

E, para terminar este item, para densificar a violação do princípio não basta dizer que a obra poderá demorar a ser iniciada e a ser concluída, como se quisesse a recorrente relevar o argumento de que não havia pressa na não renovação da licença. É que, como opina o digno Magistrado do MP, as obras de grande envergadura, como esta, precisam de tempo. Tempo para a ideia, para eventual estudo de impacte ambiental, para o plano; tempo para o projecto propriamente dito, para o concurso de adjudicação, para a selecção do adjudicatário; tempo para a ultimização de preparativos no local com realojamentos eventuais, demolições prévias, estabelecimento de estaleiros, aterros, etc, etc. Tudo tem que ser feito com planeamento e com tempo. A não renovação enquadra-se nesta perspectiva, isto é, mesmo que o termo da renovação em curso não coincida com o início da obra, isso não significa que estejamos perante um “tempo morto” que pudesse ser aproveitado pela recorrente para a manutenção da sua actividade na ponte.

E a mesma razão leva-nos a rechaçar a ideia de *injustiça* que a recorrente aponta ao acto, como se entrevisse na actuação administrativa a violação do *art. 7º do CPA*.

Quanto a nós, injusto seria que os utentes dos transportes públicos que se deslocam da Barra para as Portas do Cerco, e vice-versa, não pudessem percorrer o trajecto em condições mais rápidas (a intenção também é a de transformar a artéria, na medida do possível, em via rápida para autocarros) e com outro conforto; injusto seria que os condicionamentos na zona do Porto Interior não fossem resolvidos e se arrastassem sem solução, com congestionamentos no trânsito e atropelos até à saúde dos utentes, transeuntes e moradores; injusto seria se, havendo uma solução que a todos beneficia, não pudesse ela ser adoptada por causa de poucos por ela prejudicados. Não é que a justiça se meça por padrões aritméticos ou de quantificação de lesados, mas sem dúvida que esse aspecto também tem que entrar na equação

consoante os casos.

E se isto dizemos da justiça, tautologicamente o assimilamos à *desrazoabilidade* invocada, cujo assento se teria que colher do *art. 21º, n.º1, al. d), do CPAC*. Quer dizer, as razões expostas para considerarmos não injusto o acto sindicado são as mesmas que ora invocamos para não o acharmos desrazoável. Não cremos necessário desenvolver mais a ideia, sob pena de inutilmente nos repetirmos.

\*

### ***3- Desvio de poder***

Este foi outro dos vícios de que, segundo a recorrente, o acto está inquinado.

Como se sabe, para fazer vingar este vício o recorrente tem que demonstrar uma actuação administrativa motivada por interesses contrários ao interesse público para cuja satisfação a lei concedeu à Administração poderes discricionários. Além disso, forçoso é também que demonstre que aqueles “interesses contrários” foram determinantes, ou que pesaram decisivamente, na decisão<sup>4</sup>.

Ora bem. O *interesse público* tem ínsita a ideia de interesse *comum*, que favorece a totalidade ou pelo menos uma parte significativa de uma determinada comunidade. Como diz, por exemplo, M. REBELO DE SOUSA, e nisto outros autores estão de acordo, que «*só estamos perante um interesse público quando as necessidades a satisfazer são colectivas e o processo de satisfação é assumido pela colectividade, ela própria*»<sup>5</sup>. Ou, como se exprime RAMON PARADA, «*o interesse de um ou de alguns indivíduos não é de natureza pública*»<sup>6</sup>.

O interesse público é, assim, aquele que respeita à existência,

---

<sup>4</sup> Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, II, pag. 394.

<sup>5</sup> Lições de Direito Administrativo, I, pag. 146.

<sup>6</sup> Derecho Administrativo, I, pag. 342.

conservação e desenvolvimento da colectividade política e socialmente organizada, daí que esteja presente em todas as normas jurídico-administrativas<sup>7</sup>. É o interesse colectivo, o interesse geral de uma comunidade, é o *bem comum* (bem comum que representa «*aquilo que é necessário para que os homens vivam, mas vivam bem*», segundo São Tomás de Aquino) que se associa à satisfação de necessidades colectivas. Sendo assim, trata-se de uma noção que acentua a ideia de interesse geral ou interesse comum de modo a favorecer a totalidade ou pelo menos uma parte importante de uma comunidade. Um interesse público, geral, colectivo, comum, é assim um interesse objectivo, insusceptível de individualização: por pertencer a um grupo indiferenciado, não se identifica com os interesses próprios dos seus membros.

