

Processo nº 597/2018

Data do Acórdão: 07MAIO2020

Assuntos:

Actividades publicitárias

Material e suporte publicitários

Detentor do suporte publicitário

SUMÁRIO

Face ao disposto nos artºs 28º/2 e 33º/2-1) do «Regulamento Geral dos Espaços Públicos», aprovado pelo Regulamento Administrativo nº 28/2004, a ordem de remoção do material e suporte publicitários pode ser validamente dirigida somente ao titular do material publicitário, pois este é sempre presumido pelo menos detentor do suporte publicitário, à luz do artº 1177º/-a) do Código Civil, se do procedimento não se indicia a pertença a outrem da propriedade do suporte onde se encontra montado o material publicitário.

O relator

Lai Kin Hong

Processo nº 597/2018

Acordam em conferência na Secção Cível e Administrativa no Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I

A Lda., devidamente id. nos autos, tendo sido notificada do despacho proferido pelo Vice Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (doravante simplesmente designado por IACM), datado de 23MAR2016, que lhe ordenou a remoção, no prazo de 15 dias, do material e suporte publicitários, reportados no Auto da notícia nº 105/DFAA/SAL/2015 elaborado pelo pessoal do IACM, interpôs o recurso contencioso de anulação para o Tribunal Administrativo.

Devidamente tramitado no Tribunal Administrativo, veio a ser proferida a seguinte sentença julgando procedente o recurso:

A 有限公司，詳細法人身分資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就民政總署管理委員會副主席(下稱被上訴實體)命令其將尚未領有行政准照的廣告載體移除之決定，向本院提起本司法上訴，要求宣告被訴行為無效或予以撤銷，理由是被訴行為之標的構成犯罪行為且屬法律上不能，且相關廣告載體非屬司法上訴人所有而對其不產生效力。

*

被上訴實體提交答辯，反駁司法上訴人提出之訴訟理由，要求判處司法上訴人提出之訴訟請求不成立。

*

於法定期間內，僅司法上訴人提交非強制性陳述，維持起訴狀

之結論(見卷宗第 55 頁至第 57 頁)。

*

駐本院檢察官發表意見，認為被上訴實體未調查要證事實及就廣告載體的部分欠缺說明理由，建議撤銷被訴行為(見卷宗第 58 頁至第 66 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

*

訴訟雙方獲通知駐本院檢察官的意見後，僅被上訴實體提交回覆並不表認同(見卷宗第 70 頁至第 74 頁)。

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

*

根據本卷宗及其附卷之資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

於 2015 年 1 月 19 日，民政總署人員針對展示於羅理基博士大馬路的一個廣告物尚未領有該署發出的行政准照之事宜，制作編號：105/DFAA/SAL/2015 實況筆錄(見卷宗第 160 頁至第 162 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 3 月 18 日，民政總署透過編號：05734/1131R-T/DLA/SAL/2015 公函，通知司法上訴人該署針對上述實況筆錄內所載的事實已開展行政處罰程序，並通知司法上訴人於收到該通知之翌日起計 10 日期間內提交書面陳述(見卷宗第 158 頁至第 159 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 7 月 23 日，民政總署管理委員會主席作出批示，同意編號：3280-R/AI/DLA/SAL/2015 控訴意見報告的內容及控訴建議，決定向司法上訴人提出控訴(見卷宗第 152 頁至第 157 頁，有關內容

在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 7 月 29 日，民政總署人員制作編號：3424/AI/DLA/SAL/2015 報告書，指出經查閱記錄，涉案廣告物未領有該署發出之有效准照，按照《公共地方總規章》第 33 條第 2 款 1) 項之規定，該署有權命令廣告載體所有人、占有人或持有人、負責發佈廣告訊息的人或實體，以及廣告客戶於指定期間內移除有關違法廣告及其廣告載體；若有關廣告載體之安裝未獲發法律所要求的工程准照，該署可考慮適用《公共地方總規章》第 34 條第 1 款之規定，命令有關人士立即移除有關廣告載體，因此建議向土地工務運輸局查詢載有涉案廣告物之廣告載體是否需要領取工程准照，倘需領取工程准照，有關工程是否已獲該局核准通過。於 2015 年 7 月 31 日，民政總署環境衛生及執照部部長在上述報告書上作出已閱批示(見卷宗第 142 頁至第 146 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 7 月 31 日，民政總署透過編號：16492/3360-AI/DLA/SAL/2015 公函，將上述民政總署管理委員會主席作出的控訴決定通知司法上訴人，並附同有關控訴書等文件，同時在通知書中指出司法上訴人可在指定期間內就被控訴事宜提交書面辯護(見卷宗第 148 頁至第 151 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 8 月 4 日，民政總署透過編號：E003165/DLA/2015 電子公函，向土地工務運輸局查詢上述事宜(見卷宗第 139 頁至第 141 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 9 月 10 日，民政總署人員前往羅理基博士大馬路進行複查，發現涉案廣告物仍然存在(見附卷第 15 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 9 月 25 日，土地工務運輸局透過編號：13104/DURDEP/2015 公函向民政總署作出回覆(見卷宗第 137 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 10 月 27 日，民政總署管理委員會代主席作出批示，同意編號：4638-P/AI/DLA/SAL/2015 最後決定建議書所引述之事實及法律依據，同時行使民政總署管理委員會於 2014 年 5 月 9 日第 01/PDCA/2014 號決議之建議所授予之權限，並根據九月四日第 7/89/M 號法律第 27 條第 1 款 d) 項之規定，決定向司法上訴人科處澳門幣 8,500.00 元罰款(見卷宗第 106 頁至第 107 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

