

卷宗編號： 972/2019
日期： 2020 年 07 月 02 日
關鍵詞： 確認名單、聲明異議、行政行為、標的

摘要：

- 行政長官批示第 296/2009 號所通過的《社會房屋申請規章》第 7 條第 3 款所指的聲明異議為必要的。
- 確認名單本身並非行政行為，不可成為司法上訴的標的。有關標的應為就有關聲明異議作出決定的行政行為。

裁判書製作人

何偉寧

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 972/2019
日期: 2020年07月02日
上訴人: A(司法上訴人)
上訴標的: 初端駁回起訴狀之批示

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2019 年 05 月 28 日作出的決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 83 至 110 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 司法上訴人的上訴結論如下:

1. O presente recurso jurisdiccional tem por objecto o douto despacho do Mmo. Juiz do Tribunal a quo que indeferiu liminarmente o recurso contencioso do acto da Entidade Recorrida de 4 de Julho de 2018, por considerar que se verifica falta de objecto do recurso, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC.
2. Sem prejuízo de dar-se aqui por integralmente reproduzido do seu teor, o Despacho Recorrido rejeitou liminarmente o recurso contencioso interposto pela ora Recorrente, por não concordar com a perspectiva da Recorrente em relação à alegação da recorribilidade do Acto Recorrido.
3. Nos artigos 1º ao 5º da sua petição inicial, a Recorrente alegou que o objecto do presente recurso contencioso deve ser o acto da Entidade Recorrida de 4 de Julho de 2018, pois entende que o indeferimento da reclamação praticado pela Entidade Recorrida de 10 de Janeiro de 2019, exarado sobre a Proposta n.º DHS2210900337 é acto meramente confirmativo para os efeitos do artigo 31.º do CPAC.
4. O Tribunal a quo entendeu que a reclamação interposta pela ora Recorrente tem o carácter necessário e, por consequência, a decisão sobre a mesma não tem natureza meramente confirmativa.
5. O Tribunal a quo entendeu que o Acto Anulado não é contenciosamente recorrível nos termos do n.º 1 do artigo 28.º do CPAC, pois tratar-se-ia de um acto administrativo sujeito a impugnação necessária.
6. O Tribunal a quo invocou ainda que, por outro lado, considerando que a Recorrente interpôs reclamação contra o Acto Recorrido, o indeferimento da mesma não tem natureza meramente confirmativa, e por consequência, é de concluir que Acto Recorrido é substituído pelo acto administrativo praticado pela Entidade Recorrida que decide a reclamação.
7. Na tese do douto Despacho Recorrido, o Acto Recorrido deixa de subsistir, pois os dois actos administrativos contra o mesmo objecto não podem produzir efeitos simultaneamente na ordem jurídica.
8. O Tribunal a quo rejeitou liminarmente o recurso contencioso interposto pela Recorrente por falta de objecto do recurso, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC.
9. O Despacho Recorrido padece de erro nos pressupostos de direito, colocando-se a questão de saber

