

卷宗編號: 36/2014
日期: 2014 年 07 月 24 日
關鍵詞: 專業學歷之認可、命令作出依法應作之行政行為

摘要：

- 行政當局在合法性原則下，需遵守法律的規定並依法進行其活動（《行政程序法典》第 3 條），不能在違反法律及損害私人權益的情況下，自行制定新的行事規則，即使有關規則對社會或公共利益有利亦然。
- 倘司法上訴人的專業學歷已按當時適用的法律獲得具權限當局的認可，屬既得的權利，故被訴實體認定其不具有專業學歷，繼而不批准其註冊成為技術員的決定，存有事實前提錯誤和錯誤適用《都市建築總章程》第 9 條第 1 款之規定，應予以撤銷。
- 雖然《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a) 項容許在司法上訴中合併提出要求命令作出依法應作之行政行為之請求，然而，有關請求成立與否則需視乎其是否符合立法者就命令作出依法應作之行政行為之訴而作出的規定。有關規定根據《行政訴訟法典》第 24 條第 2 款之規定，適用於在司法上訴中提出的合併請求，只要該等規定和司法上訴程序的規定不相抵觸。

裁判書製作人

司法上訴裁判書

卷宗編號： 36/2014
日期： 2014 年 07 月 24 日
司法上訴人： A
被訴實體： 澳門運輸工務司司長

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門運輸工務司司長駁回其申請註冊成為技術員之必要訴願，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 64 至 68 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

被訴實體就有關上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 105 至 112 頁，在此視為完全轉錄。

司法上訴人提交任意陳述，維持在起訴狀所載之結論，有關內容載於卷宗第 119 至 120 頁，在此視為完全轉錄。

檢察院認為應判處司法上訴人之上訴理由成立，有關內容載於卷宗第 124 至 126 背頁，在此視為完全轉錄。

*

二.事實

已審理查明之事實：

1. 司法上訴人於 1995 年 03 月 01 日獲澳門政府高等教育輔助辦

¹ 司法上訴人的上訴結論如下：

1. 被上訴實體在沒有法律依據的支持下，以不合時宜為理由，拒絕適用現時生效的法律，沒有根據第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第九條的規定，批准上訴人成為註冊技術員，是違反《行政程序法典》第三條，合法性原則的規定；
2. 根據《行政程序法典》第 124 條的規定，如行政行為違反適用之原則或法律規定，而對此未規定撤銷以外之其他制裁則該等行政行為可撤銷。

公室認可具有 LICENCIATURA 學位(Architectural Engineering - 建築工程)。

2. 於 1994 年，司法上訴人獲 XX 大學建築學院給予 Curso de Arquitectura - Licenciatura 的同等學歷。
3. 司法上訴人於 2013 年 05 月 15 日向澳門土地工務運輸局申請成為註冊技術員。
4. 司法上訴人於 2013 年 08 月 30 日收到澳門土地工務運輸局第 6986/DADSAE/2013 號公函的通知，以司法上訴人所提交的學歷，在與相同範疇其他已批准和已核准情況的學歷相比較之後，發現其所遞交的學歷未符合全部要求及澳門並無簽署「博洛尼亞協議」為由，根據第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第 9 條的規定，不接納司法上訴人成為註冊技術員的申請。
5. 於 2013 年 09 月 09 日，司法上訴人向澳門運輸工務司司長提起必要訴願。
6. 於 2013 年 10 月 10 日，司法上訴人收到澳門土地工務運輸局第 52/DJU/2013 號公函的通知，並根據《行政程序法典》第 162 條第 2 款之規定，延長審理司法上訴人提起的必要訴願期間。
7. 於 2014 年 01 月 13 日，司法上訴人針對被訴實體默示駁回其必要訴願向本院提起上訴。
8. 在待訴期間，司法上訴人收到被訴實體駁回其訴願之通知。
9. 於 2013 年 12 月 10 日，澳門土地工務運輸局人員作出報告書編號 82/DJUDEP/2013，有關中文譯本內容如下：
 1. 土地工務運輸局局長於二零一三年九月十九日在同一日期的第 657/DAFDEP/2013 號報告書上作出批示，並透過九月二十三日第 1449/DAFDEP/2013 號內部通訊，要求本法律廳就 A 針對本局局長於二零一三年八月二十七日作出否決其就作為建築師從事編製計劃項

- 目，向本局提出註冊申請的行為所提起的必要訴願，發出法律意見。
2. 因此，透過十月四日第 52/DJUDEP/2013 號公函，已通知運輸工務司司長辦公室主任及上訴人，指出不是在十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 162 條第 1 款訂定的期限內就案卷編製報告書，以便作出有關決定，而是在第 2 款規定的期限內編製報告。
 3. 本訴願是關於 A 於二零一三年五月十五日提出在土地工務運輸局註冊為編製計劃項目建築師的申請(登記編號 T-5XX2)，並一併遞交了下列文件:-
 - 澳門居民身份證的影印本;
 - 香港 XX 學院 Bachelor of Architectural Engineering 文憑的認證繕本;
 - XX 學院各學年成績表的認證繕本;
 - 高等教育輔助辦公室於一九九五年發出等同該 Bachelor of Engineering (Architectural Engineering) 的學士學位學歷認可證書的認證繕本。
 4. 鑒於所遞交的文件不足以分析該申請，故分別透過五月二十二日第 E 4871/DADSAE/2013 號、六月十九日第 5353/DADSAE/2013 號及七月十七日第 6059/DADSAE/2013 號公函要求遞交補充文件。申請人便就有關案卷分別於五月三十日、七月三日及七月二十三日透過登記編號 6XXX2/2013、7XXX4/2013 和 8XXX7/2013 的申請書，寄來下列文件:-
 - 個人履歷;
 - B 建築師的聲明書，作為證明申請人自一九九七年起於 C 公司任職;
 - 職業履歷;
 - 職業履歷的補充資料。

