

**Processo nº 604/2020**

**Data do Acórdão: 27JUL2021**

**Assuntos:**

**Candidatura à atribuição da habitação social**

**Prova de rendimento**

**Exclusão de candidatos**

**Meios de prova**

**Legalidade dos meios de prova no procedimento administrativo**

## **SUMÁRIO**

1. São admissíveis no procedimento administrativo todos os meios de prova que não forem proibidos por lei.
2. Assim, em face dos normativos do Regulamento Administrativo nº 25/2009, e do Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009 que o regulamentou, o Instituto de Habitação não pode limitar, no aviso da abertura do concurso para a candidatura à atribuição da habitação social, os meios de prova a apresentar pelos candidatos quanto aos seus rendimentos e aos seus patrimónios.

O relator

Lai Kin Hong

## Processo nº 604/2020

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

### I

A, devidamente id. nos autos, interpôs o recurso contencioso de anulação do acto administrativo proferido pelo Presidente do Instituto de Habitação de Macau, consubstanciado pela decisão que a excluiu do concurso para atribuição de habitação social de 2017, expresso pela publicação da lista de candidatos excluídos publicada em 13FEV2019.

Citada para contestar, a entidade recorrida defendeu a rejeição do recurso com fundamento no erro na identificação do objecto de recurso e, subsidiariamente contestou pugnando pela improcedência do recurso.

Por despacho do Exm<sup>o</sup> Juiz titular do processo, foi julgada improcedente a excepção do erro na identificação do objecto de recurso.

Notificada e inconformada com essa decisão interlocutória, veio a entidade recorrida recorrer dela para este TSI.

Admitido o recurso e fixado o regime de subida diferida, a recorrente motivou o recurso – *vide* as fls. 242 a 247 dos p. autos.

A particular recorrente A respondeu ao recurso pugnando pela improcedência.

Continuando a tramitação processual e veio a ser proferida a final a seguinte sentença julgando improcedente o recurso:

### **I. Relatório**

Recorrente **A** melhor id. nos autos,

interpôs o presente recurso contencioso administrativo contra

Entidade recorrida, **Presidente do Instituto de Habitação** que, pela sua decisão, indeferimento a reclamação da Recorrente, excluiu a mesma da lista de candidatura para atribuição de habitação social de 2017.

\*

Alegou a Recorrente, com os fundamentos de fls. 122 a 145 dos autos, em síntese,

- a falta de fundamentação; e

- a violação de lei por erro manifesto no exercício do poder discricionário.

Concluiu, pedindo a anulação do acto recorrido.

\*

A Entidade recorrida apresentou a contestação com os fundamentos de fls. 199 a 207 dos autos, pugnando pela legalidade do acto recorrido.

\*

Nenhuma das partes apresentou alegações facultativas.

\*

O Digno Magistrado do M.º P.º emitiu douto parecer no sentido de procedência do presente recurso, com a consequente anulação do acto pela violação da lei por erro no pressuposto de facto, com os fundamentos a fls. 273 a 278 dos autos.

\*

Este Tribunal é o competente em razão da matéria e da hierarquia.

As partes são dotadas de personalidade e capacidade judiciária e de legitimidade “*ad causam*”.

O processo é o próprio.

Inexistem nulidades, ou questões prévias que obstem a apreciação “*de meritis*”.

\*\*\*

## II. Fundamentação

### 1. Matéria de facto

Resulta provada por documentos, a seguinte factualidade pertinente:

- 2018年2月6日，司法上訴人向房屋局遞交社會房屋申請表，並附同申請表提交下列經濟狀況證明文件：
  - 收入及資產淨值聲明書；
  - 由B超級市場有限公司於2017年12月27日發出的證明書，指明司法上訴人由2017年10月2日起在其超級市場任職收銀員，薪金及津貼為澳門幣8,000.00元；
  - 司法上訴人在中國銀行的編號1401102XXXXX澳門元賬戶存摺副本（其中2017年10月16日的賬戶結餘為澳門幣24.58元）；
  - 司法上訴人在大西洋銀行的編號90139XXXXX澳門元賬戶存摺副本（其中2017年10月26日的賬戶結餘為澳門幣18.30元）。

（見行政卷宗第1頁至第18頁、第20頁與第22頁至第25頁及背頁）

- 收訖上述文件後，房屋局要求司法上訴人須於2018年3月2日前往房屋局補交：“收入證明及銀行發出的載有指定日期結算金額的證明書/存摺”（見行政卷宗第2頁）。

- 2018年3月2日，司法上訴人再次向房屋局提交下列文件：
  - 收入及資產淨值聲明書；
  - 由B超級市場有限公司於2018年2月1日發出的證明書，指明司法上訴人於2017年10月2日入職擔任其超級市場收銀員，每月薪金為澳門幣8,000.00元；
  - 司法上訴人在中國工商銀行的編號6212262002009XXXXXX借記卡賬戶的歷史明細清單（其中2017年9月21日的賬戶結餘為人民幣13.10元）。

（見行政卷宗第26頁至第31頁）

- 收訖上述文件後，房屋局再次出具收據，指司法上訴人欠交：“收入證明、補正收入及資產淨值證明書內填寫的內容”（見行政卷宗第26頁至第28頁）。
- 2018年12月5日，房屋局公佈社會房屋申請的臨時輪候名單及除名名單。而司法上訴人被除名，理由是司法上訴人在規定期限內未填補文件上的缺漏（見卷宗第176頁至第177頁及行政卷宗第46頁）。
- 2018年12月21日，司法上訴人就上述被除名的決定向房屋局提出聲明異議，並補充提交下列文件：
  - 由B超級市場有限公司於2018年12月19日發出的證明書，指明司法上訴人於2017年10月2日至10月31日薪金為澳門幣8,000.00元；
  - 支付報酬單據。