Contrapondo-se a ele, existe o interesse privado, ligado a necessidades individuais, subjectivamente sentidas, expressas em tendências, desejos ou atitudes pessoais. O interesse privado é, desta maneira, um interesse do indivíduo singularmente considerado. Daí, também, que na função administrativa a Administração se pautar por directivas positivas e negativas, devendo ser no diálogo permanente que estabelece com os membros da comunidade que se deve encontrar o justo equilíbrio entre os interesses de cada um dos pólos da relação, procurando no fundo uma composição de interesses ou um acerto nos conflitos.

Parece entender a recorrente que a Administração se subjugou a um interesse principalmente determinante não consentâneo com o fim depositado na norma ao conceder à Administração aqueles poderes discricionários (*art. 20º da Lei nº 6/86/M, de 26/07*: segundo o qual as licenças podem ser extintas, mediante acto fundamentado, se os terrenos dominiais forem considerados necessários à utilização pelo público sob a forma de uso comum ou se outro motivo de interesse público assim o exigir).

E para assim concluir, disse inexistir qualquer vontade efectiva da

---

<sup>7</sup> **Marcelo Caetano**, *Manual de Direito Administrativo*, I, pag. 49.

Administração em prosseguir com a implementação da referida via, porque, caso contrário, não teria deferido nenhum pedido de renovação da licença de ocupação das restantes pontes-cais que integram o Porto Interior.

Mas, se esta é a sua opinião a respeito da caracterização concreta do vício, parece que ele terá mesmo que improceder. Em primeiro lugar, porque não se colhe da alegação se, para a recorrente, o fim principalmente determinante é outro interesse público ou o interesse privado dos restantes titulares de licenças para ocupação das pontes-cais. E era preciso dizer e provar qual ele era, com recurso a factos. Por outro lado, como já vimos, o sacrifício dos interesses privados não teria que estender-se a todos os ocupantes das ponte-cais, mas sim e apenas aos que exploram as que têm os n.ºs 23 e 25. Não vemos, pois, onde foi a recorrente deduzir que a nova via implica a destruição da totalidade ou da maioria das pontes-cais, se tal não resulta do p.a., nem dos autos. Daí que o facto de continuar a renovar as licenças aos restantes ocupantes não significa, nem que a Administração tenha abandonado o projecto, nem que queira favorecer aqueles ocupantes, muito menos que queira dolosamente prejudicar a recorrente.

E também não acode à recorrente a alegação de que, tal como sucedeu para a implementação do metro ligeiro, haveria que proceder a uma consulta ou discussão pública à população, a qual se iria arrastar por um período muito superior à duração da licença, uma vez que a construção da via em questão obriga a uma profunda alteração da estrutura viária e habitacional de uma parte significativa da península de Macau. Trata-se de um argumento compreensível à luz do pensamento comum, mas pouco sustentável à luz do pensamento jurídico. Ainda não existe em Macau um regime legal geral, nem sectorial, que saibamos, que determine e defina os casos de consulta pública necessária e o modo de processamento<sup>8</sup>. Logo, não é possível afirmar que ela tivesse que existir

---

<sup>8</sup> A necessidade de um estudo de *impacte ambiental* (art. 28.º da *Lei de Bases do Ambiente: Lei n.º 2/91/M, de 11/03*), embora implique uma certa demora, não pode servir de amparo à alegação do recorrente, uma vez que nem sequer foi alegada a sua inexistência até ao momento. E mesmo que se entresse no art. 29.º da mesma lei a necessidade de uma *consulta pública* (mas nem isso é seguro),

no caso presente e que, havendo-a, haveria tempo para a pretendida renovação.

Sendo assim, não vemos que a Administração tenha exercido aqueles poderes discricionários para uma finalidade diversa da depositada na norma. O que equivale a dizer que se não pode dar por procedente o correspondente vício.

\*

#### ***4- Violação de Lei e direitos constituídos***

Vem, por fim, a recorrente invocar a propriedade sobre as edificações existentes no local, na sequência de trespasse com os anteriores titulares da licença de uso precário. Para o efeito, diz que elas já existiam há mais de 75 anos e, portanto, antes do Código Civil de 1966 e até mesmo da Lei n° 6/86/M, de 26 de Julho e eram propriedade daqueles a quem as tomaram de trespasse. Acha, por isso, que se encontra com direito a ver reconhecido o direito de foreiro no âmbito de uma concessão por arrendamento, uma vez que tanto o permite o n°4, do art. 5° da Lei de Terras.

