

Processo n° 935/2017
(Autos de recurso jurisdiccional)

Data: 26/Abril/2018

Assuntos: **Acto administrativo meramente confirmativo**
Irrecorribilidade

SUMÁRIO

O acto meramente confirmativo é aquele que, emanado da mesma entidade, e dirigindo-se ao mesmo destinatário, repete o conteúdo de um acto anterior, perante pressupostos de facto e de direito idênticos, e sem que o reexame desses pressupostos decorra de revisão imposta por lei.

No caso vertente, apesar de o primeiro acto administrativo ser um acto definitivo e imediatamente recorível, os recorrentes tentaram obter através da reclamação uma decisão favorável que revogasse a primeira.

Quer dizer, a reclamação não é necessária e que a havendo não tem efeito suspensivo daquela primeira decisão administrativa, face ao disposto nos artigos 150.º, n.º.s 1 e 2 e 151.º, do CPA e também artigo 28.º, n.º 1 do CPAC.

Verificando-se identidade de sujeitos, objecto e decisão, o despacho que decidiu tal reclamação é irrecorível por ser meramente confirmativo de anterior

acto contenciosamente recorrível.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n° 935/2017
(Autos de recurso jurisdiccional)

Data: 26/Abril/2018

Recorrente:

- A e B

Entidade Recorrida:

- Presidente do Instituto de Habitação

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A e B, com sinais nos autos, inconformados com a douda decisão proferida pelo Tribunal Administrativo que julgou irrecurável o acto praticado pelo Presidente do Instituto de Habitação face à natureza meramente confirmativa da decisão que recaiu sobre a reclamação, recorreu jurisdiccionalmente para este TSI, em cujas alegações formularam as seguintes conclusões:

“1. 利害關係人提出了新的問題，那麼行政當局應該對此作出明確表態；否則，不應將該行為視為是對之前決定的單純確認行為，被上訴之行政行為不屬單純確認行為。

2. 故此，被上訴批示以被上訴之行政行為為單純確認行為而駁回上訴，屬違反《行政訴訟法典》第31條第1款及第28條第1款規定。

3. 被上訴之批示違反《行政訴訟法典》第9條第2款規定，應予撤銷。

綜上所述，請求尊敬的合議庭各位法官 閣下裁定本上訴所主張的事實及法律依據成立，撤銷被上訴批示並命令訴訟程序繼續進行且直至終結為止。”

★

Ao recurso respondeu a entidade recorrida pugnando pela negação de provimento ao mesmo.

★

Prosseguindo os autos, foi emitido pelo Digno Procurador Adjunto do Ministério Público o seguinte douto parecer:

"Para os devidos efeitos, perfilhamos inteiramente a sensata jurisprudência que inculca (vide. Acórdão do TSI no processo n.º 98/2012): A delimitação objectiva de um recurso jurisdicional afere-se pelas conclusões das alegações respectivas (art. 589º, nº 3, do CPC). As conclusões funcionam como condição da actividade do tribunal "ad quem" num recurso jurisdicional que tem por objecto a sentença e à qual se imputam vícios próprios ou erros de julgamento.

Em esteira, e tendo em conta as conclusões inseridas nas alegações de fls. 83 a 88 dos autos, basta-nos indagar se a douta sentença em causa infringir as disposições no n.º 1 do art. 31º e n.º 1 do art. 28º do CPAC, bem como no n.º 2 do art. 9º do CPA.

Prevê o n.º 1 do art. 31º do CPAC, o recurso contencioso é rejeitado com fundamento na natureza meramente confirmativa do acto recorrido quando o acto confirmado tenha sido objecto de notificação ao respectivo recorrente. Deste modo, consagra a irrecorribilidade contenciosa do acto

meramente confirmativo, para impedir que se defraude a norma que fixa prazos peremptórios para o recurso contencioso de actos anuláveis (vide. os Acórdãos do Venerando TUI nos Processos n.º 22/2010 e n.º 7/2015).

O ilustre professor Freitas do Amaral fixa os seguintes requisitos de que depende a figura de acto meramente confirmativo: que o acto confirmado seja já definitivo, que o acto confirmado fosse do conhecimento do interessado, de modo a poder recorrer-se dele, que entre o acto confirmado e o acto confirmativo haja identidade de sujeitos, de objecto e de decisão. E, «Acrescente-se que para haver identidade de decisão importa não apenas a existência de identidade da resolução dada ao caso concreto, mas também a identidade da fundamentação da decisão e identidade das circunstâncias ou pressupostos da decisão. Se estas várias identidades se não verificarem, o segundo acto já não será simples confirmação do primeiro.» (cfr. Direito Administrativo, Vol. III, Lisboa 1989, pp. 233 a 234)

No vertente caso, o Senhor Presidente do IHM proferiu dois despachos, lançados respectivamente nas Propostas n.º 2557/DHP/DHEA/2016 e n.º 0738/DAJ/2016 (docs.de fls. 21 a 25 e 15 a 20 dos autos), sendo este último recaído na Reclamação deduzida pelos recorrentes daquele anterior.

Ora bem, o IHM tem sido institucionalizado como pessoa colectiva na espécie de instituto público (art. 1º do D.L. n.º

41/90/M, art. 1º do D.L. n.º 17/97/M, art. 1º do Regulamento Administrativo n.º 24/2005 e art. 1º do Regulamento Administrativo n.º 17/2013), o que nos faz entender que é reservada a competência atribuída ao presidente pelo art. 54º da Lei n.º 10/2011, e o despacho reclamado tem recorribilidade contenciosa. Vale salientar que a jurisprudência consolidada do douto TSI tem reconhecido a definitividade e a recorribilidade contenciosa do acto praticado no exercício da competência supra aludida.

