

卷宗編號： 574/2022
日期： 2022 年 12 月 01 日
關鍵詞： 經濟房屋、無效行政行為

摘要：

- 經濟房屋是運用公共資源所建造，其目的是為了經濟能力不足的澳門居民可以居者有其屋，安居樂業。
- 法律對購買經濟房屋制定了嚴格的條件，該等條件構成批准購買這一行政行為的主要要素。
- 倘司法上訴人是透過一個不法的方式去獲得購買經濟房屋的資格，雖然相關不法行為因時效問題而不能再被刑事追究，但這並不代表可以繼續維持因相關不法行為而產生的行政行為。
- 根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款和第 2 款 c) 項之規定，欠缺主要要素，或標的屬不能、不可理解或構成犯罪之行為屬無效行政行為。

裁判書製作人

何偉寧

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號： 574/2022
日期： 2022 年 12 月 01 日
上訴人： 澳門房屋局局長(被訴實體)
被上訴人： A(司法上訴人)

*

一.概述

被訴實體澳門房屋局局長，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2022 年 04 月 01 日作出的決定，向本院提出上訴，有關內容如下：

1. 司法上訴人認為被訴行為違反了《民法典》中不溯及既往原則、違反善意原則及保護信賴原則等多項法律理據，均未被法院接納，對此，陳述人同意法院的理解。
2. 在本案中，司法上訴人在 2013 年 2 月 27 日與房屋局簽訂經濟房屋預約合同時，早已在私人市場預約購買居住用途房屋，並已全數支付樓款，根本不符合成為經濟房屋預約買受人的資格，即當初簽訂之經濟房屋預約合同，是違反法律規定的，因其主體不具有合法性，故被上訴實體只可能作出宣告該合同簽訂的行為無效以及該合同無效的決定(即本案中的被訴行為)。
3. 然而，原審法院卻在判決中認為即使事實如此，但這情況“至多只沾有事實前提之錯誤”，並不會構成被上訴實體簽訂合同的行為無效或合同無效，只能構成行為的可撤銷，而法律規定可以廢止有關行為的期限已過，故該行為已屬既決案，不可被推翻，所以原審法院認為被訴行為因錯誤地認定相關簽訂預約合同的行政行為無效是錯誤的，因而沾有違法的瑕疵，應予撤銷。
4. 顯然，陳述人與原審法院的不同理解在於到底於 2013 年 2 月 27 日簽訂

經濟房屋的預約合同的行為是屬於無效還是可撤銷的問題。

5. 陳述人認為當初因為對司法上訴人的現實情況存有錯誤而作出的非法律容許的決定，是欠缺了《行政程序法典》第122條規定的行政行為的主要要素，因而應屬無效行為。
6. 但原審法院卻指該主要要素應以“結構標準”考慮，即是指僅當欠缺《行政程序法典》第110條“行政行為的概念”中所指的任一要素方才構成無效的情況，而本案中經濟房屋預約合同之簽訂並未出現這些欠缺，因而認定僅屬可撤銷。
7. 然而，在陳述人看來，對於僅以“結構標準”考慮《行政程序法典》第122條的“主要要素”並不完善。
8. 一如葡萄牙學者 José Eduardo Figueiredo Dias 及 Fernanda Paula Oliveira 所述，其實所有行政行為均已符合結構性標準，否則根本不是一行政行為，談何其有效性呢？因此，當法律用“欠缺主要要素”的表述時，似乎就並非指欠缺行政行為存在的要求這麼簡單，因為前提是已經存在一個行政行為，而這行政行為就是因欠缺其他某些主要要素而導致無效。
9. 另一方面，與原審法院所想相反，陳述人認為，本澳現行的《行政程序法典》並未跟隨葡萄牙的立法演變而將無效行為盡數列舉，正好說明本澳的立法取態並未明確跟隨葡萄牙的相關見解，顯然是不願將引致無效的所有瑕疵盡數列舉，並留待判決及學說去按具體個案作分析及定性。
10. 對於《行政程序法典》第122條第1款所提及的“主要要素”應是對各種不同的行政行為有關的具決定性及重要性的一些要素，而“欠缺任何主要要素之行政行為”，學術上亦將上述的無效行為稱之為“自然無效”(nulidade por natureza)，而理論界現在的共識是，如果一個宣告性行政行為的內容與事實狀況不符，那麼，行政宣告是自然無效的行政行為。
11. 因此，在本案中，因司法上訴人並未將其真實的情況(屬居住用途不動產的預約買受人)告知房屋局，以致房屋局以為其符合取得經濟房屋的資格，