5. 根據所遞交的文件分析該申請，證實申請人的學歷相當於四年制學士學位 *Bachelor of Architectural Engineering*，但當與其他五年制的建築範疇學士學位相比較看來有不足。
6. 儘管有國際協議，允許承認三年制的工程範疇及三/四年制的建築範疇學士學位，如《博洛尼亞宣言》或《華盛頓協議》等，但該等協議僅約束參加國家或地區，故還未加入同類國際協議的澳門特別行政區無須承認有關學士學位。
7. 此外，申請人亦未能明確證明其在相關範疇的工作經驗(儘管其職業履歷已列明其在一九八五至一九九零年於香港任職期間，曾參與XX醫院的擴建工作，但並沒有遞交任何證明文件說明該事實。於一九九零至一九九五年期間在XX銀行任職秘書，並自一九九七年起於B建築師的C公司任職，負責協調某些計畫的執行，但沒有明確解釋其工作種類)。
8. 因此，本局透過八月二十九日第6986/DADSAE/2013號公函，通知申請人按照本局局長於二零一三年八月二十七日作出的批示，已否決其向土地工務運輸局提出的註冊申請。
9. A於二零一三年九月九日向運輸工務司司長辦公室提起必要訴願，請求廢止土地工務運輸局局長的批示，以及按已遞交的文件核准其註冊申請，並同時附上一份於一九九四年由XX大學建築系學術委員會決議賦予其學士學位同等學歷文件的認證繕本。
10. 上訴人在其上訴狀中指，在適用有關提起必要訴願規定的法律中出現錯誤，因為根據八月二十一日第79/85/M號法令核准的《都市建築總章程》第59條的規定，就土地工務運輸局局長對第58條的規定所作出的決定(處罰的執行、量刑及重犯)，可向行政長官提起訴願，故本個案與第124/2009號行政命令沒有任何關係。因此，申請人現根據第6/1999號行政法規第6條第2款、其附件六(一)項及《行政

程序法典》第 153 條和第 154 條的規定提起必要訴願。

11. 上訴人還指出，《都市建築總章程》第 9 條(資格的審定)沒有指明建築學學士學位須為五年，而全世界的建築或工程課程均為四年。同時知悉土地工務運輸局的某些技術員(建築師)亦是擁有與上訴人相同的學歷，因此，建築範疇的課程須為五年的要求沒有任何法律依據。
12. 此外，上訴人又遞交了由 XX 大學於一九九四年發出的文件，該文件賦予其 XX 學院的 Bachelor of Architectural Engineering 課程與 XX 大學建築系學士學位同等學歷，即表示申請人的學士學位被葡萄牙承認，而那裡的建築課程修讀期限均為五年。
13. 上訴人同時擁有由高等教育輔助辦公室發出的同等學歷認可證書，承認在 XX 學院取得的 Bachelor of Architectural Engineering 學歷相當於學士學位的學歷。
14. 最後上訴人又說不明白為何引用《博洛尼亞條約》，認為在法律適用仁出現錯誤，因其申請與上述條約沒有關係。
15. 本訴願的目的是重新作出審議，因 D 工程師已在二零一三年九月十九日發表技術意見，結論是維持否決有關申請的看法。
16. 現從法律角度作分析，根據《行政程序法典》第 145 條及第 147 條，此屬恰當及適時提出的訴願且上訴人為正當當事人，因為在重新審議其於土地工務運輸局進行專業資格註冊一事上有個人和直接利益，此容許上訴人編製及簽署建築計劃。
17. 首先討論引用《都市建築總章程》第 59 條的問題。根據上訴人所述，它僅適用於同一法規第 58 條的範圍。應指出的是，按本局的理解，多年來，第 59 條(上訴)乃適用於本法規規定的一般事項，亦包括向土地工務運輸申請技術員註冊的相關問題。
18. 然而，我們承認上述規定不太清晰，它僅指“對土地工務運輸局局

長之決定(...)”，卻沒有具體說明是甚麼決定。但亦不能就此推斷該規定僅關乎《都市建築總章程》第七章規定的罰則，當中包括第 58 條。

19. 請參閱《都市建築總章程》第 59 條第 2 款的規定：“對決定所提出的上訴，係無暫停效力者，即工程應維持暫停或禁止，該上訴的目的為確定任何一項工程之暫停或禁止”。
20. 這表示《都市建築總章程》第 59 條亦適用於同一法規第 52 條規定的工程之暫停或禁止，而非僅關乎罰則的執行。
21. 這樣須考慮統一性的問題，因第 59 條涵蓋《都市建築總章程》所包括的一切事宜。
22. 因此根據第 124/2009 號行政命令規定的授權，對土地工務運輸局局長的決定，可於十五日內向運輸工務司司長提起必要訴願。
23. 因為是第 124/2009 號行政命令將第 6/1999 號行政法規第六條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，授予運輸工務司司長。
24. 因此，我們看不到在適用法律方面有問錯誤。
25. 另一方面，根據《都市建築總章程》第 9 條第 1 款的規定：有意編製工程計劃及指導工程的技術員，其資格的審定將按關係人向土地工務運輸局局長遞交申請書，連同按照法律規定認可之專業學歷正式文件，並附同有關遵守履行適用於為此目的之規則及技術之承諾聲明書進行。
26. 事實上，上述規定沒有明確說明學士學位課程須為五年，而在該法規生效 (1985 年)後一直沒有出現此問題，是因為當時在澳門從事有關專業的技術員的學士學位一般屬四或五年的課程，在這樣的歷史背景下，實際上沒有在稱為“普通法”的國家接受培訓的技術員提出註冊申請。