É óbvio que entre estes 2 despachos há indubitavelmente identidade de sujeitos e de objecto, as sobreditas Propostas patenteiam concludentemente a identidade das correspondentes resoluções, a Reclamação revela que os recorrentes tomaram o efectivo conhecimento do despacho reclamado. Então, resta indagar se, no caso sub judice, existir a identidade das circunstâncias ou pressupostos entre estes dois despachos.

No art. 5º das alegações do recurso jurisdicional, os recorrentes alegaram que na Reclamação acrescentara o seguinte fundamento: «有關的問題曾引起多位立法議員關注，他們透過議程發言、書面質詢、辯論等與政府展開探討。房屋局曾表示，目前有些因客觀因素導致經屋單位預約買受人仍未做契，期間預約買受人或家團成員又因繼承或結婚而擁有或曾經擁有物業，因而未能獲發許可書殊個案。房屋局在合法前提下，將按照具體個案的情況及擁有物業的原因，探討可行的解決方案，並會尋求可行的解決方案。」

Ora, a brilhante jurisprudência do STA proclama (ibem. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco

de Amorim: in Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, Almedina1997, p. 129, sublinha nossa): «O que significa, por outro lado, que, se houver entretanto uma alteração de quaisquer circunstâncias relevantes para decisão da questão e o interessado as trazer à baila para fundamentar um pedido igual ao anterior (o que pode dizer em qualquer momento e não apenas dois anos depois), a decisão da Administração, se se limitar a reproduzir os fundamentos antecedentes, não será confirmativa e admite o recurso (ou reacção) contencioso.»

Interessa ter presente que adverte propositadamente a iluminativa doutrina (autores e obra citados, p. 130): «se o mesmo pedido tiver fundamentos diferentes daqueles que suportavam o primeiramente formulado, mas se tratar de fundamentos que, embora não suscitados, **houvessem sido objecto de ponderação na primeira decisão**, verifica-se o pressuposto da norma e a Administração fica dispensada de se pronunciar.»

Em esteira, podemos extrair que os fundamentos acrescentados em reclamação ou novo pedido, sejam novos factos, novos meios de prova ou sejam novo argumento jurídico, têm de ser pertinente, relevante e virtual de impor a obrigação de reanálise e reponderação à Administração, não bastando uma invocação ou pretexto indiferentes e desvaliosos, sob pena de esvaziar e frustrar complemente a razão de ser bem como axiologia da figura jurídica de acto meramente

confirmativo.

Sem embargo do elevado respeito pela melhor opinião em sentido contrário, parece-nos que o sobredito argumento acrescido na Reclamação pelos recorrentes é irrelevante, e todas razões invocadas na Reclamação encontraram já ponderadas e valoradas pela Administração ao proferir o despacho reclamado, lançado na Propostas n.º 2557/DHP/DHEA/2016.

Nesta linha de consideração, inclinamos a entender que o despacho atacado no recurso contencioso é meramente confirmativo do mencionado despacho reclamado e, de acordo com a determinação no n.º 1 do art. 31º do CPAC, não é dotado da recorribilidade contenciosa. O que germina a rejeição do respectivo recurso contencioso (art. 46º, n.º 2, alínea c), do CPAC).

Daí decorre que o douto despacho de rejeição da MMª Juiz a quo não as disposições nos n.º 1 do art. 31º e n.º 1 do art. 28º do CPAC.

Com fundamento na errada informação arrogada nos arts. 11º e 12º das alegações do recurso jurisdicional (cfr. fls. 83 a 88 dos autos), informação que se traduz no último parágrafo do ofício n.º 0738/DAJ/2016 e no sentido de o despacho confirmativo ser contenciosamente recorrível (doc. de fls. 15 a 20 dos autos), os recorrentes assacaram a violação do preceito no n.º 2 do art. 9º do CPA ao douto despacho em questão.

Repare-se que recebida em 22/08/2016 pelos recorrentes, a notificação do despacho reclamado incorporada no ofício n.º 16081/20155/DHEA contém em si a seguinte informação (doc. de fls. 38 e 39 do vol. 2 do P.A.): «...倘 台端不服有關決定，.....可向房屋局局長提出聲明異議，聲明異議不具中止效力；又或根據十二月十三日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條的規定，自收到本通知之日起計30日內，可向行政法院提起司法上訴。»

Sendo assim, aquela «errada informação» traduzida no último parágrafo do ofício n.º 0738/DAJ/2016 não detém a virtualidade de conferir a recorribilidade contenciosa ao despacho confirmativo que foi indicado o objecto do recurso contencioso, nem pode vincular a MMª Juiz a quo, por isso é sã a afirmação de «如上所指，兩名司法上訴人透過編號1609140029/DAJ公函獲通知可針對被訴行為提前司法上訴。即便如此，上述錯誤資訊並不約束法院，以排除被訴行為可訴性作為訴訟前提方面之考慮。»

Nestes termos, e dado que a MMª Juiz a quo não tomou posição de negar, e bem, a eventual viabilidade da responsabilidade prescrita no n.º 2 do art. 9º do CPA, temos por inquestionável que não faz sentido algum a invocação (da recorrente) da violação deste segmento legal.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do recurso jurisdicional em apreço.”