並因此作出與其簽訂經濟房屋預約合同之決定，而這決定是基於對司法上訴人之情況不知悉或錯誤而作出的，其認知與事實狀況不符，故該行政決定應屬上述自然無效的行為。

12. 本案所處的情況的嚴重性是不可能因為時間的補正而可以轉為有效的，因此，決不可能僅為可撤銷的法律效果。
13. 因此，無論如何，都應以《行政程序法典》第122條第1款所規定的無效行為來認定被上訴實體所作的於2013年2月27日與司法上訴人就業興大廈第VII座X樓X座經濟房屋單位簽訂的買賣預約合同的決定。
14. 因此，陳述人在本案被訴的行為(於2021年7月15日作出批示)中宣告上述行為無效以及該預約合同無效，並未存有違法的瑕疵。
15. 最後，無論從立法原意、公共利益的角度來看，亦應作出如上相同的結論，因為公共房屋資源稀缺，《經濟房屋法》規範了一系列程序來限制經濟房屋的取得，但司法上訴人早已在澳門預約取得居住用途不動產且全數付清樓款，顯然早已具備在私人市場購買房屋的能力，這除了不合法定要求外，更顯示出其家團成員對經濟房屋未有實際迫切需要，
16. 另一方面，司法上訴人一直未對其取得私人市場房屋的情況作物業登記或簽訂公證書，亦未出售該物業，更未向房屋局提及或作申報，其目的及意圖顯而易見，而房屋局就因此而被蒙在鼓裡多年。
17. 如果按原審法院的理解，這種情況下簽訂的預約合同僅屬可撤銷的性質，且只能在短短的最長365日的期間內行使廢止權，否則行為將獲補正而不可爭議的話，那麼極有可能使很多不符合資格的申請者因虛報或欺瞞而取得經濟房屋，這顯然不是法律所期望的情況。
18. 因此，本案之情況，若不宣告該簽訂預約合同的決定無效及合同無效的話，除了無視法律限制的設置，更間接地使其他符合資格、甚至是更有迫切需要的經濟房屋輪候人士遲遲得不到經濟房屋的分配，這才是違反公平原則，亦與合理運用公共資源的政策背道而馳，完全違反了《經濟房屋法》

的立法目的，更是對作為一切行政活動根基的合法性原則、公平原則、謀求公共利益原則的重大挑戰!

19. 所以，陳述人所作的「宣告被上訴實體與司法上訴人就業興大廈第VII座X樓X座經濟房屋單位於2013年2月27日簽訂買賣預約合同的行為無效及相關合同無效的決定」，並無不妥。
20. 綜上所述，陳述人的決定完全符合《行政程序法典》第122條及第110條以及《經濟房屋法》的立法原意及相關規定，並不存在違法瑕疵，應予維持。
21. 因此，原審法院在作出判決時，因對《行政程序法典》第122條及第110條以及《經濟房屋法》之解釋及適用存有錯誤，故認定被上訴行為違法並因而裁定司法上訴人請求成立的判決應予以撤銷。

*

司法上訴人 A 就有關上訴作出答覆，內容載於卷宗第60至64頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第75至77頁，在此視為完全轉錄。

*

二.事實

原審法院認定的事實如下：

- 2000年09月11日，司法上訴人簽訂位於澳門巴素打爾古街第101號至第103號興泰大廈X樓X座單位的承諾買賣樓宇合同，買入該單位(見行政卷宗第106頁至第107頁)。
- 2005年06月14日，司法上訴人向房屋局提交編號0119873的房屋發展合同競投報名表，申報家團成員包括司法上訴人及其兒子B(見行政卷宗第7頁至第10頁)。