-
- se (i) o Acto Recorrido é contenciosamente recorrível nos termos do artigo 1.º do artigo 28.º do CPAC e (ii) se o Indeferimento da Reclamação interposta pela Recorrente tem o efeito substitutivo do Acto Recorrido.
10. Nos termos do 1.º do artigo 28.º do CPAC, o acto administrativo é contenciosamente recorrível quando produz efeitos externos e não se encontra sujeito a impugnação administrativa necessária, i.e. quando é um acto verticalmente definitivo.
 11. Em primeiro lugar, acompanhando a melhor doutrina, "são externos os actos que produzem efeitos jurídicos no âmbito das relações entre a Administração e os particulares".
 12. O Acto Recorrido foi praticado pela Entidade Recorrida, através do qual se decidiu a exclusão da ora Recorrente da lista de espera da candidatura a habilitação social - nesse sentido, afigura-se que produz efeitos externos em relação a ora Recorrente.
 13. Um acto verticalmente definitivo é aquele que praticado por um órgão colocado de tal forma na hierarquia que a sua decisão constitui a última palavra da Administrativa activa.
 14. Refere JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, "para determinar se um acto é ou não definitivo tem apenas de se analisar quem foi o seu autor e no uso de tipo de competência o praticou. Tratando-se de um órgão colocado no nível supremo dentro da pessoa colectiva em que se insere, por não existir qualquer superior hierárquico, o acto seria sempre definitivo (...)".
 15. O Acto Recorrido foi praticado pela Entidade Recorrida.
 16. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2013, o Instituto de Habitação é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.
 17. Nos termos do artigo 4.º do mesmo regulamento, o Instituto de Habitação é dirigido por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes.
 18. A Entidade Recorrida, enquanto Presidente do Instituto de Habitação, é o órgão colocado no nível supremo da pessoa colectiva - Instituto de Habitação.
 19. O Acto Recorrido praticado pela Entidade Recorrida é acto verticalmente definitivo e que produz efeitos externos, pois foi também esse o entendimento reconhecido pela Doutrina Despacho Recorrido.
 20. Afigura-se à ora Recorrente a concluir que o Acto Recorrido é contenciosamente recorrível, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º do CPAC.
 21. Sem prejuízo dos fundamentos referidos, o Tribunal a quo tomou a sua posição no entendimento da irrecorribilidade do Acto Recorrido com base no carácter necessário da reclamação interposta contra o mesmo.
 22. Pesa embora a recorribilidade do Acto Recorrido pareça ter ficado bem esclarecida, na perspectiva da Recorrente, afigura-se à ora Recorrente a necessidade de colocar-se aqui a questão de saber se a reclamação interposta pela ora Recorrente contra o Acto Recorrido tem carácter necessário, pois, na perspectiva do Tribunal a quo, isso influenciará a conclusão de recorribilidade do mesmo, bem como a natureza meramente confirmativa do Indeferimento da Reclamação praticado pela Entidade Recorrida.
 23. O Tribunal a quo entendeu que a reclamação interposta pela ora Recorrente contra o Acto Recorrido tem o carácter necessário, com base nos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 296/2009, uma vez que a lista provisória de espera não se converte em definitiva durante o período da reclamação; e apenas se converte em "caso decidido" caso não haja reclamações dentro do prazo e o interessado não o mais pode impugnar.
 24. O n.ºs 3 a 5 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social estipulam os seguintes:
Artigo 7.º
Listas