*

Corridos os vistos, cumpre decidir.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Provada está a seguinte matéria de facto com pertinência para o recurso:

Foi elaborada pela técnica do Instituto de Habitação a proposta n.º 2557/DHP/DHEA/2016, nos termos a seguir transcritos:

"事由: 經濟房屋申請 - 解除買賣預約合同 經屋家團編號: 122013XXXX

Prop. 編號: 2557/DHP/DHEA/2016

日期: 12/8/2016

房屋局局長 閣下

經本局審查，發現經屋家團編號122013XXXX的家團成員C(11)在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，為此，現向上級作出建議:

事實部份

1. 經屋申請表編號8XXXX，家團代表為A(01)，家團成員包括: B(10)、C(11)、D(11)及E(11)。

2. 由於申請人的經屋輪候已到，本局於二零一三年一月二日發函通知A於二零一三年一月二十三日九時三十分親臨本局選擇路環區經濟房屋單位。

3. 家團代表A於當日準時出席，並擬選定安順大廈第1座X樓X座(3房1廳)的經濟房屋單位，家團編號: 122013XXXX，A(01)及B(02)為預約買受人。

4. 預約買受人A(01)及B(02)於二零一四年一月二十五日親臨本局簽署路環石排灣馬路安順大廈第1座X樓X座T3經濟房屋單位的買賣預約合同。

5. 預約買受人A(01)及B(02)於二零一四年四月十日交來金額為澳門幣玖萬捌仟捌佰貳拾圓(MOP98,820.00)銀行本票，作為支付安順大廈第1座X樓X座的經濟房屋的首期樓款並於同日接收上述經濟房屋單位鎖匙。餘下澳門幣889,380.00元的價金(樓價90%)則由工銀澳門於二零一四年七月十五日向本局支付。

6. 本局於二零一五年十一月十九日收到由申請人A提交經濟房屋一般項目申請表(IH99001530148)，申請更新家團成員D(11)及家團成員C(11)婚姻狀況為已婚及配偶不加入為家團的成員。

7. 根據財政局與物業登記局的資料顯示，家團成員C於二零一五年五月四日登記透過購買取得居住用途的獨立單位，位於澳門黑沙環中街1161號海天居X樓X座，物業登記局標示編號: 2XXXX，現時C仍然擁有該單位的50%業權。

8. 基於經濟房屋家團的成員在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，按經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第六十條第五款(一)項“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先獲分配可動用的房屋，且適用: (一) 本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第十四條第二款的規定除外；第三款的規定僅自提交申請之日起適用；”及第十四條第四款(一)項“屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受或所有人；”規定的要件，有關人士不得申請取得單位。

9. 此外，按經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第三十四條第四款“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如證實預約

買受人及其家團成員不符合第十四條第四款所規定的要件，房屋局將解除買賣預約合同，但因上述人士死亡而獲移轉合同地位者不符合要件的情況除外。”的規定，解除上述經濟房屋單位的買賣預約合同。

10. 基此，根據上級於二零一六年七月二十七日在第2252/DHP/DHEA/2016號建議書的批示，同意建議在上述經屋家團電腦資料中更新D(11)及C(11)的婚姻狀況為“已婚”及輸入麥志豪及甘振輝為非表中成員(75)並開展書面聽證程序，通過第1607210154/DHEA號公函通知有關申請人。

11. 本局於二零一六年八月九日收到預約買受人A及B提交的書面解釋，內容如下：“本人系經濟房屋家團編號122013XXXX受買人A於2014年1月25日簽署安順第一座X樓X單位。

本人自申請到購買該單位經歷十年之久，原有家團成員7人，申請四房一廳，而房屋局只安排現單位，歷經十年的審查，本人歷來都未有澳門物業及土地，為了有一棲身之處只好由房屋局安排減少二人，有着排十年之久的成員，購買現單位住着擁擠房屋。成員中的兒女們從小孩到成年已婚階段，於2014年7月有二女兒出嫁外埠，本想相安無事，減少擁擠。誰知二女兒C她家公於2015年5月4日以其子媳名字在澳門購物業單位。本着安居樂業為民生之生活之本，本人也未能為其添一分錢財，已感自愧。

本人也於2015年6月19日向房屋局申報及申請更換成員或女兒自動放棄，申請當面向局長閣下解釋清楚，我的一生也只有這個單位可棲身及安度晚年，希望局長閣下能本着安居樂業，以民為本的精神，為本人解決困擾。讓草民階層的我過一個幸福晚年的生活，萬望局長閣下體察本人的苦衷及草民階層的生活。是盼!”