- 2012年08月08日，房屋局通過編號1208020069/DAH公函通知司法上訴人選擇經濟房屋單位(見行政卷宗第115頁至第116頁)。
- 2013年02月27日，司法上訴人與房屋局簽訂位於澳門路環石排灣馬路業興大廈第VII座X樓X座經濟房屋單位的買賣預約合同，單位售價為澳門幣858,900.00元(見行政卷宗第205頁至第207頁)。
- 2018年09月20日，房屋局公共房屋廳廳長於編號3411/DHP/DHEA/2018建議書上作出“同意”批示，指出基於司法上訴人於2000年09月11日購入位於澳門卑度路街門牌1興泰大廈X樓X座的居住用途獨立單位，唯未有賣出記錄，其家團不符合申請取得經濟房屋的要件，決定向司法上訴人家團開展聽證程序(見行政卷宗第156頁至第157頁)。
- 2021年06月02日，房屋局通過編號2105290001/DAJ公函通知司法上訴人，指出其於2000年09月11日購入位於澳門卑度路街門牌1興泰大廈X樓X座的居住用途獨立單位，未見物業登記記錄及賣出資料，基於其家團申報不符事實而簽訂買賣預約合同，房屋局得宣告相關訂立合同行為無效及買賣預約合同無效，並在通知書上指出司法上訴人應於收到通知之日起計10日內，針對有關事實向房屋局提交書面答辯，並可提交一切證據(見行政卷宗第176頁至第177頁及背頁)。
- 2021年06月22日，司法上訴人向被上訴實體提交書面答辯(見行政卷宗第178頁及背頁)。
- 2021年07月15日，被上訴實體於編號1352/DAJ/2021建議書上作出“同意”批示，指出因司法上訴人於2000年09月11日購入位於澳門卑度路街門牌1興泰大廈X樓X座居住用途獨立單

位，但未見物業登記記錄及賣出資料，由於提交申請至選擇經屋單位期間，擁有居住用途單位的(預約買受人)業權，不符合申請購買單位的要件。根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款、第 123 條、第 165 條第 1 款及第 172 條的規定，決定宣告房屋局與司法上訴人訂立合同行為無效及買賣預約合同無效（見行政卷宗第 150 頁至第 153 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

- 2021 年 07 月 21 日，房屋局透過編號 2107090016/DAJ 公函通知司法上訴人上述決定（見卷宗第 9 頁至第 12 頁）。
- 2021 年 08 月 24 日，司法上訴人針對上述決定向行政法院提起司法上訴。

*

三.理由陳述

檢察院就被訴實體提出的問題作出以下意見：

“...

No presente recurso jurisdicional, o Sr. Presidente do Instituto da Habitação de Macau solicitou a anulação da sentença em escrutínio, pela qual o MM.º Juiz a quo julgou procedente o recurso contencioso e anulou o acto aí atacado, com dois fundamentos a saber:

首先，被上訴行為的相關理由說明部分並無指明根據《行政程序法典》第 172 條第 1 款的規定訂立有關行政合同所取決之行政行為具體為何。儘管這不妨礙我們透過行政卷宗資料予以確定—在不存在其他資料相左的條件下，可視房屋局研究、資訊及支援廳廳長 2013 年 2 月 20 日於編號 0428/DAHP/DAH/2013 報告書上批示同意簽署有關經屋單位的承諾購買確認書的行為—為訂立涉案預約買賣合同所取決的行為。然而，這一行為在結構上並無欠缺任何構成行政行為所不可或的任一要素，是明顯滿足《行政程序法典》第 110 條規定的。

.....

至此，倘若以上論述可成立，那麼我們所面對的實質上是對於一個本沾有可撤銷瑕疵(即事實前提錯誤)的行為賦予宣告無效後果的情形。既然宣告無效的作法有悖《行政程序法典》的規定，行政當局唯一可行的做法便是將有關行為撤銷。若變更對被上訴行為的錯誤法律定性為一撤銷性的廢止行為(見《行政程序法典》第125條第1款的規定)，可知被上訴實體行使廢止權力撤銷有關行為已明顯違反經《行政程序法典》第125條第1款準用第130條關於期限的規定。

Sopesando as conclusões do recurso jurisdicional, e em esteira da boa jurisprudência, segundo a qual “O recurso jurisdicional apresenta-se como uma forma de impugnação judicial dirigida contra uma sentença, à qual a parte inconformada arremete vícios e violações próprios. Significa isto que o TSI, em recurso para si interposto de decisão da primeira instância, está condicionado na sua actuação pela delimitação objectiva contida na respectiva alegação, nos termos do art.589º do CPC” (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º416/2016 e n.º891/2017), basta-nos indagar se for nulo ou só anulável o acto tomado pelo MM.º Juiz a quo como objecto do recurso contencioso.