（見行政卷宗第37頁至第39頁）

- 2019年1月7日，被上訴實體在第DHS22101900162號建議書內作出“同意”批示，指出因司法上訴人在補交文件期限結束前，仍未填補文件上的缺漏，雖然司法上訴人已提出聲明異議並作出解釋，但未發現有不可抗力的理由導致司法上訴人在規定期限內未能補交所欠文件，故根據經第376/2017號行政長官批示修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第6條第1款3)項之規定，決定駁回司法上訴人提出

的聲明異議（見行政卷宗第40頁及背頁）。

- 2019年2月13日，房屋局公佈社會房屋申請的確定輪候名單及除名名單，當中司法上訴人被列於除名名單內（見卷宗第186頁至第195頁及第231頁）。
- 2019年2月20日，司法上訴人到房屋局領取駁回聲明異議說明文件（見行政卷宗第41頁及背頁）。
- 2019年5月23日，司法上訴人之委任訴訟代理人透過圖文傳真方式針對上述決定向本院提起本司法上訴。

\*\*\*

## **2. Matéria de direito**

Agora cumpre apreciar os vícios invocados.

Desde logo, importa conhecer o vício de falta de fundamentação.

Vejam os.

A norma do artigo 114.º, n.º 1, alínea b) do CPA impõe o dever legal de fundamentação dos actos administrativos e sobre os requisitos da fundamentação, a lei, na norma do artigo 115.º, n.º 1 do CPA, impõe que a mesma seja expressa e contenha uma sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Como se tem entendido, o dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo, e uma função exógena, externa ou garantística de facultar ao cidadão a opção consciente entre conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo.

De acordo com a consolidação jurisprudencial que tem indo a ser feita em torno do dever legal de fundamentação, que se considera cumprido este dever sempre que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal fica a conhecer o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa, para que possa sindicá-lo o acto de forma esclarecida (entre muitos outros, veja-se, neste

sentido, o Acórdão do TSI, Processo n.º 375/2016).

No caso em apreço, do acto recorrido consta a fundamentação com o seguinte teor:

#### “聲明異議內容摘要

1. 申訴人提出聲明異議，理據內容為：本人因為不知道房屋局沒有任何通知，所以打電話查詢社會房屋輪候次序，先知道收入證明有錯，所以我重新辦理收入證明書，十分期望輪候社屋資格。

#### 受理聲明異議的前提

2. 根據經第376/2017號行政長官批示修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第七條第三款的規定，申訴人於2018年12月6日至2018年12月21日期間內提交聲明異議，屬於在法定期間內提起；

3. 申訴人為社會房屋申請的家團代表，因此具有提出聲明異議的正當性；

4. 由於申訴人具正當性、在法定期限內以書面方式提出聲明異議，且房屋局局長具權限審理聲明異議，因此根據《行政程序法典》第一百四十九條b)項、第一百四十五條第二款a)項及第一百四十七條第一款的規定，應受理申訴人提出的聲明異議。

#### 事實依據

5. 申訴人於2018年2月6日遞交社會房屋申請表，於2018年3月2日補交文件及簽署接收文件收據，收據上列明欠交文件為“收入證明、補正收入及資產淨值聲明書內填寫的內容”；

6. 接收文件收據上列明“家團代表可於2018年3月2日前往房屋局補交或補正文件”；惟申訴人直至補交文件期限結束前，仍未補交所欠文件；

7. 現申訴人提出聲明異議並附上收據上所欠交的收入證明。

#### 法律依據及分析

8. 社會房屋的申請、分配、租賃和管理受第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》及經第376/2017號行政長官批示

修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》規範，同時，申請必須符合根據刊登於2017年11月8日第45期《澳門特別行政區公報》第二組通告「開展分配社會房屋的一般性申請」所指的規定；

9. 為此，根據本建議書事實依據所述之情況，申請被列於除名名單；

10. 申訴人在規定期限內未有填補文件上的缺漏，其於聲明異議中以不知道房屋局沒有任何通知為理由解釋其於補交文件期限結束前仍未填補文件上的缺漏；申訴人於2018年3月2日補交文件時已簽署接收文件收據並知悉其仍欠交收入證明，雖然申訴人於聲明異議已補回有關文件，惟申訴人未能於補交文件期限結束前補交所欠文件，根據經第376/2017號行政長官批示修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第三條第三款(六)項及第五條第一款的規定，不符合社會房屋申請的要件。

#### 結論及建議

##### 結論:

11. 綜合上述分析，基於申訴人在補交文件期限結束前，仍未填補文件上的缺漏，雖然申訴人已提出聲明異議並作出解釋，但未發現有不可抗力的理由導致申訴人在規定期限內未能補交所欠文件；鑒於此，根據經第376/2017號行政長官批示修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第六條第一款(三)項之規定，建議駁回申訴人提出的聲明異議...”(見行政卷宗第40頁背頁)。

Francamente, tal fundamentação não é exemplar na medida em que limitando-se, em vários lugares, a repetir vagamente “documentos em falta” (所欠文件) ou “deficiência documental” (文件上的缺漏), sem concretizar a que se refere tal deficiência em concreto.

Não obstante isso, pelo circunstancialismo fáctico descrito no acto recorrido (nos seus pontos 1, 5, 6, 7, 10 e 11 em especial, onde o entendimento da “deficiência” tal como referida pela Recorrente na reclamação deduzida, foi implicitamente confirmado pela Entidade

recorrida na fundamentação seguida), não deixa de externar a razão pela qual se determinou a exclusão da Recorrente da lista de candidatura para atribuição da habitação social, ou seja, a falta da apresentação do documento necessários à candidatura – “comprovativo do seu rendimento”, dentro do prazo fixado para a entrega do documento em falta.

Tal fundamentação atento a concreta situação em análise, é suficiente na medida em que permite a um destinatário médio apreender a motivação fáctica e jurídica da decisão. Como de resto, a mesma conclusão pode-se chegar pela análise da pretensão deduzida pela Recorrente em sede da impugnação contenciosa do acto.