27. 然而，眾所周知，有關規定(第9條第1款)已不合時宜，因為世界大部分的高等教育制度已有顯著的改變，面對高等教育的新模式，純粹的專業資格法定認可已不能單靠其本身，便能審核申請人的學歷是否符合在土地工務運輸局註冊所要求的標準。
28. 事實上，多個歐洲國家加入了1999年6月19日簽訂的《博洛尼亞宣言》。該宣言開啟了《博洛尼亞進程》，目的是推動構建一歐洲高等教育區，透過採取一些聯合行動，改革成國的高等教育，旨在提昇歐洲教育制度的國際競爭力。多個歐洲國家的加入，導致要採用一套主要由3個學習階段組成的教育制度：
- 第一階段，修讀年期最少三年 - 學士學位；
- 第二階段，修讀年期一年半至兩年 - 碩士學位；
- 第三階段 - 博士學位。
29. 除了學位等級制度之外，亦創立了共用於歐洲國家的學分互認制度，以推動學生更廣泛地流動。該等學分亦可以從非高等教育範疇取得，包括終身學習，只要該等學分獲所就讀的高等教育機構承認便可。
30. 除了博洛尼亞進程外，還有其他國際協議，例如《華盛頓協議》，允許互認締約國認可的高等教育大綱，當中包括三或四年制工程或建築範疇的學士學位，但僅在簽署協議的國家或地區之間產生效力。
31. 這表示澳門特別行政區無須承認該等範疇的三或四年制學士學位，因為澳門並沒有加入上述任一協議。儘管XX學院所在的香港已加入《華盛頓協議》，但並不代表澳門特別行政區須承認三或四年制工程或建築範疇的學士學位。
32. 事實上，這種縮短修讀課程的年期，即只須修讀三年便取得學士學位的高等教育制度普及化趨勢，將會大幅減低一些極重要範疇，例如建築或工程範疇等在專業培訓方面的要求水平。

33. 雖然上訴人沒有引用該等國際協議作為註冊申請的依據，但本局希望闡明澳門特別行政區不受任何承認四年制建築學學士學位的協議約束，這與香港已加入《華盛頓協議》的情況相反。
34. 事實上，三或四年制的建築學學士學位，不論在建築創作和更多不類型計劃的設計方面，還是在解決技術難題方面，均未具備能力全面發展其專業，因此必須要求其修讀碩士學位，以便取得所需的專業資格，執行具質量的建築工作。
35. 因此對於向本局申請進行編製計劃和指導工程註冊的申請人，在審查其學歷時，不單止要考慮有關課程的修讀時間，亦須考慮課程大綱本身的內容，因為只遞交一個三或四年制學士學位，在今天來 E 說，並不能滿足需要，即使其已按法律規定獲認可。
36. 須注意的是，儘管上訴人辯稱全世界的建築或工程課程均為四年制，然而隨後又指其課程(Bachelor of Architectural Engineering)相當於 XX 大學建築學學士學位，而該課程的修讀年期為五年，即承認有五年制的課程。
37. 還須注意的是，在葡萄牙本身的規則(建築師及工程師規則)中，亦沒有接納或承認三或四年制的學士學位，除非申請人有多修讀兩年，即現稱為“結合碩士的學士學位”，方相當於昔日的五年制學士學位，最低限度，建築學便是如此。
38. 即使在澳門，由第 306/2009 號行政長官批示批准在前澳門高等校際學院，現稱聖若瑟大學開設的建築學學士學位課程，其修讀年期亦為五年。
39. 至於上訴人提出的另一理據，指在土地工務運輸局內亦有一些技術員擁有與上訴人相同的學歷。首先必須強調，此乃制度上的不同，本局的技術員為公務員，是受十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准並經十二月二十八日第 62/98/M 號法令所修訂之《澳門公共行政工作

人員通則》約束，而擬在土地工務運輸局註冊以便編製及簽署計劃的上訴人或任何其他人士，乃從事自由職業，屬私人範疇，因此不受同一法律制度約束。

40. 關於遞交由高等教育輔助辦公室及里斯本技術大學發出的文件，該等文件僅可賦予其課程等同於學士學位。然而，對於在土地工務運輸局註冊的效力來說，僅分析由該等機構賦予的學歷是不足夠的，還須考慮課程大綱的內容及申請人的工作經驗。
41. 正如 D 工程師於二零一三年九月十九日發表的技術意見所指般，按學科內容，A 取得的 Bachelor of Architectural Engineering，共教授 44 門學科，分一年及半年制，當中 20 門課屬建築範疇、18 門課屬工程範疇及 6 門為一般學科，即是說與建築範疇相關的學科不足 50%，而五年制的課程，與建築本身相關的學科則佔學科內容的 80%。
42. 此外，也認同技術意見所指，就是由 A 所遞交的文件解釋貧乏，亦未能提交其作為建築師的工作證明，僅闡述其會於 C 公司任職，協助建築師及按現行的建築法規處理工作，但沒有遞交具說服力的證據說明其作為建築師的工作經驗。
43. 基於以上所述，按照《行政程序法典》第 161 條的規定，確認上訴所針對之行為，維持否決申請人 A 提出於土地工務運輸局註冊為編製計劃項目的建築師申請的決定。
44. 若上級同意，根據公佈於十二月二十日《澳門特別行政區公報》第一組特刊的第 124/2009 號行政命令第 1 款所授予權限的規定和為了有關的效力，土地工務運輸局應將有關案卷呈送運輸工務司司長辦公室。
45. 隨後將有關本必要訴願的運輸工務司司長批示的內容通知上訴人。呈上級考慮”。

而其葡文原文如下：

1. *Em cumprimento do despacho do Senhor Director da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), de 19 de Setembro de 2013, ex arado na informação n.º 657/DAFDEP/2013, da mesma data, através da CSI n.º 1449/DAFDEP/2013, de 23 de Setembro, é solicitado a este departamento a emissão de parecer jurídico sobre o recurso hierárquico necessário interposto por A, do acto do Senhor Director, de 27 de Agosto de 2013, que indeferiu o seu pedido de inscrição na DSSOPT, como arquitecta na modalidade de elaboração de projectos.*
2. *Nessa sequência, mediante ofício n.º 52/DJU/2013, de 4 de Outubro, foi comunicado ao Senhor Chefe de Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) e à recorrente, que o processo não seria informado, para efeitos de decisão, no prazo estabelecido no n.º 1 do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, mas antes ao abrigo do seu n.º 2.*
3. *O recurso hierárquico em apreço está relacionado com o pedido efectuado por A, em 15 de Maio de 2013, de inscrição na DSSOPT como arquitecta na modalidade de elaboração de projectos (registo T-5682), o qual foi instruído com as seguintes documentos:*
 - *Fotocópia do Bilhete de Identidade de Residente de Macau;*
 - *Pública-forma do Diploma de Bachelor of Architectural Engineering do XX College, em Hong Kong;*
 - *Pública-forma da certidão das disciplinas, com classificação, por ano lectivo, do XX College;*
 - *Pública-forma do certificado de reconhecimento do grau académico de*

licenciatura correspondente à habilitação académica de Bachelor of Engineering (Architectural Engineering), emitido pelo Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, em 1995.