12. 鑒於家團成員C確實在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，按經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第十四條第四款(一)項“在不影響上款規定

下，在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前，申請人均不得：(一) 屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；”規定的要件，有關人士不得申請取得單位。

13. 由於經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第並沒有對交還單位的期限作出規範，故只能根據實際操作的情況以估算交還單位的時間，基於預約買受人A及B自收到本局解除預約買賣合同之通知公函之日起計可於15日內向房屋局局長提出聲明異議，或於30日內可向行政法院提起司法上訴，且當中亦有可能涉及銀行清償貸款及搬遷之事宜，而本局亦須準備預留退回價金款項的手續及等待財政局撥回款項，故經估算後，大約須時約75日。

14. 另，根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第四十四條的規定：

14.1 如解除買賣預約合同，預約買受人A及B有權獲退回為購買單位已支付的價金。

14.2 如預約買受人因購買單位成為銀行貸款的債務人，首先須向債權實體償還欠款，餘款則退還予預約買受人。

14.3 退回的款項中須扣減：

14.3.1 相當於單位售價的百分之一的款項，以抵銷房屋局所承擔的行政開支；

14.3.2 為恢復單位的居住條件而必須進行的工程費用的預計金額；

14.3.3 尚未繳交的管理費、水費、燃氣費、電費及電話費。

15. 按經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第四十三條(二)項“在下列情況下，可處置的單位撥歸房屋局：(二) 第三十四條第四款或第五十三條第三款所指的買賣預約合同被解除；”及第四十六條“一、在單位

可以作隨後處置的情況下，房屋局根據本法律第四章的規定轉售單位。二、單位的轉售價由房屋局根據使用准照發出之日起所記錄的消費物價指數的變化計算和訂定。三、單位最初售價與轉售價的差額撥歸房屋局。”的規定A及B的單位被解除買賣預約合同，單位撥歸本局處置及本局可將單位轉售，轉售價由本局根據單位的使用准照發出之日起計所記錄的消費物價指數的變化計算和訂定，而單位最初售價與轉售價的差額撥歸本局。

16. 同一法律第五十九條第一款規定“一、在特別情況下，尤其是無人有意取得可動用的經濟房屋時，可將按本法律建造的單位作社會房屋租賃之用。”若無人有意取得可動用的經濟房屋，本局可將有關單位作社會房屋租賃之用。

17. 基此，建議批准如下述：

17.1 根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第三十四條第四款的規定，本局解除與A及B於二零一四年一月二十五日簽署的石排灣馬路安順大廈第1座X樓X座經濟房屋單位的買賣預約合同；倘同意有關決定，謹請簽署附件的公函；

17.2 倘A及B不服有關決定，根據十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條、第一百四十九條及第一百五十條第二款的規定，自收到本通知之日起計15日內，可向房屋局局長提出聲明異議，聲明異議不具中止效力；又或根據十二月十三日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條的規定，自收到本通知之日起計30日內，可向行政法院提起司法上訴；

17.3 由於經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》並沒有對交還單位的期限作出規範，故只能根據實際操作的情況以估算交還單位的時間，基於預約買受人A及B自收到本局解除預約買賣合同之通知公函之日起計可於15日內向房屋局局長提出聲明異議，或於30日內可向行政法院提起司

法上訴，且當中亦有可能涉及銀行清償貸款及搬遷之事宜，而本局亦須準備預留退回價金款項的手續及等待財政局撥回款項，故經估算後，大約須時約75日。因此，倘家團代表A及B沒有提出聲明異議或聲明異議不獲接納的情況下，應自收到本局通知公函之日起計30日後的45日內，須向本局交還上述單位；

17.4 如A及B在聲明異議或司法上訴的期限結束後，沒有提出任何異議，本處才跟進交收單位鎖匙程序，並通知行政及財政處(DAF)、工程事務處(DOB)及樓宇管理事務處(DASE)，以便處理扣減款項、退回價金(若有餘款)及交收單位鎖匙事宜。

17.5 將本建議書副本抄送法律事務處(DAJ)以供分析及研究。

謹呈上級批示及簽署附件1之公函

二零一六年八月十二日於房屋局”

Submetida a proposta ao Presidente do Instituto de Habitação, foi proferido a 16.8.2016 o seguinte despacho:

“同意。”

Os recorrentes foram notificados do teor do despacho em 22.8.2016, tendo sido informados que tinham o prazo de 15, a contar da notificação, para apresentar reclamação junto do Presidente do Instituto de Habitação, a qual não tem efeito suspensivo, ou podiam interpor recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo no prazo de 30 dias a contar da mesma notificação.

Os recorrentes apresentaram reclamação junto da entidade recorrida a 29.8.2016, nos seguintes termos:

“聲明異議

尊敬的房屋局 山禮度局長閣下：

本人 A，持澳門居民身份證編號 736XXX(X)，與妻子 B、女兒 C 等五人家團於 2014 年 1 月獲購置安順大廈第一座 X 樓 X 房經屋；同年 7 月，女兒 C 結婚；並於 2015 年誕下一女，由男方家庭出資購買一私人樓宇單位。但由於安順大廈遲遲未做契，本人及女兒曾於 2015 年 6 月 19 日、8 月 5 日、9 月 25 日去信房屋局，請求 局長閣下能夠提前安排做契、將女兒由家團除名等，均不得要領。並於今年 7 月底收到房屋局發給本人的解除買賣預約合同的聽證通知，本人隨即提交書面解釋，惜不獲接納，遂再提出聲明異議。

有關的問題曾引起多位立法議員關注，他們透過議程發言、書面質詢、辯論等與政府展開探討。房屋局曾表示，目前有些因客觀因素導致經屋單位預約買受人仍未做契，期間預約買受人或家團成員又因繼承或結婚而擁有或曾經擁有物業，因而未能獲發許可書的特殊個案。房屋局在合法的前提下，將按照具體個案的情況及擁有物業的原因，探討可行的解決方案，並尋求相關部門的意見。

房屋局從善如流，認同類似本人家團的情況屬特殊個案，並會尋求可行的解決方案。本人再次請求 局長閣下，能夠體恤一個等待經屋十幾年家團的特殊情況，盡快推出可行的解決方案，並在有關方案出台之前，中止解除有關單位的買賣預約合同。為盼！