Assim sendo, é evidente a satisfação do dever legal de fundamentação dos actos administrativos previsto no art.º 114.º, n.º 1, alínea b) do CPA, no caso dos autos. Por isso, inexistente este vício invocado pela Recorrente.

\*

Importa apreciar a segunda questão – da violação da lei, nomeadamente, do disposto na alínea 6) do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento do Concurso e o disposto nos pontos 5.2 e 9.1, ambos do Aviso do Concurso, pelo erro manifesto no exercício do poder discricionário.

Para o efeito, alega a Recorrente que se encontram preenchidas as exigências documentais legalmente impostas, através da apresentação sucessiva das duas Declarações de rendimento que eram aptas a comprovar a situação económica desta. Neste sentido, incorreu a Entidade recorrida em erro na densificação do conceito de “documento comprovativo” e por consequência, o seu acto, tendo sido inquinado deste manifesto vício no exercício do poder discricionário, deverá ser anulado.

Ora bem, a decisão recorrida da exclusão da Recorrente da lista da candidatura para atribuição da habitação social, como referido atrás, está

assente na “não apresentação dos documentos em falta” ou no “não suprimento da deficiência documental” dentro do prazo fixado no Aviso de Abertura de concurso.

De acordo com o ponto 6 do Aviso de abertura de concurso geral para atribuição de habitação social, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 45, II série, de 8 de Novembro de 2017:

*“Após a apresentação do boletim de candidatura, se os documentos exigidos não forem todos apresentados ou o boletim de candidatura não estiver devidamente preenchido, o candidato poderá, até ao dia 2 de Março de 2018, dirigir-se à Delegação da Ilha Verde do IH, sita na Travessa Norte do Patane, n.º 102, Ilha Verde, Macau (junto da Escola Primária Luso-Chinesa do Bairro Norte), fazendo-se acompanhar do recibo de candidatura e dos documentos devidos para suprir as deficiências ou informações em falta.”* (sublinhado nosso).

Nos termos do disposto do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 296/2009 e republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 376/2017, estabelece-se o seguinte:

*“Do aviso de abertura do concurso deve constar:*

*1) A data de abertura e encerramento do concurso, incluindo os prazos de entrega de candidatura e de documentos em falta;*

*2) Os locais e forma do concurso;*

*3) O local de afixação das listas de espera e de candidatos excluídos, referidas no artigo 7.º;*

*4) Os requisitos gerais a que devem obedecer as candidaturas;*

*5) Os locais e horas em que os interessados podem obter informações sobre o concurso;*

*6) Os documentos exigidos para a candidatura.”* (sublinhado nosso).

Além disso, conforme se preceitua no disposto do n.º 1 do artigo 6.º do referido diploma legal:

*“1. Os candidatos são excluídos do concurso se:*

- 1) *Apresentarem a candidatura fora do prazo;*
  - 2) *Não reunirem os requisitos exigidos para a candidatura;*
  - 3) *Não suprirem documentos exigidos para a candidatura ou alguma deficiência documental no prazo de entrega de documentos em falta fixado na alínea 1) do n.º 3 do artigo 3.º;*
  - 4) *Qualquer elemento do agregado familiar figurar em mais do que um boletim de candidatura.*
- ...” (sublinhado nosso).

Conjugadas as normas, parece-nos sem equívoco que os candidatos teriam de suprir as deficiências documentais detectadas pela Administração, ou entregar os documentos em falta, no prazo fixado no Aviso – isto é, até 2 de Março de 2018 (em chinês, 於 2018 年 3 月 2 日 前) - sob pena de serem excluídos do respectivo concurso.

No caso dos autos, a Recorrente não cumpriu este prazo, e a apresentação da segunda Declaração correctiva relativamente aos seus rendimentos, sendo efectuada no próprio dia de 2 de Março de 2018, era tardia.

Importa ver que a Recorrente, quanto a isto, não impugnou especificamente, não pondo em questão que devesse ser este o termo do prazo - até 2 de Março de 2018 (em chinês, 於 2018 年 3 月 2 日 前) - aplicável no caso e que o vinculava legalmente. O que ela discorda é que inexistia aquela deficiência imputada pela Entidade recorrida, que deu origem à necessidade de suprimento.

Dito por outro modo, segundo a Recorrente, a Entidade recorrida ao exigir, para suprir tal deficiência, a entrega dos documentos comprovativos com um teor determinado sem ter apoio na lei, cometeu o erro na densificação do conceito de “documento comprovativo” do rendimento mensal.

Ora bem, no ponto 5 do dito Aviso de abertura de concurso geral

para atribuição de habitação social, estipula-se o seguinte:

*“5. A candidatura ao concurso formaliza-se com a entrega, no IH, do boletim de candidatura devidamente preenchido e assinado. O boletim de candidatura é obrigatoriamente instruído com os seguintes elementos:*

*5.1 Fotocópia do documento de identificação do representante e de todos os elementos do agregado familiar, devendo o respectivo original ser apresentado para verificação;*

*5.2 Documentos comprovativos do rendimento mensal e do património líquido do representante e de todos os elementos do agregado familiar;*

*5.3 Declaração do rendimento e do património líquido do representante e de todos os elementos do agregado familiar;*

*5.4 Documentos indicados nas Instruções para Candidatura a Habitação Social no ano 2017.”* (sublinhado nosso).