為完全轉錄)。

於 2015 年 11 月 5 日，民政總署透過編號：24076/4671-AI/DLA/SAL/2015 公函，通知司法上訴人該署已開展命令移除涉案違法廣告程序，並通知司法上訴人於收到該通知之翌日起計 10 日期間內提交書面陳述(見附卷第 13 頁至第 14 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 11 月 18 日，司法上訴人透過訴訟代理人針對上述處罰決定向民政總署管理委員會代主席提出聲明異議(見卷宗第 95 頁至第 101 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 1 月 29 日，民政總署管理委員會主席作出批示，同意編號：0472-R/LAM/DLA/SAL/2016 建議書所引述的事實及法律依據，駁回司法上訴人提出的聲明異議，並維持民政總署管理委員會代主席在編號：4638-P/AI/DLA/SAL/2015 最後決定建議書上作出之處罰決定(見卷宗第 93 頁至第 94 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 4 日，司法上訴人透過訴訟代理人針對上述民政總署管理委員會主席之決定提起必要訴願(見卷宗第 86 頁至第 88 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 21 日，民政總署人員制作編號：1415-P/AI/DLA/SAL/2016 命令移除違法廣告建議書，建議根據第 28/2004 號行政法規核准之《公共地方總規章》第 33 條第 2 款 1)項之規定，命令司法上訴人於接獲通知翌日起計 15 日內，移除編號：105/DFAA/SAL/2015 實況筆錄所針對的尚未領有行政准照的廣告及尚有的廣告載體。於 2016 年 3 月 23 日，被上訴實體作出同意批示(見附卷第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，被上訴實體作出批示，命令司法上訴人須於接獲相關命令的通知翌日起計 15 日內，將該署編號：105/DFAA/SAL/2015 實況筆錄所針對的尚未領有行政准照的廣告及尚有的廣告載體移除，否則將依法執行有關清拆命令，並會追收相關清拆費用及對其科處罰款，並指出司法上訴人可於法定期間內向作出行為者提出聲明異議，或/及向民政總署管理委員會提起任意訴願，亦可向有行政管轄權法院提起司法上訴(見附卷第 12 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 4 月 8 日，民政總署管理委員會作出決議，議決同意編號：1611-R/LAM/DLA/SAL/2016 報告書所載之事實及法理依據，

駁回司法上訴人針對民政總署管理委員會主席之決定提起的訴願，並維持民政總署管理委員會代主席於 2015 年 10 月 27 日在編號：4638-P/AI/DLA/SAL/2015 最後決定建議書上作出的處罰決定(見卷宗第 83 頁至第 85 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 4 月 12 日，民政總署透過編號：06797/2127-AI/DLA/SAL/2016 公函，將上述命令移除涉案廣告及倘有的廣告載體之決定通知司法上訴人(見附卷第 7 頁至第 10 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 5 月 12 日，司法上訴人針對上述命令其移除涉案廣告載體之決定向本院提起本司法上訴。

同日，司法上訴人針對同一決定向本院提起效力之中止的保存程序。於 2016 年 5 月 31 日，本院裁定因不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項規定之要件，駁回司法上訴人提出之中止行政行為效力之請求，有關判決自同年 6 月 14 日起轉為確定(見本院編號：115/16-SE 卷宗第 2 頁、第 57 頁至第 60 頁及其背頁與第 63 頁)。

*

按照司法上訴人在起訴狀提出之陳述，不難發現，司法上訴人承認已把由其安裝且欠缺有效廣告准照之涉案廣告物移除，僅提出其非為有關廣告載體(支架)之所有權人，並於本司法上訴訴訟程序中附入一份由“B CHI IP IAO HAN CONG SI”或“SOCIEDADE DE INVESTIMENTO PREDIAL B LIMITADA”發出之聲明(見卷宗第 13 頁至第 15 頁)，藉以支持被訴行為之相關部分決定應屬無效或予以撤銷之訴訟請求。

司法上訴人提出之首項訴訟理由，主張履行被訴行為讓其實施犯罪，因涉案廣告載體屬“B 置業有限公司”所有，故認為被訴行為屬無效。

正如本院在附卷編號：115/16-SE 卷宗之裁判中所指：“…考慮純屬履行行政當局命令之“作為義務”，聲請人根本不具有行為人之正當性及其所指犯罪之主觀構成要件——故意(分別見《刑法典》第 10 條及第 12 條之規定)，從而其聲稱將被刑事歸責之情況並不可能存在。…”

基於相同理由，司法上訴人提出被訴行為抵觸《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c)項之規定而屬無效之指控，應被裁定不成立。

*

關於第二項訴訟理由，司法上訴人再次重申其非為涉案廣告載體之所有權人而不具處分權，主張被訴行為因標的屬法律上不能而屬無效。

《民法典》第 273 條第 1 款規定指出：“一、法律行為之標的，如在事實或法律上為不能、違反法律或不確定，則法律行為無效。”

“這種物理上之可能性可以指人(例：不能委任一個已過身的人)，亦可以指物(例：不能徵用一已被拆毀之物)。法律上之可能性源於客體能適當承受某些法律效果(例：廢止一個無效行為屬不可能——見《行政程序法典》第 120 條 a)項)或客體能適當承受行為所主張之法律效果(例：命令轉讓不可處分之公有財產屬不可能)。”(中文版本為本文所譯)

根據被訴行為之內文，被上訴實體所引用之法律依據為第 28/2004 號行政法規核准之《公共地方總規章》第 33 條第 2 款 1)項之規定，當中指出由廣告准照持有人、廣告載體的所有人、占有人或持有人、負責發佈廣告訊息的人或實體，又或廣告客戶承擔移除不具有有效准照之廣告物或廣告載體的義務。

由此可知，行政當局針對相關利害關係人作出移除違法廣告載體之命令具有終止違法狀況之目的，司法上訴人主張其非為涉案廣告載體之所有權人而不具處分權，實質上為質疑被上訴實體認定其為該廣告載體的所有權人且負有移除義務之正當性，與被上訴實體欲透過移除廣告載體之命令以達到終止違法狀況之法律效果非屬同一法律問題，未見存在行為標的屬法律上不能之情況。因此，應裁定此訴訟理由不成立。

*

關於餘下之一項訴訟理由，司法上訴人再次重申“B 置業有限公司”為涉案廣告載體之所有權人，指出被上訴實體沒有查證其非為該廣告載體所有權人之情況下便向其作出移除有關廣告載體之命令，認為被訴行為因而對其不生效力而應予撤銷。

《行政程序法典》第 117 條就行政行為之效力訂定以下一般規則：

¹ 參見《Manual Elementar de Direito Administrativo de Macau》，José Cândido de Pinho, 前澳門司法官培訓中心，1996，第 77 頁。

“第一百一十七條

（一般規則）

一、行政行為自作出日起產生效果；但法律賦予其追溯效力或延遲效力，又或行政行為賦予其本身追溯效力或延遲效力者，不在此限。

二、為着上款之效力，行政行為一旦具備各要素，即視為已作出；為使行政行為自作出日起產生效果，任何導致可撤銷行政行為之原因，均不妨礙該行政行為之完整性。”

從上述法律規定可知，即使證實被上訴實體錯誤認定司法上訴人為涉案廣告載體之所有權人，且命令司法上訴人履行移除義務，由於有關違法瑕疵僅導致被訴行為可被撤銷，且被訴行為已向司法上訴人作出有效通知，故不能認為被訴行為對其不生效力。