順頌

台安”

Em seguimento, foi elaborada a seguinte proposta:

“事由: 聲明異議(卷宗編號: 71/RCM/2016) – 建議駁回(申訴人: A 及 B)

Prop. 編號: 0738/DAJ/2016

日期: 8/9/2016

房屋局局長 閣下:

根據第 2831/DHP/DHEA/2016 號建議書上的批示，就 A 及 B 對局長 2016 年 8 月 16 日在第 2257/DHP/DHEA/2016 號建議書所作的解除與 A 及 B 於 2014 年 1 月 25 日簽署的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣預約合同的決定提起聲明異議一事，經研究後，報告如下：

一、受理聲明異議的前提

1. 根據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第 149 條規定“聲明異議應自下列時間起十五日內提出：a) 有關行為必須公布於《澳門特別行政區公報》者，自公布之時起；b) 有關行為無須公布而就該行為已作出通知者，自通知之時起；c) 屬其他情況者，自利害關係人知悉該行為之日起。”、第 145 條第 2 款 a 項規定“上款所承認之權利，按照情況，得藉下列方式行使：a) 向作出行為者提出聲明異議；”以及第 147 條第 1 款的規定“擁有權利及受法律保護之利益之人，認為被行政行為侵害者，具有對行政行為提出聲明異議或上訴之正當性。”需審查 A 及 B 提起的聲明異議是否可受理的情況：

1.1 由於本局作出的解除與 A 及 B 於 2014 年 1 月 25 日簽署的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣預約合同的決定所針對的對象為 A 及 B，因此 A 及 B 具正當性提起聲明異議；

1.2 本局於 2016 年 8 月 16 日向 A 及 B 發出第 1608120155/DHEA 號公函通知其有關決定，信函內告知其可自收到該通知之日起計 15 日內向房屋局局長提起聲明異議，聲明異議不具中止效力。上述信函於 2016 年 8 月 22 日被簽收，而本局於 2016 年 8 月 30 日收到 A 及 B 以書面方式提出的聲明異議，根據《行政程序法典》第 149 條的規定，其聲明異議是在法定期限內提起的；

1.3 因本局是根據經第 11/2015 號法律所修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 34 條的規定解除與 A 及 B 的上述買賣預約合同，根據第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》第 5 條，房屋局由局長代表，並行使獲授予或轉授予以及法律賦予的職權，根據《行政程序法典》第 145 條第 2 款 a 項

的規定，房屋局局長為具權限審理聲明異議的機關。

1.4 由於 A 及 B 具正當性、在法定期限內以書面方式提出聲明異議，因此根據《行政程序法典》第 54 條第 1 款、149 條、第 145 條第 2 款 a 項及第 147 條第 1 款的規定，應受理 A 及 B 提起的聲明異議。

二、事實依據

2. 根據卷宗所載資料，對審理本聲明異議屬重要之已證事實如下：

2.1 經屋申請表編號 8XXXX，家團代表為 A(01)，家團成員包括：B(10)、C(11)、D(11)及 E(11)。(卷宗第 1 頁)

2.2 由於申請人的經屋輪候已到，本局於 2013 年 1 月 2 日發函通知 A 於 2013 年 1 月 23 日九時三十分親臨本局選擇路環區經濟房屋單位。(卷宗第 2 頁)

2.3 家團代表 A 於當日準時出席，並擬選定安順大廈第 1 座 X 樓 X 座 (3 房 1 廳)的經濟房屋單位，家團編號: 122013XXXX，A(01)及 B(02)為承諾購買者。(卷宗第 3 頁)

2.4 A(01)及 B(02)於 2014 年 1 月 25 日親臨本局簽署路環石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座 T3 經濟房屋單位的買賣預約合同。(卷宗第 4-6 頁)

2.5 預約買受人 A(01)及 B(02)於 2014 年 4 月 10 日交來金額為澳門幣玖萬捌仟捌佰貳拾圓(MOP98,820.00)銀行本票，作為支付安順大廈第 1 座 X 樓 X 座的經濟房屋的首期樓款並於同日接收上述經濟房屋單位鎖匙。餘下澳門幣 889,380.00 元的價金(樓價 90%)則由工銀澳門於 2014 年 7 月 15 日向本局支付。(卷宗第 7-8、49 頁)

2.6 本局於 2015 年 11 月 19 日收到由申請人 A 提交經濟房屋一般項目申請表(IH99001530148)，申請更新家團成員 D(11)及家團成員 C(11)婚姻狀況為已婚及配偶不加入為家團的成員。(卷宗第 9-19 頁)

2.7 根據物業登記局的資料顯示，家團成員 C 於 2015 年 5 月 4 日登記

透過購買取得居住用途的獨立單位，位於澳門黑沙環中街 1161 號海天居 X 樓 X 座，物業登記局標示編號: 2XXXX，C 擁有該單位的 50% 業權。(卷宗第 28 頁)

2.8 基於經濟房屋家團的成員在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，按經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(1)項“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先獲分配可動用的房屋，且適用: (一) 本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第十四條第二款的規定除外；第三款的規定僅自提交申請之日起適用；”及第 14 條第 4 款(1)項“屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；”規定的要件，有關人士不得申請取得單位。