Ainda, no ponto 9 do mesmo Aviso, dispõe-se que:

*“Prazo e termos da declaração do rendimento e do património líquido:*

*9.1 O rendimento inclui o total das receitas e dos rendimentos, de 1 de Outubro de 2017 a 31 de Outubro de 2017;*

*9.2 A data de apuramento do património líquido é a do dia da abertura do concurso (8 de Novembro de 2017);*

*...”*

A redacção no supra preceituado do ponto 9.1 do Aviso foi posteriormente modificada, pelo Aviso publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 48, II série, de 29 de Novembro de 2017, nos seguintes termos:

*“9.1 O rendimento inclui o total das receitas e dos rendimentos, de 1 de Outubro de 2017 a 31 de Outubro de 2017, ou o total das receitas e dos rendimentos, de 1 de Novembro de 2016 a 31 de Outubro de 2017 a dividir por 12.”*

A Recorrente, no caso dos autos, entregou sucessivamente duas Declarações de rendimento – a primeira foi no dia 6 de Fevereiro de 2018 quando a Recorrente apresentou ao IH o boletim de candidatura, juntando o comprovativo do rendimento (conforme se junta a fls. 10 a 17 e 23 a 25v do P.A.); a segunda no dia 2 de Março de 2018, quando a mesma, à convite da Entidade recorrida, apresentou uma outra Declaração correctiva, com a entrega do novo comprovativo do rendimento (conforme se junta a fls. 29 a 31 do P.A.).

Convém lembrar que nesta sede, a Declaração de rendimentos que nos directamente concerne é somente a primeira, não a segunda que foi entretanto apresentada fora do prazo.

De acordo com a factualidade assente pelos elementos constantes a fls. 1, 4 a 17 e 23 a 25v do PA, a Recorrente, nessa data da apresentação da primeira Declaração, entregou à Entidade recorrida, junto do seu boletim de candidatura, uma declaração emitida pela sua entidade patronal (*B Supermarket Limited*), segundo a qual o salário da Recorrente, era no valor de MOP8,000.00, desde 02/10/2017.

Ao lado disso, foi ainda juntada a caderneta/certidão bancária com o valor líquido respeitante ao período entre 11 de Agosto de 2017 e 5 de Fevereiro de 2018.

Face a estes dados disponíveis à Entidade recorrida, pergunta-se: poderá a Recorrente ser ainda excluída com base na falta da apresentação do comprovativo do seu rendimento mensal tal como preceituado no referido ponto 5.2 do Aviso?

Segundo o que se alega pela Recorrente e consentido pela Entidade recorrida, a imputada falta documental verificou-se (veja-se, em concreto, os artigos 16.º, 17.º e 18.º da p.i. e o artigo 14.º da

contestação) com a falta da indicação do período a que o recebimento salarial respeita e com a omissão da referência do “rendimento mensal” naquela “prova do rendimento” ou na dita declaração patronal a fls. 23 do PA, falta essa, com o devido respeito, sem relevância para determinar seu suprimento obrigatório, muito menos para servir-se como fundamento da exclusão da Recorrente.

Pois, ao nosso ver, mesmo sem aquela referência específica nos termos exigidos, a Entidade recorrida nunca estará por isso impedida de conhecer que aquele valor de MOP8,000.00 se refere ao rendimento “mensal”, e de concluir sobre o montante que a Recorrente ganhava no período em causa (de 1 a 31 de Outubro de 2017), se for no exercício da sua capacidade normal de razão.

Essa conclusão tornar-se-á ainda mais evidente quando forem levados em conta os outros elementos disponíveis no processo – por um lado, a própria Recorrente já indicou na Declaração junta a fls. 10 do P.A, que ganhava um montante de MOP8,000.00 como seu rendimento mensal. Por outro lado, as informações reveladas das contas bancárias apresentadas poder-se-iam fazer chegar igualmente, de forma grossa, ao montante do rendimento mensal auferido pela Recorrente nos termos fixados no dito ponto 9 do Aviso.

Sendo assim, será que esses dados quando globalmente considerados são ainda insuficientes para demonstrarem o rendimento mensal da Recorrente? Parece que sim, no entendimento da Entidade recorrida.

Quanto a este aspecto, não temos dúvida que a Administração pudesse ter a sua convicção própria e pudesse portanto não se deixar convencer pela força probatória de cada documento que lhe foi submetido pelo candidato. Mas se for neste sentido, ela terá de prosseguir, e pronunciar se concederia ou não a habitação social àquele candidato, conforme esteja comprovado ou não nele o preenchimento dos requisitos legais.

Agora a exclusão do candidato só por verificação de uma

irregularidade formal que é irrelevante para apreciação dos requisitos da candidatura, afigura-se-nos excessiva. No nosso modesto entendimento, a consequência nefasta prevista naquelas normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea 3) do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, apenas se impõe nas situações em que a deficiência documental seja absoluta ou relevante – como por exemplo, o particular não entregou nenhum documento comprovativo exigido naquela norma ou documento por ele apresentado é inapto a servir como prova, ou seja, sem função probatória.

No nosso caso, temos por certo que a Recorrente tinha apresentado no dia 6 de Fevereiro de 2018, os documentos exigidos para candidatura – documentos esses têm função probatória, que sem dúvida, não coincide necessariamente com a sua força probatória. Se assim é, aquela imputada deficiência, como acima referido, se bem que existisse, era irrelevante. Cremos ser legítimo à Administração de convidar o candidato da habitação social em causa a suprir a deficiência quando assim o julgar por conveniente – mas a falta do suprimento nem sempre acarretará para o mesmo a consequência da exclusão.

Ao que nos parece, a Entidade recorrida, ao tirar consequência preclusiva da alegada falta de suprimento, exigindo o documento que lhe foi submetido com certa formalidade, estava a impor os limites e contornos que o próprio conceito indeterminado de “documento comprovativo” parece não comportar, incorrendo, por isso, no erro na densificação daquele conceito.