然而，就司法上訴人提出被上訴實體沒有查證其非為涉案廣告載體所有權人之指控，根據被上訴實體於卷宗第 70 頁至第 74 頁及第 75 頁至第 171 頁所提交之回覆及相關文件，可以證實，就民政總署人員繕立之編號：105/DFAA/SAL/2015 實況筆錄所載之事實，民政總署先後針對司法上訴人開展兩個不同法律效果之行政程序，以便對司法上訴人科以處罰(罰款)並把標的物作出跟進處理(移除廣告物及其載體)。

現行之廣告活動事宜主要由九月四日第 7/89/M 號法律《廣告活動》所規範，該法律載有以下規定：

“第十九條

（制度）

一、安裝廣告應遵守對上一章所訂定的規則，且須事先領取由市政廳發出的准照。

二、為確保有關管轄區的都市規劃及環境平衡，市政廳負責訂定發出准照的標準。

第二十條

（訂定准照的標準）

在訂定廣告准照的標準時，應顧及廣告媒介不應：

- a. 有碍觀瞻或影響地方或風景的美觀和環境；
- b. 損害紀念物或甄別樓宇的美觀或附近的環境；
- c. 損害第三者；
- d. 危害人或物的安全，尤以在道路交通的安全為然；
- e. 使其外形，顏色或所安裝的位置誤導公眾而視之為交通符號；
- f. 阻碍行人，特別是傷殘人士。

第二十一條

（附帶准照的發出）

一、倘安裝廣告須進行申領准照的工程時，應按適用法例的規定領取有關的附帶准照。

二、市政廳有權下令搬離違法的廣告，禁制違法工程的進行或將之拆卸。

第二十二條

（可移動的廣告）

一、安裝在公共地方的可移動廣告應遵守第二十條所訂定的規則。負責安裝廣告的人士有責任將之清除。倘不知負責人為誰人時，則從廣告推斷誰為負責人。但能証明廣告并非由彼等安裝或安放時則除外。

二、市政廳負責訂定搬離廣告的期限及條件。

第二十三條

（不適當的安裝）

倘安裝在任何建築物、結構或附着物的廣告違反有關業權人的權益、本法律的規定或市政廳所議決的適用規定時，得將之毀滅或以其他方式使之不能發生效力。

第二十四條

（清除的費用）

即使廣告係由政府機關清除，有關費用亦應由負責安裝人士負擔。倘

不知負責人為誰人時，則從廣告推斷誰為負責人。但能證明廣告并非由彼等安裝或安放時則除外。”

上述法律規定主要訂定廣告活動需遵循的原則及限制，涵蓋廣告內容及廣告安裝，明確指出廣告活動取決於行政當局發出之有效准照及安裝所需之工程准照，同時賦權行政當局於履行監督職責時，可針對違法情況決定移除廣告物並禁制違法的廣告安裝工程。

同一法律第 25 條至第 32 條則訂定違法廣告活動所產生之法律責任、違法者之正當性、行政違法行為之具體處罰及作出處罰之權限機關。

有關廣告准照之申請要件、處理違法廣告物及安裝工程之具體程序，由第 28/2004 號行政法規核准之《公共地方總規章》訂定較詳細的規則，可見如下：

“第二十八條

准照

一、於房地產、車輛或任何構築物裝設從公共地方可見或聽到的廣告訊息，其准照制度受有關廣告的法例及本節所定的規定規範。

二、准照應以下列任一人或實體的名義申請：

- (一) 廣告載體的所有人、占有人或持有人；
- (二) 負責發佈廣告訊息的人或實體；
- (三) 廣告客戶。

三、如所申請的裝設方式涉及按法律規定須具備工程准照的建築工程，則於主管實體發出工程准照後，方可發出裝設廣告准照。

四、如將廣告裝設於有金屬或石材成份的、附於外牆的載體上，又或將廣告裝設於懸掛在建築物外的載體上，申請人必須購買“裝設宣傳品及廣告品的民事責任保險”。

第二十九條

語文

一、廣告訊息可用不同語文表述，但其中一種須為澳門特別行政區正式語文。

二、如廣告訊息以正式語文以外的語文表述，則民政總署可要求其申請人提供以其中一種正式語文表述的經認證的譯本，以便按有關廣告的法例的規定審議廣告訊息的內容，但已於澳門特別行政區作出有效登記的商業名稱及商標除外。

第三十條

保證金

一、准照申請人應提交相當於有關准照費用 15% 的保證金，最低金額為澳門幣 500 元，最高金額為澳門幣 5,000 元。

二、只要准照持有人履行全部義務並繳付倘有之被科處的罰款，在准照效力終止後，利害關係人可申請退回保證金。

三、准照申請人可以存放現金、銀行擔保或保付支票的方式向民政總署提交保證金。

第三十一條

發出准照程序的期限

一、發出准照程序應於申請人向民政總署提供所要求的全部文件或資料之日起十五日內完成。

二、如按現行法例必須徵詢其他實體的意見，上款所指期限為五十日。

三、在上款所指情況下，被徵詢實體應於接獲民政總署的要求後三十日內向該署發出意見書。

第三十二條

廣告及招牌的裝設

除須遵守九月四日第 7/89/M 號法律第二十條規定的標準外，廣告或招牌的裝設應不妨礙或影響公共道路的交通，亦不遮擋公共照明、地名牌或門牌。

第三十三條

義務

一、准照持有人有以下義務：

（一）涉及下款所指情況時，於民政總署所定期限內移除廣告物及廣告載體；

（二）保持廣告物或廣告載體美觀及清潔；

（三）移除廣告物或廣告載體後清理有關地方；

（四）確保廣告物或廣告載體不對人身或財產構成危險，且處於安全狀況；

（五）採取適當措施，並於有需要時暫時移除廣告物或廣告載體，以避免因熱帶氣旋等引致的嚴重危險情況出現。

二、在下列情況下，民政總署須通知准照持有人及第二十八條第二款所指其他人士或實體，以便其在指定期限內移除廣告物或廣告載體：

（一）未獲發裝設廣告准照，又或廣告或廣告載體與准照內容不符；

（二）准照失效、未續期或已被民政總署廢止；

（三）廣告物或廣告載體對人身或財產構成危險或對其增加危險，而維修工程或其他措施又未能排除有關危險，即使構成危險的原因與准照持有人無關亦然。

三、如未於指定期限內移除廣告物或廣告載體，民政總署可直接或透過第三人移除之。

第三十四條

依職權行事

一、如在未獲發法律所要求的工程准照的情況下進行裝設廣告載體的工程，民政總署管理委員會應依職權命令拆除有關廣告載體，並立即執行之，而不適用上條第二款的規定。

二、如有下列情況，民政總署管理委員會應派員或透過第三人，採取適當措施遮擋或掩蓋廣告訊息，尤其是在進行上條第二款及第三款所指程序期間：

（一）所裝設的廣告訊息沒有准照；或

（二）所裝設的廣告訊息違反九月四日第 7/89/M 號法律第一章的規定或其他強制性規定。

三、採取措施的費用由實施第一款及第二款所指不法事實之人或實體承擔；如未能確定有關之人或實體，則由所裝設的廣告訊息中可識別的人或實體承擔，但證實廣告的裝設不可歸責於該人或實體者除外。

