

**Relatório de inquérito sobre o Despacho do Chefe do Executivo
n.º 57/2024 (sobre os preços de venda das fracções autónomas
da habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da
Zona A dos Novos Aterros)**

Introdução

Desde 2007, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem vindo a impulsionar, de forma acelerada e faseada, a construção e conclusão das “19 mil fracções de habitação pública”. De 2011 a 2016, foram emitidas as licenças de utilização das habitações económicas do Edifício de Alameda da Tranquilidade, do Edifício do Lago, do Edifício Cheng Chong, do Edifício Koi Nga, do Edifício Ip Heng, do Edifício On Son e do Edifício Cheng I. Posteriormente, a construção do Edifício Iat Fai, do Edifício Fai Ieng, do Edifício Cheng Tou e do Edifício Bairro da Ilha Verde foi concluída sucessivamente. O Governo da RAEM fixou, nos termos da lei, os montantes dos limites, máximo e mínimo, do total de rendimento mensal, bem como do limite máximo de património líquido dos candidatos a habitação económica e dos seus agregados familiares (adiante designados por “candidatos a habitação económica”). Além disso, os preços de venda e os rácios bonificados das fracções autónomas das diversas habitações económicas foram fixados e publicados sucessivamente através de despachos do Chefe do Executivo.

Na sequência da publicação, em Novembro de 2019, do anúncio de “Abertura do concurso geral para aquisição de fracções autónomas de habitação económica” relativo à habitação económica localizada nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, foi publicado, em 8 de Abril de 2024, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 que fixou os preços de venda e os rácios bonificados das fracções autónomas da habitação económica destes lotes.

No período compreendido entre 9 e 19 de Abril de 2024, o CCAC recebeu sucessivamente várias queixas relativas aos preços de venda e aos rácios bonificados das fracções autónomas da habitação económica publicados pelo despacho do Chefe do Executivo acima referido. Os assuntos objecto das queixas foram, principalmente, os seguintes:

1. Insatisfação com os preços de venda das habitações económicas fixados pelo despacho do Chefe do Executivo em apreço;
2. Não concordância com a opção do Governo da RAEM de utilizar o limite máximo de rendimento para a habitação social a funcionar como limite mínimo de rendimento para a habitação económica no cálculo dos preços de venda de habitação económica;
3. Dúvida sobre a razoabilidade dos rácios bonificados da habitação económica localizada nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros;
4. Suspeita de injustiça em relação ao momento da publicação dos preços de venda da habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros.

Após uma análise preliminar, verificou-se que o conteúdo das queixas em causa não está relacionado com nenhum procedimento ou acto administrativo concreto, nomeadamente no que respeita à exigência da divulgação, por parte da Administração Pública, dos dados dos respectivos custos tidos em consideração aquando da fixação dos preços de venda de habitação económica, bem como à afirmação de que mais vale a reconstrução de bairros antigos que fazer aterros para a construção de habitação económica, entre outras matérias. Estas queixas não passam de expectativas e sugestões da população no âmbito da acção do Governo, não se encontrando quaisquer factos ilegais ou irregulares relacionados com procedimentos ou actos administrativos, pelo que o CCAC não dispõe de condições basilares para a instauração de um processo de investigação.

Tendo em conta que o objecto das queixas incide, quando muito, meramente

em actos regulamentares ou medidas administrativas da Administração Pública, em cumprimento da competência conferida pela alínea 11) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, determinou-se a instauração de um inquérito, com vista a concluir os trabalhos de análise no âmbito das competências do Comissariado.

Parte I

Factos

1. Para promover a atribuição das “19 mil fracções de habitação pública” aos candidatos que foram classificados anteriormente pelo regime de pontuação e ordenação, desde a entrada em vigor da Lei n.º 10/2011 (Lei da Habitação Económica) (adiante designada por “versão originária da Lei da Habitação Económica”) em 2011, o Instituto de Habitação (IH) tem vindo a divulgar ao público informações referentes aos elementos a ter em consideração na determinação dos preços de venda das fracções, nomeadamente a capacidade aquisitiva dos beneficiários, ou as fórmulas de cálculo para os respectivos encargos de amortizações e os montantes que servem de base de cálculo. De um modo geral, o montante é calculado com base no limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social de um agregado familiar composto por dois elementos ou no limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica de um agregado familiar composto por dois elementos, tal como previsto na legislação vigente na altura da publicação dos preços de venda.
2. Em 30 de Julho de 2012, as autoridades competentes publicaram, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2012, os preços de venda e o rácio bonificado das fracções de tipologia T2 e de T3 do Edifício Ip Heng.
3. No mesmo dia, o IH divulgou também, por meio de uma nota de imprensa, que no que respeita à capacidade aquisitiva dos candidatos, tida em conta na determinação dos preços de venda das fracções autónomas da habitação económica do Edifício Ip Heng, o montante foi calculado com base no limite máximo de rendimento para candidatura a habitação social de um agregado familiar composto por dois elementos tal como previsto na legislação vigente na altura da publicação dos preços de venda. Por outro lado, o rácio

bonificado foi obtido através da avaliação efectuada primeiramente por três empresas profissionais contratadas para a avaliação de propriedades, conjuntamente com uma ponderação global de vários outros factores. Referiu-se também, na nota de imprensa, que iriam ser enviados aos agregados familiares seleccionados ofícios relativos à escolha de fracções.

4. Em 4 de Fevereiro de 2013, nos termos da alínea 3) do artigo 2.º e do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 25/2009 (Atribuição, Arrendamento e Administração de Habitação Social) (adiante designado por antigo “regime jurídico da habitação social”), foi publicado o Despacho do Chefe do Executivo n.º 23/2013 que determinou o limite máximo do total do rendimento mensal dos agregados familiares em situação económica desfavorecida. Foi fixado no despacho que o limite máximo do total do rendimento mensal de um agregado familiar de habitação social composto por dois elementos era de 12.210 patacas.
5. Nos termos do n.º 2 do artigo 16.º da versão originária da Lei da Habitação Económica, o limite mínimo do total de rendimento mensal dos candidatos a habitação económica não pode ser superior ao limite máximo do total de rendimento mensal fixado para os agregados familiares arrendatários de habitação social.
6. Por isso, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 43/2013, publicado em 18 de Março de 2013, fixou o limite mínimo do total de rendimento mensal dos candidatos a habitação económica, sendo o limite mínimo do total do rendimento mensal de um agregado familiar, composto por dois elementos, de 12.210 patacas. Em simultâneo, determinou-se que, para efeitos de cálculo do total do rendimento mensal dos candidatos, não era tido em consideração o apoio monetário ou outro tipo de apoio prestado aos candidatos por particulares, com efeitos a partir de 18 de Março de 2013.
7. No mesmo dia, as autoridades competentes publicaram, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 44/2013, os preços de venda e o rácio