Afigura-se-nos que o Tribunal superior teve oportunidade de pronunciar, paralelamente, numa situação materialmente idêntica, como se transcreve no seguinte:

“《經濟房屋法》第二十六條第三款（一）項規定經濟房屋申請人須在指定的期間內提交其家團成員或個人的每月收入的證明文件，否則根據第二十八條第一款（二）項的規定，其獲甄選的取得人資格將被取消。

根據上述規定，經濟房屋申請人必須在指定的期間內提交其家

團成員或個人的每月收入的證明文件，但在法律上並沒有要求申請人必須提交特定類別的文件，例如公證文件，否則變相對申請人提交證據的權利設定法律以外的限制。

需要知道，申請人沒有在指定期間內提交收入證明之文件有別於申請人在指定期間內提交了相關文件但不被房屋局視為具充分證明力之文件的情況。

當出現第一種情況時，當局須依法取消申請人獲甄選的取得人資格；但如屬於第二種情況，房屋局須考慮是否採信文件上所載的資料，以便審查申請人在實質上是否符合申請購買經濟房屋的要件。

房屋局作為審批經濟房屋申請的權限部門，有責任對申請人提交的申請及所有文件進行調查分析，而不應該為了減省可能需面對的大量調查工作而在法律未賦予權力的情況下自行對法律規範設定限制。

由於經濟房屋申請人已提交了法律要求的家團月收入證明文件，房屋局以其未提交證明文件為由將之除名欠缺法律依據，該行政行為須予撤銷。”（cfr. melhor Acórdão do TSI, de 6 de Dezembro de 2018, Processo n.º 565/2018).

Aqui chegado, consideramos que o acto recorrido deve ser anulado pela violação do disposto dos artigos 3.º, n.º 3, alínea 6) e 6.º, n.º 1, alínea 3) do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 296/2009 e republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 376/2017, e o disposto nos pontos 5.2 e 9.1 do Aviso de concurso.

\*

Não obstante, não se deve deixar de responder, embora sem relevância, ao outro argumento colocado pela Entidade recorrida na contestação – segundo o que se defende aí, a deficiência documental refere-se ainda à omissão na declaração do valor de rendimento e do património líquido (收入及資產淨值聲明書), ao lado da apontada deficiência na prova do rendimento (收入證明) (conforme se alega nos artigos 14.º e 22.º da contestação).

Com o devido respeito, este argumento, seja ou não comunicado à Recorrente na fase administrativa antecedente, não integrou especificamente a fundamentação da decisão recorrida acima transcrita – uma vez que, como acima apontado, pelas circunstâncias descritas nos seus pontos 1, 5, 6, 7, 10 e 11, se patenteia que foi na “prova de rendimento” (收入證明) que se verificou a tal falta documental, determinante da exclusão da Recorrente.

Recorda-se, quanto à questão da interpretação do acto administrativo, que *“o fim da interpretação do acto administrativo é o apuramento do sentido que o seu autor lhe quis dar, mas o resultado da interpretação não pode ir além daquilo que uma pessoa média, colocada na posição concreta do destinatário do acto, poderia compreender.”* (cfr. Acórdão do TUI, de 29 de Novembro de 2019, Processo n.º 44/2017).

Nesta conformidade, é-nos legítimo afirmar que o outro fundamento de facto do acto recorrido tal como invocado pela Entidade recorrida na contestação, não é nem sequer apreensível à qualquer pessoa média, colocada na posição concreta da Recorrente.

Posto isto, sempre se diga aquela omissão na declaração do valor de rendimento e do património líquido, - a falta da indicação e da comprovação da terceira conta bancária (中國工商銀行) de que a Recorrente era titular, com um saldo irrisório de RMB13.10 até 21 de Setembro de 2017, sem relevância pelas mesmas razões ditas, nunca justificaria a sua exclusão liminar.

Nestes termos, deve-se julgar procedente o recurso contencioso, com a consequente anulação do acto recorrido.

\*\*\*

### **III. Decisão**

Assim, pelo exposto, decide-se:

Julgar procedente o presente recurso contencioso, com a

consequente anulação do acto recorrido.

\*

Sem custas, por subjectivamente isenta.

\*

Registe e notifique.

Notificada e inconformada com a sentença, a entidade recorrida interpôs recurso jurisdicional para este Tribunal de Segunda Instância, concluindo e pedindo:

- 1) 原審法院因認為被訴行為違反了《社會房屋申請規章》第3條第3款第6項和第6條第1款第3項，以及載於2017年11月8日第45期《政府公報》第II組之房屋局《開展分配社會房屋的一般性申請》通告[以下簡稱為“該《通告》”，該《通告》後經2017年11月29日第48期《政府公報》第II組之房屋局“通告”修改]，故作出撤銷被訴行為之決定；
- 2) 除了應有的尊重外，上訴人並不同意原審法院的見解，這是因為：
  - I 違反《社會房屋申請規章》第3條第1款、第5條第1款及第6條第1款之規定、該《通告》第5.2條及第9.1條之規定
- 3) 首先，原審法院認為上訴人透過被上訴人所提交的文件是可以知悉被上訴人於 2017 年 10 月 1 日至 10 月 31 日之月收入，並不存在絕對缺漏文件或相關缺漏十分明顯的情況，故不構成將被上訴人除名之理由，更指出上訴人不應自行就人“證明文件”這一不確定概念設定限制；
- 4) 事實上，誠如原審法院亦指出，根據被上訴人所提交之“收入證明文件”並不符合第5.2條及第9.1條之規定；
- 5) 《社會房屋申請規章》第3條第3款第6項規定：開展申請程序的通告中應載有申請所要求的文件。
- 6) 同一規章第4條第2款及第5條第1款分別規定：除開展申請程序的通告內所要求的其他文件外，申請表尚須附同下列文件(...)申請應符合第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》所定的一般要件，

以及具備本規章及有關開展申請程序的通告所定的條件。

- 7) 不僅如此，《社會房屋申請規章》第3條第1款規定：在房屋局認為有需要時開展申請程序，且須在《澳門特別行政區公報》公佈有關通告。
- 8) 綜合上述各條文，被上訴人應同時符合第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》、《社會房屋申請規章》及相應展開申請程序通告所載的條件，並提交該等法規及通告所要求的文件；否則，應根據《社會房屋申請規章》第6條第1款之規定將其除名；
- 9) 再者，上訴人認為根據第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第1條及《社會房屋申請規章》第3條第1款規定，房屋局作為管理社會房屋的實體，其可在公佈開展申請程序通告時指出其所要求的文件；
- 10) 然而，原審法院在被上訴人所遞交的文件不符合該《通告》第9.1條之規定的情況下，仍作出撤銷被訴行為的決定，違反了《社會房屋申請規章》第3條第1款、第5條第1款及第6條第1款之規定，以及該《通告》第5.2條及第9.1條之規定；