第三十五條

例外情況

一、於商業場所的門、窗及櫥窗內側裝設宣傳性文書，無需准照或行政許可。

二、暫時擺放花籃、花牌或彩旗不超過四十八小時，無需准照或行政許可，但不得妨礙車輛或行人的通行或阻塞樓宇的進出通道。

三、上款所指的四十八小時屆滿後，負責擺放花籃、花牌或彩旗的人或實體應立即將之移除。

四、如第二款所指的擺放妨礙車輛或行人的通行或阻塞樓宇的進出通道，又或未履行上款所定的義務，民政總署應移除擺放於公共地方的物品，並將之視為固體廢料，且有權按第三十四條第三款的規定追討移除有關物品的開支。”

綜合上述法律規定，可見除《公共地方總規章》第 35 條第 1 款及第 2 款所訂定之例外情況，所有可從公共地方看到或聽到的廣告訊息皆需向民政總署申請行政准照，而申請人可以為廣告載體的所有人、占有人或持有人、負責發佈廣告訊息的人或實體，以及廣告客戶。民政總署除負責發出廣告准照之事宜外，同時履行監督職責，範圍包括已領有廣告准照、廣告准照失效或未持有廣告准照之廣告物及相關載體，確保所有發佈之廣告訊息在內容方面遵守法律所訂之限制並持有有效之行政准照，且其安裝亦不會對人身安全或他人財產增加危險或造成損害，或對周邊景觀、公共道路的交通、照明、地點識別構成障礙或負面影響。

關於違法廣告活動，尤指《公共地方總規章》第 33 條第 2 款規定所載之任一情況，當中分別涉及持有有效廣告准照或未持有廣告准照之情況，立法者賦權民政總署可因應具體違法情況，命令移除有關廣告物甚至廣告載體，此時需通知廣告准照持有人及非為廣告准照持有人之廣告載體所有人、占有人或持有人、負責發佈廣告訊息的人或實體，又或廣告客戶。此外，民政總署並可依職權採取臨時措施，包括遮擋或掩蓋違反法律限制又或欠缺有效准照之廣告訊

息，以及拆除正在進行違法安裝工程之廣告載體(見《公共地方總規章》第 33 條第 2 款及第 34 條第 1 款與第 2 款之規定)。

由此可見，針對進行違法廣告活動之情況，行政當局需根據九月四日第 7/89/M 號法律《廣告活動》之相關規定，調查並核實違法者之身分及證明其行為存在過錯以作出行政處罰。然而，由於《公共地方總規章》所訂定移除違法廣告物及/或廣告載體之義務非屬上指行政違法行為之附加處罰，簡言之，有關移除命令所指向之責任人與九月四日第 7/89/M 號法律《廣告活動》所訂定行政違法行為之行為人不存在身分相同之法律推定，《公共地方總規章》第 33 條第 2 款之規定亦明確指出：“在下列情況下，民政總署須通知准照持有人及第二十八條第二款所指其他人士或實體，以便其在指定期限內移除廣告物或廣告載體”(深黑及底線為本文所加)。意即是說，民政總署在作出命令移除之決定前需了解相關違法廣告物及/或廣告載體之歸屬，從而確定終止違法狀況之責任人。

因此，根據《行政程序法典》第 85 條及第 86 條第 1 款之規定，負責調查之行政機關應作出適當的措施，以查明移除違法廣告物及/或廣告載體責任人之身分，確保行政處罰程序及相關移除違法標的物之跟進程序皆為針對責任人有序進行。

另一方面，由於《公共地方總規章》第 33 條第 2 款之規定沒有明確指出在哪種違法情況下需作出命令移除廣告物或廣告載體，又或同時針對兩者作出命令移除之決定，因此，經配合《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a)項及第 115 條第 1 款之規定，行政當局實有需要就作出命令責任人終止相關違法狀況之決定說明理由。舉例當證實廣告載體對人身或財產構成危險或對其增加危險，而維修工程或其他措施又未能排除有關危險之情況下，即使持有有效廣告准照，行政當局亦可命令准照持有人需同時將廣告物及其載體移除。反過來，倘廣告物所載訊息與准照內容不符時，則顯然無必要命令移除相關廣告載體。

本案例中，從卷宗及附卷文件可以證實，編號：105/DFAA/SAL/2015 實況筆錄中所指地點安裝之廣告物從未向民政總署申請及獲發出行政准照，至於安放該廣告物之支架，其建造工程亦未曾向土地工務運輸局提出工程准照申請。簡言之，不論涉案廣告物及其載體皆屬違法工程。

而民政總署人員於制作上指實況筆錄後，曾透過調查措施證實

上指違法廣告物屬司法上訴人而非廣告客戶所設置，亦有去函土地工務運輸局以了解該廣告物所附著之支架是否具備工程准照。

從卷宗及附卷資料所反映行政處罰程序之調查過程，以至在本訴訟程序中，司法上訴人從未否認其為涉案廣告物的所有人，甚至承認已遵照被訴行為之內容，移除該廣告物。

除上述措施外，卷宗及附卷資料僅證實民政總署曾於 2015 年 11 月 5 日透過編號：24076/4671-AI/DLA/SAL/2015 公函，通知司法上訴人該署已開展命令移除違法廣告程序，並通知司法上訴人於收到該通知之翌日起計 10 日期間內提交書面陳述。

綜合上述，儘管司法上訴人在調查過程中從沒有明示否認其為涉案廣告載體的所有人、占有人或持有人，且其在本訴訟程序中單純透過附入一份書面聲明以佐證該廣告載體由“B CHI IP IAO HAN CONG SI”或“SOCIEDADE DE INVESTIMENTO PREDIAL B LIMITADA”所擁有之事實不能視為獲得證實，本院認為，綜合卷宗及附卷資料，僅可證實司法上訴人為涉案廣告物之擁有人，卻不足以認定司法上訴人同時為該廣告載體的所有人、占有人或持有人，而負有移除該廣告載體以終止有關違法狀況之責任。

另一方面，不僅被訴批示沒有具體敘述移除決定之事實依據，附於被訴批示的由民政總署人員制作之編號：1415-P/AI/DLA/SAL/2016 命令移除違法廣告建議書亦僅提出以下分析：

“... ..

