

Processo n.º 639/2022

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Relator: Fong Man Chong

Data : 19 de Janeiro de 2023

Assuntos:

- Aplicação da lei no tempo em matéria de aquisição de fracção autónoma de habitação económica;
- Aplicação (incorrecta) das disposições transitórias que vários diplomas legais vêm fixando;
- Aplicação de novos critérios legais a factos ocorridos à sombra da lei antiga e que já foram apreciados como pressupostos pela Administração Pública;
- Erro na aplicação de Direito e vício da violação da legítima expectativa do interessado

SUMÁRIO:

I - Em situações normais, quando a Administração Pública é chamada para avaliar uma determinada *situação de facto*, ou seja, um facto-pressuposto, para a finalidade de reconhecimento ou efectivação de um determinado efeito, há-de observar a regra geral da aplicação da lei no tempo fixada pelo artigo 11º do CCM, e em matéria de acesso da habitação económica, é por força do disposto no artigo 61º da citada Lei nº 10/2011.

II - Resultou do quadro factual assente que a candidatura e a decisão de considerar que o Recorrente está apta (*logo foi colocado o seu nome na lista definitiva para este efeito*) para ter acesso à fracção autónoma de habitação económica foi formulada e ponderada com base nos padrões fixados pelo DL nº 13/93/M, de 12 de Abril, e pela Lei nº 10/2011, de 28 de Setembro na sua versão originária, ainda que, em 2015, o legislador veio a introduzir algumas “novidades” no regime instituído pela Lei nº 10/2011, está ele ciente de que tais alterações introduzidas não devessem lesar os direitos adquiridos pelos candidatos nem lessem as suas legítimas expectativas nesta matéria, fixou, por isso, um *regime transitório* para as situações que foram criadas à sombra do DL anterior, e que se mantém até à entrada em vigor da Lei nº 10/2011, ou seja, salvaguarda os eventuais “efeitos” já produzidos à sombra do DL entretanto que foi revogado, mediante a consagração de várias normas constantes do artigo 60º. De entre elas só o nº 5 é que é aplicável à situação do Recorrente. E, **o nº 5, alínea 2), do artigo 60º afasta a aplicação dos nº 2 e 3 do artigo 14º da Lei citada.** Pois, a situação do Recorrente já consumou (que funcionou como facto-pressuponente) desde aquele momento. Ou seja, até aqui (2013), tudo corria bem e em conformidade com os padrões legais vigentes à data em que foi emitido o respectivo **termo de autorização** em 04/10/2012 e celebrado o respectivo contrato-promessa em 22/01/2013.

III - Dito por outras palavras, o legislador da Lei nº 10/2011 (na sua versão originária) nunca mandou, em 2012 e 2013, que a Administração Pública procedesse a reapreciar a candidatura do Recorrente já anteriormente aprovada

e considerada apta para efeitos da aquisição de habitação económica, muito menos existe razão para este feito realizado pela Administração Pública em 2021 com os novos padrões introduzidos pela Lei nº 13/2020, de 17 de Agosto, que não têm nada a ver com a situação factual do Recorrente e com os quais este não pode contar, ainda por cima são critérios desfavoráveis para o Recorrente. Situação diferente será aquela em que, depois de entrada em vigor duma lei nova que fixe novos padrões, o interessado virá a praticar algum acto em violação da nova lei (*ex. celebrar um novo contrato-promessa de compra e venda de fracção autónoma para habitação*), então sim o interessado sujeitar-se-á a uma nova apreciação por parte da Administração Pública.

IV – Relativamente às normas transitórias fixadas pelos nº 3 e 4 do artigo 3º da Lei nº 13/2020, de 17 de Agosto, que introduziu alterações no regime fixado pela Lei nº 10/2011, de 29 de Agosto, devem ser interpretadas nos seguintes termos: quando a Administração Pública é chamada para avaliar ainda os factos-pressupostos para atribuição de direito ao interessado no domínio de habitação económica (*já não serve para o reconhecimento ou efectivação de efeitos, que é a outorga da respectiva escritura pública*), os contratos-promessa celebrados pelos candidatos (*que incidem sobre outros imóveis, sem serem as habitações económicas*) devem permanecer-se válidos à data da avaliação da candidatura feita pela Administração, e não os que, por quaisquer razões, já deixaram de ter validade nesse momento.