-
1. (...).
 2. (...)
 3. Podem ser interpostas reclamações das respectivas listas, dirigidas ao presidente do IH, no prazo de 15 dias a contar do dia seguinte ao da publicação do aviso no Boletim Oficial da RAEM.
 4. Decididas as reclamações é elaborada a lista definitiva de espera, a qual é divulgada nos termos do n.º 2.
 5. Caso não haja reclamações, a lista provisória converte-se em lista definitiva de espera, a qual é divulgada nos termos do n.º 2.
 6. (...)
 7. (...)
 8. (...)
 25. Com todo o devido respeito e salvo melhor opinião, a ora Recorrente não pode concordar com a interpretação que o Tribunal a quo fez em relação ao carácter necessário da reclamação interposta contra o Acto Recorrido com base no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social.
 26. A reclamação prevista no n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social tem como objecto as listas elaboradas com base no acto administrativo praticado pelo Presidente do Instituto de Habitação.
 27. Diferentemente do que acontece com a reclamação interposta pela ora Recorrente, que teve por objecto o acto administrativo (i.e. o Acto Recorrido) com base no qual a lista foi elaborada, foi esse também o entendimento do Tribunal a quo.
 28. O Acto Recorrido é classificado como um acto administrativo previsto nos termos do artigo 110.º do CPA, que produz efeitos externos e é verticalmente definitivo, conforme se explicou nos artigos 11.º a 19.º supra, e, por consequência, contém as menções obrigatórias previstas no artigo 113.º do CPA.
 29. A lista de espera prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social não é mais do que uma consequência material do acto administrativo que a precede, ou mera indicação ou referenciação num "rol" das pessoas admitidas ou excluídas, que não se pode ser considerada como um acto administrativo previsto no artigo 110.º do CPA, nem conter as menções obrigatórias previstas no artigo 113.º do CPA.
 30. Mesmo que o Tribunal a quo tenha entendido que a reclamação interposta contra as listas seja necessária nos termos do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social (entendimento com o qual a Recorrente não pode concordar e apenas admite por mera hipótese e cautela de patrocínio), afigura-se que não existe nenhum indício a orientar a Tribunal a quo que permita considerar que a reclamação interposta pela Recorrente contra o Acto Recorrido tem carácter necessário, pois o mesmo artigo não é aplicável por se tratar das reclamações contra objectos diferentes.
 31. Na falta da regra especial ou excepcional aplicável, é de concluir que a reclamação interposta contra o Acto Recorrido deve seguir o regime geral previsto no artigo 148.º do CPA.
 32. Nos termos do artigo 148.º do CPA, prevê-se que "Pode reclamar-se de qualquer acto administrativo, salvo disposição legal em contrário."
 33. Resulta da letra da lei que a reclamação é uma faculdade atribuída expressamente aos interessados na reacção contra um acto administrativo praticado, quando tenha razões para querer a respectiva revogação, modificação ou substituição, por meio da sua impugnação junto da própria Administração.
 34. A reclamação administrativa é, em regra geral, facultativa, excepto quando o legislador exija a sua prévia interposição como pressuposto legal do recurso contencioso, sendo esse o entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência.
 35. Afigura-se à Recorrente que a reclamação interposta contra o Acto Recorrido tem carácter

-
- facultativo, razão pela qual impõe-se concluir-se que (i) o Acto Recorrido é contenciosamente recorrível nos termos do n.º 1 do artigo 28.º do CPAC; (ii) o Indeferimento da Reclamação é acto meramente confirmativo (conforme se explanará com mais detalhe infra nos artigos 65.º a 70.º).
36. Mesmo que se entenda que o artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social seja aplicável à reclamação interposta contra o Acto Recorrido (o que de forma alguma se concede e apenas admite por mera hipótese e cautela de patrocínio), afigura-se que nada permite concluir que a reclamação prevista no artigo referido tem carácter necessário.
 37. Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, é previsto que "Podem ser interpostas reclamações das respectivas listas (...)".
 38. A lei expressamente prevê que a interposição da reclamação é um poder atribuído ao interessado.
 39. Tal forma de expressão é também usada pelo legislador no regime geral de reclamação facultativa previsto no artigo 148.º do CPA.
 40. Afigura-se à ora Recorrente que existem indícios suficientes para concluir que a vontade do legislador era também de prever o carácter facultativo da reclamação contra as respectivas listas, atendendo à coincidência das expressões usadas pelo legislador nos diplomas diferentes.
 41. Sendo a reclamação necessária um caso excepcional previsto no nosso ordenamento jurídico, o legislador opta por estabelecer o seu carácter necessário ou sua exigência de prévia interposição de forma clara, directa ou indirectamente.
 42. Veja-se por exemplo o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, onde se prevê directamente que "Há lugar a reclamação necessária, com fundamento em preterição ou irregular cumprimento das formalidades do concurso ou em outra invalidade, no prazo de 10 dias contados da data em que o interessado do facto teve conhecimento".
 43. Veja-se também por exemplo o artigo 88.º conjuntamente com n.º 3 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, pelo qual o legislador estabeleceu, de forma indirecta, a exigência de prévia interposição da reclamação, onde se prevê que "Os interessados podem reclamar das deliberações referidas no artigo anterior, devendo a comissão decidir a reclamação imediatamente" e "A não apresentação de reclamação contra qualquer deliberação da comissão prejudica a interposição de recurso para o dono da obra."
 44. Veja-se também por exemplo o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, onde o legislador estabeleceu, de forma indirecta, a exigência de prévia interposição a reclamação, onde se prevê que "No recurso contencioso poderão ser discutidos os vícios de forma contra os quais se haja reclamado ou recorrido hierarquicamente sem êxito, desde que a observância da formalidade fosse susceptível de influir na decisão tomada."
 45. É fácil retirar a ideia legislativa da previsão da exigência de interposição prévia da reclamação para abrir a via contenciosa ou hierárquica posterior, uma vez que a não reclamação do acto administrativo prejudica a interposição do recurso contra o mesmo.
 46. Tanto no caso da reclamação prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social como no caso da reclamação contra o Acto Anulado interposta pela ora Recorrente nos termos do artigo 148.º do CPA, o legislador não prevê o seu carácter necessário de forma directa, como no artigo 46º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, e muito menos o faz de forma indirecta, como exigência prévia à interposição de recurso contencioso, como nos artigos 88.º e 92.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M e no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M.
 47. É de concluir que as reclamações em ambos os casos têm o carácter facultativo.
 48. Com o devido respeito por melhor opinião, é entendimento da ora Recorrente que a reclamação prevista no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M tem uma natureza semelhante à reclamação prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social e a reclamação contra o Acto Anulado interposta pela Recorrente, uma vez que, em ambos os casos, a reclamação tem por objecto a reapreciação do acto administrativo que exclui o interessado da possibilidade de continuar no processo.