4. *Uma vez que os documentos entregues não se mostraram suficientes para efeitos de análise do pedido, através dos ofícios n.ºs 4871/DADSAE/2013, de 22 de Maio, 5353/DADSAE/2013, de 19 de Junho e 6059/DADSAE/2013, de 17 de Julho, foram solicitados documentos adicionais, tendo a candidata junto ao processo respectivamente pelos registos n.ºs 63552/2013, de 30 de Maio, 79244/2013, de 3 de Julho e 88487/2013, de 23 de Julho, os seguintes documentos:*
 - *Curriculum vitae;*
 - *Declaração do Arquitecto B de como a requerente trabalha no seu C desde 1997;*
 - *Curriculum profissional;*
 - *Complemento ao curriculum profissional.*
5. *Analizado o pedido, face aos documentos entregues, verificou-se que as habilitações da candidata correspondem a uma licenciatura de 4 anos - Bachelor of Architectural Engineering, o que não se afigura suficiente quando comparada com outras licenciaturas na área da arquitectura, cuja duração dos cursos é de 5 anos.*
6. *Embora existam acordos internacionais que permitem o reconhecimento de licenciaturas de 3 anos na área da engenharia e de 3/4 anos na área de arquitectura, como é o caso da Declaração de Bolonha ou do Acordo de Washington, esses acordos só vinculam os países ou regiões aderentes, pelo que, como a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)*

ainda não é parte em nenhum acordo internacional do género, não é obrigada a reconhecer essas licenciaturas.

- 7. Além disso, a candidata também não conseguiu demonstrar de forma clarividente a sua experiência profissional na área em causa (pois embora conste do seu curriculum profissional que entre 1985 e 1990 trabalhou em Hong Kong na ampliação do Hospital XX, não apresenta qualquer documento comprovativo desse facto. Entre 1990 e 1995 trabalhou como secretária no Banco XX, e desde 1997 trabalha no C do arquitecto B, colaborando na execução de alguns projectos, mas não esclarece exactamente que tipo de trabalho efectua).*
- 8. Deste modo, a coberto do ofício n.º 6986/DADSAE/2013, de 29 de Agosto, foi a mesma notificada de que por despacho do Senhor Director de 27 de Agosto de 2013, tinha sido indeferido o seu pedido de inscrição na DSSOPT.*
- 9. Em 9 de Setembro de 2013, A apresenta no Gabinete do SOPT recurso hierárquico necessário, solicitando a revogação do despacho do Senhor Director da DSSOPT, e a aprovação do seu pedido de inscrição, com base nos documentos já apresentados, aos quais junta agora também a pública-forma de documento de equivalência ao grau de licenciatura, cuja deliberação foi proferida pelo Conselho Científico da Faculdade de Arquitectura da Universidade XX, em 1994.*
- 10. Alega a recorrente na sua petição de recurso que há erro na aplicação da lei relativamente à disposição para interpor recurso hierárquico necessário, pois o artigo 59.º do Regulamento Geral da Construção Urbana (RGCU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, refere que apenas cabe recurso hierárquico para o Chefe do*

Executivo da decisão do Director da DSSOPT sobre o disposto no artigo 58.º (Aplicação das penalidades, sua graduação e reincidência), não tendo a Ordem Executiva n.º 124/2009 qualquer relação com este caso. Por isso, a requerente interpôs agora o recurso hierárquico necessário de acordo com o n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, que remete para a alínea 1) do anexo VI, e com os artigos 153.º e 154.º do CPA.

- 11. Alega ainda que o artigo 9.º (Apreciação da qualificação) do RGPU não refere que a licenciatura em arquitectura deve ter 5 anos, e que os cursos de arquitectura ou engenharia em todo o mundo têm a duração de 4 anos. Sabe também que alguns técnicos (arquitectos) da DSSOPT, possuem as mesmas habilitações académicas da recorrente, e por isso, o requisito dos cursos de 5 anos, na área de arquitectura, não tem qualquer fundamento legal.*
- 12. Além disso, apresenta documento emitido pela Universidade XX em 1994, através do qual é conferida a equivalência do seu curso de Bachelor of Architectural Engineering do XX College ao grau de licenciatura da Faculdade de Arquitectura da Universidade XX. Isto significa que a licenciatura da requerente é reconhecida por Portugal, onde o curso de arquitectura tem a duração de 5 anos.*
- 13. Possui igualmente o certificado de equivalência emitido pelo Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, em que é reconhecido o grau académico de licenciatura correspondente à habilitação académica Bachelor of Architectural Engineering obtida pelo XX College.*
- 14. Acrescenta, por fim, que não entende porque foi invocado o Tratado de Bolonha, havendo erro na aplicação da lei, uma vez que o seu pedido*

nada tem a ver com o referido tratado.

