

Processo n.º 648/2025

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Relator: Fong Man Chong

Data : 5 de Fevereiro de 2026

Assuntos:

- Objecto de recurso contencioso e objecto de acção administrativa e consequência de cumulação ilegal

SUMÁRIO:

I - A possível cumulação dos pedidos no recurso contencioso consta do artigo 24º do CPAC, enquanto o objecto das acções administrativas encontram-se reguladas no artigo 97º do CPAC, a cumulação ilegal dos pedidos e a confusão dos objectos determina erro na forma de processo, há lugar assim à aplicação do artigo 394º/3 do CPC, *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPAC, devendo proceder-se à convolação da forma de processo.

II – Como a Administração não procedeu a uma interpretação autónoma de cláusulas contratuais, mas sim com base numa certa interpretação de diversas cláusulas contratuais considerou estarem verificados os pressupostos da rescisão unilateral do contrato por incumprimento e, com base nessa

interpretação, declarou essa rescisão, o caminho processual mais correcto para atacar aquela decisão é o recurso contencioso, com fundamento em errada interpretação das cláusulas contratuais nas quais o mesmo se fundamentou, pois o acto de declaração da rescisão contratual é um verdadeiro acto administrativo.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 648/2025

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Data : 05 de Fevereiro de 2026

Recorrente : - A

Recorridos : - Instituto de Acção Social (社會工作局)
- Presidente do Instituto de Acção Social (社會工作局局長)

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A, devidamente identificada nos autos, não se conformando com a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, datada de 16/05/2025, veio, em 20/05/2025, recorrer jurisdicionalmente para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 387 a 397, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 上訴人於 2025 年 4 月 22 日向澳門行政法院，針對第一被訴實體澳門特別行政區政府社會工作局(以下簡稱為第一被上訴人)提起行政合同之訴(關於解釋合同之訴)，同時按照《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款之規定，針對社工局局長(以下簡稱為第二被上訴人)於 2025 年 3 月 21 日發出第 138C/DSS-DCJ/2025 號建議書內決定終止與上訴人的合作關係及解除《合作協議》(以下簡稱為“被訴行為”)提出司法上訴。

2. 尊敬的行政法院在經過審理後，於 2025 年 5 月 16 日作出了以下決定：

“初端駁回原告的起訴狀(見《行政訴訟法典》第 46 條第 1 款及第 2 款 b)項規定以

及第 113 條的規定)。”

3. 根據澳門《行政訴訟法典》第 150 條之規定，本案可提出平常上訴。

4. 上訴人對於有關之決定表示不服，並於 2025 年 5 月 20 日向行政法院提出上訴的聲請。該上訴聲請於同日獲得尊敬的法官 閣下批准。(詳見卷宗第 383 頁)

5. 根據澳門《行政訴訟法典》第 149 條、第 154 條之規定，結合澳門《民事訴訟法典》第 591 條之規定，本上訴屬適時提起。

6. 根據第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第 36 條第 1 款之規定，貴院具有權限審理本上訴。

7. 在對不同見解給予應有尊重下，上訴人認為“被上訴之判決”在對行政合同之訴(關於解釋合同之訴)，同時按照《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款之規定提出司法上訴作出初端駁回起訴狀之決定，均出現違反法律而導致“被上訴之判決”沾有瑕疵。

因違反法律之瑕疵

(一) 關於行政合同之訴(關於解釋合同之訴)

8. 根據“被上訴之判決”的理由說明，指出“儘管原告在本案中率先提起行政合同之訴，卻並未根據相關訴訟法的規定提出任何適切合宜的訴訟請求。其僅在合同之訴中要求法院對合作協議中的若干條款之範圍進行解釋的主張明顯不符合法定要求。”，並認為本案中原告應限於就該解除決定提出爭執，而不能僅以合同之解釋作為訴訟標的，隨之認定原告關於行政合同之訴的相關請求因不符合《行政訴訟法典》第 113 條關於解釋之訴規定的固有之意。(詳見“被上訴之判決”第 5 頁至第 7 頁之內容)。對此，上訴人表示不予認同。

9. 按照《行政訴訟法典》第 113 條第 2 款及第 3 款之情況，並沒有排除在提起行政合同之訴的同時，亦針對合同之形成及執行之行政行為提起司法上訴/撤銷/宣告該行為無效或法律上不存在之請求，原審法庭的理解明顯有違立法原意。

10. 按照原審法庭的理解，倘若有關合同爭議存在，而上訴人對有關爭議(解除決定)已提出爭執，便不再具訴之利益提出解釋合同之訴。(詳見“被上訴之判決”第 5 頁至第 7 頁之內容)。對此，上訴人並不認同。

11. 事實上，該合同之解釋並不僅僅適用於針對社工局局長提起之司法上訴，正如司法上訴起訴狀所提及，根據發函編號 079C/DSS-DCJ/2025，按照第一被上訴人之認知，2019

年至 2021 年帳目中關於車輛開支、交際費、特殊費用開支屬於社工局的監察範圍，故行使法律賦予的特權而要求上訴人提供解釋。

12. 然而，上訴人則認為上述不屬於由社工局所給予之財政輔助、以及不涉及財政資助的運用情況，即不涉及資助的其他開支(O)，故不適用《合作協議》所賦予的監察權。

13. 亦正如已證事實所言：“2021 年 7 月至 2024 年 11 月期間，被告曾多次因原告財務開支項目的異常情況向其查詢，促請其提供合理解釋，為此補充資料或糾正不規範的狀況(見起訴狀所附卷宗第 100 頁及第 179 頁至第 180 頁)。”，上訴人及第一被上訴人對有關開支項目之監察權限範圍之立場不同已持續一段時間，並不僅作為第二被上訴人要求解除合同的依據；更甚者，是雙方就有關合同條款的理解存在着一貫分歧，而該等分歧並不屬於拒絕履行合同給付或違反主要義務的情況。

14. 換言之，上訴人所要求解釋的合同條款，並不為著對司法上訴標的之依據而言。而是針對在合同的執行期間，就兩名被上訴人與上訴人對合同賦予的監察權範圍存在意見不一的情況，欲取得一項法院具普通約束力的指引。

15. 儘管第二被上訴人作出被合併的司法上訴之標的，第二被上訴人提出的解除依據亦涉及到開支運用的情況，然而，有必要指出的是，本案司法上訴之標的所涉及之行政行為(即第二被上訴人要求終止合作關係及解除合同之決定)相對於解釋合同條款而言，僅具有單次性的效力。

16. 本案中，為著釐清合同條款的含義，上訴人意圖取得法院的宣告性判決，以便上訴人及兩名被上訴人在執行合同時具有清晰的指引，即合同雙方當事人均會知悉本案所爭議之開支項目是否屬於合同監察權之範圍內，而該解釋將普遍適用於合同後續的執行階段。

17. 事實上，上訴人要求對合同條款的解釋，並不單純為著對行政行為的單次性爭議，而是為著澄清上訴人與第一被上訴人在執行合同時，涉及第一被上訴人的監察權限，以便雙方獲得清晰的方向以履行合同。

18. 從客觀上而言，本解釋合同之訴訟是為著澄清，就有關開支項目，合同賦予第一被上訴人之監察權限範圍進行界定，以便合同各方當事人均能合法地執行合同內容。

19. 綜上所述，請求尊敬的中級法院法官 閣下裁定上訴人的理由成立，基於“被上訴之判決”違反《行政訴訟法典》第 113 條、《民事訴訟法典》第 72 條及第 73 條第 1 款之規

定，繼而撤銷被上訴之判決。

(二) 關於針對社工局局長提起之司法上訴

20. 在對不同見解給予應有尊重下，上訴人亦認為“被上訴之判決”在關於針對社工局局長提起之司法上訴，認為載於司法上訴狀文件 15 之決定(以下簡稱為“被訴行為”)並非行政行為，因違反法律(《行政程序法典》第 110 條規定)而沾有瑕疵。