## II 違反《行政訴訟法典》第46條第2款c項之規定

- 11) 另一方面，原審法院亦曾於卷宗第233頁及其背面之批示指出被訴行為並不具可訴性；
- 12) 根據《行政訴訟法典》第46條第2款c項之規定：如明顯出現不可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴的情況，須初端駁回司法上訴。
- 13) 即使如此，原審法院卻指出因被上訴人須等待直至確定輪候及除名名單之公佈方能針對上訴人所作之聲明異議的決定提出司法上訴，故被上訴人可能因此而混淆真正的被訴行為，甚至更指出可理解司法上訴所針對的行為是上述聲明異議的決定；
- 14) 不論是第一項還是第二項理由，原審法院在此情況下，須初端駁回司法上訴，而非考慮有關錯誤是否可宥恕，又或司法上訴人所提出之依據是否與真正的被訴行為相關。
- 15) 基於此，被上訴判決違反了《行政訴訟法典》第46條第2款c項之規定，應予撤銷。

綜上所述，請求尊敬的法官 閣下裁定本陳述書之理

據成立，並撤銷被上訴判決。

A particular, ora recorrida, A respondeu impugnado pela improcedência do recurso.

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

Foram colhidos os vistos, cumpre conhecer.

## II

São dois recursos interpostos, ambos pela entidade administrativa.

O interlocutório tem por objecto a decisão do Exm<sup>a</sup> Juiz *a quo* que julgou improcedente a excepção do erro na identificação do objecto de recurso, e o outro foi interposto contra a sentença final da primeira instância.

Começemos pelo interlocutório que tem por objecto o seguinte despacho que foi proferido em resposta à excepção de erro na identificação do objecto de recurso, deduzida pela entidade administrativa em sede de contestação:

No que respeita ao erro na identificação do acto recorrido bem como a irrecurribilidade do acto objecto identificado pela recorrente, consideramos o seguinte:

Desde logo, concordamos com a observação feita pelo Digno magistrado do M.º P.º na parte em que entendeu ser irrecurível a lista de candidatos excluídos publicada em 13 de Fevereiro de 2019.

Além do mais, na nossa óptica, da leitura da norma do art.º 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 296/2009, seria legítimo concluir que neste procedimento, inexistente propriamente um acto administrativo formal de exclusão definitiva do candidato do concurso para atribuição de habitação social.

Daí que, aparentemente, a recorrente cometeu o erro na identificação do acto recorrido, quando afirmou que *“o presente recurso contencioso tem como objecto o acto administrativo consubstanciado pela decisão proferida pelo Exm.º Sr. Presidente do Instituto de Habitação de Macau, que excluiu a aqui Recorrente, como candidata, do concurso para atribuição de habitação social de 2017, expresso pela publicação da Lista de candidatos excluídos publicada em 13 de Fevereiro de 2019”* (sublinhado nosso).

Havendo a reclamação interposta da lista provisória de espera por classificação dos candidatos admitidos, sendo esta reclamação decidida e indeferida, é ao acto de indeferimento de reclamação que associe o poder de definir unilateralmente a situação jurídica do interessado. Ou seja, deve ser contra o acto de indeferimento de reclamação interposto o recurso contencioso. Parece-nos que deva ser este entendimento que se poderia concluir face à norma do art.º 7.º do Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, embora a lei não seja bem clara neste sentido.

Não obstante, também nos parece verdade que é complexo demais todo o procedimento de formação da decisão adoptado no caso concreto: vendo indeferida a reclamação, a recorrente terá que sempre aguardar a publicação da lista definitiva de espera, para poder atacar o acto de indeferimento e é a partir daí que se inicia o prazo de impugnação do acto...neste aspecto, admitiríamos que a recorrente pudesse ser induzida em confusão quanto ao verdadeiro objecto do recurso.

Assim, cremos que a vontade da recorrente, quanto à identificação do acto recorrido, não deverá deixar de ser interpretada em termos hábeis - apesar de ter falado de uma *“decisão proferida pelo Exm.º Sr. Presidente do Instituto de Habitação de Macau, que excluiu a*

*Recorrente, como candidata, do concurso para atribuição de habitação social de 2017, expresso pela publicação da Lista de candidatos excluídos publicada em 13 de Fevereiro de 2019*”, estava a referir a recorrente às consequências decorridas do indeferimento da sua reclamação apresentada em 21 de Dezembro de 2018.

E além de que, facilmente se depreenderá com a leitura da p.i. que foram, relativamente aos fundamentos constantes do “Esclarecimento sobre o indeferimento da reclamação” a fls.182 e v dos autos, invocados os vícios concretos de ilegalidade, como os de falta de fundamentação, de erro manifesto no exercício do poder discricionário, etc, sendo estes causas de pedir do próprio recurso contencioso.

Com efeito, julgamos ser evidente que o que foi impugnado neste recurso, no fundo, é o acto de indeferimento da reclamação.

Nestes termos, inexistente o erro na identificação do objecto de recurso, improcede, portanto, as excepções deduzidas.

Notifique.

Contra este despacho veio reagir a entidade administrativa por via de recurso ordinário, tendo para o efeito formulado as seguintes conclusões e pedido.