2.9 此外，按經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 34 條第 4 款“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如證實預約買受人及其家團成員不符合第十四條第四款所規定的要件，房屋局將解除買賣預約合同，但因上述人士死亡而獲移轉合同地位者不符合要件的情況除外。”的規定，經濟房屋預約買受人及家團成員在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，有關人士不得申請取得單位，房屋局將解除買賣預約合同。

2.10 基此，根據局長於 2016 年 7 月 27 日在第 2252/DHP/DHEA/2016 號建議書的批示，同意建議開展書面聽證程序，並通過第 1607210154/DHEA 號公函通知有關預約買受人。(卷宗第 30-32 頁)

2.11 本局於 2016 年 8 月 9 日收到預約買受人 A 及 B 提交的書面解釋，內容如下(卷宗第 34 頁):

“本人系經濟房屋家團編號122013XXXX受買人A於2014年1月25日簽署安順第一座X樓X單位。

本人自申請到購買該單位經歷十年之久，原有家團成員7人，申請四房一廳，而房屋局只安排現單位，歷經十年的審查，本人歷來都未有澳門物業及土地，為了有一棲身之處只好由房屋局安排減少二人，有着排十年之久的成員，購買現單位住着擁擠房屋。成員中的兒女們從小孩到成年已婚階段，於2014年7月有二女兒出嫁外埠，本想相安無事，減少擁擠。誰知二女兒C她家公於2015年5月4日以其子媳名字在澳門購物業單位。本着安居樂業為民生之生活之本，本人也未能為其添一分錢財，已感自愧。

本人也於2015年6月19日向房屋局申報及申請更換成員或女兒自動放棄，申請當面向局長閣下解釋清楚，我的一生也只有這個單位可棲身及安度晚年，希望局長閣下能本着安居樂業，以民為本的精神，為本人解決困擾。讓草民階層的我過一個幸福晚年的生活，萬望局長閣下體察本人的苦衷及草民階層的生活。是盼!”

2.12 鑒於家團成員 C 確實在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，按經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(1)項“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先分配可動用的房屋，且適用：(一) 本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第十四條第二款的規定除外；第三款的規定僅自提交申請之日起適用；”及第 14 條第 4 款(1)項“在不影響上款規定下，在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前，申請人均不得：(一) 屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；”規定的要件，有關人士不得申請取得單位。根據同一法律第 34 條第 4 款的規定“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如證實預約買受人及其家團成員不符合第十四條第四款所規定的要件，房屋局將解除買賣預約合同...”，已明確規定經濟房屋預約買受人及家團成員在簽訂買

賣預約合同後至發出許可書期間，如屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，有關人士不得申請取得單位，房屋局將解除買賣預約合同。

2.13 故局長於 2016 年 8 月 16 日在第 2257/DHP/DHEA/2016 號建議書上批示“同意”，作出解除與 A 及 B 於 2014 年 1 月 25 日簽署的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣預約合同的決定，並透過第 1608120155/DHEA 號公函以雙掛號信形式通知 A 及 B 有關決定。(卷宗第 35-38 頁)

2.14 於 2016 年 8 月 30 日本局收到 A 及 B 以書面方式提出的聲明異議(收件編號: IH*99001622423*)，有關內容在此視為完全轉錄，聲明異議的主要內容摘錄如下:(卷宗第 41 頁)

“本人 A，持澳門居民身份證.....，與妻子 B、女兒 C 等五人家團於 2014 年 1 月獲購置安順大廈第一座 X 樓 X 房經屋；同年 7 月，女兒 C 結婚；並於 2015 年誕下一女，由男方家庭出資購買一私人樓宇單位。但由於安順大廈遲遲未做契，本人及女兒曾於 2015 年 6 月 19 日、8 月 5 日、9 月 25 日去信房屋局。請求 局長閣下能夠提前安排做契、將女兒由家團除名等，均不得要領。並於今年 7 月底收到房屋局發給本人的解除買賣預約合同的聽證通知，本人隨即提交書面解釋，惜不獲接納，遂再提出聲明異議。

有關的問題曾引起多位立法議員關注，他們透過議程發言、書面質詢、辯論等與政府展開探討。房屋局曾表示，目前有些因客觀因素導致經屋單位預約買受人仍未做契，期間預約買受人或家團成員又因繼承或結婚而擁有或曾經擁有物業，因而未能獲發許可書的特殊個案。房屋局在合法的前提下，將按照具體個案的情況及擁有物業的原因，探討可行的解決方案，並尋求相關部門的意見。

房屋局從善如流，認同類似本人家團的情況屬特殊個案，並會尋求可行的解決方案。本人再次請求 局長閣下，能夠體恤一個等待經屋十幾年家團的

特殊情況，盡快推出可行的解決方案，並在有關方案出台之前，中止解除有關單位的買賣預約合同。為盼!”