-
49. Afigura-se à ora Recorrente ser de concluir que, numa situação como esta, o legislador estabelece a exigência de prévia interposição de reclamação de forma clara; caso contrário, é indício suficiente para concluir que a reclamação é facultativa - precisamente porque a regra é a de a reclamação ser facultativa.
 50. O Tribunal a quo no Despacho Recorrido tentou justificar o carácter necessário da reclamação contra as listas com fundamento nos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, alegando que a lista provisória não se converte em definitiva durante o período de reclamação, e, caso não haja reclamação, converte-se em "decisão definitiva de exclusão" ("確定的除名") e torna-se num "caso decidido" ("既決案"), pelo qual os interessados não podem mais impugnar contra o mesmo.
 51. De acordo com o preceituado dos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, é de concluir que, havendo reclamações contra a lista provisória, a decisão com base na qual foi elaborada a lista provisória é reapreciada e a lista definitiva é elaborada depois da reapreciação da decisão; caso não hajam reclamações, a decisão é então confirmada, e portanto a lista provisória converte-se em lista definitiva.
 52. Salvo melhor opinião, essa é exactamente a função e objectivo da reclamação administrativa, seja facultativa ou necessária, pois a reclamação é procedimento de iniciativa de particulares, que tem, com objecto a reapreciação de um acto administrativo anteriormente praticado e tem como objectivo a sua revogação, modificação ou substituição.
 53. A estabilidade de um acto administrativo, mesmo sendo verticalmente definitivo, é sempre posta em causa com a reclamação, uma vez que a reclamação o torna susceptível de ser revisto, modificado, substituído ou confirmado com a decisão da mesma, independentemente de aquela ser facultativa ou necessária.
 54. Não pode deixar de também se invocar que, na hipótese de decisão de uma reclamação necessária (i.e. um "caso decidido" do entendimento do Tribunal a quo), a sua definitividade é ainda susceptível de ser posta em causa com o desfecho do respectivo recurso contencioso interposto contra a mesma.
 55. Afigura-se que o elemento distintivo entre a reclamação facultativa e necessária não pode ser a "definitividade" do acto administrativo anteriormente praticado com a reclamação; pelo contrário, conforme ao entendimento doutrinário e jurisprudencial pacífico, a reclamação é considerada como necessária quando a sua prévia interposição for exigida pelo legislador como pressuposto legal do recurso contencioso.
 56. Afigura-se à ora Recorrente ser de concluir que a reclamação prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social tem apenas carácter facultativo.
 57. Mesmo que se entenda que a reclamação prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social tem carácter necessário, afigura-se à Recorrente que nada permite concluir que o mesmo entendimento é aplicável à reclamação interposta contra o Acto Recorrido, uma vez que se tratam de reclamações contra objectos diferentes.
 58. Como se viu, regra geral, a reclamação é facultativa, salvo disposição em contrário que exija a sua prévia interposição como pressuposto do recurso contencioso.
 59. Afigura-se à Recorrente que a reclamação interposta contra o Acto Recorrido tem carácter apenas facultativo, pois nada permite concluir de forma contrária.
 60. Na justificação do carácter necessário da reclamação interposta pela ora Recorrente contra o Acto Recorrido, o Tribunal a quo ainda invocou o Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 21 de Julho de 2016, do Proc. n.º 1046/2015, por considerar tratar-se de reclamação da mesma natureza.
 61. Com o devido respeito, a ora Recorrente não pode concordar com o mesmo entendimento.
 62. Nota-se que o objecto tomado em consideração pelo Despacho Recorrido do Acórdão do TSI de 21 de Julho de 2016 foi a reclamação da lista provisória a que respeita o art. 7.º, n.ºs 3 e 4 do Despacho do CE n.º 296/2009 (...); diferentemente do que a reclamação interposta pela Recorrente, que tem