- bonificado das fracções de tipologia T1 do Edifício Ip Heng de Seac Pai Van.
8. Em 20 de Março de 2013, nos termos do artigo 20.º da versão originária da Lei da Habitação Económica, um anúncio relativo à abertura de concurso geral para aquisição de habitação económica foi publicado pelo IH no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 12, II Série, constando do mesmo os requisitos do concurso geral para aquisição das fracções autónomas de habitação económica do Edifício Ip Heng de Seac Pai Van, tendo sido também dadas a conhecer as observações que deveriam merecer a atenção dos candidatos interessados, nomeadamente, no que respeita aos limites máximo e mínimo do total de rendimento mensal e do património líquido dos candidatos, os quais estão sujeitos aos limites fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 43/2013. O prazo para apresentação de candidaturas à respectiva habitação económica decorreu entre 27 de Março de 2013 e 26 de Junho de 2013.
 9. No mesmo dia, ficou concluída a construção do Edifício Ip Heng e foi emitida a respectiva licença de utilização.
 10. O Despacho do Chefe do Executivo n.º 43/2013 acima referido foi revogado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013, publicado em 16 de Dezembro do mesmo ano, tendo este último despacho alterado apenas o limite máximo do total do rendimento mensal e o limite máximo do património líquido dos candidatos a habitação económica, mantendo-se o limite mínimo do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação económica, ou seja, o limite mínimo do total do rendimento mensal dos agregados familiares compostos por dois elementos continuou a manter-se em 12.210 patacas, com efeitos a partir de 17 de Dezembro de 2013.
 11. Em simultâneo, às candidaturas ao concurso geral para aquisição de fracções autónomas de habitação económica, de tipologia T1, cujo anúncio foi publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 12, II Série, de 20 de Março de 2013, continuaram a ser aplicáveis as

disposições do Despacho do Chefe do Executivo n.º 43/2013.

*

12. Para promover os trabalhos relativos à atribuição das fracções de habitação económica aos candidatos que foram classificados anteriormente pelo regime de pontuação e ordenação, no período de 5 de Novembro de 2012 a 16 de Dezembro de 2013, a Administração Pública publicou sucessivamente, através dos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 299/2012, 206/2013, 317/2013 e 387/2013, os preços de venda e os rácios bonificados das habitações económicas do Edifício Cheng I, do Edifício do Bairro da Ilha Verde, do Edifício Fai Ieng, do Edifício Cheng Tou e do Edifício Iat Fai.
13. No mesmo período, o IH divulgou, sucessivamente através de notas de imprensa, que no que respeita à capacidade aquisitiva tida em conta na determinação dos preços de venda das fracções autónomas das habitações económicas do Edifício Cheng I, do Edifício do Bairro da Ilha Verde e do Edifício Fai Ieng, o montante foi calculado com base no limite máximo do rendimento para a candidatura de um agregado familiar de habitação social composto por dois elementos conforme previsto na legislação vigente na altura da publicação dos preços de venda. Por outro lado, os rácios bonificados foram obtidos através da avaliação efectuada primeiramente por três empresas profissionais contratadas para a avaliação de propriedades, conjuntamente com uma ponderação global de vários outros factores. Referiu-se também, nas notas de imprensa, que iriam ser enviados aos agregados familiares seleccionados ofícios relativos à escolha de fracções.
14. Em 18 de Dezembro de 2013, nos termos do artigo 20.º da versão originária da Lei da Habitação Económica, um anúncio relativo à abertura de concurso geral para aquisição de habitação económica foi publicado pelo IH no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 51, II Série, constando do mesmo os requisitos do concurso geral para aquisição das determinadas fracções autónomas de habitação económica do Edifício

Cheng Tou, do Edifício Cheng I, do Edifício do Bairro da Ilha Verde, do Edifício Fai Ieng e do Edifício Iat Fai, tendo sido também dadas a conhecer as observações que deveriam merecer a atenção dos candidatos interessados, nomeadamente, no que respeita aos limites máximo e mínimo do total de rendimento mensal e do património líquido dos candidatos, os quais estão sujeitos aos limites fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013. O prazo para apresentação de candidaturas à respectiva habitação económica decorreu entre 18 de Dezembro de 2013 e 17 de Março de 2014.

15. Em 26 de Dezembro de 2013, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 415/2013, publicado nos termos do antigo “regime jurídico da habitação social”, alterou o montante do limite máximo do total de rendimento mensal dos candidatos ao concurso geral de habitação social, aumentando o limite máximo do total do rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos para 13.210 patacas.
16. O Despacho do Chefe do Executivo n.º 125/2014, publicado em 3 de Junho de 2014, actualizou, nos termos do artigo 16.º da versão originária da Lei da Habitação Económica, o limite mínimo do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação económica, aumentando o limite mínimo do total de rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos para 13.210 patacas, com efeitos a partir de 4 de Junho de 2014.
17. Em 14 de Junho de 2016, 4 de Dezembro de 2017, 3 e 8 de Outubro de 2018 e 5 de Julho de 2019, ficou concluída a construção do Edifício Cheng I, do Edifício Iat Fai, do Edifício Fai Ieng, do Edifício Cheng Tou e do Edifício do Bairro da Ilha Verde, respectivamente, tendo sido emitidas também as respectivas licenças de utilização.

*

18. Em 30 de Junho de 2014, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 167/2014, publicado nos termos do antigo “regime jurídico da habitação social”, alterou o montante do limite máximo do total do rendimento mensal dos

candidatos ao concurso geral de habitação social, aumentando o limite máximo do total do rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos para 13.860 patacas.

19. Desde então até ao ano de 2019, o montante do limite máximo do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação social foi aumentado várias vezes. O limite máximo do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação social foi actualizado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 368/2017 publicado em 2017, segundo o qual o limite máximo do total do rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos era de 17.360 patacas.
20. No mesmo período, o limite do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação económica não sofreu nenhuma actualização, tendo o limite mínimo do total do rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos sido mantido no valor de 13.210 patacas fixado em 2014.