15. *O presente recurso foi então objecto de reapreciação, tendo sido emitido o parecer técnico do Eng. D, de 19 de Setembro de 2013, que em conclusão considera que se mantêm os pressupostos que conduziram ao indeferimento do pedido.*
16. *Analizando agora a situação do ponto de vista jurídico, e nos termos dos artigos 145.º e 147.º do CPA, o recurso é o próprio, tempestivo e a recorrente é parte legítima, pois tem um interesse pessoal e directo na reapreciação das suas habilitações profissionais para efeitos de inscrição na DSSOPT, o que lhe pode permitir elaborar e assinar projectos de arquitectura.*
17. *Começando pelo invocado artigo 59.º do RGPU que segundo a recorrente só se aplica no âmbito do artigo 58.º do mesmo diploma, cumpre referir que o entendimento destes Serviços tem sido, ao longo dos anos, no sentido de que o artigo 59.º sob a epígrafe (Recursos) é aplicável à generalidade das matérias previstas neste diploma incluindo assim também as questões relacionadas com os pedidos de inscrição de técnicos na DSSOPT.*
18. *Admitimos, porém, que a referida norma não é clara, na medida em que menciona apenas "Da decisão do Director da DSSOPT (...)", sem concretizar a que decisão ou decisões se refere. Por isso mesmo, também não se pode concluir que esta norma diz apenas respeito à parte das sanções prevista no capítulo VII do RGPU, onde se insere o artigo 58.º.*
19. *Veja-se a propósito o que diz o n.º 2 do artigo 59.º do RGPU: "O recurso da decisão interposto que confirme a suspensão ou o embargo de qualquer obra não terá, todavia, efeito suspensivo, devendo antes as*

obras permanecer suspensas ou embargadas".

- 20. Isto demonstra que o artigo 59.º do RGPU também é aplicável em caso de suspensão ou embargo de obras, nos termos do artigo 52.º do mesmo diploma, e não apenas em caso de aplicação de sanções.*
- 21. Deste modo, tem-se entendido até mesmo por uma questão de uniformidade, que o artigo 59.º é transversal a todas as matérias que integram o RGPU.*
- 22. Assim sendo, e por força da delegação de competências prevista na Ordem Executiva n.º 124/2009, da decisão do Director da DSSOPT, cabe recurso hierárquico necessário para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT), no prazo de 15 dias.*
- 23. Pois, é a Ordem Executiva n.º 124/2009 que vem dizer que são delegadas no SOPT, as competências executivas do Chefe do Executivo em relação a todos os assuntos relativos às áreas de governação e aos serviços e entidades referidos no artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999.*
- 24. Não vemos, por isso, que tenha existido qualquer erro na aplicação da lei.*
- 25. Por outro lado, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 9.º do RGPU, a qualificação dos técnicos que pretendam elaborar projectos e dirigir obras é apreciada em face de requerimento dos interessados dirigido ao director da DSSOPT, instruído com documento autêntico de habilitação profissional legalmente reconhecido, acompanhado de declaração de compromisso sobre a observação e cumprimento das disposições regulamentares e técnicas aplicáveis.*
- 26. Com efeito, a referida norma não refere expressamente que o curso de*

licenciatura deve ser de 5 anos, mas à data em que aquele diploma entrou em vigor (1985), esta questão não se colocava porque as licenciaturas dos técnicos que exerciam a profissão em Macau eram regra geral e dependendo dos cursos de 4 ou 5 anos, não existindo praticamente pedidos de inscrição de técnicos com formação nos países da chamada "common law" no contexto histórico da altura.

27. *Contudo, é notório que o preceito em causa (n.º 1 do artigo 9.º) já não responde da forma mais adequada à realidade contemporânea, porquanto têm vindo a registar-se alterações muito significativas ao nível dos sistemas de ensino superior em muitas partes do mundo e em face do novo paradigma de educação superior, a simples habilitação profissional legalmente reconhecida já não é por si só suficiente para se poder aferir se as habilitações académicas dos candidatos correspondem aos mesmos padrões de exigência para efeitos de inscrição na DSSOPT.*
28. *De facto, a adesão de vários países europeus à Declaração de Bolonha, assinada em 19 de Junho de 1999 - que desencadeou o denominado Processo de Bolonha - com a intenção de promover a construção de um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), através da tomada de acções conjuntas para a reforma do ensino superior dos países aderentes com o objectivo principal de elevar a competitividade internacional do sistema europeu, resultou na adopção de um sistema de ensino baseado em 3 ciclos de estudos:
*1º ciclo, com duração mínima de 3 anos - grau de licenciatura;
2º ciclo, com a duração de 1 ano e meio a 2 - grau de mestre;
3º ciclo - grau de doutor.**
29. *Para além do sistema de graus académicos, foi também criado um*

sistema de créditos transferíveis e acumuláveis (European Credit Transfer System), comum aos países europeus, para promover a mobilidade mais alargada dos estudantes, sendo que os créditos podem também ser adquiridos em contextos de ensino não superior, incluindo a aprendizagem ao longo da vida, desde que sejam reconhecidos pelos estabelecimentos de ensino superior de acolhimento.

30. *A par do Processo de Bolonha, existem outros acordos internacionais, como é o caso do Acordo de Washington, que permite o reconhecimento mútuo de programas de ensino credenciados pelos países signatários, e que incluem licenciaturas de 3 ou 4 anos em áreas como a engenharia ou a arquitectura, mas que apenas vinculam os países ou regiões aderentes ao acordo.*
31. *Isto significa que a RAEM não é obrigada a reconhecer licenciaturas de 3 ou 4 anos nestas áreas, uma vez que não é parte em nenhum desses acordos. Ou seja, apesar de Hong Kong ter aderido ao Acordo de Washington onde funciona o XX College, isso não significa que a RAEM seja obrigada a reconhecer licenciaturas de 3/4 anos nas áreas da engenharia ou da arquitectura.*
32. *Na verdade, esta tendência para a generalização dos sistemas de ensino superior com cursos de menor duração, em que se obtém a licenciatura com apenas 3 ou 4 anos de estudos, veio reduzir de forma considerável o grau de exigência na formação de profissionais em áreas de grande relevância, como é o caso da engenharia ou da arquitectura.*
33. *E, embora a recorrente não tenha invocado tais acordos internacionais para fundamentar o pedido de inscrição, a intenção destes Serviços era, desde logo, esclarecer que a RAEM não está vinculada a nenhum acordo*

que vise o reconhecimento de licenciaturas em arquitectura, com a duração de 4 anos, ao contrário de Hong Kong que aderiu ao Acordo de Washington.