V – Uma vez que a Entidade Recorrida procedeu sistematicamente à *avaliação e reavaliação* da candidatura do Recorrente que já fora considerada aprovada e apta para aquisição da fracção autónoma da habitação económica (tendo sido paga a totalidade do preço e entregue o imóvel), ela cometeu um erro na aplicação de Direito e também violou o princípio da respeito do direito adquirido e o da protecção da legítima expectativa do interessado na forma mais rudimentar e mais evidente, o que é razão bastante para anular a decisão do TA ora recorrida e também a da Entidade Recorrida.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 639/2022

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Data : 19 de Janeiro de 2023

Recorrente : A (A)

Entidade Recorrida : **Presidente do Instituto de Habitação (房屋局局長)**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A (A), Recorrente, devidamente identificada nos autos, não se conformando com a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, datada de 23/05/2022, veio, em 25/07/2022, recorrer para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 206 a 232, tendo formulado as seguintes conclusões:

(一)“被上訴判決”遺漏認定對本案審判屬重要的事實

1. 2022 年 5 月 23 日, 行政法院(以下簡稱“被上訴法院”)於題述卷宗第 133 頁及續後頁作出判決(以下簡稱“被上訴判決”), 當中裁定上訴人提出的訴訟理由不成立, 維持被上訴行為[即, 房屋局局長以現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款 1)項及第 34 條的規定, 解除房屋局與上訴人簽訂的有關經濟房屋單位之買賣預約合同的決定(以下簡稱“被上訴行為”), 理由是在司法上訴人提交申請表(2005 年 6 月 1 日)至選擇單位之日(2012 年 10 月 4 日)期間, 司法上訴人(即如今的“上訴人”)的家團成員 B 曾於 2011 年 3 月 10 日作為預約買受人與“XXX 洋行有限公司”訂立有關澳門黑沙環新填海區 P 地段建築項目(原“海一居”)第...座...樓...座單位的預約買賣合同, 為“澳門特別行政區居住用途之獨立單位的預約買受人”, 符合該決定之法定前提]。

2. 除對“被上訴判決”給予應有的尊重外，其遺漏認定司法上訴起訴狀第 6 條之事實(即，“在‘購入樓花’¹之時(即 2011 年 3 月 10 日)，第 10/2011 號法律《經濟房屋法》仍未制定、公佈和生效，而家團成員 B 在‘購入樓花’前亦曾親身前往房屋局進行諮詢，並獲該局人員明確告知‘購入樓花’並不影響司法上訴人及其家團成員取得經濟房屋的資格。”，以下簡稱“司法上訴起訴狀第 6 條之事實”)。

3. 由於房屋局局長在其答辯狀中並沒有對“司法上訴起訴狀第 6 條之事實”提出任何爭執及/或異議，因此，按照《行政訴訟法典》第 54 條之規定，該事實在本案中應視為已確定/已證事實。

4. 由於在本案中，上訴人之家團成員 B 在“購入樓花”之時(即 2011 年 3 月 10 日) “第 10/2011 號法律《經濟房屋法》尚未制定、公佈和生效”的這一事實，關係到上訴人之家團成員在“購入樓花”之時是否可合理預見/應合理預見該“購入樓花”的行為會/將會影響到上訴人申請購買經屋的資格；至於“上訴人在‘購入樓花’前曾親身前往房屋局進行諮詢，並獲該局人員明確告知‘購入樓花’不影響上訴人及其家團成員取得經濟房屋的資格”，則關係到上訴人在其申請經屋的過程中取得權益以及在新法生效前所處的法律狀況是否應受善意原則等一系列的行政法一般原則所保障，故應視為已證/已被認定的該“司法上訴起訴狀第 6 條之事實”明顯對審理本案極具重要性。

5. 然而，被上訴法院並沒有將“司法上訴起訴狀第 6 條之事實”事實列為已證事實/就審理有關事實表明立場，因此，除對“被上訴判決”給予應有尊重外，根據《行政訴訟法典》第 1 條所準用之《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d)項之規定，“被上訴判決”因未有審理上訴人提起的重要事實而無效。

(二)“被上訴判決”錯誤解釋現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第(一)項結合第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款之規定

6. 根據“被上訴判決”之已證事實，上訴人於 2005 年 6 月 1 日根據當時生效的 4 月 12 日第 13/93/M 號法令及 6 月 26 日第 26/95/M 號法令所核准之《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》之規定，向房屋局提交一份編號為 89***的經屋申請表(家團編號：1220*****)以輪候申請經濟房屋，家團成員包括 C 及 B。

7. 按照當時生效的第 13/93/M 號法令第 4 條第 7 款之規定：“羣體之成員不得為澳門地區任何房屋或土地之所有人或本地區任何屬私產土地之承批人。”(底線由上訴人加上)。換言

¹ 即，上訴人作為預約買受人與“XXX 洋行有限公司”訂立有關當時仍屬正在興建的澳門黑沙環新填海區 P 地段建築項目(原“海一居”)第...座...樓...座單位的預約買賣合同。