*

21. Só em 26 de Agosto de 2019, nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 138/2019 publicado em conformidade com o antigo “regime jurídico da habitação social” é que foi revisto o montante do limite máximo do total de rendimento mensal dos candidatos ao concurso geral de habitação social, tendo aumentado a partir de então o limite máximo do total de rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos para 17.680 patacas.
22. No Despacho do Chefe do Executivo n.º 169/2019 publicado em 5 de Novembro do mesmo ano, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 10/2011 (vulgarmente conhecida por “antiga Lei da Habitação Económica”), alterada pela Lei n.º 11/2015, foi revisto o limite mínimo do total de rendimento mensal dos candidatos a habitação económica, sendo que o limite mínimo do total de rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos aumentou para 17.680 patacas, com efeitos a

partir de 6 de Novembro de 2019.

23. Ao mesmo tempo, foi revogado o Despacho do Chefe do Executivo n.º 125/2014, prevendo-se que o disposto no Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013 continuou a ser aplicável aos candidatos ao concurso geral para aquisição de habitação económica, cujo anúncio foi publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 51, II Série, de 18 de Dezembro de 2013.
24. Em 27 de Novembro de 2019, nos termos do artigo 20.º da antiga Lei da Habitação Económica, o IH publicou o anúncio relativo à “Abertura de concurso geral para aquisição de fracções autónomas de habitação económica”, no qual foi posta a concurso geral a aquisição das fracções autónomas da habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros e foram dadas a conhecer as observações que deviam merecer a atenção dos candidatos interessados, nomeadamente, o facto de o total de rendimento mensal e o património líquido dos candidatos estarem sujeitos aos limites fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 169/2019. O prazo para apresentação de candidaturas à respectiva habitação económica decorreu entre 27 de Novembro de 2019 e 26 de Março de 2020.

*

25. No Despacho do Chefe do Executivo n.º 162/2020 publicado em 17 de Agosto de 2020, foi revisto o montante do limite máximo do total de rendimento mensal de candidatos ao concurso geral de habitação social, sendo que o limite máximo do total de rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos aumentou para 19.270 patacas, com efeitos a partir de 20 de Agosto de 2020, no sentido de se articular com a Lei n.º 17/2019 (Regime jurídico da habitação social).
26. No Despacho do Chefe do Executivo n.º 97/2021 publicado em 12 de Julho de 2021, foi ajustado por sua vez o montante do limite mínimo do total de rendimento mensal dos candidatos a habitação económica, à luz do artigo

- 16.º da Lei n.º 10/2011 (doravante designada pela nova Lei da Habitação Económica), alterada pelas Leis n.ºs 11/2015 e 13/2020, sendo que o limite mínimo do total de rendimento mensal de um agregado familiar composto por dois elementos aumentou para 19.270 patacas, com efeitos a partir de 13 de Julho de 2021.
27. Ao mesmo tempo, foi revogado o Despacho do Chefe do Executivo n.º 169/2019, prevendo-se que o disposto nos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 386/2013 e 169/2019 continuou a ser aplicável, respectivamente, aos candidatos, e elementos dos seus agregados familiares, aos concursos gerais para aquisição de habitação económica, cujos anúncios foram publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.ºs 51 e 48, II Série, de 18 de Dezembro de 2013 e 27 de Novembro de 2019.
28. Em 14 de Julho de 2021, nos termos do artigo 20.º da nova Lei da Habitação Económica, o anúncio da “Abertura de concurso de habitação económica” foi publicado pelo IH no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 28, II Série, constando do mesmo os requisitos do concurso geral para aquisição das fracções autónomas de habitação económica dos Lotes A1, A2, A3, A4 e A12 da Zona A dos Novos Aterros, tendo sido também dadas a conhecer as observações que deveriam merecer a atenção dos candidatos interessados, nomeadamente, no que respeita aos limites máximo e mínimo do total de rendimento mensal e ao património líquido dos candidatos, os quais estão sujeitos aos limites fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 97/2021. O prazo para apresentação de candidaturas à respectiva habitação económica decorreu entre 14 de Julho de 2021 e 12 de Novembro de 2021.
29. Em 31 de Janeiro de 2024, o Governo da RAEM publicou uma nota de imprensa na qual indicou que o preço médio por pé quadrado das fracções autónomas da habitação económica dos lotes acima referidos é de 2.430 patacas, calculado com base na área bruta de construção e de acordo com os

critérios de cálculo de preços de venda das fracções da nova Lei da Habitação Económica.

*

30. O Despacho do Chefe do Executivo n.º 97/2021 acima referido foi revogado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 151/2023, publicado em 18 de Setembro de 2023, tendo este último despacho alterado apenas o limite máximo do total do rendimento mensal e o limite máximo do património líquido dos candidatos a habitação económica, mantendo-se o limite mínimo do total do rendimento mensal dos candidatos à habitação económica, ou seja, o limite mínimo do total do rendimento mensal dos agregados familiares compostos por dois elementos continuou a manter-se em 19.270 patacas, com efeitos a partir de 19 de Setembro de 2023.
31. Ao mesmo tempo, prevê-se ali também que o disposto nos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 386/2013, 169/2019 e 97/2021 continuou a ser aplicável, respectivamente, aos candidatos, e elementos dos seus agregados familiares, aos concursos para aquisição de habitação económica, cujos anúncios foram publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.ºs 51, 48 e 28, II Série, de 18 de Dezembro de 2013, 27 de Novembro de 2019 e 14 de Julho de 2021.
32. Na nota de imprensa publicada pelo IH em 27 de Setembro de 2023, lê-se: *“Nos termos da “Lei da habitação económica”, o limite mínimo do total de rendimento mensal do candidato e dos elementos do seu agregado familiar não pode ser superior ao limite máximo do total de rendimento mensal fixado para o arrendamento de habitação social, visto que o limite máximo do total do rendimento mensal da habitação social não foi actualizado, o limite mínimo dos rendimentos da habitação económica manteve o valor de 2021.”*
33. Em 31 de Janeiro de 2024, o IH publicou uma nota de imprensa relativa ao *“Preço de venda das fracções do concurso de habitação económica de 2019”*,

na qual se referia que continuou a ser aplicada a prática prevista na antiga Lei da Habitação Económica à situação das fracções dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, ou seja, o preço médio por metro quadrado para os referidos lotes é de cerca de 35.600 patacas (cerca de 3.300 patacas por pé quadrado), calculado com base na área útil, variando entre 60% e 70% o rácio bonificado.