Em 1° lugar, segundo resulta do p.a., a ocupação das pontes-cais em apreço era feita sob licença a título precário. A própria reconhece isso, o que em tese fecharia a porta à posição jurídica substantiva reclamada por si. E se a questão que agora suscita a respeito da propriedade da edificação ou, até mesmo, do domínio útil usucapível a encaminha para a densificação de mais um vício, antes de mais nada cumprir-nos-ia dizer que tal questão se nos apresentaria prévia e eventualmente prejudicial à solução do presente pleito, circunstância que nos aconselharia o accionamento do princípio da devolução facultativa a que

---

tal não seria motivo para nos pormos ao lado da recorrente, pela simples razão de que ela pode já ter acontecido ou estar até em curso. Quer dizer, não pode ser a necessidade de observância de certos trâmites procedimentais mais ou menos demorados que haveriam de servir de apoio à defesa da tese da recorrente, de que, enquanto eles durassem, a licença poderia ser renovada. Sobre isto, apenas nos cumpre dizer que a oportunidade e a conveniência são conceitos e factores que só à administração cabe prosseguir na sua actuação concreta, sem que os possamos sindicar.

se refere o art. 14º do CPAC.

Todavia, a tanto não nos leva a observância do poder ali inscrito, uma vez que sobre este tema concreto pode este tribunal emitir pronúncia e dispositividade desde já.

A questão só pode ter uma solução. É aquela que a entidade recorrida defende e à qual o digno Magistrado do MP adere nos seguintes termos:

«Dispondo, além do mais, o art. 7º da LBRAEM que “*Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Maca*” e tendo o acórdão do Venerando TUI, proferido no âmbito do proc. nº 32/2005, publicado no BO, II série, de 2/08/06, consignado que “*Após o estabelecimento da Região, não se pode obter o reconhecimento de propriedade privada ou domínio útil a favor dos particulares, dos referidos terrenos através de decisão judicial, independentemente de acção a ser proposta antes ou depois da criação da Região*”, todo o argumentado pela recorrente, sendo estimável, se revela inócuo, já que, não tendo, quer antes, quer depois do estabelecimento da RAEM, logrado estabelecer o registo a seu favor do direito de propriedade, ou outro qualquer direito real, designadamente de concessão por aforamento ou qualquer outro direito real sobre a dita ponte-cais, constatando-se a existência, apenas, de mera licença de ocupação a título provisório emitida pela Capitania dos Portos, nada lhe permitindo arrogar-se, como o faz, neste domínio»<sup>9</sup>.

Remetemos para a transcrita posição a nossa decisão. Todavia, reforçamo-la com um expressivo aresto deste mesmo TSI (Ac. de 27/05/2010, Proc. nº 662/2009), que se debruçou sobre a propriedade e dominialidade das pontes-cais. E, por isso, face à especificidade do tema ali tratado, dele nos socorremos com a devida e respeitosa deferência, transcrevendo o trecho que ao caso melhor serve:

---

<sup>9</sup> Ver tb. Ac. TUI, de 30/05/2012, Proc. nº 12/2012

“ (...) De acordo com o art. 1.º da Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho (Lei de Domínio Público Hídrico), *pertencem ao domínio público hídrico do Território os leitos e margens das águas navegáveis ou flutuáveis confinantes com o Território, as praias e os cais, pontes-cais, rampas de alagem e crenagem e planos ou carreiras de construção e reparação (sublinhado nosso).*

É evidente, assim, que a Ponte-cais n.º ... pertencia ao domínio público do então Território de Macau, por comando da Lei promulgada em 1986.<sup>10</sup>

Como se sabe, estão fora do comércio todos os bens pertencentes ao domínio público (art. 202.º, n.º 2 do C. Civil 66, e art. 193.º, n.º 2 do C. Civil 99). Tendo assim definido a natureza do terreno em causa, passaremos a examinar se a Ré, ora recorrente, tem razão.

(...)

Prevê o art. 1524.º do C. Civil 66 (art. 1417.º do C. Civil 99) que "*O direito de superfície consiste na faculdade de construir ou manter; perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações.*"

E o direito de superfície pode ser constituído por contrato, testamento ou usucapião e pode resultar da alienação de obra já existente, separadamente da propriedade do solo. (art. 1528.º do Civil 66, e art. 1421.º do Civil 99).

Da matéria de facto dada como provada, é patente não haver contrato ou testamento que puderam criar o direito de superfície a favor da Ré. Mas a verdade é que a Ré ocupava o terreno em causa por força da licença passada pela Administração, e até continua a ocupá-lo, não obstante a não renovação da licença.