之，在上訴人提交經屋申請表之時，按照當時仍生效的關於購買經濟房屋的法例(尤其第 13/93/M 號法令第 4 條第 7 款)，並不禁止上訴人或其家團成員可作為任何房屋或“樓花”的預約買受人。

8. 隨後，上訴人的家團成員 B 於 2011 年 3 月 10 日訂立有關位於澳門黑沙環新填海區 P 地段建築項目(原“海一居”)第...座...樓...座(以下簡稱“樓花”)的預約買賣合同(該訂立行為以下簡稱“購入樓花”)，成為該“樓花”的預約買受人。

9. 而在作出“購入樓花”行為之時(即 2011 年 3 月 10 日)，第 10/2011 號法律《經濟房屋法》根本尚未制定、公佈和生效。

10. 為此，不論是上訴人抑或其家團成員於當時簽訂任何預約買賣合同(當中尤其包括其家團成員 B 於 2011 年 3 月 10 日簽訂之上述預約買賣合同)，繼而取得預約買受人的合同地位，均沒有違反當時生效的 4 月 12 日第 13/93/M 號法令第 4 條第 7 款之規定，因而“購入樓花”的行為當時並不影響上訴人申請購買經屋的資格。

11. 然而，在上訴人之家團成員 B“購入樓花”大約半年後，上述 4 月 12 日第 13/93/M 號法令隨後被於 2011 年 8 月 29 日在第 35 期《澳門特別行政區公報》第 1 組公佈並自 2011 年 10 月 1 日起生效之第 10/2011 號法律《經濟房屋法》所廢止。

12. 而第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款(一)項之規定，收窄了取得經濟房屋的要件，其規定了：“(...)在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前，申請人均不得：(一)屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；(二)澳門特別行政區私產土地的承批人。”(粗體及底線由上訴人加上)

13. 上述第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款(一)項除了就²“五年受限年期”作出規定外，亦加入了“申請人不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的規定。這兩項要件的收窄屬於上訴人的家團成員“購入樓花”之後才被當時的新法引入的新資格限制。

14. 誠然，自 2011 年 10 月 1 日起生效之第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條(時間上之適用)第 5 款，其中規定了：“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先獲分配可動用的房屋，且適用(一)本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第 14 條第 2 款的規定除外；第 3 款的規是僅自提交申請之日起適用；(...)”。(粗體及底線由上訴人加上)

² 即，將申請取得經濟房屋的資格限制時間段，由“提交申請表起直至簽訂買賣單位公證書之日前”，推前至“在提交申請書之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前(見第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款)。

15. 其後第 13/2020 號法律(自 2020 年 8 月 18 日開始生效)亦對第 10/2011 號法律《經濟房屋法》原第 14 條第 3 款進一步修訂為現第 14 條第 8 款的以下行文：“(…), 申請人及其家團成員均不得為或不曾為：**(一)澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人、共同預約買受人、所有人或共有人，不論當中所佔的份額為何，但因繼承而取得不動產的情況除外；(二)澳門特別行政區私產土地的承批人。**”(粗體由上訴人加上)

16. 而第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款規定：“一、本法律對第 10/2011 號法律所引入的修改，不適用於之前已申請購買經濟房屋的預約買受人及所有人，對此仍適用本法律修改之前的第 10/2011 號法律的規定，但不影響第三款及第四款的規定。”，“四、經本法律修改的第 10/2011 號法律第十四條第八款的規定，亦適用於在本法律生效前已申請購買經濟房屋的申請人及其家團成員及預約買受人，此款所定的期間應為由提交申請之日前五年內至選擇單位之日。”(粗體及底線由上訴人加上)

17. 基於此，根據第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款、第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(一)項及經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(一)項的規定作結合解釋後，似乎表面上可得出的結論為「上述有關上訴人及其家團成員申請取得經濟房屋所需的其中一項要件現變更為：由提交申請之日至選擇單位之日，申請人及其家團成員均不得為或不曾為澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人、共同預約買受人、所有人或共有人，不論當中所佔的份額為何，但因繼承而取得不動產的情況除外，但基於以下依據該結論其實並不正確。」

18. 誠然，根據《民法典》第 11 條第 1 款之規定，“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留。”，該項法律原則為“法不溯及既往”原則(Princípio da não retroactividade)，是法治的基本原則之一，一般情況下適用於所有法律³。

19. 由於法具有指引作用，無論是確定的指引還是不確定的指引，都是為人們提供一個既定的行為模式，引導人們依法實施自己的行為。而新法頒布和生效之前，並不存在新法提供的既定的行為框架或界限，所以頒布後的新法就不能依據該模式對之前人們的行為去引導。換句話說，在新法頒布和生效前人們的行為，只能按照當時的法律來調整；此外，法還具有預測作用，即憑藉法律的存在，人們可以預先估計相互間行為的法律後果。但是，未頒布和生效的法，