34. Em 8 de Abril do mesmo ano, nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 publicado em conformidade com os artigos 32.º e 62.º da antiga Lei da Habitação Económica, foram fixados os valores mínimos e máximos dos preços de venda das fracções autónomas da habitação económica, construída nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, sendo os rácios bonificados de 64,4%, 64,5% e 64,4%, respectivamente.
35. No mesmo dia, relativamente à “Publicação dos preços de venda das fracções de habitação económica localizadas nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros”, o IH esclareceu, por diversas formas (divulgação de notas de imprensa, exemplos, fórmulas e infografias, etc.) o público sobre a forma concreta de cálculo dos preços de venda e dos rácios bonificados de habitação económica: *“O cálculo concreto é efectuado de acordo com a amortização mensal estimada com base em 30% do actual limite mínimo do total de rendimento mensal (19.270 patacas) de um agregado familiar de 2 elementos do candidato à habitação económica, um prazo de amortização de 20 anos, uma taxa de juros do empréstimo de 3,5% e uma percentagem do valor do empréstimo bancário de 70%, sendo, assim, calculado em 1.423.991 patacas o valor suportável para aquisição de uma habitação. Tendo o cálculo por base uma fracção com uma área útil de 40 metros quadrados, o preço da área útil por pé quadrado é de cerca de 3 300 patacas.”*; a fórmula do rácio bonificado é a seguinte: *“[(Valor de mercado da fracção - Preço de venda da fracção) / Valor de mercado da fracção] x 100%. Com base na avaliação dos projectos de venda das habitações*

efectuada por 3 empresas profissionais contratadas para a avaliação de propriedades, o IH avalia, de forma geral, valor de mercado da fracção”.

Parte II

Regime jurídico relativo à habitação económica

1. Nos termos do Decreto-Lei n.º 124/84/M de 29 de Dezembro (Contratos de Desenvolvimento para a Construção de Habitação), o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 13/93/M, o então Governo de Macau, sob administração portuguesa, lançou o projecto de “Contratos de desenvolvimento para a habitação”, tendo como objectivo conceder terrenos aos promotores para a construção de habitação, sendo que, após concluída a construção, uma quantidade determinada de fracções era entregue ao Governo e as restantes fracções eram vendidas a preços supervisionados pelo Governo.
2. Antes da entrada em vigor da versão originária da Lei da Habitação Económica de 1 de Outubro de 2011, dos diplomas legais relacionados com a habitação económica destacavam-se, naquela altura, principalmente, a Lei n.º 13/80/M, que regulava a política de habitação económica, o Decreto-Lei n.º 13/93/M, que regulava o regime de construção e de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação, e o Decreto-Lei n.º 41/95/M, que regulava a administração do condomínio dos edifícios construídos em regime de contrato de desenvolvimento para a habitação.
3. Em 2015, o Governo da RAEM promoveu a revisão parcial da versão originária da Lei da Habitação Económica, a qual passou a ser a antiga Lei da Habitação Económica, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 11/2015, no sentido de implementar a regra que determina que “primeiro a apreciação preliminar, em seguida o sorteio informático e por fim a apreciação substancial”, acelerando assim o processo de atribuição.
4. Nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 11/2015, no que diz respeito às disposições

transitórias, a antiga Lei da Habitação Económica aplica-se à abertura de concurso geral para aquisição de habitação económica anunciada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 51, II Série, de 18 de Dezembro de 2013. Segundo o referido artigo, considera-se preenchido o disposto no artigo 21.º da antiga Lei da Habitação Económica, respeitante à apresentação de candidaturas, bem como deferida a apreciação preliminar prevista no artigo 22.º sendo admitida a candidatura, quando os candidatos tenham apresentado ao IH o boletim de candidatura ao respectivo concurso geral para aquisição de habitação económica, devidamente preenchido e assinado, conjuntamente com os documentos exigidos para a candidatura constantes do anúncio de abertura do concurso público, desde que as informações prestadas até à data de apresentação da candidatura revelem que os mesmos cumprem o disposto no n.º 2 do artigo 14.º da antiga Lei da Habitação Económica, e que os valores dos rendimentos e do património declarados pelos candidatos correspondam aos limites de rendimento e de património estabelecidos pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013.

5. Nos termos do artigo 25.º da antiga Lei da Habitação Económica, a lista com a ordenação dos candidatos mantém-se válida até à venda de todas as fracções postas a concurso.
6. Em 2017, o Governo da RAEM voltou a iniciar o procedimento de revisão da antiga Lei da Habitação Económica, a qual passou, em 2020, a ser a nova Lei da Habitação Económica, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2020. A nova Lei da Habitação Económica determinou que a habitação económica tem sempre de manter a mesma natureza, não é um produto de investimento, tendo sido republicada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 200/2020.
7. Nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, no que diz respeito às disposições transitórias, particularmente nos termos do n.º 2, prevê-se que a nova Lei da Habitação Económica não é aplicável aos concursos de habitação económica abertos anteriormente, aplicando-se o disposto na antiga Lei da Habitação

Económica às respectivas candidaturas e aos posteriores tratamentos, designadamente no que respeita à selecção de adquirentes, à venda das fracções, aos ónus de inalienabilidade e venda de fracções, às isenções fiscais e a outros benefícios, bem como ao respectivo regime sancionatório.

8. No presente caso, os preços de venda da habitação económica e os rácios bonificados em causa, que foram fixados pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024, dizem respeito à candidatura no âmbito do concurso publicado em 2019 respeitante à aquisição das fracções autónomas da habitação económica nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, por isso, deve ser aplicável aos mesmos a antiga Lei da Habitação Económica.

Parte III

Análise de problemas

I. Quanto ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024

1. O conteúdo das queixas diz respeito à insatisfação com a fixação do preço médio por pé quadrado da área útil das fracções autónomas da habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, no âmbito do concurso realizado em 2019, em cerca de 3.300 patacas, considerando-se que o referido preço aumentou mais de 70% em comparação com o preço do último concurso para aquisição de habitação económica, ultrapassando já a capacidade de muitos candidatos para suportar os respectivos encargos, por isso, levanta-se a suspeita de que o preço fixado viole a intenção legislativa da Lei da Habitação Económica.
2. Em primeiro lugar, é de salientar que o Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024, publicado em 8 de Abril de 2024, tem a seguinte redacção: “(...) nos termos dos artigos 32.º e 62.º da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica), alterada pela Lei n.º 11/2015, o Chefe do Executivo manda (...)”.
3. Obviamente, a fixação dos preços de venda da habitação económica pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 baseia-se na antiga Lei da Habitação Económica, pelo que a Administração Pública calculou, de acordo com os princípios e critérios previstos no artigo 32.º da antiga Lei da Habitação Económica, os preços de venda das diversas tipologias das fracções autónomas da habitação económica constantes do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024.
4. Pelo exposto, em relação ao conteúdo do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024, não se verificou a existência de quaisquer dúvidas quanto à aplicação da lei.