- 34. Com efeito, os licenciados em arquitectura com cursos de 3 ou 4 anos não estão aptos a desenvolver a profissão na sua plenitude, pelo que se tem exigido a frequência do mestrado a fim de obterem as qualificações necessárias para a prática da arquitectura com qualidade, quer ao nível da criação arquitectónica e da concepção dos mais variados tipos de projectos quer ao nível da resolução de problemas técnicos.*
- 35. Assim, no âmbito da avaliação das habilitações académicas dos candidatos que pretendam inscrever-se na DSSOPT para elaboração de projectos e direcção de obras, há que ter em consideração não só a duração dos respectivos cursos, mas também o próprio conteúdo do programa do curso, por não ser hoje em dia satisfatória a apresentação de uma licenciatura de 3 ou 4 anos ainda que legalmente reconhecida.*
- 36. Note-se que apesar de a recorrente alegar que os cursos de arquitectura ou engenharia em todo o mundo têm a duração de 4 anos, logo a seguir vêm afirmar que o seu curso (Bachelor of Architectural Engineering) é equivalente à licenciatura em arquitectura da Universidade XX, que tem a duração de 5 anos. Ou seja, admite que há cursos cuja duração é de 5 anos.*
- 37. Repare-se que, nem as próprias Ordens em Portugal (Ordem dos Arquitectos e Ordem do engenheiros), aceitam ou reconhecem as licenciaturas de 3 ou 4 anos sem que os candidatos também possuam mais 2 anos de estudos, a que se chamam agora de "licenciaturas com mestrado integrado" e que acabam por ser equivalentes às antigas*

licenciaturas de 5 anos, no mínimo, para o caso da arquitectura.

38. *Mesmo em Macau, foi criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 306/2009, o curso de Licenciatura em Arquitectura, no então Instituto Inter-Universitário de Macau, actual Universidade de São José, cuja duração é de 5 anos.*
39. *Quanto ao argumento de que há técnicos a trabalhar na DSSOPT que possuem as mesmas habilitações da recorrente, importa salientar, antes de mais, que há uma diferença de regimes, pois os técnicos destes Serviços são funcionários públicos e estão sujeitos ao previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, enquanto a recorrente ou qualquer pessoa que pretenda inscrever-se na DSSOPT para elaborar e assinar projectos, exerce uma profissão liberal, de âmbito privado, não estando assim sujeita ao mesmo regime jurídico.*
40. *Relativamente aos documentos apresentados emitidos pelo Gabinete de Apoio ao Ensino Superior e pela Universidade XX, estes apenas conferem equivalência do seu curso ao grau de licenciatura. No entanto, para efeitos de inscrição na DSSOPT, não basta a análise dos graus académicos conferidos por estas instituições, sendo igualmente importante ter em conta o conteúdo do programa de curso, bem como a experiência profissional do candidato.*
41. *Conforme se reporta no parecer técnico do Eng. D, emitido em 19 de Setembro de 2013, em termos de conteúdo curricular, no Bachelor of Architectural Engineering obtido por A, foram ministradas 44 disciplinas, entre anuais e semestrais, sendo 20 disciplinas da área da*

arquitectura, 18 disciplinas da área da engenharia, e 6 disciplinas de carácter genérico, o que quer dizer que nem 50% das disciplinas estão relacionadas com a área da arquitectura, enquanto que nos cursos com duração de 5 anos, as disciplinas relacionadas com a arquitectura propriamente dita, ocupam 80% do conteúdo curricular.

- 42. Além disso, também concordamos com o parecer técnico quando refere que os documentos apresentados por A, são pouco esclarecedores, não sendo esta capaz de fazer prova do seu trabalho como arquitecta, referindo apenas que trabalha num C de arquitectura, que assiste o arquitecto e que trabalha de acordo com os diplomas de construção em vigor, mas não apresentando prova convincente da sua experiência profissional como arquitecta.*
- 43. Pelo exposto, ao abrigo do disposto no artigo 161.º do CPA, é de confirmar o acto recorrido, mantendo-se a decisão de indeferimento do pedido de inscrição de A como arquitecta na modalidade de elaboração de projectos.*
- 44. Se este for o entendimento superior, deve a DSSOPT por força das competências delegadas pelo n.º 1 da Ordem Executiva n.º 124/2009, publicada no Boletim Oficial da RAEM, Número Extraordinário, I Série, de 20 de Dezembro, remeter o processo ao Gabinete do SOPT para os devidos efeitos.*
- 45. E posteriormente notificar a recorrente do conteúdo do despacho do SOPT relativo ao presente recurso hierárquico necessário.*

À consideração superior.”

10. 於 2013 年 12 月 17 日，澳門運輸工務司司長根據第 82/DJUDEP/2013 號報告書所載之理由，在建議書編號第

869/DAFDEP/2013 號內作出批示，駁回司法上訴人的訴願，有關內容如下：

“ 同意第 82/DJUDEP/2013 號報告書上所載的法律意見，認為訴願人所提出的訴願理由不成立，駁回訴願人 A 的請求，並確認局長原有的決定。
- DSSOPT 依法作出通知”。

11. 司法上訴人於 2014 年 02 月 14 日行使了《行政訴訟法典》第 81 條第 1 款所規定之權能，要求本司法上訴針對新的明示駁回決定繼續進行。

*

三.理由陳述

本案的核心在於審理被訴行為是否存有事實前提錯誤和錯誤適用《都市建築總章程》第 9 條第 1 款之規定。

檢察院的意見如下：

“Praticado na Proposta n.º869/DAFDEP/2013 (doc. de fls.99 a 100 do P.A.), o acto recorrido determina: 同意第 82/DJUDEP/2012 號報告書上所載的法律意見，認為訴願人所提出的訴願理由不成立，駁回訴願人 A 的請求，並確認局長原有的決定。À luz do disposto art.115º n.º1 do CPA, faz parte integrante do acto em causa a Proposta n.º82/DJUDEP/2013 encontrada de fls.73 a 82 do P.A..