1. 被上訴決定雖確認被訴行為應為駁回聲明異議的決定以及存在錯誤選擇被訴行為的情況，卻裁定上訴人提出之抗辯理由不成立；
2. 除了應有的尊重外，上訴人並不同意原審法院的見解。
3. 無庸置疑的是，被上訴人所指之“載於確定除名名單的決定”(即“*decisão proferida pelo Exmo.º Sr. Presidente do Instituto de Habitação de Macau, que excluiu a Recorrente, como candidata, do concurso para atribuição de habitação social de 2017, expresso pela publicação da Lista de candidatos excluídos publicada em 13 de Fevereiro de 2019*”)並不具可訴性，這一點原審法院亦是認同的；
4. 根據《行政訴訟法典》第46條第2款c項之規定，如明顯出現不可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴的情況，須初端駁回司法上訴；

5. 上述規定與同一條文第2款f項之規定有所不同的是，《行政訴訟法典》第46條第2款c項並不要求“該錯誤或遺漏屬明顯不可宥恕者”，故一旦出現後者所規定之情況(即不可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴)，法院須初端駁回司法上訴；
6. 原審法院認為：因被上訴人須待確定輪候及除名名單公佈後方能針對上訴人所作之聲明異議的決定提出司法上訴，故被上訴人可能因此而混淆真正的被訴行為；
7. 但事實上，根據駁回異議說明的“注意事項”，第2項已經明確指出“倘對駁回聲明異議的決定不服，須於確定輪候名單及除名名單公佈翌日起三十日內提起司法上訴”，故被上訴人根本不可能/或不應混淆真正的被訴行為(粗體及斜體為我們為加)；
8. 而對於原審法院認為：被上訴人就載於題述卷宗第182頁之“駁回異議說明”提出多個可撤銷的瑕疵，故可理解司法上訴狀所針對的行為是駁回聲明異議的決定；
9. 但即使被上訴人曾在司法上訴狀中援引某些不同意該駁回異議說明之依據以提出可撤銷之瑕疵，亦不代表其知悉本司法上訴中之被訴行為是駁回聲明異議的決定；
10. 重點是，原審法院在發現被上訴人錯誤選擇被訴行為時，須初端駁回司法上訴，而非考慮有關錯誤是否可宥恕，又或司法上訴人所提出之依據是否與真正的被訴行為相關，因為法律並非如此規定；
11. 由此可見，被上訴決定違反了《行政訴訟法典》第46條第2款c項，應予以撤銷，並應根據同一法典第1條準用《民事訴訟法典》第230條第1款e項之規定，裁定有關抗辯成立，駁回被上訴人提出的司法上訴聲請！

綜上所述，謹請法官 閣下裁定本陳述之理據成立，撤銷被上訴決定，並裁定上訴人在所涉司法上訴中提出的抗辯成立，駁回被上訴人提出的司法上訴聲請。

Conforme o decidido no despacho recorrido, a questão do invocado erro na identificação do objecto de recurso já foi ai

devidamente apreciada e decidida.

Conforme se vê na Douta decisão ora recorrida, foi demonstrada, com raciocínio inteligível e razões sensatas e convincentes, a improcedência da excepção suscitada pela entidade administrativa, portanto, não se nos afigura outra solução melhor do que a de louvar aqui a decisão recorrida e, nos termos autorizados pelo artº 631º/5 do CPC, *ex vi* do artº 149º do CPAC, remeter para os Douts fundamentos invocados na decisão recorrida, julgando improcedente o recurso e confirmando o despacho recorrido.

Arrumado o recurso interlocutório, passemos a debruçar-nos sobre o recurso final.

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 officioso.

É tida por assente a seguinte matéria de facto:

- 2018年2月6日，司法上訴人向房屋局遞交社會房屋申請表，並附同申請表提交下列經濟狀況證明文件：
  - 收入及資產淨值聲明書；
  - 由B超級市場有限公司於2017年12月27日發出的證明書，指明司法上訴人由2017年10月2日起在其超級市場任職收銀員，薪金及津貼為澳門幣8,000.00元；
  - 司法上訴人在中國銀行的編號1401102XXXXX澳門元賬戶存摺副本（其中2017年10月16日的賬戶結餘為澳門幣24.58元）；
  - 司法上訴人在大西洋銀行的編號90139XXXXX澳門元賬戶存摺副本（其中2017年10月26日的賬戶結餘為澳門幣18.30元）。

（見行政卷宗第1頁至第18頁、第20頁與第22頁至第25頁及背頁）

- 收訖上述文件後，房屋局要求司法上訴人須於2018年3月2日前往房屋局補交：“收入證明及銀行發出的載有指定日期結算金額的證明書/存摺”（見行政卷宗第2頁）。
- 2018年3月2日，司法上訴人再次向房屋局提交下列文件：
  - 收入及資產淨值聲明書；
  - 由B超級市場有限公司於2018年2月1日發出的證明書，指明司法上訴人於2017年10月2日入職擔任其超級市場收銀員，每月薪金為澳門幣8,000.00元；
  - 司法上訴人在中國工商銀行的編號6212262002009XXXXXX借記卡賬戶的歷史明細清單（其中2017年9月21日的賬戶結餘為人民幣13.10元）。

（見行政卷宗第26頁至第31頁）

- 收訖上述文件後，房屋局再次出具收據，指司法上訴人欠交：“收入證明、補正收入及資產淨值證明書內填寫的內容”（見行政卷宗第26頁至第28頁）。

- 2018年12月5日，房屋局公佈社會房屋申請的臨時輪候名單及除名名單。而司法上訴人被除名，理由是司法上訴人在規定期限內未填補文件上的缺漏（見卷宗第176頁至第177頁及行政卷宗第46頁）。
- 2018年12月21日，司法上訴人就上述被除名的決定向房屋局提出聲明異議，並補充提交下列文件：
  - 由B超級市場有限公司於2018年12月19日發出的證明書，指明司法上訴人於2017年10月2日至10月31日薪金為澳門幣8,000.00元；
  - 支付報酬單據。

（見行政卷宗第37頁至第39頁）

- 2019年1月7日，被上訴實體在第DHS22101900162號建議書內作出“同意”批示，指出因司法上訴人在補交文件期限結束前，仍未填補文件上的缺漏，雖然司法上訴人已提出聲明異議並作出解釋，但未發現有不可抗力的理由導致司法上訴人在規定期限內未能補交所欠文件，故根據經第376/2017號行政長官批示修改及重新公佈的第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第6條第1款3)項之規定，決定駁回司法上訴人提出的聲明異議（見行政卷宗第40頁及背頁）。
- 2019年2月13日，房屋局公佈社會房屋申請的確定輪候名單及除名名單，當中司法上訴人被列於除名名單內（見卷宗第186頁至第195頁及第231頁）。
- 2019年2月20日，司法上訴人到房屋局領取駁回聲明異議說明文件（見行政卷宗第41頁及背頁）。
- 2019年5月23日，司法上訴人之委任訴訟代理人透過圖文傳真方式針對上述決定向本院提起本司法上訴。

Em sede de recurso contencioso de anulação, a particular recorrente A, ora recorrida, pediu a anulação do acto recorrido com fundamento nos invocados vícios de falta de fundamentação e da violação da lei.