*

5. É de salientar que, apesar de estar previsto no anúncio relativo ao concurso geral para aquisição das fracções autónomas da habitação económica localizadas nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, publicado pelo IH no dia 27 de Novembro de 2019, o rendimento mensal total e o património líquido dos candidatos devem corresponder aos limites fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 169/2019 (nomeadamente, o limite mínimo do rendimento mensal total do candidato com um agregado familiar de dois elementos era de 17.680 patacas); no entanto, esta regra só se refere à aplicação dos requisitos de apreciação e aprovação da candidatura concreta que se encontram previstos no n.º 2 do artigo 14.º, e nos artigos 16.º e 17.º da antiga Lei da Habitação Económica, não tendo nada a ver com a fixação dos preços da habitação económica no âmbito jurídico, estando esta última estipulada no artigo 32.º da mesma Lei.
6. Em relação aos preços de venda da habitação económica, no ponto 4.5.2 do Parecer n.º 3/IV/2011 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, relativo à Lei n.º 10/2011, referia-se que o legislador teve em conta, na altura, nomeadamente, a capacidade aquisitiva dos beneficiários da habitação económica, a localização dos edifícios, o ano de construção dos edifícios, a orientação e localização das fracções na estrutura global do edifício, e a área e tipologia das fracções como princípios e critérios para a fixação de preços de venda, uma vez que os lotes utilizados para construção de habitação económica tinham diferentes localizações, os custos podiam registar grandes diferenças. Desta situação podia resultar a possibilidade dos preços se situarem em níveis superiores aos da capacidade de suporte de encargos dos candidatos. Além disso, se o preço for definido de acordo com os diferentes projectos pode levar ao aparecimento de situações de injustiça: *“Após uma reflexão aprofundada, foi decidido que os preços de habitação económica não vão ter como critério os custos de construção, mas sim a capacidade dos adquirentes para suportar os encargos com a aquisição da habitação”*.

7. No referido parecer da Assembleia Legislativa consta ainda: “(...) *indexar-se-á a capacidade aquisitiva à capacidade para suportar os encargos com a habitação. (...) não só para a população necessitada poder candidatar-se à compra, mas sobretudo para poder efectivamente suportar os custos com a compra da habitação. Relativamente à confirmação da capacidade para suportar os encargos, o Governo levará em consideração como base de cálculo os factores de área da habitação, o nível de rendimento, o montante pago para a primeira entrada, o montante de prestação mensal, bem como a taxa de juros*”.
8. Os preceitos legais acima referidos mantiveram-se durante o processo de revisão da lei em 2015, sem quaisquer alterações.
9. Daí se constata que em relação à intenção legislativa subjacente à “capacidade aquisitiva dos possíveis beneficiários deste tipo de habitação”, prevista no n.º 2 do artigo 32.º da versão originária da Lei da Habitação Económica e da antiga Lei da Habitação Económica, o mais importante é o facto de o Governo ter de garantir que os interessados, depois de adquirirem uma habitação económica, tenham capacidade para suportar os encargos relativos às amortizações, de forma suficiente e contínua, e não apenas de assegurar que os cidadãos possam adquirir uma habitação económica.
10. O legislador considerou que a fixação de preços de venda da habitação económica deve estar relacionada com os limites de rendimento e de património dos candidatos, pelo que, na fixação de preços de venda da habitação económica, a Administração Pública tem utilizado frequentemente o montante do limite mínimo, previsto legalmente, do rendimento total dos candidatos a habitação económica na altura da publicação dos preços de venda, como base de um dos parâmetros do cálculo. É de salientar que esta opção da Administração Pública não foi tomadada por estar em causa um acto juridicamente vinculado.
11. No decurso da revisão da antiga Lei da Habitação Económica em 2020, a

nota de rodapé do ponto 5.3 do Parecer n.º 3/VI/2020 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa demonstra que a Administração Pública apresentou os critérios da capacidade aquisitiva como sendo um dos factores nucleares a considerar na fixação do preço de venda das fracções autónomas da habitação económica: *“Na prática, o preço de venda das fracções de habitação económica foi fixado de acordo com os rendimentos dos candidatos à habitação económica, tendo por base 70% do crédito hipotecário, 20 anos de prestações bancárias, 2,375% de juros e o peso de 30% das prestações bancárias nas receitas da família”*.

12. Olhando para as práticas anteriores, no momento anterior e posterior da publicação dos preços de venda das fracções autónomas da habitação económica, o IH publicava, pelo menos através de nota de imprensa, as fórmulas de cálculo dos preços de venda e os respectivos valores de base ponderados.
13. No presente caso concreto, o IH prestou, em 8 de Abril de 2024, no que respeita aos preços de venda das fracções autónomas da habitação económica localizadas nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros, esclarecimentos ao público sobre os critérios da capacidade aquisitiva dos beneficiários prevista no n.º 2 do artigo 32.º da antiga Lei da Habitação Económica, sendo o cálculo concreto efectuado *“de acordo com a amortização mensal estimada com base em 30% do actual limite mínimo do rendimento mensal (19.270 patacas) de um agregado familiar de 2 elementos candidato à habitação económica, um prazo de amortização de 20 anos, uma taxa de juros do empréstimo de 3,5% e uma percentagem do valor do empréstimo bancário de 70%, sendo, assim, calculado em 1.423.991 patacas o valor suportável para aquisição de uma habitação. Tendo o cálculo por base uma fracção com uma área útil de 40 metros quadrados, o preço da área útil por pé quadrado é de cerca de 3.300 patacas”*.

14. Na altura da publicação do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 e das informações acima referidas relativas aos preços de venda das fracções autónomas da habitação económica e à respectiva fórmula de cálculo, encontrava-se em vigor o Despacho do Chefe do Executivo n.º 151/2023, que fixava que o limite mínimo do rendimento mensal total do candidato à habitação económica com um agregado familiar de dois elementos era, de facto, de 19.270 patacas.
15. Por isso, quanto à aplicação da fórmula de cálculo nos termos da lei, também não se verificou que o Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 tenha violado o disposto no artigo 32.º da antiga Lei da Habitação Económica, nem violado a sua intenção legislativa inicial, também não se pôde concluir que tenha havido grave desvio das práticas anteriores.
16. Desde que estejam em conformidade com os critérios relativos ao preço de venda previstos no artigo 32.º da antiga Lei da Habitação Económica, a Administração Pública, ao ponderar a base de cálculo de determinados critérios, considera que a sua decisão sobre o ano concreto, em que o montante do limite mínimo de rendimento deve ser utilizado para o cálculo, pertence à sua margem de discricionariedade, não existindo na lei normas imperativas sobre esta matéria.