³ 作為“法不溯及既往”原則的補充，許多國家同時認為法律規範的效力可以有條件的適用於既往行為，即所謂的“有利追溯”原則。

並不為人們預知，自然也就不能起到任何作用。

20. 因此，根據“法不溯及既往”原則，新法僅應對其生效後作出的行為或事實作出規範，而不應用當前制定的法律規範人們過去的行為，更不能用當前的法律使人們過去從事的當時是合法的行為其後變成不合法又或對其施加不利後果，否則便會嚴重破壞社會秩序的穩定性以及人們對其權利或受法律所保護的利益的合理期盼和信賴。

21. 由此可見，“法不溯及既往”原則的核心價值，在於保護法律的安定性、法律的確實性，以及當事人的既得權利(direitos adquiridos)和對法律的期待(expectativas jurídicas)。

22. 在本個案中，“申請人不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的規定，是上訴人的家團成員“購入樓花”後才透過嗣後制定及公布的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》所引入的新資格限制要件，試問上訴人(及/或其家團成員)又豈能預見到，“後法”(第 10/2011 號法律《經濟房屋法》)新引入的資格限制要件，竟無聲無色地追溯適用至早已於 2005 年按照當時仍生效的《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》提交申請表並一直輪候至今的上訴人!

23. 倘若對上訴人(及/或其家團成員)在該第 10/2011 號法律生效之前已作出的合法行為作出事後歸責或對其施加任何不利影響，將嚴重損害“法不溯及既往”原則所欲保障的法律的核心價值。

24. 上訴人對被上訴法院於“被上訴判決”第 8 至 13 頁(詳見卷宗第 136 頁背頁至 139 頁)中對“新舊法律在時間上的適用”的問題上所給出的見解，以及就審理該問題最後得出的結論(即，“所以，法律不溯及以往的原則在本案不能適用，而溯及以往恰恰體現立法者的原意。”)給予充分尊重，然而，上訴人並不認同該見解及結論。

25. 首先，即使存在“立法者已訂定過渡性規範”的情況下，這並不意味在進行法律解釋及適用時便毋須顧及法的一般原則以及法律解釋的一般原則。

26. 而更重要的是，上訴人並不認同立法者在制定《經濟房屋法》及作進一步修訂該法律時，確實正如被上訴法院的見解般，選擇摒棄對“法不溯及既往”這一重要基本原則的遵守。

27. 被上訴法院在“被上訴判決”認為：“(...)本案中，關於現行《經濟房屋法》引入修訂前後的不同條文孰可用之，立法者已明確訂出形式上的過渡性規範(disposições transitórias formais)，應優先遵從其對於有關問題業已給出之取態。(...)”。(詳見“被上訴判決”第 11 頁，即卷宗第 138 頁)

28. 誠然，立法者確實已訂出了“形式上的”過渡性規範，而只是令人遺憾地，該等過渡性規範並沒有準確地反映出立法者對於有關問題“業已給出之取態”。這是因為，即使從立法者

的立法取向出發，亦可得出澳門立法會於制定及通過第 10/2011 號法律《經濟房屋法》(乃至其後透過第 13/2020 號法律引入進一步修改)時亦都清晰地反映了會嚴格遵行“法不溯及既往”這一項法律基本原則的立法取向。

29. 根據審議《經濟房屋法》法案的澳門立法會第三常設委員會於 2011 年 8 月 5 日對《經濟房屋法》(第 10/2011 號法律)法案所製作的第 3/IV/2011 號意見書第 32 頁中有關委員會和政府具體的討論過程和意見內容，當中關於“4.7 新舊制度的銜接”(參見該意見書第 30 頁至第 31 頁)指出：“廢止按房屋發展合同興建經濟房屋的模式，可能對現行的合同造成影響。此外，也可能對已列入輪候名單的經屋申請人或已簽訂相關買賣預約合同的居民的法律狀況造成影響。委員會對新舊制度的銜接進行了仔細的分析，確保新法在通過後不會產生不良影響。”(粗體及底線由上訴人加上，詳見上訴人於 2021 年 9 月 1 日向被上訴法院提交之司法上訴起訴狀文件五)

30. 以及，根據上述第 3/IV/2011 號意見書的“4.7.4 已經列入輪候名單的申請人”(參見該意見書第 32 頁)亦指出：“在現行輪候總名單上已獲接納的申請及相關排序，不會因本法律生效而受到影響。因此，在新法生效後，將同時存在兩種不同的經濟房屋分配程式。政府代表指出政治意圖是將兩種情況分開處理，且會優先處理按舊法已獲納且已排序的申請。”(粗體及底線由上訴人加上，詳見司法上訴起訴狀的文件五)