---

<sup>10</sup> 1 As ponte-cais pertenciam sempre ao domínio público hídrico de Macau por força do art. 1.º da Lei de Domínio público Hídrico. Daí que esta qualificação nunca mudou antes do estabelecimento da R.A.E.M., nem tão pouco por via dos diplomas legislativos invocados pelas partes (como a Portaria 122/89/M, de 31 de Julho), que respeita às margens, as quais não se confundem com as ponte-cais.

Resta assim a terceira possibilidade de aquisição.

### 3. Da usucapião do direito de superfície

A Ré veio sustentar a sua aquisição originária por via de usucapião.

Resulta claramente do art. 1287º do C. Civil 66 (art. 1212º do C. Civil 99) que o que é relevante no instituto de usucapião é a posse, que deve ser correspondente a determinado direito do gozo objecto da aquisição por usucapião, mantida por certo lapso do tempo, e a qual se consiste em dois componentes -, um destes, é o *corpus*, e o outro é o *animus*.

Deste modo, só quando se logram provar simultaneamente, a existência deste dois componentes, com duração do certo período de tempo, é que é possível a usucapião.

O *corpus* traduz-se em actos exercidos pela Ré correspondentes ao exercício do direito de superfície, que são idóneas de concretizar o seu poder de facto, enquanto o *animus* traduz na convicção na mente da mesma de que é titular do direito.

Importa acrescentar ainda um elemento indispensável para que a usucapião possa operar. Trata-se da sua invocação, elemento este que tem sido negligenciado nos nossos Tribunais, mas esse elemento não deixa de ser o detonador da demonstração da situação jurídica que se visa patentear. O que tem assento legal no requisito da activação da prescrição aquisitiva positiva – art. 296º (invocação) e 1213º (“*Invocada a usucapião...*”) do CC.<sup>11</sup>

Antes de fazer uma abordagem quanto a verificação da posse, convém examinar o instituto do domínio público hídrico, o qual regia os direitos e obrigações entre o Governo e a Ré, sendo certo que estava sujeita a este instituto.

---

<sup>11</sup> - Cfr. Pinto Duarte, *ob. cit.*, 295; José Alberto Gonzalez, *Dtos Reais, Dto Registral Imobiliário*, 2001, 102; por todos, Oliveira Ascensão, *ob. cit.*, 300.

Neste diploma legal preceitua-se que os terrenos pertencentes ao domínio público hídrico podem ser objecto de uso privativo nas modalidades de concessão por arrendamento ou de uso ou ocupação a título precário. (art. 11º da Lei de Domínio público Hídrico).

Sustenta a Ré que, *"tratando-se os mencionados edifícios, como efectivamente se tratam, de infraestruturas sólidas, fixas e indismontáveis, a autorização para a sua reconstrução ou aplicação faz presumir a existência de qualquer outro direito que não uma simples licença, dada a precariedade desta."*

O art. 12º do mesmo diploma, que indica que são objecto de **concessão por arrendamento** os usos privativos que exijam a realização de **investimentos em instalações fixas e indismontáveis** e sejam considerados de utilidade pública, e são objecto de licença todos os restantes usos privativos.

Assim sendo, o exercício de actividades adstritas à função económica dos portos (art. 12º, n.º 2, al. b) levado a cabo pela Ré, para além de ser considerado como sendo de utilidade pública, exige realização de investimentos em instalações fixas e indismontáveis, isto, como o que sucede neste caso, a construção de dois edifícios. Por essa natureza, uma concessão por arrendamento afigurava-se mais adequada a fim de conformar a actividade da Ré.

Seja como for, a verdade é que à Ré nunca foi concedida uma concessão por arrendamento. Quanto a este é ainda pertinente o art. 25º da Lei de Domínio público Hídrico.

Este artigo, por um lado, preceitua que as ocupações por licença autorizadas antes da entrada em vigor desta lei passam a reger-se por esta, sem necessidade de substituição do título. Por outro, abre a porta a que os actuais titulares de licenças de parcelas do domínio público hídrico, que possam ser objecto de concessão por arrendamento, devem requerer, no prazo de seis meses, contado da data da entrada em vigor desta lei, a sua conversão nesta modalidade de uso privativo.

Se se perguntar a razão por que o Governo não autorizou o exercício portuário desenvolvido pela Ré através duma concessão, das duas uma: ou o seu pedido foi indeferido pelo Governo ou nem sequer o tinha formulado.