*

II. Quanto ao problema relativo à adopção, pelo Governo da RAEM, do limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social como o limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica, no âmbito do cálculo dos preços de venda

1. Nas queixas recebidas, referia-se que nos termos da lei, o limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica não pode ser superior ao limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social, mas tal não significa que não pode ser igual ou inferior a esse limite, considerando-se que existiam problemas quando o Governo da RAEM optou

por adoptar o limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social como o limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica para o cálculo dos preços de venda, o que fez com que os candidatos a habitação económica tivessem de pagar um preço mais elevado.

2. As expressões constantes do artigo 16.º da antiga Lei da Habitação Económica e as constantes do artigo 16.º da nova Lei da Habitação Económica são ligeiramente diferentes, mas ambos os artigos referem também que a fixação dos limites mínimo e máximo de rendimento mensal total dos candidatos a habitação económica são actos regulamentares da Administração Pública, e que o limite mínimo não pode ser superior ao limite máximo para o arrendamento de habitação social, referindo ainda que, na fixação do limite máximo devem ter-se em consideração as despesas habitacionais, as despesas não habitacionais e as poupanças.
3. Como se refere no ponto 2 do Parecer n.º 3/VI/2020 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa: *“(...) nos termos do n.º 2 do artigo 16.º, o limite mínimo do rendimento mensal do candidato e dos elementos do agregado familiar é fixado por despacho do Chefe do Executivo e ‘não pode ser superior’ ao limite máximo do total de rendimento mensal fixado para o arrendamento de habitação social. ‘Não pode ser superior’ significa que pode ser igual ou inferior ao limite máximo de rendimento para a habitação social. Isto já abrange a possibilidade de levantar o rigor dos critérios para efeitos de candidatura. Na prática do passado, o limite mínimo de rendimento para candidatura à habitação económica fixado pelo Chefe do Executivo e o limite máximo de rendimento para candidatura à habitação social são sempre ‘imediatamente’ seguidos (o limite mínimo de rendimento para candidatura a habitação económica é igual ao limite máximo de rendimento para candidatura a habitação social). No entanto, não se exclui a possibilidade de o limite mínimo de rendimento fixado pelo Chefe do Executivo para a candidatura à habitação económica ser inferior ao limite*

máximo de rendimento para a candidatura à habitação social, uma vez que a expressão ‘não pode ser superior’, constante da proposta de lei, já compreende implicitamente o significado de ‘ser inferior’”.

4. Daí se conclui que, aquando da fixação do limite mínimo de rendimento mensal dos candidatos a habitação económica por parte da Administração Pública, o legislador não proíbe a sua fixação em montante inferior ao limite máximo de rendimento mensal dos agregados familiares arrendatários de habitação social.
5. No entanto, à luz do Parecer n.º 3/IV/2011 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, relativo à Lei n.º 10/2011, é de sublinhar que a habitação pública de Macau é composta por duas partes principais, a habitação social e a habitação económica. A habitação social é destinada ao arrendamento a famílias carenciadas que não têm capacidade económica para sustentar as rendas no mercado imobiliário, enquanto a habitação económica é destinada à venda aos agregados familiares que têm uma determinada capacidade económica mas que não conseguem adquirir as habitações no mercado privado.
6. No ponto 4.5.2 do parecer acima referido confirma-se que a construção de habitação económica pelo Governo tem como objectivo apoiar os residentes de Macau com determinados níveis de rendimento e património na resolução dos problemas relacionados com a habitação, *“promover o desenvolvimento da oferta de habitação mais adequada às reais necessidades e à capacidade aquisitiva dos residentes da RAEM”*. A fixação dos limites de rendimento e património na versão originária da Lei da Habitação Económica é uma das alterações mais relevantes introduzidas na lei na vertente de requisitos para a aquisição da habitação económica, determinando directamente o âmbito dos beneficiários de habitação económica.
7. O princípio da complementaridade consagrado no artigo 3.º da versão originária da Lei da Habitação Económica concretizou o objectivo da fixação

dos referidos limites, articulando as políticas de habitação económica, habitação social e do mercado privado, assim, as pessoas com rendimento inferior ao limite mínimo podem ter acesso a uma habitação social; as pessoas com determinada capacidade económica e que preenchem os requisitos de limites mínimo e máximo de rendimento e de limite máximo de património podem adquirir uma habitação económica; e as pessoas com rendimento superior ao limite máximo podem adquirir uma habitação no mercado privado.

8. Os princípios consagrados na referida lei foram mantidos nas duas seguintes alterações à mesma, sem quaisquer alterações.
9. Assim, a partir da publicação, em Março de 2013, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 43/2013 – o primeiro despacho que fixa os limites mínimo e máximo do rendimento mensal total dos candidatos para aquisição de fracções autónomas de habitação económica –, a Administração Pública adoptou, em termos gerais, um dos requisitos para a apreciação e aprovação das candidaturas a habitação social – montante do limite máximo de rendimento –, para funcionar como um dos requisitos para a apreciação e aprovação das candidaturas a habitação económica – o montante do limite mínimo de rendimento –, estabelecendo assim uma coerência entre o limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica e o limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social.
10. No entanto, não é difícil verificar que, entre 2014 e 2019, o limite máximo de rendimento mensal total dos candidatos à habitação social com um agregado familiar de dois elementos aumentou de 13.860 patacas, fixado no Despacho do Chefe do Executivo n.º 167/2014, para 17.360 patacas, fixado no Despacho do Chefe do Executivo n.º 368/2017 publicado em 2017.
11. Durante o mesmo período, o limite do total do rendimento mensal dos candidatos a habitação económica não sofreu qualquer ajustamento, mantendo-se o limite mínimo do total de rendimento mensal do agregado

familiar composto por dois elementos, fixado no Despacho do Chefe do Executivo n.º 125/2014 publicado em 2014, no montante de 13.210 patacas.