Ora, a dita Proposta n.º82/DJUDEP/2013 mostra patentemente que o indeferimento consubstanciado no acto em causa se suporta no ponto de vista de, sendo embora reconhecido correspondente ao grau académico de Licenciatura (doc. de fls.16 dos auto), o Bachelor of Engineering conferido à recorrente pelo XX College não satisfaz aos requisitos para qualificação consagrada no n.º1 do art.9º do RGCU, por o curso ter a duração apenas de 4 anos, e serem insuficientes as disciplinas aí ministradas.

Os argumentos expostos na petição inicial e na contestação revelam que a questão

essencial in casu se traduz em apurar se ofender o n.º1 do art.9º do RGPU aprovado pelo D.L. n.º79/851M e o art.3º do CPA o acto recorrido que consiste em indeferir o pedido apresentado pela recorrente de inscrever-se na DSSOPT para efeitos previstos no art.8º do RGPU .

Dispõe o n.º1 do art.9º do RGPU: A qualificação dos técnicos que pretendam elaborar projecto e dirigir obras será apreciada em face de requerimento dos interessados dirigido ao Director da DSSOPT, instruído com documento autêntico de habilitação profissional legalmente reconhecido, acompanhado de declaração de compromisso sobre a observação e cumprimento das disposições regulamentares e técnicas aplicáveis para aqueles efeitos.

Vemos que a qualificação pelo Director da DSSOPT se distingue do reconhecimento da habilitação profissional - tratando-se de duas fases diferentes, e tem por pressuposto obrigatório que qualquer requerente da inscrição tenha já obtido o reconhecimento oficial pela autoridade competente da sua habilitação académica ou profissional.

Posta ao lado o sistema mais antigo, certo é que o D.L. n.º14/89/M implementara, na ordem jurídica de Macau, o regime do reconhecimento de habilitações académicas obtidas fora de Macau ou nos diferentes sistemas de ensino não oficiais em Macau.

Repare-se que durante a vigência deste D.L. e do D.L. n.º39/93/M que o revogou, nunca pertencia ao director da DSSOPT a competência do reconhecimento de habilitações académicas de nível superior (sucessivamente ao director dos então Serviços de Educação e ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior - arts.8º do D.L. velho e 5º do novo), cabendo-lhe só proceder à aludida qualificação e decidir dos requerimentos - consoante o caso, conceder ou denegar a pretendida inscrição na DSSOPT.

Prevía o art.2º do D.L. n.º14/89/M (conceito): O reconhecimento de habilitações

académicas consiste na confirmação de que as habilitações invocadas oferecem a garantia suficiente para a atribuição de um grau académico, válido exclusivamente no Território, para efeitos de provimento em cargos públicos ou exercício de actividade profissional condicionado por intervenção de entidade pública, nos termos da legislação aplicável.

Por sua vez, consagra o art.1º (conceito) do D.L. n.º39/93/M: O reconhecimento de habilitações académicas consiste na confirmação de que as habilitações invocadas são as exigidas para efeitos de prosseguimento de estudos, provimento em cargos públicos ou exercício de actividade profissional condicionada por intervenção de entidade pública.

À luz destas duas definições legais pode-se extrair que a concessão do reconhecimento constata, só por si, a confirmação oficial, com a fé pública inerente, de as habilitações académicas legalmente reconhecidas atingirem, adequada e suficientemente ao nível exigido para certo grau académico -licenciatura, mestrado ou doutoramento.

Nos termos do princípio geral consignado no art.11º do CC, não se descortina nenhuma dúvida de que a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º26/2003 não pode prejudicar ou reduzir a validade ou a força jurídica dos reconhecimentos efectuados pelas autoridades públicas supra referidas.

Ressalvado respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que os certificados de reconhecimento emitidos pelos então Serviços de Educação ou pelo GAES vinculam outras entidades públicas, tendo as quais de aceitar como verdade as habilitações académicas aí reconhecidas.

À nível do direito comparado, o STA de Portugal asseverou reiteradamente (A título exemplificativo, acórdãos de 14/02/2013 e 21/03/2013, nos Processos n.º0134/12 e n.º01239/12, sublinha nossa): As atribuições da Ordem dos Arquitectos de «admitir e

certificar a inscrição dos arquitectos, bem como conceder o respectivo título profissional» não abrangem a possibilidade de rejeitar a inscrição de titulares de certas licenciaturas, reconhecidas pelo Estado Português. Não é arriscado deduzirmos que o STA afirma a força vinculativa do reconhecimento das habilitações académicas pela entidade pública competente.

Prevía o art.10.º do D.L. n.º39/93/M: O reconhecimento de habilitações académicas nos termos do disposto no presente diploma não confere, só por si, direito ao provimento em qualquer lugar da Administração ou ao exercício de actividade profissional condicionada pela intervenção de entidade pública. Dá-se a perceber que do reconhecimento de habilitações académicas não nasce automaticamente o direito ao exercício da actividade aqui contemplada.

Afigura-se-nos que como manifestação da prudência e cautela do legislador, este art.10.º permite e legitima que se fixem condicionalismos ou pressupostos para o exercício de actividade profissional condicionada pela intervenção de entidade pública, nomeadamente exame de admissão ou prévio estágio (com ou sem curso de formação).

Acontece que de jure condito, não se descortina, no ordenamento jurídico de Macau, nenhuma disposição legal ou regulamentar que estabeleça qualquer condicionante de admissão, não estando os candidatos à profissão liberal de arquitecto sujeitos ao exame ou estágio - os quais existem, sabe-se, para advocacia.

Comprendemos pois a cristal preocupação da Administração com a imperfeição do regime instituído no art.9º n.º1 do RGCU, preocupação que impulsionou o Governo a submeter à AL a Proposta (de Lei) titulada no «Regime Jurídico de Acreditação Registo, Inscrição e Qualificação para o Exercício de Funções Profissionais nos Domínios da Construção Civil e do Urbanismo».

Apesar disso, convém realçar que compete ao legislador definir o interesse público, ficando a Administração vedada a modificar os critérios legalmente determinados, e, a

lei não é somente um limite, mas também um pressuposto e um fundamento da actividade administrativa (Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: Código de Procedimento Administrativo de Macau - Anotado e Comentado, p.59).