調查員意見：

1. 經查記錄，實況筆錄所載之廣告至今仍未領有本署發出之有效准照。
2. 利害關係人作為相關廣告的持有人及負責發佈廣告訊息之實體，按照第 28/2004 號行政法規所核准之《公共地方總規章》第 33 條第 2 款 1 項規定，本署有權命令利害關係人於指定期間內移除相關違法廣告及倘有的廣告載體。

建議：

基於此，建議根據第 28/2004 號行政法規所核准之《公共地方總規章》第 33 條第 2 款 1 項規定，命令利害關係人“A 有限公司”於接獲通知翌日起

計 15 日內，移除第 104/DFAA/SAL/2015 實況筆錄所針對的尚未領有行政准照的廣告及倘有的廣告載體。此外，告誡逾期不執行有關命令者，本署將根據相關法律之規定，依法執行有關清拆命令，並會追收義務人相關清拆費用及對其科處罰款。

... ..”

儘管司法上訴人從沒有否認其為負責發佈涉案廣告訊息的人或實體，甚至由其設置涉案廣告物，然而，依照上述經轉錄之建議書內容，當中所提出之事實依據亦明顯不足以清楚說明司法上訴人如何需負上拆除涉案廣告載體之義務，以致被訴行為沾有說明理由不足之違法瑕疵。

綜上所述，本院認為被上訴實體沒有依法履行其調查義務，以致命令司法上訴人移除涉案廣告載體之決定欠缺充分事實依據並存在說明理由不足之瑕疵，違反《行政程序法典》第 85 條及第 86 條第 1 款與第 114 條第 1 款 a) 項及第 115 條第 1 款之規定。基於此，根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款之規定，被訴行為中命令移除涉案廣告載體之決定部分應予撤銷。

綜合所述，本院裁定本司法上訴勝訴，撤銷被訴行為被爭議之決定部分。

免除訴訟費用，因被上訴實體獲得主體豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

Notificado e inconformado com a sentença, a entidade administrativa recorrida o Senhor Vice Presidente do Conselho de Administração do IACM, interpôs recurso jurisdicional para este Tribunal de Segunda Instância, formulando as conclusões e o pedido nos termos seguintes:

一、

本案源自於2015年1月19日，民政總署稽查人員對位於羅理基博士大馬路(生銹鐵旁)的無行政准照的違法廣告物，繕立第105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄，以提起第7/89/M號法律的行政處罰

程序。

二、

本署根據第105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄連同現場所拍之照片和證人，足以證實第一點所指的廣告物並未事先領有行政准照，因此，管理委員會主席於2015年7月23日同意第3280-R/AI/DLA/SAL/2015號控訴意見報告的內容，即控訴司法上訴涉嫌違反第7/89/M號法律第19條第1款規定的違法行為，並依照第27條第1款d)項及第31條c)項規定，可科以澳門幣2,000元至12,000元的罰款。

三、

本署於同年8月4日以電子公函向土地工務運輸局查詢關於第105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄所指的廣告載體是否需要領取工程准照，以及倘屬領取工程准照的情況，有關工程是否已獲得該局的核准通過。

四、

2015年10月27日，本署管理委員會代主席同意第4638-P/AI/DLA/SAL/2015號最後決定建議書所作引述的事實及法律依據，其內指出根據第104/DFAA/SAL/2015號實況筆錄、書證(相片)、人證，以及第3280-R/DLA/SAL/2015號控訴書報告證實，司法上訴人在未領有本署發出有效准照的情況下在羅理基博士大馬路(生銹鐵旁)安裝1個廣告，有關行為違反第7/89/M號法律第19條第1款規定，並根據第27條第1款d)項之規定向司法上訴人科處罰款澳門幣8,500元。

五、

本署於11月5日向司法上訴人發出第24105/4662-AI/DLA/SAL/2015號處罰決定通知書。

六、

同日，本署亦向司法上訴人發出第24076/4671-AI/DLA/SAL/2015號通知展開命令移除違法廣告程序的通知書，其內亦指出司法上訴人可自收到通知之翌日起計十日內遞交書面陳述。

七、

2016年3月23日，本上訴人同意第1415-P/AI/DLA/SAL/2016號建議書所載的建議，並同時行使第07/PCA/2016號批示所授予的權限作出批示，根據第28/2004號行政法規所核准之《公共地方總規章》第33條第2款1)項之規定，命令司法上訴人須接獲命令通知翌日起計15日內將第105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄所針對的尚未領有行政准照的廣告及倘有的廣告載體移除。

八、

本署於同年4月11日向司法上訴人發出第06797/2127-AI/DLA/SAL/2016號命令移除違法廣告通知書，並附隨上點所指的文件以供知悉。

九、

司法上訴人於4月13日獲悉上點通知書，並於4月28日透過意定代理人提出書面陳述，指出針對本署105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄所作出移除違法廣告之決定不提起聲明異議及任意訴願。

十、

行政法院法官於判決書第14頁中指出：“然而，由於《公共地方總規章》所訂定移除違法廣告物及/或廣告載體之義務非屬上指行政違法行為的附加處罰，簡言之，有關移除命令所指向之責任人與九月四日第7/89/M號法律《廣告活動》所訂定行政違法行為之行為人不存在身份相同之法律推定……意即是說，民政總署在作出命令移除之決定前需了解相關違法廣告物及/或廣告載體之歸屬，從而確定終止違法狀況之責任人。”

十一、

對上點行政法院法官對於兩項法例規定不存在違法者身份之推定的觀點予以充分的尊重，事實上，必須承認部分情況確實會出現沒有違反第7/89/M號法律下，卻違反《公共地方總規章》的第33條第2款規定，例如廣告物突然出現對人身或財產構成危險，且未能透過維修工程消除該狀況。