12. Só aquando da alteração, em 2019, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 138/2019, do limite máximo do total do rendimento mensal do agregado familiar de habitação social composto por dois elementos, para 17.680 patacas, é que se procedeu, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 169/2019, ao ajustamento do limite mínimo do total de rendimento mensal do agregado familiar de habitação económica composto por dois elementos para o mesmo montante.
13. Por isso, não existem razões que justifiquem qualquer preocupação com o conteúdo desta parte da queixa.
14. É óbvio que, de acordo com o conteúdo das queixas, parece existir uma confusão entre os pré-requisitos para a apreciação e aprovação de candidaturas previstos no artigo 16.º da Lei da Habitação Económica e os critérios de preços de venda das fracções autónomas de habitação económica previstas no artigo 32.º da mesma Lei. Como acima referido, não existe uma relação obrigatória de indexação no âmbito jurídico entre essas duas realidades, mas sim o exercício de um poder discricionário, no âmbito da implementação de políticas, por parte da Administração Pública, aquando da aplicação da disposição legal referente aos critérios para determinação dos preços de venda e da ponderação do critério da capacidade aquisitiva dos beneficiários. Para o efeito, foi utilizado, de um modo geral e como sendo um dos parâmetros de referência para o cálculo concreto, o montante do limite máximo do total de rendimento mensal de um agregado familiar de habitação social composto por dois elementos, ou o montante do limite mínimo do total de rendimento mensal de um agregado familiar de habitação económica composto por dois elementos, vigentes na altura da publicação dos preços de venda.

*

III. Rácios bonificados da habitação económica localizada nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros

1. As queixas referem que, actualmente face ao aumento significativo dos preços de venda de habitação económica e à queda do índice de valor dos edifícios da mesma época, os rácios bonificados fixados no Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024 são, respectivamente, de 64,4%, 64,5% e 64,4% (consoante os lotes), o que os torna mais elevados do que os fixados anteriormente, questionando, por isso, a razoabilidade dessas percentagens.
2. De acordo com o artigo 40.º da antiga Lei da Habitação Económica, decorrido o prazo do ónus de inalienabilidade, a fracção autónoma de habitação económica pode ser vendida. Para o efeito, é necessário proceder ao pagamento de uma compensação (C) ao IH, que é calculada através da seguinte fórmula: [Compensação (C) = Valor da fracção determinado pela avaliação fiscal da DSF no momento do pagamento da compensação (Vf) x Rácio bonificado (Rb)]. E o Rácio bonificado (Rb), por sua vez, é calculado através da seguinte fórmula: Rácio bonificado (Rb) = [(Valor de mercado da fracção, avaliado pelo IH no início da venda das fracções (Vmf) - Preço de compra da fracção (Pc)) / Valor de mercado da fracção, avaliado pelo IH no início da venda das fracções (Vmf)] x 100%.
3. É consabido que, a opção a tomar em relação ao valor da fracção determinado pela avaliação fiscal da DSF no momento do pagamento da compensação (Vf) e ao valor de mercado da fracção, avaliado pelo IH no início da venda das fracções (Vmf) não está sujeita à determinação obrigatória da lei, mas trata-se sim de um mero poder de livre apreciação da Administração Pública.
4. Tal como foi referido no ponto 4.5.6 do Parecer n.º 3/IV/2011 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa no que diz respeito ao rácio bonificado: *“em virtude de os adquirentes terem obtido a bonificação atribuída pelo Governo com a aquisição da habitação económica para resolver os problemas habitacionais, para evitar que os adquirentes usem as*

habitações económicas para obtenção de lucros (...)” ; “a exigência de uma compensação aquando da alienação de uma fracção de habitação económica, que é uma proporção da diferença entre o preço inicial e o de venda, vai ser destinado à construção de mais habitação económica, tratando-se de um método que visa a utilização eficaz dos recursos.”

5. Nestes termos, o rácio bonificado, na realidade, tem por base uma ponderação equilibrada, efectuada pela Administração Pública, no âmbito do uso racional dos recursos públicos, e não uma consideração exclusiva dos interesses dos candidatos a habitação económica.
6. De facto, o rácio bonificado só se aplica aos adquirentes de habitação económica que alterem a finalidade de habitação própria e que procedam à revenda da mesma para efeitos de cálculo da compensação.
7. O IH publicou, em 8 de Abril de 2024, uma nota de imprensa na qual indicava claramente que a fórmula do rácio bonificado de habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros é $[(\text{preço de mercado da fracção} - \text{preço de venda da fracção}) / \text{preço de mercado da fracção}] \times 100\%$. Além disso, o preço de mercado da fracção é calculado através da avaliação efectuada primeiramente por três empresas profissionais contratadas para a avaliação de propriedades, e, de seguida, da definição pelo IH após a sua ponderação global.
8. É de referir que, ao longo do tempo, o rácio bonificado das fracções autónomas de habitação económica foi sempre obtido através da avaliação efectuada por três empresas profissionais contratadas para a avaliação de propriedades e da ponderação global de vários factores em conjunto, o que implica a existência de uma determinada objectividade.
9. Por isso, a alegação relativa à violação, por parte da Administração Pública, das correspondentes disposições legais, nomeadamente do disposto no artigo 40.º da antiga Lei da Habitação Económica, não tem razão de ser, não sendo também de duvidar da razoabilidade dos meios de avaliação relativamente

objectivos utilizados pela Administração Pública, no momento do exercício do poder discricionário.

*

IV. Momento de publicação dos preços de venda de habitação económica localizada nos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros

1. Nas queixas, foi manifestada a insatisfação com o facto de a Administração Pública não ter divulgado os preços de venda da habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros aquando da abertura do concurso para a sua aquisição em 2019, o que levou a que, em 2024, aquando da publicação dos preços de venda através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024, ter-se tido como base de cálculo o limite mínimo do total de rendimento mensal do agregado familiar composto por dois elementos actualizado, que é de 19.270 patacas, em vez do limite mínimo do total de rendimento mensal do agregado familiar de habitação económica composto por dois elementos, de 2019, que era de 17.680 patacas, duvidando-se assim da sua justiça.
2. Os factos demonstram que, desde a entrada em vigor da versão originária da Lei da Habitação Económica, a Administração Pública tem divulgado sempre a forma de cálculo e as bases de consideração dos preços de venda e do rácio bonificado de habitação económica, incluindo no que respeita à habitação económica dos Lotes B4, B9 e B10 da Zona A dos Novos Aterros.
3. De facto, quer na nova quer na antiga Lei da Habitação Económica, o artigo 20.º prevê que, logo que seja determinada a localização, quantidade e tipologia das fracções postas a concurso, pode ser aberto o concurso e publicitado o anúncio sobre a abertura do concurso.
4. Quanto à fixação do preço de venda das fracções autónomas de habitação económica e à data da sua publicação, a lei não procedeu a uma regulamentação expressa. No entanto, quer na nova quer na antiga Lei da Habitação Económica, de acordo com os respectivos artigos 31.º a 36.º, o

contrato-promessa de compra e venda, o termo de autorização e outros documentos legais importantes devem conter o preço de venda da fracção. Mais, o contrato-promessa de compra e venda da fracção é celebrado apenas após a conclusão das obras de fundação, e se existirem caves ou pódios, o contrato-promessa de compra e venda da fracção é celebrado apenas no momento em que se verifique a conclusão das obras estruturais dessas mesmas caves ou pódios.