Não tendo requerido a conversão ao Governo, só poderia continuar, como o que acontece à Ré, a reter um título precário (licença de ocupação), o qual carece de renovação periódica do Governo.

Por isso, enquanto todos os direitos que a Ré gozara tinham por origem a licença, devia ela actuar conforme os seus limites, não podendo, porém, vir questionar retroactivamente se a forma empregada pela Administração (licença) era adequada ou não.

Há-de aceitar, desta feita, que o uso privativo consentido em relação ao terreno em causa é titulado por um acto unilateral da Administração, que reveste a forma de licença<sup>12</sup> que não deixa de assumir a forma de um **título precário**<sup>13</sup>.

Portanto, o regime da licença tem por natureza a simplicidade do processo, prazo curto, precariedade dos poderes de uso, inexistência de um dever de utilização efectiva, menores direitos e garantias, qualificação de interesse privado<sup>14</sup>.

(...) é de concluir que todos os actos materiais praticados pela Ré, ao longo dos anos e na dominalidade da ponte-cais n.º ..., foram praticados completamente em consonância, e, aliás, dentro dos limites da licença de ocupação.

Deste modo, não se pode deixar de concluir que a Ré, enquanto ocupando o terreno, não é mais do que um detentor, que detém todo o

---

<sup>12</sup> FREITAS DO AMARAL, A Utilização do Domínio Público pelos Particulares, Lisboa, 1965, pág. 170 e ss.

<sup>13</sup> MÁRIO TAVARELA LOBO, Manual do Direito de Águas, Vol. 1, Coimbra Editora, 1989, pág. 220.

<sup>14</sup> FREITAS DO AMARAL, *ibid*, pág. 250-251.

prédio, ora a ponte-cais n.º ..., apenas em nome do então Território e da R.A.E.M.<sup>15</sup>

(art. 1177º do C. Civil). Dum ponto de vista objectivo, os actos praticados pela Ré não deixam de ser tão-só os de concretização e execução durante a sua detenção do terreno legitimada pela licença e que nunca se manifestaram como *corpus* do direito de superfície, nem sequer muito menos, revelam o *animus* da Ré.

Como é evidente, uma mera detenção em nome de outrem é insusceptível de dar azo a aquisição por usucapião.

Sob outro prisma, não se provou, nem se suscitou qualquer outro meio de aquisição originária da posse, como por exemplo, a inversão da posse, donde seja de excluir a possibilidade de usucapião. Por fim, ainda que se aceitasse que a Ré tem a posse correspondente ao direito de superfície, certo é que este se toma insusceptível de ser adquirido por via de usucapião, depois da entrada em vigor da Lei Básica.

Ora, nos termos do preceito contido no art. 7º da Lei Básica:

*"Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.*

*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau."*

---

<sup>15</sup> Para o BERTHÉLEMY, os poderes de uso privativo derivado de licenças não passavam de meros poderes de facto, consentidos por um acto de pura tolerância; citado na obra do Prof. FREITAS DO AMARAL, *ibid*, pág. 254, onde o próprio autor fez alguma crítica a tese do BERTHÉLEMY.

A este respeito, decidiu bem o tribunal a quo ao afirmar que o invocado direito de superfície não foi reconhecido antes de 20 de Dezembro de 1999 e, como tal, torna-se inviável fazê-lo agora.

Deste modo, está legalmente vedada a constituição por usucapião do direito de superfície de que as Rés se arrogam titulares”.

Tudo isto significa que o vício não pode proceder.

Ora, dada a identidade das questões e dos termos em que foram colocadas, a exaustividade da apreciação feita sobre elas e a pertinência e a correcção das soluções dadas a elas, não vemos razão para não acompanhar esta parte transcrita da fundamentação e da decisão constante do Acórdão de 14JUN2012 no processo nº 569/2011.

E portanto, damos aqui por integralmente reproduzida esta parte do Acórdão de 14JUN2012 no processo nº 569/2011, e com isso julgamos improcedente o recurso sobres as questões acima identificadas com os nºs 2 a 4.

Tudo visto, resta decidir.

### III

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conferência negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça fixada em 8 UC.

Notifique.

RAEM, 25SET2014

---

Lai Kin Hong  
(Relator)

---

Mai Man Ieng  
(Fui presente)  
(Magistrado do M.ºP.º)

---

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira  
(Primeiro Juiz-Adjunto)

---

Ho Wai Neng  
(Segundo Juiz-Adjunto)