*

被訴實體澳門房屋局局長就有關上訴作出答覆，內容載於卷宗第

- por objecto um acto administrativo praticado pela Entidade Recorrida.
63. Conforme ao exposto, afigura-se sempre a ora Recorrente a conclusão de que tanto no caso da reclamação prevista no artigo 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, como no caso da reclamação contra o Acto Anulado interposta pela ora Recorrente nos termos do artigo 148.º do CPA, têm sempre carácter facultativo.
 64. Pesa embora o entendimento do Tribunal a quo em relação ao carácter necessário da reclamação contra as listas provisórias, nada permite concluir que a Reclamação contra o Acto Anulado tem também o mesmo carácter necessário, contrário à regra geral e entendimento doutrinário e jurisprudencial pacífico.
 65. A invocação do Acórdão do TSI de 21 de Julho de 2016 pelo Despacho Recorrido no fim de justificar o carácter necessário da reclamação padece do erro no pressuposto do direito.
 66. Seguindo a reclamação (facultativa) interposta pela Recorrente, a Entidade Recorrida decidiu por confirmar o Acto Recorrido pelo Indeferimento da Reclamação.
 67. É entendimento jurisprudencial pacífico que um acto é meramente confirmativo quando, para além da identidade da decisão, ambos os actos (o confirmado e o conformativo) tenham como pressupostos a mesma situação fáctica, o mesmo regime jurídico e em ambos tenha sido utilizada a mesma fundamentação - o que, salvo melhor opinião, se verifica entre o Acto Recorrido e o indeferimento da reclamação.
 68. Acresce ainda que a decisão da reclamação facultativa é entendida pela doutrina e jurisprudência como um acto meramente confirmativo.
 69. Salvo melhor opinião, é entendimento da Recorrente que o Indeferimento da Reclamação tem natureza meramente confirmativa para os efeitos do artigo 31.º do CPAC.
 70. Afigura-se à Recorrente que a alegação do Tribunal a quo quanto à irrecorribilidade do Acto Recorrido padece do erro de pressuposto de direito.
 71. Com o devido respeito por mais doutra opinião, é de concluir que a reclamação interposta contra o Acto Recorrido tem apenas carácter facultativo, razão pela qual o mesmo é contenciosamente recorrível.
 72. O Tribunal a quo rejeitou liminarmente o recurso contencioso interposto pela Recorrente com base nos fundamentos referidos nos 6.º a 8.º supra.
 73. E mais, com o devido respeito e salvo melhor opinião, afigura-se à Recorrente que nada permite concluir que o acto que indefere a Reclamação substitui o Acto Recorrido.
 74. Nos termos dos artigos 145.º e 146.º do CPA, aos particulares são conferidos direitos de solicitar a revogação ou a modificação de um acto administrativo por meio de reclamação junto da própria Administração, com o fundamento na sua ilegalidade ou a inconveniência.
 75. A reclamação tem por objecto a reapreciação de um acto administrativo anteriormente praticado, destinada à sua revogação, modificação ou substituição.
 76. Se a reclamação for considerado procedente e leva à revogação, modificação ou substituição do acto reclamado, é inquestionável que o único acto administrativo subsiste na ordem jurídica é a decisão da reclamação.
 77. Pelo contrário, na hipótese de decisão expressa de improcedência da reclamação, afigura-se que subsiste sempre o acto reclamado, e não a decisão da reclamação que o mantém.
 78. Deve considerar-se que o acto lesivo é o Acto Recorrido e, como tal, o correcto objecto do recurso contencioso, pois o Indeferimento da Reclamação não tem efeito substitutivo mas apenas natureza meramente confirmativa e, por consequência, o Acto Recorrido é o único acto administrativo contenciosamente recorrível.