31. 此外，根據審議第 13/2020 號法律法案的澳門立法會第一常設委員會於 2020 年 7 月 9 日所製作的第 3/VI/2020 號意見書第 35 頁中有關委員會的概括性審議內容，當中的“8.過渡制度”(參見該意見書第 35 頁)指出：“由於本法案對第 10/2011 號法律的修改範圍和幅度非常大，所以，委員會也特別關注過渡條款的規定，並就過渡制度的內容進行了仔細的分析，希望法案引入的修改不會影響到本法律生效前的經濟房屋的預約買受人、所有人以及正在進行申請人的法律狀況。政府代表也表示，原則上，新法的規定只是適用於在其生效後建成或正在興建的經濟房屋的申請、出售和後續處理，而不會影響到本法律生效前的已經取得經濟房屋的預約買受人、所有人的權利和正在進行的申請的處理，但法案涉及的某些優惠性的規定除外。”(粗體及底線由上訴人加上，詳見司法上訴起訴狀的文件六)

32. 以及，根據上述第 3/VI/2020 號意見書有關委員會的細則性審議內容當中的“35. 法案第三條(過渡規定)”(參見該意見書第 53 頁)再次指出：“該條針對本法律生效前已經購買經屋單位的預約買受人、所有人以及正在處理的經屋申請的事宜作出規範。提案人與委員會的共識是‘新人適用新法’，‘舊人適用舊法’，但新法的某些優惠性規定除外。基於上述政策取向和思路，對法案最初文本的行文作了調整和改善，以便更清晰和便於操作。需要指出的是，最初文本第五款

規定，經本法修改的第五十一條及第五十三條的規定，適用於已經購買經屋單位的預約買受人及所有人。但由於這兩條增加了新的處罰性規定，根據上述政策取向和思路，新法不適用於舊人，所以，刪除了此款的规定。”(粗體由上訴人加上，詳見司法上訴起訴狀的文件六)

33. 從以上的立法文件足以證明，立法者的取向和思路是“新人適用新法”，‘舊人適用舊法’，但新法的某些優惠性規定除外”，該立法取向正正是“法不溯及既往”原則(及用作補充該項原則的“有利追溯”原則)的體現。

34. 必須承認，在進行法律解釋時應推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者僅得以適當文字表達其思想，但無可否認的是，現實上確實會出現立法者在制定法律當時遺漏考慮或顧及的情況。因此，《民法典》第8條第1款才規定了：“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”。

35. 不論是《經濟房屋法》(第10/2011號法律)的立法會意見書，抑或是有關對《經濟房屋法》進行修改(第13/2020號法律)的立法會意見書，均可從中看到立法者在每次修法時的立法取向和思路，皆是確保法案引入的修改不會影響到有關法律生效前的經濟房屋的預約買受人、所有人以及正在進行申請人的法律狀況，即有關立法會意見書中所謂的“新人適用新法，舊人適用舊法，新法的某些優惠性規定除外”。

36. 對此，駐被上訴法院之檢察官閣下亦給予贊同意見，其指出：“(...)Mas se tal é assim, não se pode deixar de atentar que, talqualmente aponta o Recorrente e resulta bem expresso dos elementos pelo mesmo invocados - e.g., os pareceres emanados da Assembleia Legislativa - era manifesta intenção do legislador aplicar as 《... regras de “lei nova para situações novas” e “lei antiga para situações antigas”, com excepção das disposições favoráveis constantes da lei nova), o que nos reconduz de novo, ao apelo anteriormente feito à figura do “bom pai de família”, tanto mais que “uma vez que o âmbito das alterações à Lei nº 10/2011 é muito amplo, a Comissão presta especial atenção às disposições transitórias e precede a uma análise pormenorizada sobre as matérias relativas ao regime transitório, esperando que as alterações ora introduzidas pela proposta de lei não afectem a situação jurídica dos promitentes-compradores de habitação económica, dos proprietários e dos candidatos que apresentaram candidature antes da entrada em vigor da proposta de lei. Segundo os representantes do Governo, em princípio, as disposições da nova lei só se aplicam às candidaturas cujas habitações já estiverem concluídas ou se encontrem em curso de construção, à venda e aos termos posteriores após a sua entrada em vigor, sem prejuízo dos

promitentes-compradores que adquiriram habitação económica antes da entrada em vigor da presente lei, dos direitos dos proprietários e das candidaturas que estão em curso (...)" (詳見卷宗第 134 頁背頁及第 135 頁)