5. Por outras palavras, a Administração Pública deve fixar e divulgar os preços de venda das fracções autónomas de habitação económica no período decorrido entre a conclusão das obras de fundação e antes da celebração dos referidos documentos legais com os candidatos.
6. Nestes termos, não existe nenhuma disposição legal que determine a ordem entre a fixação e publicação do preço de venda de habitação económica e a publicitação do anúncio sobre a abertura do concurso de habitação económica. Desde que não desrespeite o conteúdo que deva constar nos documentos legais importantes previstos na lei acima referida, tais como o contrato-promessa de compra e venda, o termo de autorização, etc., a determinação do momento adequado para exercer tais acções administrativas pertence ao âmbito do poder discricionário da Administração Pública.
7. Por outro lado, de acordo com os factos apurados na investigação, apesar de a Administração Pública, dentro do prazo de 6 meses a 1 ano, a contar a partir do momento de ajustamento, através de despacho do Chefe do Executivo, do limite máximo de rendimento para a candidatura a habitação social e o limite mínimo de rendimento para a candidatura a habitação económica, proceder normalmente à publicação do anúncio de abertura de novo concurso geral para aquisição de habitação económica, ainda assim, para salvaguardar os direitos e interesses dos candidatos a habitação económica, é frequente proceder, especialmente, à definição dos requisitos de apreciação e aprovação dos pedidos referentes à candidatura do período ou períodos anteriores –

despacho do Chefe do Executivo que fixa os limites máximo e mínimo do total do rendimento mensal e os valores de património líquido, sendo que, muitas vezes, não está em causa o último despacho do Chefe do Executivo que actualizou os referidos limites máximo e mínimo.

8. Pelo exposto, no que respeita aos requisitos de apreciação e aprovação dos pedidos, a Administração Pública adopta frequentemente o critério relativo ao limite mínimo de rendimento mais favorável aos candidatos a habitação económica.
9. De facto, no passado, quando a Administração Pública publicava todos os preços de venda das fracções autónomas da habitação económica, o cálculo da capacidade aquisitiva dos candidatos foi feito com base nos limites máximo e mínimo do rendimento mensal total, bem como no limite máximo de património líquido dos candidatos a habitação económica, vigentes na altura da publicação dos preços de venda, sendo que o cálculo nunca teve como base o limite mínimo do rendimento no âmbito da candidatura à habitação económica vigente durante o período de candidatura ou antes desse período.
10. No entanto, é de salientar que, aquando da avaliação do preço de venda da habitação económica, a Administração Pública deve ponderar, mas não se limitar a considerar, a capacidade aquisitiva dos candidatos, visto que, deve-se ter ainda em consideração vários factores, tais como a área de habitação, o nível de rendimento, a percentagem de entrada inicial, o valor de prestação mensal e a taxa de juro. No que diz respeito ao ano em que os valores devem ser utilizados ou ao conjunto de parâmetros a serem adoptados, no processo de ponderação, como base de cálculo, e quanto ao momento da publicação do respectivo preço de venda, tudo isso depende do exercício da margem de discricionariedade por parte da Administração Pública.

Parte IV

Conclusão

Após uma análise global, é de concluir que o conteúdo do Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2024, publicado em 8 de Abril de 2024, está em consonância, no âmbito da aplicação da lei, com o disposto nos artigos 14.º, 16.º, 17.º, 32.º e 40.º da antiga Lei da Habitação Económica.

Relativamente aos parâmetros da fórmula de cálculo relativo ao preço de venda de habitação económica e ao rácio bonificado, nomeadamente no que diz respeito à adopção dos valores de base relacionados com a capacidade aquisitiva dos beneficiários e o preço de mercado das fracções, bem como a escolha do momento adequado para a publicação dos preços de venda de habitação económica, trata-se de matéria pertencente ao âmbito do poder discricionário da Administração Pública, sem prejuízo do disposto nos correspondentes documentos legais relevantes.

Desta vez, face às vozes da sociedade que duvidam dos preços de venda de habitação económica, verificou-se que a Administração Pública e os serviços competentes reagiram imediatamente e de forma activa, esclarecendo, por diversas formas (divulgação de notas de imprensa, exemplos, fórmulas e infografias, etc.), o público sobre a forma concreta de cálculo dos preços de venda e dos rácios bonificados de habitação económica, confirmando assim a legalidade da respectiva forma de cálculo.

É de salientar que o ponto 5.3 do Parecer n.º 3/VI/2020 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa refere, de forma clara, que o legislador pretende, através da revisão legislativa, e no que respeita ao regime dos preços de venda de fracções autónomas de habitação económica constante na antiga Lei da Habitação Económica, substituir o “critério da capacidade aquisitiva” pelo “critério de custo”, tendo em conta que o poder de compra dos candidatos, a

localização e a orientação dos edifícios, etc., que, por conterem alguma subjectividade, podem fazer com que o preço de venda não seja igual ao custo real básico. Em vez disso, usando critérios ou factores relacionados com o custo, os preços podem ser mais objectivos e fáceis de calcular, pois são transparentes e bem conhecidos por todos.

Por isso, de acordo com o n.º 2 do artigo 32.º da nova Lei da Habitação Económica, os critérios ou factores para a fixação do preço de venda das fracções autónomas de habitação económica foram alterados, passando a incluir, nomeadamente, o prémio de concessão do terreno, o custo de construção e os custos administrativos.

Era previsível que, em relação aos preços de venda de habitação económica localizada nos Lotes A1, A2, A3, A4 e A12 da Zona A dos Novos Aterros, publicados em Julho de 2021, se aplicava a nova Lei da Habitação Económica, e em relação aos respectivos critérios para a fixação dos preços de venda, deixam de existir considerações ou controvérsias sobre a capacidade aquisitiva dos candidatos.

O CCAC já comunicou o resultado da investigação ao Chefe do Executivo, nos termos das alíneas 8) e 11) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, sugerindo que os serviços competentes ponderem mais sobre os trabalhos de divulgação de informações preliminares e de promoção da generalização dos conhecimentos nesta área, no sentido de reforçar os conhecimentos dos cidadãos sobre o objectivo e o papel da construção de habitação económica e de generalizar os conhecimentos do público sobre o respectivo regime jurídico.