116 至 119 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處上述上訴不成立，有關內容載於卷宗第 132 至 133 頁，在此視為完全轉錄²。

² 檢察院之意見如下：

Nas alegações do presente recurso jurisdicional, o recorrente pediu a revogação do despacho em causa, assacando-lhe a violação do art.7º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social aprovado pelo Despacho n.º296/2009 do Chefe do Executivo, bem como dos arts.28º e 31º do CPAC.

No despacho em escrutínio, o MMº Juiz *a quo* determinou em rejeitar do recurso contencioso interposto pela ora recorrente, fundamentando clara e conclusivamente que “有鑒於此，司法上訴人錯誤界定被上訴行為，以致對一個已不存在的行為提起司法上訴，其司法上訴欠缺標的，現根據《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 b)項的規定，予以初端駁回。”

Quid juris?

*

Ora, o art.1º da petição inicial patenteia que o recurso contencioso incide no despacho exarado na Informação n.º0569/DHPDHS/2018 pelo presidente do IHM em 04/07/2018, despacho que fica na fase procedimental imediatamente precedente à lista provisória e consiste em indeferir a Candidatura n.º31201703266 subscrita pela recorrente que solicitara ainda a autorização excepcional da atribuição da habitação social.

Sucede que o despacho proferido em 10/01/2019 pelo presidente do IHM negou provimento à reclamação apresentada pela recorrente e, deste modo, confirmou o seu despacho datado de 04/07/2018 (vide doc. de fls.60 a 61 do P.A.). Impõe-se apurar se este despacho datado de 04/07/2018 puder ou não ser objecto do recurso contencioso?

É verdade que de acordo com as disposições nos arts.148º a 152º do CPA, são em regra facultativas as reclamações em sentido próprio. Não é menos certo que de *jure condito*, todas as exclusões de candidatos na fase precedente à correspondente lista provisória ficam sempre sujeitas à impugnação administrativa necessária, cuja via pode ser de reclamação ou de recurso hierárquico (vide. arts.28º e 26º/4 do Regulamento Administrativo n.º14/2016).

Com efeito, há quem entenda que na impugnação administrativa necessária que é do tipo de reexame, a decisão de confirmação absorve em si mesma a decisão impugnada e constitui o único título jurídico dos efeitos produzidos pela Administração na situação concreta (Lino José B. R. Ribeiro: Manual Elementar de Direito Processual Administrativo de Macau, ex-CFMM 1997, ó p.53),

Quanto ao art.7º do mencionado Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, assevera inequivocamente o Venerando TSI que “I. As listas provisórias dos candidatos à habitação social a que se refere o art.7º do Despacho do Chefe do Executivo n.º296/2009, de 10/08, convertem-se em listas definitivas, se não houver reclamações ou, caso as haja, com a respectiva decisão administrativa tomada nessa sede impugnativa. II. É da decisão tomada na referida reclamação, e não da lista definitiva, que deve ser interposto recurso contencioso.” (vide. Acórdão no Processo n.º1046/2015)

As candidaturas à atribuição de habitação social em que se cumule a pretensão da autorização excepcional contemplada no art.8º do Regulamento Administrativo n.º25/2009 não têm particularidade no que respeita ao regime procedimental, seguindo à tramitação estabelecida no referido Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social.