十二、

根據第28/2004號行政法規所核准《公共地方總規章》第二章第三節“廣告”實質上是第7/89/M號法律的補充規定，為廣告活動設定更完備的執行制度，此理解亦獲證於初級法院判決書第10頁的內容：“……同時賦權行政當局於履行監督職責時，可針對違法情況決定移除廣告物並禁制違法的廣告安裝工。……有關廣告准照之申請要件、處理違法廣告物及安裝工程之具體程序，由第28/2004號行政法規核准之《公共地方總規章》訂定較詳細的規則……”。

十三、

同時我們亦留意到《公共地方總規章》第33條第2款第(1)項及(2)項與7/89/M號法律的規範內容亦會存在不可分離的關係，本司法上訴案涉及的移除廣告命令使屬於這種情況。

十四、

《公共地方總規章》第33條第2款(1)項明確地指出，當出現未獲發裝設廣告准照的情況，本署應依法通知利害關係人在指定期限內移除“未被允許展示和安裝的廣告物及其載體”。這種情況必然與違反第7/89/M號法律第19條規定的處罰程序存在不可分離的因果關係，意味著在程序上已具有次序先後的性質，通知移除違法廣告也是必然且依法發生的程序在，沒有其他爭議下，兩項程序應具有一致性及連續性的。。

十五、

基於上點的理解，針對司法上訴人所提起違反第7/89/M號法律的處罰程序，以及《公共地方總規章》所規定通知移除廣告物的程序均源自第105/DFAA/SAL/2015號實況筆錄。而且，司法上訴人透過第05734/1131R-T/DLA/SAL/2015號及第24076/4671-AI/DLA/SAL/2015號通知書，清楚知悉第7/89/M號法律的處罰程序與《公共地方總規章》通知移除廣告的程序均源自同一實況筆錄，也就是說，司法上訴人應該知道兩項程序具有連貫性。

十六、

根據第7/89/M號法律第23條規定，本署有權將不適當安裝的廣告物毀滅或以其他方式使之不能發生效力，而第24條規定則僅指出政府有權清除廣告，然而，相關法律並未再明確賦予政府機關如何毀滅或使違法廣告不能發生效力的權力。綜上所述，具有足夠的依

據認為《公共地方總規章》第33條及第34條規定屬於具體執行第7/89/M號法律所訂定的事宜。

十七、

司法上訴人因未取得事先行政准照下安裝廣告，按照第3280-R/AI/DLA/SAL/2015號控訴意見報告的內容，調查員意見第2點指出：“經調查發現，在“A有限公司”之官方網站(XXX)中，實況筆錄所載之廣告為利害關係人投資建立的戶外廣告牌之一，並為廣告客戶提供廣告策劃及宣傳等服務(詳見附件)，因此，具有充分證據證明利害關係人為有關廣告之持有人、及負責發佈廣告訊息之實體。”，而本署的廣告准照系統亦沒有相關廣告物的准照記錄，從而對司法上訴人展開檢控第7/89/M號法律的處罰程序。

十八、

而按照事實依據第九點，本署亦有去函土地工務運輸局調查違法廣告是否具備工程准照及其相關資料。

十九、

在非法廣告的檢控程序中，司法上訴人於書面辯護階段沒有提出申訴及反駁，即便司法上訴人於2015年11月18日提出聲明異議及2016年3月4日提起必要訴願中，也沒有提出其非為廣告載體的所有權人從而反駁其被控的正當性。

二十、

反之，司法上訴人在聲明異議內指出，對於本署的處罰決定批示中關於按照《公共地方總規章》規定將依法向司法上訴人提起命令移除非非法廣告的程序表示尊重及認為本署有必要作出職責行為，並且明確地指出廣告未獲准照是一個事實，而不取決於其能力範圍，而應歸於本署在何等狀況下發出准照。

二十一、

基於上述的情況，完全顯現出司法上訴人沒有爭議其負有領取廣告准照的責任，亦從沒有提出涉及違法廣告的其他利害關係人。

二十二、

再言，行政法院法官在其判決第16頁中也明確地認定：“綜合

上述……本院認為，綜合卷宗及附卷資料，僅可證實司法上訴人為涉案廣告物之擁有人……以終止有關違法狀況之責任。”。因此，司法上訴人屬於《公共地方總規章》第28條第2款(2)項的負責發佈廣告訊息的人或實體，本署乃依法向其作出移除廣告的通知。

二十三、

另一方面，時至今日，司法上訴人仍然繼續在無領取廣告准照下，在營運網頁中就違法廣告位置向外宣傳招收廣告客戶，儘管不能直接證明其屬廣告載體的所有權人，惟相關行為卻顯示出司法上訴人並非僅為發佈廣告訊息的實體，只有持有廣告載體方能決定如何使用及管領該廣告位置，以使司法上訴人經營其“以戶外媒體業務為核心，整合平面、TV、移動互聯網、數據營銷等廣告資源，為客戶提供一體化的廣告策劃、創意組合及媒體投放服務。”的業務。

二十四、

根據《民法典》第1177條規定，司法上訴人事實上對廣告載體行使管領力，且無意以權利受益人之身份行事之人，因此其亦屬廣告載體的持有人。

二十五、

法律依據第十二點指出本署調查員於第3280-R/AI/DLA/SAL/2015號控訴意見報告已說明透過調查證據，足以認定司法上訴人屬廣告的持有人及負責發佈廣告訊息之實體。

二十六、

因此，當發牌實體面對違反第7/89/M號法律而開展處罰程序，並透過調查措施可確認具體違法者，則在處理移除非非法安裝的廣告物亦應繼續針對同一主體，除非出現客觀條件的改變或利害關係人提出異議或爭辯。

二十七、

《公共地方總規章》第33條第2款是規定民政總署須通知利害關係人在指定期限內移除廣告，此並非行政處罰程序的展開，而僅一項具體行為的規定。當利害關係人於指定期限內未遵守移除廣告的義務，則本署按照第106/2005號行政長官批示核准《違法行為清單》第3條第6款規定方正式展開違反《公共地方總規章》的處罰程序。

二十八、

因此，對源自同一實況筆錄的依據，以及程序進行中司法上訴人對被檢控(第7/89/M號法律)或被命令移除廣告的主體正當性沒有提出質疑/懷疑的情況下，而且在本個案中，《公共地方總規章》第33條第2款屬於司法上訴人因違反第7/89/M號法律第19條規定而展開行政處罰程序的執行規定，無必要就《公共地方總規章》第33條第2款所指的通知義務主體再進行調查。