21. 尊敬的原審法庭認為被上訴決定引之為據的第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款 b 項規定“有關法律條文的立法者無意將解除合作協議視為惟公共締約人方可行使之特權賦予**社會工作局局長**，也就是說，行政當局在依該條文解除合作協議時，不具備“宣示權利的自力救濟”。”以及，“其解除協議的行為僅僅是行使形成權後作出的單方意思表示，不具備作為公共當局的權威性，不能將己意強加於他方。有關決定不應界定為行政行為。”。對此，上訴人並不同意。

22. 事實上，在本案中，根據“被訴行為”之內容，第二被上訴人並不單純透過第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款 b 項之規定而解除合同，第二被上訴人同時亦按照《合作協議》第十三條第一款第二項的條款要求終止合作及解除合同。(見司法上訴狀文件 15)

23. 經對第 22/95/M 號法令第十九條(協議之終止)第 2 款 b 項之規定及《設施讓與合作協議》第十三條第一款第二項的條款(見司法上訴起訴狀的文件 4)進行比較後，可以得出，在《合作協議》第十三條第一款第二項的條款當中，除了第 22/95/M 號法令規定的部份外，還加入了“.....且所提出之解釋不合理，又或無在社工局指定的期限內作糾正”。

24. 根據第 28/2015 號行政法規第四條第一款第十三項、第十八項之規定，第一被上訴人具權限訂定《合作協議》條款內容，為此，有關《合作協議》的條款是基於公法賦予第一被上訴人的權力，而第一被上訴行使公權力訂立，該等條款本身具有特權地位。

25. 儘管原審法庭聲稱由於任一方均可通知對方解除協議，但不難發現的是，《合作協議》第十三條第一款第二項的條款中包括“.....且所提出之解釋不合理，又或無在社工局指定的期限內作糾正”，由此可見，即使是在合同方違反義務的情況下，第一被上訴人仍具特權要求上訴人解釋、訂定糾正期限及評價解釋內容，“被訴行為”是存在行政實體(第一被上訴人)利用其權力對上訴人進行監管。

26. 因此，從該條款的角度而言，第一被上訴人(行政機關)與上訴人(另一當事人)

的地位不完全平等，行政機關在合同的解除上享有特權。

27. 引述中級法院第 380/2025 號上訴案件，第 20 頁：*“Salvo quando outra coisa resultar da lei, a rescisão do contrato por imperativo de interesse público é efectuada através de acto administrativo.”*。

28. 事實上，上訴人(所持有的 B 托兒所)的存續，是屬於具有辦學實體性質，並追求公共利益的一種體現。

29. 由此可見，針對第二被上訴人所引用上述解除合同的依據，並不單純是單方意思表示的問題，當中亦行使了賦予行政機關之特權(包括但不限於裁定不接納上訴人的解釋或糾正，而有關訂定糾正期限僅屬於社工局獨有)。

30. 再者，根據發函編號 138C/DSS-DCJ/2025 之通知書第 2 頁(即司法上訴狀文件 15)，第二被上訴人指出：*“.....就社工局局長作出的上述決定，根據《行政程序法典》第一百四十九條規定，貴會可自接獲通知翌日起計.....根據《行政訴訟法典》第二十五條第二款所規定，於三十日內向具權限法院提起司法上訴。”*。(粗體及橫線由上訴人所加)

31. 第二被上訴人根據《行政程序法典》第 8 條明確確立的「善意原則」，在從事行政活動時以善意為之，及從第二被上訴人的角度而言，其亦認為自身行使的是法律賦予行政機關的特權及作出一行政行為，而不僅僅是合同雙方的解除權。

32. 另一方面，上訴人認為，被爭議的決定符合行政行為之五大要素，即行政行為是行政機關依據公法，單方作出的在個別具體情況中產生法律效果的決定¹。

33. 本案中，正如本上訴狀第 31 條至第 39 條之內容，第二被上訴人按照公法(根據第 28/2015 號行政法規第四條第一款第十三項 第十八項之規定)訂立的合同條款(《合作協議》第十三條第一款第二項的條款)，所賦予第一被上訴人與上訴人地位不平等的特權，第二被上訴人亦透過該合同條款行使特權而終止與上訴人的合作關係及解除合作協議。

34. 而且，“被訴行為”由第二被上訴人單方意思表示作出，其欲直接消滅上訴人的法律地位、且“被訴行為”具有直接執行力。

35. 綜上所述，“被訴行為”明顯已符合《行政程序法典》第 110 條規定行政行為之所有要素，應界定為一行政行為。

¹ 參見《澳門行政程序法典 釋義、比較與分析》，朱林著，第 124 頁。

36. 除應有尊重外，“被上訴之判決”沒有考慮第二被上訴人所援引之合同條款具有公法所賦予之特權，合同當事人(第一被上訴人及上訴人)之間處於不平等地位，便認定“被訴行為”僅僅是行使形成權後作出的單方意思表示，不具備作為公共當局的權威性，有關決定不應界定為行政行為，致使“被上訴之判決”沾有違反法律之瑕疵。

37. 為此，請求尊敬的中級法院法官 閣下認定“被上訴之判決”存在違反《行政程序法典》第 110 條規定之瑕疵，應予以撤銷。

基於上述原因，鑒於“被上訴之判決”錯誤地適用法律並違反法律，並初端駁回上訴人之起訴狀；故此，上訴人懇請尊敬的中級法院法官 閣下裁定，上訴人所提出之上訴理由成立，撤銷“被上訴之判決”，並著令原審法院繼續審理有關訴訟。

*

O Presidente do Instituto de Acção Social (社會工作局局長),
Recorrido, com os sinais identificativos nos autos, ofereceu a resposta constante de fls. 409 a 418, tendo alegado o seguinte:

一、概述及本案上訴標的

(一) **A**，葡文名稱為“**A**”，英文名稱為“**A**”，其為“本案上訴人”。

(二) **社會工作局局長**於 2025 年 3 月 13 日在第 074/DCJ/2025 號建議書作出的批示，決定與本案上訴人解除雙方之間就 B 托兒所而訂立的合作協議(被爭議行為)。

(三) 本案上訴人於 2025 年 4 月 22 日向行政法院(原審法院)提起：

1. 行政合同之訴，被告為**社會工作局**，根據《行政訴訟法典》第九十七條 d)項及一百一十三條第一款之規定，訴請原審法院對雙方間簽署之合作協議中的若干條款進行解釋；並

2. 合併提起司法上訴，被上訴實體為**社會工作局局長**，根據《行政訴訟法典》第一百一十三條第三款、第二十條、第三十三條 a)項之規定，訴請原審法院撤銷關於解除雙方間簽署之合作協議的決定。

(四) 於 2025 年 5 月 16 日，原審法院法官對上述提及的行政合同之訴和司法上訴進行了審理，並根據《行政訴訟法典》第四十六條第一款及第二款 b)項規定以及第一百一十三條之規定，作出初端駁回本案上訴人的起訴狀之判決。

(五) 本案上訴人針對原審法院法官作出的“初端駁回判決”(本案上訴標的), 提出平常上訴。

二、關於行政合同之訴(《行政訴訟法典》第一百一十三條)

(六) 結合原審法院所認定之事實, **社會工作局**(被告)透過合作協議向本案上訴人提供財政資助、場地讓與等援助, 並確定立約雙方的不同權利和義務, 該等合作協議性質上屬於行政合同(學說稱之為賦予合同)²。

(七) 本案上訴人在本上訴的“陳述總結”第 10 點及第 18 點中質疑“按照原審法庭的理解, 倘若有關合同爭議存在, 而上訴人對有關爭議(解除決定)而提出爭執, 便不再具備訴之利益提出解釋合同之訴。”並強調提出“本解釋合同之訴是為著澄清, 就有關開支項目, 合同賦予第一被上訴人之監察權限範圍進行界定, 以便合同各方當事人均能合法地執行合同”。

(八) 在被上訴裁判中, 原審法院法官提及的重要分析和觀點如下:

“共同締約人均不能以解釋合同條款為唯一目的提起訴訟, 原因在於純粹的解釋之訴並非是一種可給予其有效保障的救濟手段。”;

(九) “對於任何無法賦予訴訟當事人快捷有效救濟的, 無助滿足其實質主張的訴訟途徑皆屬不適當, 當事人欠缺予以採用的訴之利益”;

(十) “被告作為公共締約人單方面解除與之簽署的合作協議, 繼而宣告終止雙方存在的合作關係, 那麼原告應限於就該解除決定提出爭執”;

(十一) “額外提起行政合同解釋之訴, 要求法院對決定適用之相關條款作出解釋性判決明顯重覆及冗餘, 也抵觸《行政訴訟法典》第 113 條關於解釋之訴規定的固有之意”;

(十二) “由始至終, 其惟應就有關解除決定提起行政合同之訴, 請求法院宣告有關解除決定違法並判處被告繼續履行協議而已。”。

(十三) 此外, 對於原審法院法官在被上訴裁判中之所持觀點, 終審法院亦曾在第 60/2022 號案發表類似看法³, 當中尤其引用以下法學觀點:

² 該類合同旨在賦予某一利益予行政當局之共同訂立合同人, 當中行政當局的給付是主要的, 且是其特徵, 而行政相對人的給付只是回報, 屬於一個結果或獲取利益的一項條件。(參見 JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, 《Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos》, 重印, 科英布拉, 2013 年, 第 421 至 422 頁。)

³ 終審法院 2022 年 7 月 27 日第 60/2022 號案的合議庭裁判。

Luciana F. Gomes Pinto 的見解: “(.....)概括而言, 訴訟利益是訴訟前提之一, 其功能是只讓那些真正需要訴諸司法的訴求得以訴諸司法”, 因此原告應該 “在起訴狀中指出事實依據和法律依據 向審判者表明自己因沒有其他可行手段來實現權利而訴諸法院的需要 (.....)”。

(十四) J. P. Remédio Marques 的觀點, 相關訴訟前提 “可以從法院中去除那些不是必須或只能通過司法手段解決的爭議, 起熔斷作用, 阻止草率或未經思考地提起訴訟”, 應該證明 “存在訴諸法庭的客觀、有依據、合理且現時的需要”⁴。

(十五) 對於本案上訴人提出的質疑, 原審法院法官已在被上訴裁判中作出了全面分析和說明。原審法院法官認為本案上訴人純粹訴請解釋合同條款之訴訟模式存在明顯缺陷, 不符合《行政訴訟法典》第一百一十三條規定之要求, 因此, 駁回本案上訴人提出之行政合同之訴。

(十六) 綜合上述第(八)至(十五)點, 認同原審法院法官的分析和論點, 駁回本案上訴人提出之行政合同之訴。

三、關於司法上訴

(十七) 本案上訴人在本上訴的“陳述總結”第 35 至 36 點中提出認為解除協議之行為符合《行政程序法典》第一百一十條規定行政行為之所有要素, 應界定為一行政行為, 因而本案上訴人質疑及不認同被上訴裁判。

(十八) 正如上述第(六)點, **社會工作局**與本案上訴人間訂立關於 B 托兒所的合作協議屬於行政合同。

(十九) 在被上訴裁判中, 原審法院法官提及的重要分析和觀點如下:

“被上訴實體**社會工作局局長**以原告嚴重或多次違反合作協議為由解除與之簽署的合作協議, 該權力的行使並不符合《行政程序法典》第 167 條所指任一情況”;

(二十) “其次, 被上訴決定引之為據的第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款 b) 項規定如下: (.....)明顯可見, 有關法律條文的立法者無意將解除合作協議視為惟公共締約人方可行使之特權賦予**社會工作局局長**, 也就是說, 行政當局在依據該條文解除合作協議時, 不具備 ‘宣示權利的自力救濟’ (.....)”

(二十一) “其解除協議的行為僅僅是行使形成權後作出的單方意思表示, 不具備作為公共行政當局的權威性, 不能將己意強加於他方。有關決定不應界定為行政行為”。

⁴ 參見 J. P. Remédio Marques, 《A Acção Declarativa à Luz do Código Revisto》, 第三版, 第 407 頁。

(二十二) 此外，原審法院法官還指出被爭議行為不具行政行為屬性，而是屬於表達意見之行為(《行政程序法典》第一百七十三條規定)。關於表達意見之行為的分析和判斷，原審法院法官的見解與若干司法裁判⁵所提者相若。

(二十三) 根據《行政程序法典》第一百七十三條第一款前段規定及上點所援引之司法見解，針對表達意見之行為不可提起司法上訴。

(二十四) 原審法院法官認為解除合作協議的決定並非行政行為，指出本案上訴人錯誤認定有關決定為行政行為並據此提起司法上訴，導致其訴訟欠缺標的，應予初端駁回。

(二十五) 對於原審法院法官就第(二十二)點所提的分析和論點，被上訴實體予以尊重及認同。

(二十六) 關於本案上訴人在本上訴的“陳述總結”第 30 至 31 點中就通知書內所提及的“申訴途徑”提出質疑。

(二十七) 根據終審法院之見解⁶，僅僅涉及通知行為及其存在的缺陷和瑕疵，不會導致所涉及的行政行為無效或被撤銷。

(二十八) 在本案中，本案上訴人已向法院提出訴訟，可見其已依法行使向司法機關尋求救濟之權利。對此，即使被上訴實體作出通知的內容存有不足，但明顯本案上訴人已實際行使了此項司法救濟之權利。

(二十九) 本案上訴人提起的“訴訟”是基於不符合“法定要求”而被原審法院法官駁回起訴狀，並非基於被上訴實體作出之通知內容不足而導致其訴訟被駁回。

(三十) 綜合上述第(十八)至(二十九)點，認同原審法院法官的分析和論點，駁回本案上訴人合併提出的司法上訴。

四、其他

(三十一) 雖然目前暫未進入對被爭議行為的實質性審議，有見本案上訴人反覆強調對合同條款的理解與社會工作局存在分歧，故現提供下列資訊供尊敬的法官閣下參閱：

i. 社會工作局向本案上訴人給予資助的適用法例及指引

⁵ 終審法院 2005 年 4 月 1 日第 4/2004 號案、第 2015 年 3 月 18 日第 7/2015 號案的合議庭裁判；以及中級法院 2024 年 10 月 30 日第 478/2024 號案的合議庭裁判。

⁶ 終審法院 2012 年 6 月 13 日第 25/2012 號案及 2023 年 5 月 19 日第 148/2021 號案的合議庭裁判。

(三十二) 尤其包括：

- 第 22/95/M 號法令《訂定澳門社會工作司對從事社會援助活動之私人實體之援助形式》

- 第 18/2022 號行政法規《澳門特別行政區公共財政資助制度》
- 第 107/2023 號社會文化司司長批示《**社會工作局**資助規章》
- 《對從事社會援助活動實體資助計劃》
- 《對從事社會援助活動實體資助計劃之定期資助指引》
- 《受資助社會服務設施財務執行指引》

ii. 關於對本案上訴人(及托兒所)帳目監察的正當性

(三十三) 本案上訴人及**社會工作局**已按照規定簽訂合作協議，協議內訂明了提供財政支持的條件、程序，以及雙方的權利、義務及責任。

(三十四) 根據合作協議第六條第一款(五)項⁷規定，本案上訴人承諾遵循由**社會工作局**發出關於服務提供、運作管理及財務會計方面的技術指引。

(三十五) 根據合作協議第十條⁸，並結合《受資助社會服務設施財務執行指引》第二章第(三)節⁹及《附錄一—結算總表》，明確**社會工作局**對所有受資助設施“全盤帳目”監察的原則，包括全部收入項及開支項，倘總收入大於總開支，本案上訴人須向**社會工作局**退回餘款。

iii. 本案上訴人提出的爭議點

(三十六) 本案上訴人提出的爭議在於：

- 1) 屬“O 其他開支”之入帳項不受**社會工作局**監察 本案上訴人堅持認為可自主以

⁷ 根據社工局與 A 於二零一九年八月二十二日所簽訂的《合作協議》第六條第一款(五)項規定，A 承諾下列事項：(五)遵循由社工局發出關於服務提供、運作管理及財務會計等方面的技術指引。

⁸ 根據社工局與 A 於二零一九年八月二十二日所簽訂的《合作協議》第十條規定：“一、應每曆年對托兒所財政收支情況作結算，並編制年度的財務報告。二、年度結餘是指托兒所的全年總收入在扣除當年總支出後的餘額。”

⁹ 社工局《受資助社會服務設施財務執行指引》第二章(三)節相關規定：“受資助設施必須每年對其財政收支情況作結算(...)3.總年度結餘是指受資助設施的年度總收入與年度總開支的差額，倘受資助設施有年度營運結餘，結餘金額超過年度開支總額 25%的部份，則視為總超額結餘；4.當上述第 3 項結餘大於第 1 項及第 2 項結餘之和，則受資助設施只需將第 3 項的餘款退回社工局；反之，受資助設施只需將第 1 項及第 2 項的超額結餘退回社工局(...)”

總收入款項直接抵銷該項開支；換言之，本案上訴人認為有關的開支不受**社會工作局**監察，且該等開支亦無需退回**社會工作局**。

2) **社會工作局**要求本案上訴人按“指引”所載要求，提供說明、單據或證明，然而，本案上訴人所提供的資料不完全符合指引要求，但其仍堅稱已提供了相關資料。

(三十七) 按上，本案上訴人的觀點直接影響餘款(公帑)退回的數額；同時，亦明顯違反“提供說明及資料”的義務。

iv. 社會工作局歷年的跟進過程

(三十八) **社會工作局**於 2021 年發現疑點並開始跟進本案上訴人個案，基於善意，**社會工作局**數年來反覆不斷提示並促請本案上訴人作出糾正，惟本案上訴人至今仍然沒有完全配合。

(三十九) **社會工作局**持續跟進本案上訴人的個案接近四年，消耗大量的行政資源及成本。

(四十) 本案上訴人最終在 2025 年 2 月 27 日提交的書面陳述中，方開始承認其缺失並同意退回部分款項，同時，其更在最初起訴狀中，提出部份單據及資料已流失而無法提供。

(四十一) 就上述情況，使人對本案上訴人的管理能力存疑，且亦顯示出其與**社會工作局**的合作欠缺善意。

(四十二) 根據《合作協議》規定，**社會工作局**提出解除與本案上訴人訂立之合作協議的前提已成立。

五、結論

綜上所述，請求法官 閣下作出公正裁決，裁定本案上訴人的上訴理由全部不成立，駁回本案上訴人所提出之上訴，並確認被上訴裁判。

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos considerados assentes pelo TA, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

現立足於原告之陳述，結合其提交附卷之證明文件，已可查明：

- 原告 **A** 屬一於身份證明局登記在冊的社團，為設立於澳門 XXX 之 “B 托兒所” 的持牌人。
- 原告與被告**社會工作局**先後於 2018 年 12 月 31 日、2019 年 8 月 22 日及 2024 年 12 月 26 日簽署若干合作協議，透過協議後者定期向前者撥款作為對上指 “B 托兒所” 籌建及日常營運的財政資助，同時負責對資助的運用情況進行監察（見起訴狀所附卷宗第 67 頁至第 96 頁）。
- 其中，原被告之間於 2024 年 12 月 26 日簽署的合作協議自 2024 年 1 月 1 日生效至同年 12 月 31 日屆滿（見起訴狀所附卷宗第 93 頁）。
- 2021 年 7 月至 2024 年 11 月期間，被告曾多次因原告財務開支項目的異常情況向其查詢，促請其提供合理解釋，為此補充資料或糾正不規範的狀況（見起訴狀所附卷宗第 100 頁及第 179 頁至第 180 頁）。

- 於 2023 年 6 月 23 日，被告透過公函（第 331C/DSS/DCJ/2023 號公函）向原告索取其轄下於“社會服務設施人員資料回報平台”填報全職工作的 4 名人員之資訊，並要求後者於 2023 年 7 月 7 日前提交（見起訴狀所附卷宗第 179 頁至第 180 頁及第 264 頁至第 265 頁）。

- 其後，於 2025 年 2 月 18 日，被告致函（第 079C/DSS-DCJ/2025 公函）原告表示，由於“B 托兒所”在 2019 年至 2022 年期間財務狀況存在異常，且原告未能對涉及合共澳門幣 380,927.08 元的金額提供合理解釋，擬根據 5 月 29 日第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款 b) 項及合作協議第 13 條第 1 款 2) 項之規定，以原告“屢次違反合作協議所規定之義務，當中尤其包括未有在具體指定的日期前提供所需資料和合理說明，不遵循社工局發出關於運作管理及財務會計等方面的技術指引，亦無在指定的期限內作出糾正”為由，解除與之訂立的合作協議，及為此根據《行政程序法典》第 94 條之規定，通知其書面陳述意見（見起訴狀所附卷宗第 97 頁至第 102 頁）。

- 在原告提交書面陳述後，被告再於 2025 年 3 月 21 日致函（第 138C/DSS-DCJ/2025 公函）原告，通知被上訴實體**社會工作局局長**已於 2025 年 3 月 13 日在第 074/DCI/2025 號建議書內作出下列決定：“一、終止社工局與「A」就「B 托兒所」的合作關係和解除《合作協議》，並依法提前六十日向「A」通和解除協議及相關後續安排；二、解除協議之日不遲於 2025 年 8 月 26 日，倘在該日前托兒所全部在托幼兒出托，則該狀況出現的翌月首日起，雙方的合作關係即告終止；三、基於社工局與「A」終止合作關係，依法通和「A」須於社工局指定期間內履行下列事宜：1) 退回經社工局結算之歷年滾存、餘款，以及不應受領的款項；2) 交還所讓與的設施，以及運用社工局資助購置的設備和物件。”並告知後者可適時就有關決定提起司法上訴（見起訴狀所附卷宗第 174 頁至第 176 頁）。

* * *

IV - FUNDAMENTOS

Como o presente recurso tem por objecto a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, importa ver o que este decidiu. Este proferiu a doughta decisão com base nos seguintes argumentos:

原告 A（葡文名稱 “A”）

針對

被告**社會工作局**提起行政合同之訴，

因**社會工作局局長**於 2025 年 3 月 13 日在第 074/DCJ/2025 號建議書中作出解除與之訂立的關於“B 托兒所”的合作協議，根據《行政訴訟法典》第 113 條及後續規定，訴請法

院對雙方簽署的多項合作協議中的若干條款進行解釋（即“2018年12月31日合作協議”之附件1（財政資助發放框架）第1條第1款規定；“2019年8月22日合作協議”第4條（財政資助）第5款規定，及“2019年8月22日合作協議”之附件1（財政資助發放框架）第1條第1款及第4款之規定；以及“2024年12月26日合作協議”第4條（財政資助）第5款規定，及“2024年12月26日合作協議”之附件1（財政資助發放框架）第1條第1款），同時確認“車輛開支所指之罰款”、“交際費”、“特殊費用”等不納入相關合同條款所指之財政資助的範圍，此外非財政資助所涉人員資訊亦不屬於合同條款所指的監察範圍。

與此同時，原告還依上指法典第113條第3款之規定，在該行政合同之訴中兼對被上訴實體**社會工作局局長**提出撤銷行為之請求，訴請1) 宣告原告無違反2019年8月22日簽署之合作協議，撤銷被上訴實體2025年3月13日的上述決定，2) 批准原告將托兒所服務收入澳門幣109,953.00元退還被告。

為支持其上述訴請，原告於起訴狀主張如下：

- 其並無屢次違反合作協議規定導致雙方不能繼續合作，被告決定中所指責之財政狀況異常具體涉及的各项開支“車輛開支”、“交際費”、“特殊費用”不涉及財政資助的使用，故不在社工局的監察範圍之內，
- 此外，被告向原告索要的人員資訊，根據協議條款規定並非屬審查財政資助使用所需，且根據《個人資料保護法》的規定不能提供予他人。
- 所以，有關解除合作協議的決定欠缺事實前提，且錯誤適用第22/95/M號法令第19條第2款b)項以及合作協議第13條第1款2項的規定，
- 還違反《行政程序法典》第5條第2款規定適度原則、《基本法》第24條、第8/1999號法律第1條第1款（二）項及第2款之規定，以及善意原則。

*

現立足於原告之陳述，結合其提交附卷之證明文件，已可查明：

(.....)

*

初步審查起訴狀陳述情事並覆核已載入卷宗之材料，儘管對不同的觀點給予充分尊重，但法院認為由原告提交之起訴狀存在明顯缺陷，且有關問題將導致本案的訴訟程序難以為繼，故現階段應予駁回起訴。

相關理由茲試述如下：

首先，本案所涉之爭議源於原被告之間簽署的合作協議——被告透過該合作協議定期向原告撥出款項以資助其籌建之“B 托兒所”的日常營運，同時為此負責對原告使用財政資助的狀況進行監察。此類以行政當局向私人締約人賦予特定之利益作為主要給付內容的合作協議（即“賦予合同” *contrato de atribuição*），在行政法學說中可定性為行政合同之一（類似情形，見中級法院 2021 年 11 月 11 日第 496/2021 號合議庭裁判及 JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia, Contratual nos Contratos Administrativos*, Reimpressão, Coimbra, 2013, pp. 421 a 422)。所以，作為合同一方當事人，原告無疑可訴諸《行政訴訟法典》第 113 條規定之行政合同之訴以解決其與被告之間因合作協議產生的糾紛。

但必須指出的是，儘管原告在本案中率先提起行政合同之訴，卻並未根據相關訴訟法的規定提出任何適切合宜的訴訟請求。其僅在合同之訴中要求法院對合作協議中的若干條款之範圍進行解釋的主張明顯不符合法定要求。

誠然，《行政訴訟法典》第 113 條第 1 款允許當事人透過行政合同之訴旨在“解決與該等合同之解釋、有效性或執行有關之爭議，包括實際履行合同民事責任。”而行政合同解釋之訴的目的可純粹在於取得法院就特定合同條款作出解釋的宣告性判決（見 José Cândido de Pinho, *Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso*, volume II, artigo 97.º a 187.º, 2018, pp. 121 a 123）。但顯而易見的是，任何涉及行政合同的爭議皆包含對合同條款解釋上的分歧，而爭議之解決亦必然以獲取對條款涵義的準確解釋為前提。從這個意義上，法院對合同條款的解釋通常僅具備輔助性(*natureza instrumental*)，並非是當事人訴訟的主要目的。

尤其當行政合同的一方當事人即公共締約人(*contraente público*)在執行合同的過程中已採取特定的行動，而他方當事人即私人共同締約人(*co-contratante*)需訴訟救濟時，解釋合同條款的輔助性特徵更為凸顯。倘若公共締約人的行為具行政行為的屬性——即行使法律賦予之特權，不經法院宣告，透過其行為單方面就其與私人之間存在的法律關係作出定性並宣示（見例如終審法院 2023 年 3 月 29 日第 28/2022 號合議庭裁判所釋）——則私人締約人應在以爭執有關行為之合法性為目的提起的司法上訴中主張該行為前提錯誤並訴請撤銷。而其後當法院在審理有關撤銷請求及審查該行為之前提時，必然須對行為所適用的相關合同條款加以解釋；倘若公共締約人的行為不具行政行為的屬性，而屬於行政法性質的意思表示(*actos negociais de direito administrativo*)或表達意見之行為（見《行政程序法典》第 173 條規定及終審法院 2015 年 3 月 18 日第 7/2015 號合議庭裁判），如拒絕履行合同給付，違反合同義務，那麼他方當事人理應透過行政合同執行之訴，訴請判處公共締約人切實履行合同義務。同樣，在此情形下，法院對存

在與否違約行為之判斷亦離不開對相關合同條款進行解釋。

無論上述何種情況，我們認為，共同締約人均不能以解釋合同條款為唯一目的提起訴訟，原因在於純粹的解釋之訴並非是一種可給予其有效保障的救濟手段。對於任何無法賦予訴訟當事人快捷有效救濟的，無助滿足其實質主張的訴訟途徑皆屬不適當，當事人欠缺予以採用的訴之利益（關於訴之利益的兩個不同層面，見 Miguel Teixeira de Sousa, *As Partes, o Objecto e a Prova na Acção Declarativa*, pp. 99 a 102, Supremo Tribunal de Justiça, Processo n.º 08A2210, de 16/9/2008，與之相近的觀點見 José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, Lições, 16.^a edição, p. 292)。

倘若上述觀點可成立，那麼將不難得出：立法者於《行政訴訟法典》第 113 條規定及後續所允許的行政合同解釋之訴必然有別於其他涉及行政合同的訴訟，是一種可滿足當事人切身利益，其應予使用的有效救濟途徑（在此尚需排除當事人單純因雙方合同條款含義的理解分歧提起解釋之訴的情況，法院並非是“諮詢機關”，當事人為佐證其具備訴之利益，必須主張存在客觀及嚴重的不確定性可嚴重損及其利益，見 Supremo Tribunal de Justiça, Processo n.º 08A2210, de 16/9/2008。這是關於解釋之訴另一種誤解）。

事實上，在澳門特別行政區關於行政合同的法律制度中，不乏對類似爭議的法律規範—例如在公共承攬工程執行階段，定作人因承攬人使用的材料特性不符合合同規定，拒絕予以核准（見第 74/99/M 號法令第 147 條及第 148 條規定）。此種情況下，嚴格意義上的合同責任糾紛尚未產生，承攬人無須提起行政合同責任之訴，但仍可因其與定作人之間對合同條款解釋的分歧已客觀妨礙其繼續履行合同義務，透過行政合同解釋之訴將有關爭端訴諸法院。

下面回到本案。

既然原告已明確指出，被告作為公共締約人單方面解除與之簽署的合作協議，繼而宣告終止雙方存在的合作關係，那麼原告應限於就該解除決定提出爭執（事實上，如我們所見，原告已為此合併提出撤銷行為的請求）。額外提起行政合同解釋之訴，要求法院對決定適用之相關條款作出解釋性判決明顯重覆及冗餘，也抵觸《行政訴訟法典》第 113 條關於解釋之訴規定的固有之意。

至此，原告關於行政合同之訴的相關請求因不符合《行政訴訟法典》第 113 條的規定，應予駁回。

*

可以看出，名義上，原告在行政合同解釋之訴中針對解除協議的決定透過合併司法上訴請求予以撤銷。但解讀其陳述內容可知，符合原告真實意圖的訴訟主張僅僅在於推翻行政當局解除合作協議之決定，以便其從法律秩序中消失。在這個層面上，法院須著力審查的惟原告循合併之司法上訴提出的撤銷性請求而已。

但雖然如此，另一無以迴避的問題還在於：行政當局作為行政合同的公共締約人，其與私人締約人之間發生的聯繫並非必然伴隨產生技術意義上的行政行為，一如上文所提。本案之中，被上訴實體**社會工作局局長**於 2025 年 3 月 13 日作出解除與原告訂立之合作協議的決定並非行政行為。換言之，原告合併提起之司法上訴欠缺應有的標的（關於這一點，雖然法院在此前關於效力中止的保全措施案件（TA-25-0202-SEA）中裁定原告訴訟理由成立，批准中止被上訴實體的上述決定之效力，似乎無質疑待中止決定的行為屬性。但必須看到，該決定不能妨礙本案裁決應有之取向，可以想見，保全措施程序中對當事人舉證力度的要求以及決定的刻不容緩的時限性限制法院在此類案件中難以對訴請前提作窮盡的審查。有鑒於此，《民事訴訟法典》第 328 條第 5 款規定，“在保全程序中就事實事宜所作之審判及在該程序中所作之終局裁判，對主訴訟之審判不造成任何影響。”此外，被訴機關的通知公函（第 138C/DSS-DCJ/2025 公函）雖然對被訴行為定性有誤以及提示採用錯誤的救濟手段，但這同樣不能影響法院在技術分析後作出認為適當的定性）。

如我們所知，公共締約人在與私人的行政合同法律關係中的決定可不具備行政行為的屬性。為便於私人採用具針對性的訴訟途徑，尤其有必要將行政當局的行政行為與其行使行政法性質的形成權(direito potestativo administrativo)繼而產生意思表示行為(actos negociais de direito administrativo ou declarações unilaterais administrativos)的情形加以區分。雖然兩者均具備將行為之特定法律效果單方面加諸他方的特徵，但彼此仍存在不可忽視的本質上的區別：首先，當行政形成權的行使僅可在他方權利義務範圍內產生變更效力時，行政行為固有之權威性更令該變更效果直達執行層面，成為推動強制執行所需之執行名義。而行政行為所針對之人為避免產生既決案(caso decidido)，妨礙重建被違反之法律秩序，更負有義務求諸法院適時對行為提出爭執。其次，一項屬違法的行政行為即便應予撤銷，在未經法院撤銷前仍具備其約束力及權威性，是有效力且可予執行的；然而因行使形成權產生的意思表示行為則與之不同，其約束力及效果完全取決於權利行使之正當性 - 因違法行使權利產生的單方意思表示行為不能對他方產生任何效力，仿若從未存在(“*tamquam non essent*”)（詳見 Rodrigo Esteves de Oliveira, *O acto administrativo contratual*, CJA n.º 63, pp. 5 a 7）。

至於兩者區分的標準，權威行政法學說傾向於認為“原則上，在行政合同中行政當局是合同當事人，並非權威當局，其行為一般屬於意思表示，非行政行為”。而行政當局行為之權威性，簡言之，應根植於法律規定，客觀上符合立法者的意圖，例如《行政程序法典》第 167 條所列舉的公共當局行使權力的情況，或者其他特別法律所規定的情況（見 Rodrigo Esteves de Oliveira, obra cit, pp. 11 a 12）。

再看本案。

首先，被上訴實體**社會工作局局長**以原告嚴重或多次違反合作協議為由解除與之簽署的合作協議，該權力的行使並不符合《行政程序法典》第 167 條所指任一情形（該條文 c)項所指的“基於公共利益且經適當說明理由，單方解除合同”與本案情況明顯不同。另見終審法院 2022 年 2 月 16 日第 158/2021 號合議庭裁判）。

其次，被上訴決定引之為據的第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款 b)項規定如下：

“二、如所發生情節之性質可使所定合作之繼續存在變為不可能，協議得由任一方簽署人解除，但必須在解除產生效力之日只少六十日前提出，尤其是：...b) 嚴重或屢次不遵守協議之條款或適用之法律規定...” 此外，相關合作協議的第 13 條第 1 款 2)項之規定僅在前者行文的基礎上略加拓展：*“嚴重或屢次不遵守本協議的條款，且所提出之解釋不合理，又或無在社工局指定的期限內作糾正；但第二款（一）項規定者除外；”*。

明顯可見，有關法律條文的立法者無意將解除合作協議視為惟公共締約人方可行使之特權賦予**社會工作局局長**，也就是說，行政當局在依該條文解除合作協議時，不具備“宣示權利的自力救濟”（autotutela declarativa）（申言之，“poder de definição obrigatória do que é direito em determinadas situações ou relação jurídico-administrativa concreta sem necessidade de se dirigir aos tribunais, cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves - J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2.^a edição, pp. 699 a 700）。恰恰相反，任意一方面當事人均得以他方屢次違約為由針對他方行使有關權能，類似於民事法律關係中，債權人以債務人不履行為由單方行使解除合同之權力的情況。

從這個意義上，在行為時，被告作為公共締約人的地位與他方當事人無異。其解除協議的行為僅僅是行使形成權後作出的單方意思表示，不具備作為公共當局的權威性，不能將己意強加於他方。有關決定不應界定為行政行為（這並不表示他方當事人無需採取行動予以回應，

其仍有必要透過恰當訴訟途徑，即行政合同之訴，爭執有關意思表示的合法性，避免單方解除產生其預期的效果 —見 Rodrigo Esteves de Oliveira, obra cit, p. 7, nota 14)。

所以，由於原告錯誤認定有關決定為行政行為並據此提起司法上訴，導致其訴訟欠缺標的，應予初端駁回（見《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 b)項規定）。

*

概而言之，本案的原告所選用的訴訟模式存在明顯的缺陷，其在針對**社會工作局**提起的行政合同之訴中欠缺提出滿足法律規定的訴訟請求，在針對**社會工作局局長**提起司法上訴中，卻指定錯誤的客體。由始至終，其惟應就有關解除決定提起行政合同之訴，請求法院宣告有關解除決定違法並判處被告繼續履行協議而已。

再者，上述缺陷屬無可彌補—法院依法無邀其進行補正之可能，無論是著其在行政合同之訴中追加請求，或是在維持被訴主體不變的情況下，著其變更訴訟形式（變司法上訴為合同之訴），皆非相關法律規定所容許（見《行政訴訟法典》第 51 條之規定以及《民事訴訟法典》第 397 條之規定）。

有見及此，惟有初端駁回原告的起訴。但尚須提醒原告，倘若執意提訴以期維持其作為當事人在合作協議中的地位，仍應合理評估其實際成效：即使解除協議的決定被法院視為違法，行政當局僅有義務履行協議至到期日為止（即至 2024 年 12 月 31 日），換言之，其並無法定義務再將簽署之協議續期，而原協議將因期間屆滿而失效。對此情形，須參見第 22/95/M 號法令第 18 條第 1 款之規定，該條文允許簽署當事人在“*協議首次期間或續期期間終止之九十日前*”，發出終止協議之通知以避免其自動續期（葡文原文為“*renovam-se automaticamente por iguais períodos se nenhuma das partes o denunciar até 90 dias antes do termo do prazo inicial ou da sua renovação.*”），而針對合同一方“意思自治下”終止協議不予續期的意思表示，他方似乎並無獲得救濟的可能性。

綜上，法院裁定如下：

– 初端駁回原告的起訴狀（見《行政訴訟法典》第 46 條第 1 款及第 2 款 b)項規定以及第 113 條的規定）。

訴訟費用由原告承擔。司法上訴敗訴部分，司法費訂為 4UC。

*

登錄本判決及依法作出通知。

*

Quid Juris?

Relativamente às questões suscitadas neste recurso, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughtas considerações:

“(…)

1.

A, melhor identificada nos presentes autos, instaurou contra o **Instituto de Acção Social** a presente acção sobre contratos administrativos requerendo a interpretação de diversas cláusulas de vários acordos de cooperação celebrados entre as partes.

Além disso, a Autora cumulou um pedido de anulação da decisão do **Presidente do Instituto de Acção Social** de 13 de Maio de 2025 através da qual foi rescindido o acordo de cooperação celebrado entre as partes.

Por doughto despacho que se encontra a fls. 374 a 379 dos presentes autos foi a petição inicial liminarmente indeferida

Inconformada com o dito despacho, veio a Autora interpor o presente recurso jurisdicional, pugnando pela respectiva revogação.

Foram apresentadas contra-alegações.

2.

As questões que se colocam no presente recurso são, no essencial, as de saber se a doughta decisão recorrida enferma de erro de julgamento na parte em que indeferiu a petição inicial com fundamento na falta de interesse processual em relação aos pedidos de interpretação de cláusulas contratuais e com fundamento na falta de objecto em relação ao pedido cumulado de anulação da decisão de rescisão do contrato.

2.1.

Começemos por apreciar a questão atinente aos pedidos de interpretação das cláusulas contratuais.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 113.º do CPAC, a acção sobre contratos administrativos tem por finalidade dirimir os litígios sobre interpretação, validade ou execução dos contratos.

Como bem se compreende, a referida norma processual não pode deixar de ser lida à luz do direito substantivo, em especial do disposto no n.º 1 do artigo 173.º do

Código do Procedimento Administrativo (CPA) segundo o qual «os actos administrativos que interpretem cláusulas contratuais ou que se pronunciem sobre a respectiva validade não são definitivos e executórios, pelo que na falta de acordo do co-contratante, a Administração só pode obter os efeitos pretendidos através de acção a propor no tribunal competente».

Em matéria de interpretação e validade de cláusulas contratuais, o contratante público não tem poderes para praticar actos administrativos e por isso, quando este pretenda que a sua interpretação de determinada cláusula contratual valha perante o co-contratante, terá de pedir ao tribunal, através do meio processual a que se refere o n.º 1 do artigo 113.º do CPAC que declare ser correcta essa interpretação para, depois, poder exigir do particular em conformidade com a mesma.

Naturalmente, também o co-contratante particular está obrigado a recorrer ao tribunal quando queira fazer valer um juízo interpretativo sobre cláusulas contratuais perante o contratante público (seguimos de perto MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, Coimbra, 1998, pp. 850-851).

Importa, no entanto, definir com rigor o alcance da norma do artigo 173.º, n.º 1 do CPA.

Com efeito, de acordo com a interpretação que nos parece preferível, a regra de que os actos ou declarações da Administração sobre a interpretação das cláusulas contratuais têm carácter meramente opinativo apenas vale para os actos que tenham por objecto principal essa interpretação, nela se esgotando. Aquela regra não vale para os actos administrativos que assentam em determinada interpretação do contrato pois se assim não se entender ficará inviabilizada a prática de actos administrativos que impliquem a interpretação de uma certa cláusula contratual, o que, como é bom de ver, não pode aceitar-se (também nesse sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO AMORIM, *Código...*, p. 850).

Ora, no caso, a Administração não procedeu a uma interpretação autónoma de cláusulas contratuais. O que fez foi outra coisa. Com base numa certa interpretação de diversas cláusulas contratuais considerou estarem verificados os pressupostos da rescisão unilateral do contrato por incumprimento e, com base nessa interpretação, declarou essa rescisão. Daí que, a nosso modesto ver, estivesse afastada a acção sobre interpretação das cláusulas contratuais. À Autora, que, como resulta expressamente da

sua petição inicial, considera que o acto de rescisão do contrato tem a natureza de acto administrativo, restava apenas um caminho processualmente conforme que era o de impugnar, através de recurso contencioso, esse mesmo acto com fundamento em errada interpretação das cláusulas contratuais nas quais o mesmo se fundamentou. Não parece fazer sentido, salvo o devido respeito, partindo da lógica da própria Autora, que, repetimos, considera que o acto de declaração da rescisão contratual é um verdadeiro acto administrativo, autonomizar um pedido de interpretação das cláusulas contratuais e cumular um pedido de anulação do acto que interpretou e aplicou essas cláusulas.

A acção sobre contrato administrativo não é, pois, o meio processual adequado para pedir a interpretação de cláusulas contratuais nas situações em que essa interpretação está coberta pela prática de um acto administrativo impugnável que tomou essa interpretação como pressuposto da sua prática. Nessa situação, o meio processual próprio para o particular fazer valer a sua pretensão é o recurso contencioso desse acto administrativo que interpretou as cláusulas contratuais.

Assim, com fundamento em erro na forma de processo (há erro na forma de processo, como se sabe, quando a parte utiliza em juízo um meio processual que é inadequado a fazer valer a sua pretensão de tutela jurídica formulada), estamos em crer que se justifica o indeferimento liminar da petição inicial em relação ao falado pedido de interpretação de cláusulas contratuais, nos termos previstos no disposto no n.º 3 do artigo 394.º do Código de Processo Civil, aqui aplicável por força do preceituado no artigo 1.º do CPAC.

2.2.

A segunda questão que se coloca no presente recurso jurisdicional prende-se com a outra parte da douda decisão recorrida, aquela em que o Meritíssimo Juiz *a quo* indeferiu liminarmente a petição inicial também em relação ao pedido cumulado de anulação da decisão do **Presidente do Instituto de Acção Social** de rescisão unilateral do contrato com fundamento na falta de objecto.

Neste ponto, com todo o respeito pelo doutamente decidido, parece-nos que a razão está do lado da Recorrente.

Na verdade, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 46.º do CPAC, a rejeição liminar do recurso contencioso pressupõe que seja manifesta a verificação de circunstâncias que obstem ao prosseguimento do recurso.

Ora, se bem que, também na nossa perspectiva, já manifestada nos autos

de suspensão de eficácia apensos, o acto de rescisão do contrato não revista a natureza de acto administrativo, a verdade é que o Tribunal de Segunda Instância, na douda decisão proferida naqueles autos se pronunciou expressamente em sentido contrário, reconhecendo, pois, ao dito acto, aquela natureza.

Mostra-se, assim, não ser possível afirmar, à luz das várias soluções plausíveis da questão controvertida, ser manifesta a falta de objecto do pedido de anulação cumulado na presente acção. Daí que, com todo o respeito, se nos afigure que tal pedido não deveria, com esse fundamento, ter sido liminarmente indeferido.

Uma nota final.

Pelo que dissemos, a escolha do presente meio processual – acção sobre contratos – é manifestamente inadequada, devendo essa falta dar origem ao indeferimento liminar parcial da petição inicial em relação ao pedido de interpretação de cláusulas contratuais.

Remanescerá, assim, o pedido de anulação do acto de rescisão ao qual corresponde o meio processual do recurso contencioso tal como resulta do disposto no artigo 20.º do CPAC.

Deste modo, entendemos que deve ser ordenado ao tribunal *a quo* que proceda à convalidação da presente acção no meio processual adequado que é, como dissemos, o recurso contencioso.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que deve ser dado parcial provimento ao presente recurso jurisdicional e, em consequência:

(α) manter-se a douda decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial na parte em que aí é pedida a interpretação de cláusulas contratuais;

(β) revogar-se a decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial do pedido de anulação do acto praticado pelo **Presidente do Instituto de Acção Social** que declarou a rescisão do contrato celebrado com a Autora;

(γ) ordenar-se ao Tribunal recorrido que proceda à convalidação da presente acção no meio processual adequado que é o do recurso contencioso.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douda argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reserva, sufragando a solução nela adoptada, limitamo-nos a destacar os seguintes aspectos:

a) – Da leitura da PI resulta claramente que a Recorrente misturou o objecto de *contencioso* com o da *acções administrativas*, bastando ler-se o *item* 8-A e 8B das conclusões.

b) – E, ao nível da matéria de Direito, a possível cumulação dos pedidos no recurso contencioso consta do artigo 24º do CPAC e não nas condições entendidas pela Recorrente.

c) – E, as espécies das acções administrativas encontram-se reguladas no artigo 97º do CPAC. O que se verifica no presente caso é que a Recorrente escolheu incorrectamente o objecto do recurso e consequentemente errou na utilização da forma de processo.

d) – Assim, verifica-se um erro na forma do processo, e por força do disposto no artigo 1º do CPAC, há lugar à aplicação do artigo 394º/3 do CPC, **mandando convolar-se o este processo para o recurso contencioso,** aproveitando-se assim todos os actos aproveitáveis em nome de economia processual. Pois, em causa uma matéria de conhecimento oficioso.

Pelo que, é de conceder provimento parcial ao recurso e consequentemente este TSI passa a sentenciar do seguinte modo:

1) - Manter-se a douda decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial na parte em que aí é pedida a interpretação de cláusulas contratuais.

2) - Revogar-se a decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial do pedido de anulação do acto praticado pelo **Presidente do**

Instituto de Acção Social que declarou a rescisão do contrato celebrado com a Autora.

3) - Ordenar-se ao Tribunal recorrido que proceda à convalidação da presente acção no meio processual adequado que é o do recurso contencioso nos termos do disposto no artigo 394º/3 do CPC, *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPAC, caso a Recorrente/Autora não manifeste outra posição.

*

Síntese conclusiva:

I - A possível cumulação dos pedidos no recurso contencioso consta do artigo 24º do CPAC, enquanto o objecto das acções administrativas encontram-se reguladas no artigo 97º do CPAC, a cumulação ilegal dos pedidos e a confusão dos objectos determina erro na forma de processo, há lugar assim à aplicação do artigo 394º/3 do CPC, *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPAC, devendo proceder-se à convalidação da forma de processo.

II – Como a Administração não procedeu a uma interpretação autónoma de cláusulas contratuais, mas sim com base numa certa interpretação de diversas cláusulas contratuais considerou estarem verificados os pressupostos da rescisão unilateral do contrato por incumprimento e, com base nessa interpretação, declarou essa rescisão, o caminho processual mais correcto para atacar aquela decisão é o recurso contencioso, com fundamento em errada interpretação das cláusulas contratuais nas quais o mesmo se fundamentou, pois o acto de declaração da rescisão contratual é um verdadeiro acto administrativo.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do Tribunal de 2ª Instância **acordam em:**

1) - **Manter-se a douda decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial** na parte em que aí é pedida a interpretação de cláusulas contratuais.

*

2) - **Revogar-se a decisão recorrida de indeferimento liminar da petição inicial do pedido de anulação do acto praticado** pelo Presidente do Instituto de Acção Social que declarou a rescisão do contrato celebrado com a Autora.

*

3) - **Ordenar-se ao Tribunal recorrido que proceda à convolação da presente acção no meio processual adequado que é o do recurso contencioso** nos termos do disposto no artigo 394º/3 do CPC, *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPAC.

*

Custas pela parte a decair no final.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 05 de Fevereiro de 2026.

Fong Man Chong
(Relator)

Seng Ioi Man

(1º Adjunto)

(com a declaração de voto que junta)

Jerónimo Santos

(2º Adjunto)

Foi-me traduzida para a língua portuguesa
a parte do acórdão redigida em língua
chinesa.

表決聲明 (卷宗編號：648/2025)

本人認同合議庭裁判廢止被上訴的初端批示，並將卷宗發還原審法院以繼續進行訴訟程序的決定。然而，基於以下理由，本人對於案件繼續進行時是否應以(或僅可以)司法上訴形式進行，以及涉案行政當局的決定是否屬於行政行為均有所保留，故提出以下表決聲明。

本案中，問題的關鍵在於行政當局根據第 22/95/M 號法令第 19 條第 2 款所作出的決定是否屬於行政行為，或只是屬於解除合同關係的意思表示。

若視之為行政行為，則爭議其合法性的手段應為司法上訴。

若認為其不屬於行政行為，則爭議其合法性的手段應為行政合同之訴。

正如比較法上的經驗，行政當局在行政合同的執行過程中解除合同關係的決定到底是否屬於行政行為，並非在所有個案中都清晰無誤，實不能一概而論(例如，比較法上，見葡萄牙最高行政法院 2000 年 12 月 20 日、2002 年 1 月 30 日、2003 年 10 月 16 日在第 046372、046135 及 047543 號卷宗的合議庭裁判；以公共工程承攬所提起的論述，見 VIRIATO LIMA 及 ÁLVARO DANTAS 合著，*Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*，2015，法律及司法培訓中心，第 325 至 326 頁)。

無論如何，根據有效司法保護原則，就原告所爭議的法律關係及其所欲維護的法律狀況及利益，應確保其有相應的訴訟手段。

綜觀原告的起訴狀，其提出了解釋合同條款的請求。然而，除應有尊重及更佳見解，本人認為，不應將原告整個訴訟程序進行割裂，並視其在行政合同之訴的層面上，僅提出了解釋合同條款的請求而再無其他訴求。

事實上，原告同時亦提出了另一項請求(縱然該請求應循不同的訴訟形

式，但根據《民事訴訟法典》第391條第1款、同一法典第65條規定，以及《行政訴訟法典》第113條第3款等規定，其得在單一程序中，在不存在法院管轄權的障礙下，以請求合併的方式出現－見終審法院2015年7月1日在第126/2014號案的統一司法見解合議庭裁判)：請求法院撤銷一項原告將之定性為行政行為，並由行政當局作出的解除合同的決定。

本案中，原告提出的所有請求所要達致的實際效果(efeito prático)，其實都是指向同一目標：推翻行政當局解除合同的決定，並使合同得以存續。質言之，除更佳見解，解釋合同條款的請求的最終目的其實亦是為達致此一實際效果，兩者之間存在關連。

即使認為解除合同的決定屬於行政行為此一定性不正確，更合適的做法是邀請原告進行澄清，引導其透過行政合同之訴，當中完整地審理解釋合同條款的請求，以及在同一程序中審理與行政當局解除合同此一決定的有效性有關的其餘請求。

若認為該定性正確(或至少，在初端批示階段，一如檢察院所建議般，考慮到上級法院曾就有關問題表明的看法，先認定其並非明顯不可能是行政行為)，更合適的做法是轉換案件的訴訟形式，循司法上訴對撤銷(被原告定性為)行政行為的請求進行審理。

當然，在初端批示階段循以上兩種方案的任一都將面臨一種不確定性：不論最終的判決視有關決定是/不是行政行為，錯誤的訴訟形式均有可能使原告所欲達致的實際效果無法實現，並需按另一種訴訟形式重新進行有關訴訟程序，繼而方能夠令原告的訴求得到實質審理，此不利於爭端的迅速解決。

*

原告以合并方式提出兩項請求一定程度上有助避免上段所提及的情況發生。作為補充，在本人看來，並不妨礙的是，提出訴訟者得以補充請求的方式提出兩項請求，分別是：提出宣告解除合同關係的意思表示不當的請求(或類同請求)，以及撤銷行政當局決定的請求(以其有可能屬行政行為為前提)。根據《民事訴訟法典》第 390 條第 1 款以及《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款，並在不存在聯合障礙的情況下，本人認為，在上引假設情況下的兩項補充關係不論在管轄法院問題上，又或訴訟形式是否相容的問題上(尤其考慮到《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款)，均不存在障礙。

*

基於以上分析，本人認同合議庭裁判的決定方向，並認同合議庭裁判中，給予並保留原告另行選擇(除司法上訴外)其認為屬合適的訴訟形式的機會，然而，除更佳見解，本人對於在初端批示階段已結論有關行政決定性質上屬行政行為，以及本案必須以司法上訴形式進行均有所保留，故作出此表決聲明。

*

2026 年 2 月 5 日

盛銳敏 (第一助審法官)