37. 另一方面，即使是從《經濟房屋法》的過渡性規定上分析，亦可得出立法者對當事人適用所引入的修改法律時，其原意是在不對其既得權利及/或法律狀況產生影響的情況下才適用。

38. 首先，經與第 13/93/M 號法令第 4 條第 7 款的規定作比較後，可發現第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 2 款及第 3 款(一)項的規定在主要從以下三個方面收窄了申請取得經濟房屋的資格要件：

- 新增了收入及資產限額審查的機制(見第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 2 款，以下簡稱“收入及資產審查”);

- 將申請取得經濟房屋的資格限制時間段，由“提交申請表起直至簽訂買賣單位公證書之日前”，推前至“在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前”(見第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款，以下簡稱“交表前五年的受限年期”);

- 由“不得為澳門地區任何房屋或土地之所有人”，改為“不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人”(見第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款(一)項)。

39. 在新舊制度的銜接上，第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條(時間上之適用)第 5 款的過渡性規定中規定了：“在不影響第六十三條(五)項的規定下，根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請繼續有效，有關的申請人有權優先獲分配可動用的房屋，且適用(一)本法律所指的經濟房屋申請購買要件，但第 14 條第 2 款的規定除外；第 3 款的規定僅自提交申請之日起適用；(...)”。(粗體及底線由上訴人加上)

40. 從第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款的規定所見，儘管該條過渡性規定形式上將該“新法”(第 10/2011 號法律《經濟房屋法》)的經濟房屋申請購買要件適用於按照“舊法”(即，《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》)的規定已列入輪候總名單的獲接納的申請，但卻明確規定不適用該“新法”透過第 14 條第 2 款的規定引入的“收入及資產審查”，同時亦間接排除適用該“新法”透過第 14 條第 3 款的規定引入的“交表前五年的受限年期”。

41. 故此，在同一立法取向及思路下，可合理得出的結論是，立法者並不算將該“新法”(第 10/2011 號法律《經濟房屋法》)的經濟房屋申請購買要件中新引入的資格限制要件適用於按照“舊法”(即，《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》)的規定已列入輪候總名單的獲接納

的申請，而只是立法者在通過法案當時未有察覺到原來《經濟房屋法》第 14 條第 3 款(一)項後半部分中尚隱藏了另一項亦是該“新法”公布及效後才首次引入的限制 — 有關“不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的規定。

42. 誠然，制定過渡性規範的目的和作用，是為了正確地解決新舊法律在時間適用問題上的衝突，令新舊制度在保障社會秩序的穩定性以及人們對其權利或受法律所保護的利益的合理期盼和信賴的情況下順利銜接，而不是製造更多的衝突和社會問題。

43. 因此，考慮到制定過渡性規範的目的和作用，以及遵從立法者對於有關問題“業已給出之取態”(不論是第 10/2011 號法律《經濟房屋法》，抑或是其後進一步修訂原《經濟房屋法》的第 13/2020 號法律，其立法取向和思路亦是“**新人適用新法，舊人適用舊法，新法的優惠性規定除外**”)，上訴人認為應對第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(1)項的規定進行限制解釋/限縮解釋(interpretação restritiva)，從而排除適用當中有關“不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的規定。

44. 就上述法律適用方面，根據駐被上訴法院之檢察官 閣下給予之意見，其亦認為：“(...)Tais soluções, constantes de disposições transitórias, derivarão, apenas e tão somente, do facto de o legislador ter considerado que o(s) prazo(s) assim fixado(s) seria(m) - deveria(m) ser - mais que adequado(s) e suficiente(s) para que quaisquer procedimentos então em curso se mostrassem concluídos assim que decorrido(s) aquele(s) prazo(s). Na realidade, mal se compreenderia o facto de o legislador expressamente referir também que deve “... calcular-se o prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 14.º a partir da data de apresentação da candidatura até à data de escolha da fracção” - cfr. citado n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 - se não tivesse em mente salvar os direitos e interesses de quem estivesse já envolvido num procedimento concursal visando assegurar a aquisição de um bem tão essencial quanto o é uma casa de habitação! A tal acresce que entendimento diverso conduziria a um tratamento discriminatório e desigual dos diversos cidadãos, sendo privilegiados ou favorecidos os que tivessem “a sorte” de a Administração lograr tratar do respectivo processo em tempo razoável e que assim veriam, a respectiva posição jurídica salvaguardada aquando da entrada em vigor das alterações introduzidas ao regime habitacional aqui em apreço pela Lei n.º 13/2020, sendo (duplamente) prejudicados ou penalizados aqueles que vissem os respectivos processos “arrastar-se em termos concursais”, pois para além do calvário procedimental a que teriam estado sujeitos, ainda ficariam totalmente desprotegidos em termos habitacionais, tudo em resultado de uma demora de procedimentos a

que, porventura, seriam completamente alheios ou incapazes de alterar. (...)”。(詳見卷宗第 135 頁及其背頁)