Tudo isto conduz a que o despacho objecto do recurso contencioso perdesse a autonomia por ter sido integralmente absorvido pelo despacho proferido em 10/01/2019 pelo presidente do IHM, nesta

*

二.理由陳述

原審決定內容如下：

“...

根據司法上訴人的陳述，結合卷宗資料，可知：

2018年7月4日，被上訴實體在第0569/DHP/DHS/2018號建議書上作出批示，決定將其從社會房屋申請的臨時輪候名單中除名。

2018年12月17日，其對上述決定不服，向被上訴實體提出聲明異議。

2019年1月10日，被上訴實體在第DHS22101900337號建議書上作出批示，駁回有關聲明異議。

現在司法上訴人針對被上訴實體2018年7月4日所作的決定提起本司法上訴，因其認為上述駁回聲明異議的行為為單純確認行為。

對於司法上訴人的觀點，本院不能認同。

首先，針對被上訴實體原除名決定 - 將司法上訴人從臨時輪候名單中剔除 - 提出的聲明異議，具備必要性(*carácter necessário*)，因為該聲明異議期間內，社會房屋申請的臨時輪候名單不轉為確定輪候名單(見第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第7條第4款及第5款的規定);而倘若期限內不提出聲明異議，則轉為確定的除名決定形成既決案(*caso decidido*)，利害關係人不能再行爭執。

是故，該聲明異議屬必要行政申訴手段之一。

而在類似個案中，中級法院已就同類聲明異議的性質表達了相關觀點(參見中

medida, a decisão de rejeição do MMº Juiz *a quo* é sã e impecável.

Por cautela, vale apontar que na mera hipótese de não perder a sua autonomia, o despacho identificado art.1º da petição inicial não pode ser objecto do recurso contencioso, dado que, como peremptoriamente afirmou o Venerando TSI, é da decisão tomada sobre a reclamação, e não da lista definitiva, que deve ser interposto recurso contencioso.

Por todo o expandido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso contencioso.

級法院2016年7月21日第1046/2015號卷宗的合議庭裁判)。

其次，法律明確規定對於必要行政申訴作出決定之行為，不具單純確認行為的性質。此外，針對受必要行政申訴約束的行政行為不可徑直提起司法上訴(見《行政訴訟法典》第28條第1款及第31條第2款的規定)。

換言之，儘管被上訴的行政行為對外產生效力，且具備層級上的確定性，但並不符合法律所規定的訴訟前提，亦非一個確定的行政行為，不具備可訴性。

嚴格意義上，只有對必要行政申訴 - 即對必要聲明異議所作的決定才是可提起司法上訴的行政行為，因該行為具備確定性。

另一方面，考慮到司法上訴人已就原除名決定提出聲明異議，遭被上訴實體駁回並維持該決定，而被上訴實體就聲明異議的決定不具備單純確認的性質，故可以認定，被上訴實體已透過其行政行為取代了原除名決定，原除名決定已不復存在，皆因針對同一標的兩個行政行為不能在法律秩序中同時產生效力。

有鑒於此，司法上訴人錯誤界定被上訴行為，以致對一個已不存在的行為提起司法上訴，其司法上訴欠缺標的，現根據《行政訴訟法典》第46條第2款b項的規定，予以初端駁回...”。

司法上訴人認為行政長官批示第296/2009號所通過的《社會房屋申請規章》第7條第3款所指的聲明異議並非必要的，即使是，也僅適用於針對“名單”提出的聲明異議，而非針對除名行政行為提出的聲明異議。