2.15 上述聲明異議信函還附有宋碧琪立法議員的求情信等文件。(卷宗第 42-48 頁)

三、法律分析

3. 本個案涉及經濟房屋的事宜，故應適用經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》的規定(下稱《經濟房屋法》)。

4. 根據《經濟房屋法》第 60 條第 1 款:“一、本法律的規定適用於下列經濟房屋:(一)在其生效後全部或部分建成;(二)在其生效前根據四月十二日第 13/93/M 號法令全部或部分建成且仍未簽訂買賣預約合同。”因此，該法律適用本個案。

5. 根據《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(1)項的規定“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先分配可動用的房屋，且適用:(一)本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第十四條第二款的規定除外;第三款的規定僅自提交申請之日起適用;”及第 14 條第 4 款(1)項“在不影響上款規定下，在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前，申請人均不得:屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人;”的規定，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人適用經濟房屋申請購買要件，包括第 14 條第 4 款所指的要件。

6. 根據同一法律第 34 款的規定“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如證實預約買受人及其家團成員不符合第十四條第四款所規定的要件，房屋局將解除買賣預約合同...”，經濟房屋預約買受人及家團成員在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，如屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有

人，有關人士不得申請取得單位，房屋局將解除買賣預約合同。

7. 就申訴人於聲明異議所提出的理由，現作分析如下：

7.1 根據物業登記局的資料顯示，家團成員 C 於 2015 年 5 月 4 日登記透過購買取得居住用途的獨立單位，位於澳門黑沙環中街 1161 號海天居 X 樓 X 座，物業登記局標示編號：2XXXX，C 擁有該單位的 50% 業權。而申訴人於書面聽證及聲明異議中都承認了上述事實。

7.2 同時，在申訴人於 2014 年 1 月 25 日與本局簽訂的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣預約合同內第 13 條(不符合取得房屋條件的後果)條款內明確訂定：“在簽訂本買賣預約合同後至發出許可書期間，倘乙方或其家團成員不符合下列要件，甲方將解除本預約合同，但屬於上述人士死亡而獲移轉合同地位者不符合要件的情況除外：(一) 不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；(二) 不得屬澳門特別行政區私產土地的承批人。”(卷宗第 5 頁)，因此，申訴人已明確知道在簽訂本買賣預約合同後至發出許可書期間，家團成員屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人所產生的後果為解除買賣預約合同。而本局是根據《經濟房屋法》第 34 條第 4 款的規定依法解除有關的買賣預約合同。

7.3 綜上所述，申訴人透過聲明異議所解釋的理由不獲接納。

8. 鑒於以上所述，由於卷宗內所載之證據證實在申訴人簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，申訴人的家團成員 C 確實為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，且其透過聲明異議所解釋的理由不獲接納。因此，根據《經濟房屋法》第 60 條第 1 款、第 5 款及第 14 條第 4 款(1)項及第 34 條第 4 款之規定，應駁回申訴人所提起之聲明異議，維持局長於 2016 年 8 月 16 日在第 2257/DHP/DHEA/2016 號建議書上批示“同意”，作出的解除與 A 及 B 於 2014 年 1 月 25 日簽署的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣

預約合同的決定。

四、結論及建議

9. 綜上所述，按照本建議書所載的事實依據及法律分析，以及根據《行政程序法典》第 152 條的規定：“有權限之機關對聲明異議作出審查及決定之期間為十五日。”謹建議如下：

9.1 駁回 A 及 B 的聲明異議，維持局長於 2016 年 8 月 16 日在第 2257/DHP/DHEA/2016 號建議書上批示“同意”，作出的解除與 A 及 B 於 2014 年 1 月 25 日簽署的石排灣馬路安順大廈第 1 座 X 樓 X 座經濟房屋單位的買賣預約合同的決定；

9.2 倘上級同意上述建議，則謹請簽署附隨的通知公函，以及通知 A 及 B 有關決定；

9.3 把通知信函交行政及財政處(DAF)協助跟進信函的發送，並待有關信函的發送程序完成後通知本處及經濟房屋及援助處(DHEA)；

9.4 把本建議書及信函副本抄送公共房屋廳(DHP)，以便經濟房屋及援助處(DHEA)知悉及跟進倘有之續後事宜。

謹呈上級考慮

二零一六年九月八日於房屋局”

Por despacho de 13.9.2016, pelo Presidente do Instituto de Habitação foi proferido o seguinte despacho:

“同意。”

Os recorrentes foram notificados do despacho que indeferiu a reclamação no dia 21.9.2016, tendo sido ainda informados que podiam interpor recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo no prazo de 30 dias.

A 20.10.2016, os recorrentes interpuseram recurso

contencioso desse último despacho junto do Tribunal Administrativo.

★

A questão que se coloca no recurso é saber se o acto de 13.9.2016, proferido na sequência da reclamação apresentada pelos recorrentes, é um acto meramente confirmativo e, em consequência, contenciosamente irrecorrível.

Vejamos.

Preceitua o n.º 1 do artigo 31.º do Código do Processo Administrativo Contencioso que *"o recurso é rejeitado com fundamento na natureza meramente confirmativa do acto recorrido quando o acto confirmado tenha sido objecto de notificação ao recorrente, de publicação imposta por lei ou de impugnação administrativa ou contenciosa interposta por aquele"*.

Como observam Viriato Lima e Álvaro Dantas¹, *"...o acto meramente confirmativo é aquele que, emanado da mesma entidade, e dirigindo-se ao mesmo destinatário, repete o conteúdo de um acto anterior, perante pressupostos de facto e de direito idênticos, e sem que o reexame desses pressupostos decorra de revisão imposta por lei. O acto meramente confirmativo é um acto que mantém um acto definitivo anterior. Ao estabelecer a*

¹ Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ, 2015, pág. 121 e 122

inimpugnabilidade dos actos meramente confirmativos visa-se, essencialmente, a tutela da estabilidade das situações jurídicas, uma vez que a mesma poderia ser posta em causa se se permitisse aos particulares impedir a consolidação dos actos anuláveis provocando novas decisões sobre o mesmo assunto."