Após o julgamento de 1ª instância, o argumento da falta de fundamentação não foi aceite como vício invalidante do acto recorrido, ao passo que o fundamento na violação da lei foi acolhido pelo Tribunal *a quo*, que acabou por julgar procedente o recurso contencioso, determinando a anulação do acto recorrido.

O Tribunal *a quo* entendeu que a entidade recorrida violou o preceituado no Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009, que regulamentou o Regulamento Administrativo nº 25/2009, então vigente, que regulava a atribuição, o arrendamento e a administração de Habitação Social, respeitante à exclusão dos candidatos com fundamento no não suprimento da deficiência documental no prazo fixado para o efeito.

Mais concretamente falando, para o Tribunal *a quo*, a entidade administrativa violou aqueles normativos do Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009 e Regulamento Administrativo nº 25/2009, ao não admitir, como prova do rendimento, a declaração passada pela entidade patronal, sobre a remuneração que a ora recorrida auferir, e excluir a ora recorrida da lista definitiva dos candidatos com fundamento na não entrega de um determinado documento especificadamente exigidos no aviso do concurso para a candidatura à habitação social, elaborado pelo Instituto de Habitação.

É justamente contra este entendimento que a Administração recorreu jurisdicionalmente para este TSI, tendo para o efeito insistido na bondade da sua decisão ora recorrida.

Portanto, a única questão que nos foi colocada consiste em saber

se a Administração violou os tais normativos do Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009 e Regulamento Administrativo nº 25/2009, ao excluir a ora recorrida da lista de candidatos admitidos com fundamento no não suprimento no prazo para o efeito fixado da falta de prova do rendimento, como tal exigido no aviso de concurso.

Em sede de vista, o Ministério Público emitiu o parecer, pugnando pelo provimento do recurso – *vide* as fls. 340 – 342 dos p. autos.

Para nós, tal como sucede com o recurso interlocutório, na sentença ora recorrida já foram exaustivamente e bem demonstradas as razões, para nós, sensatas e convincentes, que levaram o Tribunal *a quo* a decidir como decidiu concluindo pela violação por parte da Administração dos normativos dos artºs 3º/3-6) e 6º/1-3) do «Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social».

Assim sendo, é de louvar aqui a sentença recorrida e, nos termos autorizados pelo artº 631º/5 do CPC, *ex vi* do artº 149º do CPAC, remeter para os Doutos fundamentos invocados na sentença recorrida, julgando improcedente o recurso jurisdicional da entidade administrativa e confirmando a decisão recorrida.

Pois se o então vigente Regulamento Administrativo nº 25/2009 exigiu apenas no seu artº 7º/1 e 2 que *a candidatura à atribuição de habitação é feita mediante a entrega no IH do boletim de candidatura e **da declaração de rendimentos** e património líquido, devidamente preenchidos e assinados e a forma de candidatura e os critérios de....., bem como **a declaração de rendimentos** e de património líquido dos elementos do agregado familiar, constam de regulamento a aprovar por despacho do Chefe do Executivo, a*

*publicar em Boletim Oficial da RAEM* (sub. nosso), o Instituto de Habitação não tem o poder para limitar meios de prova a apresentar pelos candidatos à habitação social quanto aos seus rendimentos, por força da regra geral da liberdade de provas no procedimento administrativo, e muito menos excluir um candidato do concurso com fundamento formal na falta da apresentação da prova do rendimento, pura e simplesmente por não aceitar, como prova do rendimento uma declaração, passada pela entidade patronal, sobre as remunerações que o candidato auferir, tal como sucedeu no caso em apreço com a ora recorrida.

Na verdade, uma coisa é a admissibilidade de prova, outra coisa é credibilidade de prova ou a sua força probatória.

São coisas distintas e inconfundíveis.

A Administração pode não conceder credibilidade alguma à prova apresentada pelo interessado ou não a considerar com força probatória suficiente para demonstrar um determinado facto relevante ou um facto do qual se pode tirar presunção para afirmar ou infirmar um *thema probandum*, depois de a ter sido valorada e examinada no procedimento administrativo.

No entanto, nunca pode recusar a admitir *in limine* um documento apresentado pelo particular interessado para a prova de um determinado facto relevante, desde que o seu teor se não mostra manifestamente impertinente ao *thema probandum*.

Em conclusão:

1. São admissíveis no procedimento administrativo todos os

meios de prova que não forem proibidos por lei.

2. Assim, em face dos normativos do Regulamento Administrativo nº 25/2009, e do Despacho do Chefe do Executivo nº 296/2009 que o regulamentou, o Instituto de Habitação não pode limitar, no aviso da abertura do concurso para a candidatura à atribuição da habitação social, os meios de prova a apresentar pelos candidatos quanto aos seus rendimentos e aos seus patrimónios.

Tudo visto, resta decidir.

### III

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em negar provimento a ambos os recursos jurisdicionais, mantendo na íntegra a sentença recorrida.

Sem custa pela entidade administrativa por isenção subjectiva.

Registe e notifique.

RAEM, 27JUL2021

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

\*

Mai Man Ieng