*

1. Ora, está plenamente provado que se celebrou em 27/02/2013 o contrato-promessa de compra e venda da fracção autónoma (da habitação económica) lá identificada (doc. de fls.205 a 207 do P.A., que se dá aqui por integralmente reproduzido), pese embora fosse em 14/06/2005 que a recorrente apresentou a sua candidatura registada sob n.º0119873 pelo Instituto da Habitação. Nos termos do n.º1 do art.60.º da Lei n.º10/2011, a data do supramencionado contrato-promessa de compra e venda leva-nos a opinar que ao caso sub judice se aplica o preceito na alínea 1) do n.º5 do mesmo artigo.

Repare-se que a ora recorrente outorgou em 11/09/2000 o contrato-promessa de compra e venda e em 28/09/2001 pagou o devido imposto de selo (docs. de fls.105 a 108

e 65 do P.A.). O que importa é que na sua audiência de 22/06/2021 (doc. de fls.178 e verso do P.A. sublinha nossa), ela reconheceu que “本人從2000年9月11日至今仍然沒有簽署上述單位的買賣公證書” – significa isto que a mesma tinha sido promitente compradora até a 22/06/2021.

De tudo isto flui inevitavelmente que a recorrente caiu no requisito negativo ou impedimento previsto na alínea 1) do n.º3 do art.14.º da Lei n.º10/2011 na redacção inicial, desde a entrada em vigor desta Lei, e tal situação durara, pelo menos, até 22/06/2021. O que equivale a dizer que no fundo, a partir da entrada em vigor da Lei n.º10/2011, a recorrente deixou de reunir o requisito para candidatar-se à habitação económica.

2. Dispõe categoricamente o n.º1 do art.16.º do ETAPM aprovado pelo D.L. n.º87/89/M que os provimentos efectuados com inobservância dos requisitos estabelecidos nas alíneas a), c), d), e) e f) do n.º1 e do n.º2 do art.10.º são nulos. De acordo com a brilhante jurisprudência (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º491/2016), a declaração da nulidade é vinculada.

Apesar de se tratar da nulidade por consagração legal, esta disposição legal conota axiologicamente que constituem elementos essenciais do provimento: a habilitação académica ou profissional, a capacidade profissional, a aptidão física e mental bem como a residência na RAEM.

Como refere o MM.º Juiz a quo, para os administrativistas quem preconizam o critério estrutural, são essenciais cuja falta gera a nulidade os elementos constitutivos no que respeitem não só autor de determinado acto administrativo, mas também aos correlativos destinatários.

Convém ter presente que a jurisprudência mais autorizada no ordenamento jurídico da RAEM assevera (cfr. arestos do TUI nos Processo n.º53/2021 e n.º56/2021): 3. 澳門立法者對澳門居民身份的取得及澳門居民身份證的發出制定了嚴格的法律制度，

經第 63/95/M 號法令修改的第 6/92/M 號法令、第 19/99/M 號法令以及第 8/2002 號法律先後就澳門居民身份證制度作出規範，《澳門特別行政區基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第 1 條和第 3 條專門對澳門特別行政區永久性居民及非永久性居民作出規範，界定了永久性居民的範圍，當中對子女如何取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份訂立了嚴格的標準，將“在澳門出生”及“出生時父親或母親是澳門居民”作為子女取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份的先決條件。4. 如果利害關係人不符合法定條件，有權當局當然不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不符合法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第 24 條以及第 8/1999 號法律第 1 條的規定。

Tudo isto encoraja-nos a inferir que assumem a dignidade e virtude de elementos essenciais do acto administrativo ampliativo os requisitos legais, positivos ou negativos, dos quais imprescindivelmente depende a aquisição de qualidade ou estatuto jurídicos (residente, eleitor,), ou ainda de relevante bem-estar social, nomeadamente a habitação económica.

Nesta linha de raciocínio, e salvo respeito pelo entendimento diverso, parece-nos que o despacho tido pelo MM.º Juiz a quo como objecto do recurso contencioso deve ser nulo por falta de elemento essencial quanto à sua destinatária, em virtude de que a recorrente caiu no impedimento consagrado na alínea 1) do n.º3 do art.14.º da Lei n.º10/2011 na redacção inicial. Daí que o MM.º Juiz a quo cometeu o erro de direito.

3. O contrato-promessa de 11/09/2000, a audiência escrita e a Declaração (聲明書) de fls.31 e verso do P.A. constata, de modo inequívoco e claro, que a recorrente prestou dolosamente falsas declarações ao Instituto da Habitação, a propósito de enganar este.