Para Freitas do Amaral ², para que um acto administrativo possa ser qualificado como meramente confirmativo, é necessário que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Que o acto confirmado seja definitivo;
- Que o acto confirmado fosse do conhecimento do interessado, de modo a poder recorrer-se dele; e
- Que entre o acto confirmado e o acto confirmativo haja identidade de sujeitos, de objecto e de decisão.

Ainda segundo o mesmo autor, "para haver identidade de decisão importa não apenas a existência de identidade da resolução dada ao caso concreto, mas também identidade da fundamentação da decisão e identidade das circunstâncias ou pressupostos da decisão. Se estas várias identidades se não verificarem, o segundo acto já não será simples confirmação do primeiro".

Defendem os recorrentes que não há identidade de objecto nos dois despachos, confirmado e confirmativo, na

² Direito Administrativo, Volume III, Lisboa, 1989, pág. 233 e 234

medida em que foram suscitadas novas questões na reclamação.

Ao contrário do que entendem os recorrentes, somos da opinião de que o despacho proferido em 13.9.2016 visa repetir o conteúdo do acto anterior proferido em 16.8.2016.

Melhor dizendo, não foram suscitadas na reclamação apresentada pelos recorrentes novas questões.

De facto, tanto os pressupostos de facto como os de direito são idênticos em ambos os casos, uma vez que ficou comprovado igualmente nos referidos dois despachos que um dos elementos do agregado familiar dos recorrentes se tornou proprietária de metade indivisa de fracção autónoma privada com finalidade habitacional, razão pela qual a entidade recorrida determinou resolver o contrato-promessa celebrado com os recorrentes, ao abrigo do n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011.

A nosso ver, a reclamação apresentada pelos recorrentes mais não seja do que um pedido dirigido à Administração para esta reconsiderar a situação já exposta aquando da audiência prévia de interessados.

Mais precisamente, a questão levantada na reclamação já não é nova tanto para os recorrentes como para a entidade recorrida, antes já tiveram aqueles oportunidade para se pronunciar em sede de audiência

prévia dos interessados, só que, depois de receber a notificação da primeira decisão, apresentaram os recorrentes reclamação junto da entidade recorrida, pedindo que o seu caso fosse tratado com benevolência.

Aliás, se ficamos atentos ao teor da reclamação, não é difícil chegar à conclusão de que a questão já tinha sido colocada anteriormente e que os recorrentes apenas vêm pedir a sua reapreciação pela entidade recorrida, nomeadamente, quando referem que “但由於安順大廈遲遲未做契，本人及女兒曾於2015年6月19日、8月5日、9月25日去信房屋局，請求局長閣下能夠提前安排做契、將女兒由家團除名等，均不得要領。並於今年7月底收到房屋局發給本人的解除買賣預約合同的聽證通知，本人隨即提交書面解釋，惜不獲接納，遂再提出聲明異議...”，“...本人再次請求局長閣下，能夠體恤一個等待經屋十幾年家團的特殊情況，盡快推出可行的解決方案，並在有關方案出台之前，中止解除有關單位的買賣預約合同。為盼！” – sublinhado nosso.

No fundo, apesar de o primeiro acto administrativo de 16.8.2016 ser um acto definitivo e imediatamente recorável, os recorrentes tentaram obter através da reclamação uma decisão favorável que revogasse a primeira.

Quer dizer, a reclamação não é necessária e que a havendo não tem efeito suspensivo daquela primeira decisão administrativa, face ao disposto nos artigos 150.º, n.º.s 1 e 2 e 151.º, do CPA e também artigo 28.º,

n.º 1 do CPAC.

Desta forma, verificando-se identidade de sujeitos, objecto e decisão, o despacho ora recorrido, datado de 13.9.2016, carece de lesividade própria por se ter limitado a repetir aquilo que já foi decidido no despacho de 16.8.2016.

Com efeito, o despacho datado de 13.9.2016, ora em crise, é irrecorrível por ser meramente confirmativo de anterior acto contenciosamente recorrível.

E não se diga que houve violação do artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, com fundamento na prestação de informações erradas pela Administração.

Não obstante que foi erradamente indicada pela Administração que da decisão da reclamação cabia recurso contencioso, mas não deixa de ser verdade que os recorrentes já foram oportuna e devidamente notificados que do acto administrativo de 16.8.2016 caberia reclamação ou recurso contencioso.

Como acima se referiu, o acto recorrível era o despacho de 16.8.2016, por ser um acto definitivo, pelo que o prazo para recorrer contenciosamente inicia-se no dia seguinte àquele em que ocorreu a notificação desse acto definitivo e não do acto que decidiu a reclamação facultativa.

Isto equivale a dizer que, mesmo que constasse da notificação do acto que decidiu a reclamação a informação de que poderia interpor recurso contencioso desse segundo acto no prazo de 30 dias a contar da última notificação, tal facto não tinha a virtualidade de alterar o prazo legal para recurso, sendo que os recorrentes deveriam saber perfeitamente que só o primeiro acto era recorrível e que já tiveram oportunidade de interpor recurso contencioso em altura própria por terem sido notificados dessa faculdade.

Aqui chegados, somos a entender que andou bem a decisão recorrida, que assim se tem que confirmar.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em **negar provimento** ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelos recorrentes, com 8 U.C. de taxa de justiça.

Registe e notifique.

RAEM, 26 de Abril de 2018

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Mai Man Ieng