45. 誠然，在不妨礙上訴人之上陳述的情況下，正如駐被上訴法院之檢察官 閣下之上述精闢見解，倘若有關過渡性規範不考慮維護那些已經參與在程序中旨在獲得房屋的人士的權利及利益，實難以理解立法者何以明確區分不同時間點及其處理方式。此外，尤其重要的是，倘若對那些早已在程序中但尚未完成處理的人士存在與那些讓政府可在合理時間內完成處理的人士有不同處理手法的話，將導致出現歧視和不平等待遇的情況，而當相關法律因考慮到住屋問題而不斷進行修改時，該等人士不單止仍受程序上的折磨外，在住屋方面仍然完全沒有保障，所有這些都是由於可能與其完全不相關或無法改變的程序延遲所造成的，故其法律地位應得到保障。

46. 基於此，不論是根據上述《民法典》第 8 條中有關對法律適用進行解釋時的一般原則性規定，《民法典》第 11 條第 1 款所規定的“法不溯及既往”原則，抑或是該等法案之立法會意見書中所載的立法理由及立法原意，原第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款結合第 14 條第 3 款(1)項之規定，以及現行《經濟房屋法》之第 14 條第 8 款第(1)項結合第 13/2020 號法律第 3 條第 1 及第 4 款之規定，均僅對在有關法律生效後作出的行為以及由該行為所產生的法律狀況產生效力，而不應溯及既往，故此應對第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(1)項的規定進行限制解釋/限縮解釋(interpretação restritiva)，從而排除適用當中有關“不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的規定。

47. 由於上訴人之家團成員 B“購入樓花”的行為是在第 10/2011 號法律《經濟房屋法》制定及生效之前作出，其作為該樓花的“預約買受人”的身份/法律狀況亦是因該新法生效前的行為而產生，故在不溯及既往的原則下，該“購入樓花”的行為以及由該行為所產生的“預約買受人”的法律狀況均不適用第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款、第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(一)項及經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(一)項的規定(又或原第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款結合第 14 條第 3 款(一)項之規定)。

48. 基於以上所述，除對“被上訴判決”第 8 至 13 頁(詳見卷宗第 136 頁背頁至 139 頁)中對“新舊法律在時間上的適用”的問題上所給出的見解，以及就審理該問題最後得出的結論(即，“所以，法律不溯及以往的原則在本案不能適用，而溯及以往恰恰體現立法者的原意。”)給予應有尊重外，有關見解及結論不但與法律適用進行解釋時的一般原則性規定相抵觸(尤其違反

了《民法典》第 8 條第 1 款)，更完全違背了立法者真實的立法取向及立法原意(即，在遵從“法不溯及既往”的前提下，“新人適用新法，舊人適用舊法，新法的優惠性規定除外”)，“被上訴判決”錯誤解釋第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款、第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款(一)項及經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(一)項的規定，沾有法律適用錯誤之違法瑕疵。

(三)“被上訴判決”錯誤認定上訴人之家團成員 B 曾為現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(一)項所指之預約買受人

49. 一如上訴人於 2021 年 9 月 1 日向被上訴法院所提交之起訴狀中所述，需要重申的是，按照上訴人提交經濟房屋申請表時生效的 4 月 12 日第 13/93/M 號法令第 4 條第 7 款之規定，當中僅規定申請人及其家團成員在經濟房屋申請期間不得為澳門地區任何房屋或土地之所有人或本地區任何屬私產土地之承批人而按照隨後所引入的修改性法律，不論是根據原第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款結合第 14 條第 3 款(一)項之規定，抑或是現行《經濟房屋法》之第 14 條第 8 款第(一)項結合第 13/2020 號法律第 3 條第 4 款之規定，除當中所述之期間有所不同外，均規定申請人及其家團成員不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人。

50. 正如以上所述之已證事實，上訴人之家團成員 B 的確曾於 2011 年 3 月 10 日與“XXX 洋行有限公司”訂立有關位於澳門黑沙環新填海區 P 地段建築項目(原“海一居”)第...座...樓...座的預約買賣合同，但要強調的是，該預約買賣合同所針對的買賣標的僅僅屬於“樓花”是一項“絕對將來物”，而不是任何“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”。