Pois, em 02/09/2016 ela declarou conscientemente que “本人沒有以澳門特別行政區的身份證明文件或澳門特別行政區以外的國家(含中國內地)或地區的身份證

明文件在澳門特別行政區擁有或曾擁有(含預約買受人或所有人)作居住用途的都市房地產、獨立單位或土地。”(cfr:fls.31 e verso do P.A.)

Com todo o respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que pese embora não haja lugar à condenação penal, a sobredita falsa declaração conduz, de acordo com o n.º2 do art.50.º da Lei n.º10/2011, à nulidade do contrato-promessa de compra e venda da habitação económica celebrado entre a recorrente e o Instituto da Habitação de Macau.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo provimento do presente recurso jurisdicional.

...”.

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由成立。

事實上，我們所面對的並非是一個簡單的事實前提錯誤，而是一個由司法上訴人故意作出虛假聲明(謊稱沒有不動產)去欺騙被訴實體以獲得購買經濟房屋的資格。司法上訴人是透過一個不法的方式去獲得購買經濟房屋的資格，雖然相關不法行為因時效問題而不能再被刑事追究，但這並不代表可以繼續維持因相關不法行為而產生的行政行為。

根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c)項之規定，標的屬不能、不可理解或構成犯罪之行為屬無效行政行為。

終審法院於 2016 年 06 月 22 日在卷宗編號 76/2015 內就上述法規作出了以下見解：

“...

Trata-se de saber se, para efeitos do disposto no artigo 122.º, n.º 2, alínea c), do Código do Procedimento Administrativo, um acto administrativo que tenha sido determinado por parecer motivado por acto de corrupção passiva para a prática de acto

ilícito, é nulo para efeitos da mencionada norma.

Dispõe este artigo:

“Artigo 122.º

(Actos nulos)

1. São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

2. São, designadamente, actos nulos:

a) ...

b)...

c) Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime;

d) ...

e) ...

f)...

g) ...

h)...

i) ...”

O objecto do acto administrativo é a produção de efeitos jurídicos no caso concreto, é o efeito jurídico criado ou declarado.

No caso dos autos, o objecto do despacho de 6 de Julho de 2006 que, homologando parecer da Comissão de Terras, aprovou a troca do direito de propriedade de dois prédios pertencentes a AO e AP, na zona do Largo e Beco do Lilau, pela concessão para arrendamento, de terrenos pertencentes à Região Administrativa Especial de Macau, situados na Penha, não constitui qualquer crime, pelo que, em termos literais, poderia parecer não ter aqui aplicação a alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

Contudo, a doutrina tem feito uma interpretação extensiva da norma, que é

totalmente justificável.

MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS sustentam que:

“A expressão «actos administrativos que impliquem a prática de um crime» tem que ser objecto de interpretação extensiva: não estão em causa apenas as situações em que o acto administrativo em si preenche um tipo penal, mas todas aquelas em que o acto administrativo envolva, na sua preparação ou execução, a prática de um crime.

Exemplos de actos administrativos que implicam a prática de crimes: um acto administrativo de conteúdo difamatório para o seu destinatário; um acto praticado sob extorsão; uma ordem dada por um superior a um subalterno para que exerça violência física injustificada sobre pessoas”.

E MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM escrevem:

“Consideramos abrangidos na parte final desta alínea c) – mesmo se parece estranho o facto do legislador se referir apenas ao «objecto» do acto administrativo – também aqueles que, não sendo crime por esse lado, o são pela sua motivação ou finalidade, quando esta seja relevante para a respectiva prática. Diríamos, portanto, serem nulos não apenas os actos cujo objecto (cujo conteúdo) constitua um crime, mas também aqueles cuja prática envolva a prática de um crime.

Estão nessas circunstâncias, por exemplo, os actos que se fundem em documentos administrativamente falsificados (actas ou convocatórias forjadas, etc) ou os actos que sejam praticados mediante suborno ou por corrupção”.

...”.

經濟房屋是運用公共資源所建造，其目的是為了經濟能力不足的澳門居民可以居者有其屋，安居樂業。

因此，絕對不能容許以不法手段獲得相關的購買資格。

從上可見，被宣告無效的行政行為除了欠缺主要要素外，亦是因不

法行為而產生的無效行為。

*

四.決定

綜上所述，裁決被訴實體的上訴成立，廢止原審判決，維持被訴決定。

*

兩審的訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費分別訂為4UC和8UC。作出適當通知。

*

2022年12月01日

何偉寧

唐曉峰

李宏信

*

米萬英