二十九、

此外，根據《行政程序法典》第86條第2款規定，明顯之事實及有權限之機關因執行職務而知悉之事實，無須證明，亦不須陳述。

三十、

綜上所述，本署對於認定司法上訴人為廣告載體之持有人及負責發佈廣告訊息之載體屬合理的推定，而事實依據第一點所指的廣告物未依法領有行政准照也是不爭的事實。

三十一、

此外，初級法院判決書第16頁還指出：“……本院認為，綜合卷宗及附卷資料，僅可證實司法上訴人為涉案廣告物之擁有人，卻不足以認定司法上訴人同時為該廣告載體所有人、占有人或持有人，而負有移除該廣告載體以終止有關違法狀況之責任。”。

三十二、

平常上訴之上訴人認為，無必要還須認定司法上訴人同時為該廣告載體所有人、占有人或持有人，而負有移除該廣告載體以終止有關違法狀況之責任，因為法律從未有此規定。

三十三、

另一方面，按照《公共地方總規章》第33條第2款規定的葡文表述：

“2. O IACM notifica o titular da licença e as demais pessoas ou entidades referidas no n.º 2 do artigo 28.º, para que qualquer delas remova o material e suporte publicitários, dentro do prazo fixado, nos seguintes casos:”，意即任一人或實體均有義務在民署指定的期間內移除廣告

物或廣告載體。

三十四、

《公共地方總規章》第28條第2款規定明確地指出任一人或實體均可申請廣告准照，其中已包括負責發佈廣告訊息的人或實體，而第33條第2款規定亦是立法者在通知移除不適當的廣告或違法廣告的情況上，賦予行政當局一種靈活、適度及合理的執行措施，立法者顯然已充分考量廣告活動中，何等利益人或實體須負責領取准照及承擔移除廣告的責任，而這必然是任一人或實體方具有執行性，而且也達到條文規定上的統一理解。

三十五、

不容爭辯的是，確實可以出現多個承擔移除廣告物的義務主體，但至少在本個案中，基於善意原則、正常推斷，以及不存在任何客觀條件或當事人亦未就其有責任領取廣告准照提出質疑下，不可能要求本署有意識地認為會存在司法上訴人以外具有移除廣告物的義務人。

三十六

根據第7/89/M號法律第19條規定，准照的標的是安裝廣告，本署在審批准照時尤應考慮第20條所指的標準，包括有礙觀瞻或影響地方或風景的美觀和環境、損害紀念物或甄別樓宇的美觀或附近的環境、損害第三者、危害人或物的安全、誤導為交通符號及阻礙行人的因素，從而可知，在批准廣告准照時除了廣告內容須依法作審查，本署對於廣告載體也會依循第20條所指的標準進行評定。因此，廣告准照是包括廣告內容及廣告載體的審查。

三十七、

不論是司法上訴人在第7/89/M號法律的處罰程序中，其從未否認其沒有申領廣告准照的義務，而且《公共地方總規章》第28條第2款規定明確地指出任一人或實體均可申請廣告准照，而第7/89/M號法律正正是對安裝廣告設定准照制度作監管，那麼，司法上訴人作為依法應申領廣告准照的實體必然應承擔移除未獲許可的廣告載體。

三十八、

基於此，實是不明所以司法上訴人一直在爭辯自己非為廣告載體的所有權人的目的，因為從以上引證，司法上訴人屬於發佈廣告訊息的實體，也是廣告載體的持有人，兩種身份均符合《公共地方總規章》第33條第2款規定所指須承擔移除廣告物及廣告載體的義務主體。

三十九、

倘不作上點的法律解釋，而是按照初級法院判決第16頁所言，本署必須認定司法上訴人同時為廣告載體的所有人、占有人或持有人，發牌實體不但無法適時保障公共安全、市民的財產及人身利益，也陷入審判各種複雜的民商事的法律關係之中。

四十、

從法律依據第三十九點所指的第62/2015號終審法院判決中，可明確地揭示了當局完全有權力和義務使用其認為對作出決定屬重要及必需的、法律容許的一切證據方法，相關資料完全沒有受其他證據所質疑，且其真實性也沒有被質疑，因此當局無需再進行其他調查措施，也不存在違反《行政程序法典》第86條第1款的規定。

四十一、

第193/2000號中級法院合議庭裁判第10頁亦對調查義務進行了解釋：“……對於一經知悉即有助於對程序作出公正及迅速之決定的全部事實之依職權調查義務，不意味著調查者不能擁有對於程序之決定在法律上取決的(前提及理由上的)事實作出決定之自由。”

四十二、

同時，初級法院判決中亦承認不能單純透過附入一份書面聲明以佈證廣告載體由“B CHI IP IAO HAN CONG SI”或“SOCIEDADE DE INVESTIMENTO PREDIAL B LIMITADA”所擁有之事實不能視為獲得證實，但仍歸責於本署未能調查以認定司法上訴人同時為廣告載體的所有人、占有人或持有人，又或必須進行調查以查證該等人士或實體，有違公正的判斷。

四十三、

司法上訴人過往共有8次同類型的違法前科紀錄，加上其經營網站上確實載有本個案所指非法安裝廣告載體的宣傳資料，即使其有

可能並非載體的所有權人，但也足以證明其為持有人或發佈廣告訊息的實體，這一切都難以讓人信服司法上訴人並非明知故犯，而是故意挑戰廣告准照的法律制度，在欠缺安裝廣告的准照下，屬如此大型的廣告載體對公共安全構成相當的危險。

四十四、

在不影響上述各點的分析及理據下，懇請上訴法官重點考量這些重要的因素，以作出最符合法律原意及程序公正的裁定：

- (1) 《公共地方總規章》第33條第2款是一項設定民政總署通知移除廣告的規定，而非行政處罰程序的展開。
- (2) 《公共地方總規章》第33條第2款所指的任一通知對象均有義務移除廣告，這樣才與第28條第2款規定相一致。
- (3) 對於《行政程序法典》第86條第1款規定的適用前提是，如果知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，有權限機關方應設法進行調查，問題重點在於，已獲有權限機關執行職務而知悉且透過調查所形成的明顯事實。
- (4) 因欠缺廣告准照而違反第7/89/M號法律所展開行政處罰程序與《公共地方總規章》第33條第2款規定通知未依法領取的主體移除廣告是具有因果的關聯性及連貫性，因此也源自同一實況筆錄，主體認定方面也是一致的。
- (5) 第7/89/M號法律第19條所指廣告准照不但包括廣告內容，也包括廣告載體，因此，司法上訴人作為《公共地方總規章》第28條第2款所指申領准照的實體，在其沒有爭議具有領取准照義務的情況下，其必然須移除該非法廣告。
- (6) 不論是認定第7/89/M號法律的違法主體，還是命令移除廣告的主體上，在相關程序中均未出現任何關於主體正當性的質疑或懷疑，有權限機關不可能再具有必須調查的義務。
- (7) 初級法院對司法上訴人提出廣告載體屬他人的證據判定不能視為獲得證實，那麼本署更沒有再行調查命令主體的必要，而且司法上訴人作為廣告商(廣告載體持有人及發佈廣告訊息的實體)已有義務移除未領取准照的廣告。