現就有關問題作出審理。

行政長官批示第296/2009號所通過的《社會房屋申請規章》第7條規定如下：

第七條

名單

- 一、在第三條第三款（一）項所指的補交文件期間結束後，房屋局按已獲接納的候選人的排名編製臨時輪候名單以及除名名單，並指明除名的原因。
- 二、上款所指的名單須按刊登於《澳門特別行政區公報》及中、葡文報章的通告內指定的地點張貼。
- 三、自通告在《澳門特別行政區公報》公佈的翌日起十五日內，可向房屋局局長就有關名單提出聲明異議。
- 四、對聲明異議作出決定後，應制定確定輪候名單，並根據第二款的規定發佈。
- 五、如無聲明異議，臨時輪候名單則轉為確定輪候名單，該名單按第二款的規定發佈。
- 六、第四款及第五款所指的確定輪候名單是房屋局按候選人遞交的相關文件、資料及聲明進行審查後編製，但不影響對第十一條規定的適用。
- 七、上款所指的確定輪候名單排列於上一期輪候名單的末尾，累積組成總名單。
- 八、在遞交申請後，如家團成員人數因死亡、出生、收養、結婚、離婚及配偶或未成年子女來澳門特別行政區定居及其他法律事實而出現變更，則須在第一款所指的名單公佈前遞交有關證明始對排名產生影響。

本院於 2016 年 07 月 21 日在卷宗編號 1046/2015 曾作出了司法見解認為前述的聲明異議為必要的。此外，亦確認名單本身並非行政行為，故不可成為司法上訴的標的。有關標的應為就有關聲明異議作出決定的行政行為。相關內容轉錄如下：

“...

Quando se diz que uma determinada impugnação administrativa é “necessária”, tal não significa que seja “obrigatória” no sentido de que substantiva ou materialmente nada acontecerá sem a sua interposição, isto é, no sentido de que a esfera jurídica de

alguém não sofrerá alterações sem a decisão definitiva da reclamação. Pode ser “necessária” e, no entanto, o particular pode querer não deduzi-la, por não estar interessado nisso (em boa verdade, a tal não está obrigado). É “necessária” somente para se obter a prática de um acto verticalmente definitivo, mas ninguém está forçado a deduzi-la.

Na verdade, quando o interessado não deduz a impugnação “necessária”, há efeitos que logo decorrem da inacção: o acto impugnável, por falta de sindicância administrativa, torna-se “caso decidido” ou “caso resolvido”, com os inerentes efeitos em termos da definição da situação jurídica substantiva.

Ora, a reclamação administrativa, por via de regra, tem natureza facultativa: significa que só nos casos em da lei resulte precisamente o contrário, deve o interessado apresentar reclamação a fim de obter uma decisão definitiva de que possa interpor recurso contencioso (art. 150º, do CPA).

Neste caso, não obstante o art. 7º, nº3 do Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009 referir que “podem ser interpostas reclamações das respectivas listas...”, isso não equivale a dizer que estas formas de impugnação administrativa tenham natureza facultativa. Na verdade, e como resulta do nº 5, “decididas as reclamações é elaborada a lista definitiva...”. Ou seja, a definição da situação jurídica substantiva de cada candidato só é obtida com a lista definitiva.

E o reforço desta asserção resulta ainda, cremos nós, do nº6, do mesmo artigo, pois dele resulta que “caso não haja reclamações, a lista provisória converte-se em lista definitiva...”.

“...a lista não é acto administrativo – mas sim, e apenas, uma consequência material da decisão administrativa que a precede, ou mera indicação ou referenciação num “rol” das pessoas admitidas ou excluídas – então não é sequer possível falar em confirmatividade, porque esta implica a existência de uma decisão administrativa que

confirma, e mantém na ordem jurídica, outra anterior.”.

既然名單不是行政行為，那根據《行政程序法典》第 148 條的規定，它同樣不可能成為聲明異議的標的。因此，《社會房屋申請規章》第 7 條第 3 款所指必要聲明異議的標的只能是就有關名單作出決定的行政行為。在本個案中，就是被訴實體於 2018 年 07 月 04 日所作出的除名決定。

從上可見，原審法院的決定是正確的，應予以維持。

*

三. 決定

綜上所述，本合議庭裁決司法上訴人的上訴不成立，維持原審決定。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC，但其享有免交之司法援助。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2020 年 07 月 02 日

何偉寧

唐曉峰

李宏信

米萬英