De qualquer modo, não parece duvidoso que a DSSOPT não podia nem pode, no caso sub iudice, voltar a negar ou questionar o Certificado de reconhecimento atribuído à recorrente pelo GAES ao abrigo do D.L. n.º39/93/M (legislação então vigente), Certificado que constata que foi reconhecido o grau académico de Licenciatura ao Bachelor of Engineering conferido à recorrente pelo XX College.

Nesta linha de raciocínio, e sem prejuízo de respeito pela opinião diferente, entendemos modestamente que na medida de questionar o aludido Certificado de reconhecimento, o despacho em questão padece de violação de lei, traduzida em infringir as disposições no n.º1 do art.9º do RGCU e no art.3º do CPA.

Por todo o expandido acima, propendemos pela procedência do presente recurso contencioso.”

我們完全認同上述檢察院之意見。

第 39/93/M 號法令第 1 條規定如下：

“學歷認可，係對申請人之學歷作出確認，以作為斷續升學、任用於公共職務或從事受公共實體監管之專業活動所要求之資格”。

上述法令雖然已被廢止，但在其生效期間依法獲得的學歷認可仍然有效，並不因該法令被廢止而失去效力。

在已依法獲得專業學歷認可的情況下，行政當局不再享有相關方面的技術裁量權。申言之，有關審批工作必須以司法上訴人已具備專業學歷為前提。

事實上，根據《都市建築總章程》第 9 條第 1 款之規定，要註冊成為技術員，僅要求是否具法律規定認可之專業學歷。有關條文內容如下：

“一、有意編製工程計劃及指導工程的技術員，其資格的審定將按關係人向土地工務運輸局局長遞交申請書，連同按照法律規定認可之專業學歷正式文件，並附同有關遵守履行適用於為此目的之規則及技術之承諾聲明書進行”。

被訴實體在向立法會提交《建築及城市規劃範疇內的認可、登記、註冊和執業資格法律制度》法案的理由陳述中亦公開表明在現行制度下，“...只須根據利害關係人致土地工務運輸局局長的申請、其由依法獲認可的專業學歷文件、有關遵守和履行適用的規範及技術規定的承諾聲明書組成，便可簡易地審查擬註冊從事計劃編製和工程指導工作的技術員的資格...”。

從上可見，行政當局在審批司法上訴人的註冊聲請時的做法和要求（不理會已獲專業學歷認可之事實，繼而認定司法上訴人不具有專業學歷；要求附加工作經驗說明和其後認定其經驗不足以成為註冊技術員－見編號第82/DJUDEP/2013報告書）明顯超出了上述法規之要求及與其公開表明所依循的簡易審批方式不符。

無可否認，《都市建築總章程》（於1985年被第79/85/M號法令通過），可能已不能回應現今社會的要求。然而，誠如檢察院所言那樣，法律的滯後應透過立法方式解決。行政當局在合法性原則下，需遵守法律的規定並依法進行其活動（《行政程序法典》第3條），不能在違反法律及損害私人權益的情況下，自行制定新的行事規則，即使有關規則對社會或公共利益有利亦然。

在本個案中，司法上訴人的專業學歷已按當時適用的法律獲得具權限當局的認可，屬既得的權利，故被訴實體認定其不具有專業學歷，繼而不批准其註冊成為技術員的決定，存有事實前提錯誤和錯誤適用《都市建築總章程》第9條第1款之規定，應予以撤銷。

就司法上訴人請求判處被訴實體批准其成為註冊技術員方面，我們認為雖然《行政訴訟法典》第24條第1款a)項容許在司法上訴中合併提出要求命令作出依法應作之行政行為之請求，然而，有關請求成立

與否則需視乎其是否符合立法者就命令作出依法應作之行政行為之訴而作出的規定。有關規定根據《行政訴訟法典》第 24 條第 2 款之規定，適用於在司法上訴中提出的合併請求，只要該等規定和司法上訴程序的規定不相抵觸。

根據《行政訴訟法典》第 103 條第 1 款之規定，只有在下列情況下才可提起命令作出依法應作之行政行為之訴：

- a) 出現默示駁回之情況；
- b) 已透過一行政行為拒絕作出內容受羈束之某一行為；
- c) 已透過一行政行為拒絕就有關要求作出判斷，而就該要求作出之決定原係涉及自由裁量權之行使，或涉及對內容不確定之法律概念作價值判斷。

在本個案中，不再存在默示駁回的情況。

被訴實體對司法上訴人的請求作出了審議，故亦不存在拒絕審批請求的情況或拒絕作出內容受羈束之行為。被訴實體作出了有關的審批，只是該行為不符合法律的規定，存有事實前提錯誤和錯誤適用法律。申言之，不存在拒絕作出內容受羈束之行為的情況。行政當局只是認為司法上訴人不具備註冊成為技術員的條件，故不批准其聲請，而不是認定其具備相關條件但拒絕作出批准。

基於此，不存在需命令被訴實體作出依法應作出行政行為的前提，故該請求並不成立。

事實上，本裁判確定生效後，被訴實體負有履行裁判的義務，需根據《都市建築總章程》第 9 條第 1 款之規定及在認定司法上訴人具有專業學歷的前提下，重新對有關註冊申請作出審批。若不為之，司法上訴人可按照《行政訴訟法典》第 174 條和及後之規定，提起執行程序。

*

四.決定

綜上所述，裁決如下：

1. 裁判本司法上訴的理由成立，撤銷被訴行為。
2. 裁定司法上訴人要求判處被訴實體批准其成為註冊技術員的合併請求不成立，並駁回有關請求。

*

被訴實體享有訴訟費用的主體豁免。

司法上訴人就駁回請求支付 1UC 的司法費。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2014 年 07 月 24 日

何偉寧
(裁判書製作人)

Victor Coelho (高偉文)
(Presente)
(檢察院司法官)

José Cândido de Pinho (簡德道)
(第一助審法官)

唐曉峰
(第二助審法官)