四十五、

基於本署沒有違反履行調查義務，以及對於通知命令移除廣告的行為不存在再行調查的情況，因而並不存在說明理由不足之瑕疵。

A recorrida particular não respondeu ao recurso jurisdicional interposto pelo Vice Presidente do Conselho de Administração do IACM.

Subidos os autos a esta segunda instância e devidamente tramitados, o Ministério Público emitiu oportunamente em sede de vista o seu douto parecer, pugnando pela procedência do recurso.

Foram colhidos os vistos, cumpre conhecer.

II

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).

Conforme resulta do disposto nos artºs 563º/2, 567º e 589º/3 do CPC, ex vi dos artºs 1º e 149º/1 do CPAC, são as conclusões do recurso que delimitam o seu objecto, salvas as questões cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras e as que sejam de conhecimento oficioso.

In casu, não há questões que nos cumpre conhecer *ex officio*.

Não obstante a extensão das conclusões tecidas na petição do recurso, se bem entendemos, apenas uma questão que se coloca no presente recurso, isto é, a de saber se há déficit de instrução no procedimento em que foi praticado o acto objecto do recurso contencioso de anulação.

Sinteticamente falando, está em causa um caso de afixação de um material publicitário não licenciada, detectado pelo pessoal do IACM e na sequência da elaboração do competente auto de notícia pelo pessoal do IACM, foi aberto o procedimento administrativo que culminou com a ordem da remoção do material e suporte publicitários.

Em sede de recurso contencioso de anulação, o Tribunal Administrativo anulou a ordem com fundamento na omissão das diligências instrutórias necessárias ao apuramento da titularidade da propriedade do suporte publicitário, no qual se encontra montado o material publicitário.

No presente recurso jurisdicional, vem a entidade administrativa dizer que não tendo a recorrente do recurso contencioso questionar ser ela titular do material publicitário, desde o princípio até ao fim do procedimento administrativo, nem sido trazidos ao procedimento ou nele indiciados quaisquer factos ou elementos que permitem à entidade administrativa se aperceber da pertença a outrem da propriedade do suportes publicitário, a entidade administrativa não tinha a obrigação de apurar se o suporte publicitário pertencente à ora recorrida, e em caso negativo, a quem pertence.

Ora, a matéria de actividades publicitárias encontra-se regulada na Lei nº 7/89/M de 04SET e nos artºs 28º e s.s. do «Regulamento

Geral dos Espaços Públicos» (doravante simplesmente designado por RGEF), aprovado pelo Regulamento Administrativo nº 28/2004.

Reza o artº 33º/2-1) do RGEF que o IACM notifica o titular da licença e as demais pessoas ou entidades referidas no n.º 2 do artigo 28.º, para que qualquer delas remova o material e suporte publicitários, dentro do prazo fixado, se não for emitida a licença da afixação da publicidade ou a publicidade.

As pessoas e entidades a que se refere o artº 28º/2 do mesmo diploma são: Proprietário, possuidor ou detentor do suporte publicitário; Pessoa ou entidade responsável pela distribuição da mensagem publicitária; e Anunciante.

Ora, tendo em conta a matéria fáctica que a ora recorrida nunca questionou, nomeadamente o facto de ser ela a proprietária do material publicitário, e na falta de outros elementos trazidos aos autos que demonstram ou indiciam a pertença à pessoa diversa da ora recorrida da propriedade do suporte publicitário sobre o qual foi montado o material publicitário de que é proprietária a ora recorrida, a entidade administrativa, ora recorrente, tem toda a legitimidade de emanar a ordem da remoção, dirigida à ora recorrida, quer do material publicitário quer do suporte publicitário no qual se encontra montado aquele material, pois nos termos prescritos nos artºs 28º/2 e 33º/2-1) do RGEF, a notificação para a remoção do material e suporte publicitários pode ser dirigida a proprietário, possuidor ou detentor do suporte publicitário.

In casu, não temos dúvidas de que a ora recorrida actuou nos factos pelo menos como detentor do suporte publicitário, pois, ela deve ser tida como tal em face do disposto no artº 1177º/-a) e b) do

CC, à luz do qual são *havidos como detentores os que exercem o poder de facto sem intenção de agir como beneficiários do direito e os que simplesmente se aproveitam da tolerância do titular do direito;*

Em face do disposto nessas alíneas, a matéria apurada no procedimento já habilita a entidade administrativa a ordenar à ora recorrida para a remoção quer do material publicitário em si quer do suporte sobre o qual se encontrava montado o material.

Ex abundantia, tendo em conta a atitude da ora recorrida ao longo do procedimento administrativo, se déficit de instrução houvesse, esta seria exclusivamente imputável à ora recorrida que se limitou a alegar e tentou provar, só em sede de contencioso de anulação, a pertença da titularidade da propriedade do suporte publicitário a outrem, tendo omitido de todo em todo este facto ao longo de todo do procedimento administrativo, tanto no 1º grau como no 2º grau.

Assim, sem mais delonga, é de proceder o recurso jurisdicional.

Em conclusão:

Face ao disposto nos artºs 28º/2 e 33º/2-1) do «Regulamento Geral dos Espaços Públicos», aprovado pelo Regulamento Administrativo nº 28/2004, a ordem de remoção do material e suporte publicitários pode ser validamente dirigida somente ao titular do material publicitário, pois este é sempre presumido pelo menos detentor do suporte publicitário, à luz do artº 1177º/-a) do Código Civil, se do procedimento não se indicia a pertença a outrem da propriedade do suporte onde se encontra montado o material publicitário.

Tudo visto, resta decidir.

III

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conferência conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida e mantendo o acto recorrido.

Custas pela ora recorrida A, Lda., com taxa de justiça fixada em 6UC.

Registe e notifique.

RAEM, 07MAIO2020

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng