

卷宗編號： 843/2012  
日期： 2013 年 11 月 21 日  
關鍵詞： 公務員居住房屋之分配、聽證

**摘要：**

- 倘依法享有公務員家庭津貼的非本地居民能在澳合法長期逗留，且與有關公務員共同居住生活，具有一定的連續性和穩定性，應成為第 31/96/M 號法令第 10 條第 1 款 a) 項所指的家團成員，從而令有關公務員獲得分配較大居住面積的房屋。
- 設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。
- 倘有關行政程序及決定是應司法上訴人的聲請而展開及作出，當中只涉及法律解釋和適用的問題，而司法上訴人在聲請書及其後的必要訴願中已發表了其觀點和立場，並不存在違反對當事人聽證之瑕疵。

裁判書制作人

## 司法上訴裁判書

卷宗編號： 843/2012  
日期： 2013 年 11 月 21 日  
司法上訴人： A  
被訴實體： 澳門經濟財政司司長

\*

### 一. 概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門經濟財政司司長駁回其必要訴願，並維持財政局局長拒絕其轉移房屋申請之決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至第 17 頁，有關內容在此視為完全轉錄<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 司法上訴人的上訴結論如下：

1. O artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 31/96/M, de 17 de Junho, visa facultar ao arrendatário (de moradia da Região Administrativa Especial de Macau) a possibilidade de passar a habitar uma casa maior (ou de tipologia superior) devido ao facto de o seu agregado familiar ter aumentado;
2. O que preside à concessão desta prerrogativa é a ideia de que os trabalhadores da Administração Pública de Macau que habitam moradias da Região Administrativa Especial de Macau têm direito a uma habitação condigna, isto é, onde possam viver com salubridade e conforto;
3. Os sogros do Recorrente são titulares do direito de permanência em Macau, renovável ilimitadamente, direito esse que lhes é reconhecido quer pelas autoridades da República Popular da China quer pelas autoridades da Região Administrativa Especial de Macau, só se ausentado de Macau pelo período de tempo estritamente necessário e legalmente estipulado para renovarem os respectivos salvo-condutos, no caso de três em três meses;
4. Dentro dos condicionalismos legais existentes, os sogros do Recorrente permanecem na moradia de tipologia T2 de que o Recorrente é arrendatário, habitando-a, cerca de dez meses por ano;
5. Fazendo-se uma justa, razoável e consensual interpretação da referida norma legal - nela reflectindo, designadamente, os princípios da justiça, da igualdade e da proporcionalidade - a pretensão do Recorrente, como melhor se explana na fundamentação do presente recurso, não pode deixar de ser deferida;
6. De facto, em parte alguma da norma contida na alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 31/96/M, de 17 de Junho, se alude à pressuposição de "autorização de residência" como faz a

\*

被訴實體就有關上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 70 至 81 頁，在此視為完全轉錄。

\*

司法上訴人及被訴實體均作出非強制性陳述，有關內容分別載於卷宗第 126 至 139 頁及第 142 至 150 頁，在此視為完全轉錄。

\*

檢察院認為應判處有關上訴理由不成立，內容載於卷宗第 152 至 153 背頁，在此視為完全轉錄<sup>2</sup>。

---

decisão impugnada;

7. Manter cinco pessoas a viver num espaço exíguo durante grande parte das suas vidas (cerca de dez meses por ano) representa uma grosseira violação dos Indicados princípios (justiça, igualdade e proporcionalidade) o que o Decreto-Lei n.º 31/96/M, de 17 de Junho, e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau não consentem, nem poderiam, alguma vez, consentir;
8. Por fim, por não ter sido cumprido atempadamente o disposto no artigo 93.º do Código do Procedimento Administrativo, o acto impugnado é inválido.

<sup>2</sup> 檢察院之意見如下:

Nos termos da alí. a) do art.10º do D.L. n.º31/96/M, para os efeitos previstos designadamente nos arts.1º e 5º deste diploma legal, entende-se por «agregado familiar do candidato» o cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens e os descendes e ascendentes que confirmam direito a subsídio de família e que coabitem com o candidato.

De acordo com a alí. a) do art.25º deste D.L., o arrendatário pode requerer a transferência de moradia quando ocorrer alguma alteração no seu agregado familiar que determine a alteração da tipologia a que tem direito, desde que não esteja pendente concurso para atribuição de moradias da tipologia pretendida.

No caso vertente, a petição, a contestação e as alegações revelam que a questão mais nuclear consiste em saber se podem ser considerados membros da agregado familiar do senhor recorrente os seus sogros que não são residentes da RAEM, mas sim portadores dos salvos-condutos do tipo T e visitantes para "reunião" familiar (探親者).

Quid juris?

\*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

---

É verdade que a alínea a) do art.10º do D.L. n.º31/96/M não exige que os familiares aí referidos sejam residentes de Macau, e no qual não há nenhuma disposição expressa neste sentido. Daqui decorre que à primeira vista, o conceito «agregado familiar» consagrado na dita alínea a) compreende os descendentes e ascendentes não-residentes da RAEM.

Porém, estudando o D.L. n.º13/93/M (regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para habitação), Regulamento Administrativo n.º25/2009 (atribuição, arrendamento e administração de Habitação Social) e Lei n.º10/2011 (Lei da Habitação Económica), encontramos a regra geral de o «agregado familiar» incluir apenas os familiares (de qualquer candidato) residentes, ficando excluídos os não residentes.

Em homenagem do princípio da unidade/coerência do ordenamento jurídico, afigura-se-nos, com alguma hesitação, que a alínea a) do art.10º do D.L. n.º31/96/M não contempla os não-residentes da RAEM, mesmo que confirmem direito a subsídio de família e coabitem habitualmente com o candidato ou arrendatário.

Pois bem, os «habitantes» não-residentes em Macau - tais como os visitantes, estudantes ou trabalhadores exteriores - são juridicamente "estrangeiros". Daí se compreenda que a qualidade de residente é, no ordenamento jurídico da RAEM, o pressuposto determinante e critério mais generalizado para a atribuição de bem-estar social.

Nesta linha de consideração, e ressalvado o respeito pela opinião diferente, inclinamos a entender que o facto de os sogros terem habitualmente coabitado com o candidato não implica, para efeitos consignados no art.25º do D.L. n.º31/96/M, o aumento do seu agregado familiar.

Nesta medida, não se descortina que a interpretação do art.10º do D.L. n.º31/96/M pela Administração no despacho acto infrinja o espírito deste normativo, ou contenda com os princípios de justiça, de igualdade ou de proporcionalidade.

Não pode deixar de ser infundada a crítica aduzida na Conclusão 7 da petição. Na realidade, não são raras, mesmo em Macau, as misérias liar» mais angustiosas que «Manter cinco pessoas a viver num espaço durante grande parte das suas vidas (cerca de dez meses por ano)».

Foi o recorrente quem apresentou requerimento de transferência de habitação (fls.94 a 95 do P.A.), que viu indeferido pela Senhora Directora da DSF no despacho exarado na Informação n.º30405/DGP/DACE/12 (doc. de fls.96 a 99 do P.A.).

Nesse despacho e no ora recorrido, a Administração não negou ou pôs em dúvida nenhum dos factos alegados pelo recorrente, nem lhes acresceram novos factos.

Sendo assim, não nos parece que se verifique a invocada falta de audiência.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo improcedência do presente recurso contencioso.

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。  
不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

\*

## 二. 事實

已審理查明之事實：

1. 司法上訴人 A 現任澳門廉政公署顧問翻譯一職。
2. 司法上訴人與其妻子 B 於 2009 年 XX 月 XX 日於澳門結婚，並於 2012 年 XX 月 XX 日誕下女兒 C。
3. B 於中國 XX 省 XX 市出生，持中華人民共和國往來港澳通行證編號 WXXXXXX7，父母分別為 D 及 E。
4. 根據澳門財政局代局長於 2010 年 01 月 29 日作出批示，批准將 XX 大廈 XX 樓 XX 座(T2)的政府宿舍分配予司法上訴人與其妻子同住(詳見附卷第 31 至 32 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
5. 司法上訴人之岳父 D 和岳母 E 以可續期的探親簽證來澳，每次可逗留 3 個月，並與司法上訴人一起居住於上述政府宿舍。
6. 司法上訴人的岳父及岳母每月享有家庭津貼。
7. 根據澳門治安警察局提供的資料顯示(見卷宗第 108 至 117 頁，有關內容在此視為完全轉錄)，司法上訴人之岳父 D 和岳母 E 於 2012 年 05 月 14 日至 12 月 31 日留澳日數分別為 190 日及 210 日。
8. 於 2012 年 05 月 25 日，司法上訴人向財政局要求更換有關政府宿舍，理由在於上述兩房單位沒有足夠空間供其與妻子、女兒 C、岳父 D 及岳母 E 同住(詳見附卷第 94 至 95 頁，

有關內容在此視為完全轉錄)。

9. 財政局人員提起第 30405/DGP/DACE/12 號報告書，建議否決司法上訴人之申請，因其岳父及岳母沒持有澳門身份證，不可成為同住家團成員(詳見附卷第 96 至 99 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
10. 財政局局長於 2012 年 06 月 11 日作出批示，同意上述建議，否決司法上訴人有關轉移房屋之申請。
11. 司法上訴人透過公函編號第 11786/DGP/DACE/12 號獲悉有關決定。
12. 於 2012 年 07 月 09 日，司法上訴人向澳門經濟財政司司長提起必要訴願(詳見附卷第 131 至 136 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
13. 財政局人員提起第 30567/DGP/DACE/12 號報告書，建議維持財政局局長於 2012 年 06 月 11 日所作出之決定(詳見卷宗第 137 至 144 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
14. 澳門經濟財政司司長於 2012 年 09 月 11 日在上述報告書內作出批示，同意有關建議，駁回司法上訴人提起之訴願。
15. 司法上訴人透過公函編號第 12738/DGP/DACE/12 號獲悉有關決定。
16. 司法上訴人於 2012 年 10 月 18 日向本院提起本司法上訴。

\*

### 三. 理由陳述

被訴實體以司法上訴人的岳父及岳母非為澳門本地居民，從而不能成為第 31/96/M 號法令所指的家團成員為由，否決了司法上訴人要求更換較大面積的房屋之聲請。

司法上訴人認為被訴實體錯誤適用了法律，因在有關法律條文中從沒有要求家團成員須是澳門本地居民。

另一方面，其岳父及岳母雖不具有澳門的居留權，但可長居在澳門，茲因持有可不斷續期的探親簽證。

事實上，其岳父及岳母是專門來澳協助司法上人夫婦照顧剛出生不久的女兒，且一直和司法上訴人同住。

此外，司法上訴人認為被訴行為存有沒有對當事人作出聽證之瑕疵。

\*

我們現在就有關問題作出審理。

### **1. 就錯誤適用法律方面：**

本案的核心在於探討依法享有家庭津貼的非本地居民能否成為第 31/96/M 號法令所指的家團成員，從而令有關公務員獲得分配較大居住面積的房屋。

第 31/96/M 號法令第 10 條規定如下：

一、為着本法規之效力，下列詞之定義為：

- a) 競投人之家團：未經法院裁定分居及分產之配偶以及享有家庭津貼權利並與競投人一起居住之直系血親卑親屬及直系血親尊親屬；
- b) 收入：薪俸及確定報酬以及按百分率計算之收入、酬勞、家庭津貼，競投人及其家團成員之資產、活動收入及其他性質之款項。

二、上款 b 項之規定不包括提供超時工作而獲得之款項、房屋津貼、結婚津貼及出生津貼、招待費、公幹津貼、死亡及喪葬津貼，以及由本地區支付之交通及運送遺體之負擔。

三、 不處於婚姻狀態或雖結婚但經法院判定分居、分產者，在類似夫婦狀況下共同生活兩年以上，則推定為配偶。

第 31/96/M 號法令第 25 條規定如下：

在下列情況下承租人可申請房屋轉移；

- a) 因家團成員數目變化而出現更換有權享有之房屋種類者，但必須無任何分配其想獲得種類之房屋之競投在進行中；
- b) 因不可歸責於承租人之原因而長期不能使用及享用房屋者。

從上述法令第 10 條第 1 款 a) 項的文本中，確實沒有明確規定家團成員必須是澳門本地居民；有關法規要求的是“一起居住”且依法享有家庭津貼的親屬。

應如何去理解“一起居住”一詞？

法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。此外，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想(《民法典》第 8 條之規定)。

在尊重不同的見解下，我們認為“一起居住”應理解為在同一房屋內共同生活，具一定的連續性及穩定性。

這種具連續性和穩定性的共同居住生活，不應僅限於具澳門居民身份的家團成員，應包括非本地居民，只要他們能在澳合法長期逗留，且與有關公務員共同生活在同一屋簷下。

立法者在 1993 年制定經濟房屋發展合同法律制度時，明確規定申請人及其家團成員必須為澳門永久居民(見第 13/93/M 號法令第 4 條第 1 款之規定)。



然而，同一立法者(均為總督韋奇立)其後在 1996 年制定澳門公共行政當局工作人員住宿法律制度(第 31/96/M 號法令)時，卻沒有明確作出同樣的要求。

在推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想的前提下，我們認為同一立法者使用了不同的表達方式是有其特殊含意的，其目的應在於在澳門公共行政當局工作人員住宿法律制度中不要求家團成員須具澳門居民身份。

事實上，澳門公共行政當局工作人員住宿法律制度有別於經濟房屋制度：前者透過租賃方式給予有關公務員及其家團成員房屋的使用權，而後者則是將房屋的物權以優惠價出售給合資格的申請人。

在此情況下，不難理解在經濟房屋法律制度中要求較高：所有家團成員必須是澳門永久居民。

相反，在澳門公共行政當局工作人員住宿法律制度中，可能由於只涉及房屋的使用權，故沒有作出同樣的要求。

行政當局可以根據實際情況隨時作出調整，即當有關公務員的居住人數不再符合原分配房屋種類的規定時，可應該公務員的聲請或依職權作出調整。

另一方面，當居住人數少於原分配房屋種類的規定時，有關公務員亦具義務主動告知行政當局，以便作出相應的調整，否則可能需承擔倘有之紀律及刑事責任。

綜上所述，被訴實體以司法上訴人的岳父及岳母非為澳門本地居民，從而不能成為第 31/96/M 號法令所指的家團成員為由，否決了司法上訴人申請分配較大面積的房屋之決定存有錯誤適用法律之瑕疵，應予以撤銷。

在尊重不同見解下，我們認為有關審批應以該等享有家庭津貼之親屬是否和司法上訴人一起居住，並達到一定的連續性和穩定性為標準。

\*

## 2. 就沒有依法作出聽證方面：

根據《行政程序法典》第 10 條之規定，“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之”。

此外，《行政程序法典》第 93 條亦規定：

- 一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。
- 二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。
- 三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。

設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。

在本個案中，有關行政程序及決定是應司法上訴人的聲請而展開及作出，當中只涉及法律解釋和適用的問題，而司法上訴人在聲請書及其後的必要訴願中已發表了其觀點和立場，故不存在違反對當事人聽證之瑕疵。

申言之，這一部份的上訴理由並不成立。

\*

## 四. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，繼而撤銷被訴行為。

\*

沒有任何訴訟費用，因被訴實體享有主體豁免。  
作出適當通知及採取適當措施。

\*

2013 年 11 月 21 日

---

何偉寧  
(裁判書製作人)

---

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

---

José Cândido de Pinho (簡德道)  
(第一助審法官)

---

唐曉峰  
(第二助審法官)