51. 事實上，上述預約合同當中所針對之買賣標的，所指向的是一個將會在澳門特別行政區政府的批給土地上建造的建築項目(原“海一居”)，然而，在上述預約合同簽署時，該項目根本仍未開始建造，更遑論是有關發展商向有權當局遞交建築圖則及獨立單位說明書等文件以對有關項目申請設定分層建築物的獨立單位(當中包括上述所指之第...座...樓...座)，故自始至終上述預約合同當中所針對之買賣標的，根據《民法典》第 202 條第 2 款之規定，僅僅是一仍未存在的“絕對將來物”。

52. 不僅如此，該建築項目最後不但沒有建成樓宇，實際情況卻是，相關批地還在 2016 年 1 月被澳門特別行政區政府宣告失效，故上述預約合同中所針對之買賣標的〔即，位於澳門黑沙環新填海區 P 地段建築項目(原“海一居”)，尤其包括所述之第...座...樓...座〕不但不會有成為“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”的可能性，而是在客觀上不可能出現。

53. 被上訴法院於“被上訴判決”中表示：“(...)但倘若因此認為現行《經濟房屋法》第

14 條第 8 款 1)項所指的“預約買受人”所取得之權利必然不涉及“絕對將來物”，即“作出法律行為之意思表示時仍未存在之物”(見《民法典》第 202 條第 1 款及第 2 款)，則亦有偏頗之虞。必須看到，現行《經濟房屋法》一以貫之地的透過第 14 條第 8 款 1)項將“預約買受人”與“所有人”列為可導致排除利害關係人取得經濟房屋之權利之前提 - “所有人”所取得之權利是針對現在物而言，不涉及將來物(因對於將來物的權利在轉讓人實際取得該物時方發生移轉 - 見《民法典》第 402 條第 2 款的規定)。而對於“預約買受人”則無此限制，預約買賣合同之固有物性決定了其標的既可是現在物也可是將來物。再者，現行《經濟房屋法》的條文同樣無對經濟房屋申請人以預約買受人身份所取得之權利增設任何條件，既無要求該預約買賣須具備物權效力；亦無要求預約買受人對有關不動產實際取得占有或獲得交付。可見，立法者在將“預約買受人”確立為排除經濟房屋購房資格的前提之同時，應已顧及“預約買受人”所取得的權利或有的不同屬性，既可能是針對將來物之債權，也針對現在物之物權。既然如此，有關將來物在簽訂預約買賣合同之時具體是否存在，亦無礙預約買受人身份之認定，不因此導致法定妨礙性要件的成立(...)”(詳見卷宗第 139 頁背頁至 140 頁)。除對“被上訴判決”的上述見解和結論給予應有之尊重外，上訴人基於以下依據而不表認同。

54. 正如尊敬的馮文莊法官閣下在澳門中級法院第 367/2019 號卷宗所作出之落敗聲明中指出：“(...)No caso dos autos, sabemos no exercício de funções (e por isso podemos utilizar este facto, cfr. artigo 434º do CPC) que o contrato-promessa celebrado pelo candidato à habitação económica já não é possível executar-se, uma vez que o terreno onde se deveria edificar-se o edifício já foi revertido para o Governo da RAEM por caducidade da concessão (cfr. Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas N° 6/2016). Ou seja, não existe o pressuposto previsto no artigo 14º/4 da citada Lei, faltando este requisito, não se pode aplicar a norma em causa. Há assim erro no pressuposto de facto e do direito, o que é bastante para anular a decisão recorrida. Dito por outra forma, a norma do artigo 14º/4 da citada Lei deve ser interpretada na suposição da validade e da possível execução do respectivo contrato-promessa ao momento da valoração da candidatura à habitação económica. (...)”。

55. 申請經屋之要件 - 即不得成為澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人，重點並不單單在於對“預約買受人或所有人”的身份認定，還必須評估預約合同的有效性以及有關合同是否有可能履行作為前提，倘若有關合同並無可能履行的話，不應視其為澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人，並因此而不符合有關經屋申請要件。

56. 根據尊敬的馮文莊法官閣下之上述見解，即使上訴人之家團成員 B 曾為有關建

築項目(原“海一居”)的預約買受人，亦不應視為不符合有關經屋申請要件，因所訂立的預約合同所針對的標的〔即建築項目(原“海一居”)〕在客觀上不可能出現，故該合同已屬履行不能。

57. 誠然，當一個建築項目嗣後最終失去了成為“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”的可能性，在客觀上已不可能出現、屬履行不能的情況下，試問又如何能認定其屬於“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”？

58. 故此，鑑於“海一居”的建築項目沒有興建且相關批地已被宣告失效，該屬於“絕對將來物”的“樓花”從來未有轉換為“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”，因此，上訴人之家團成員 B 自上訴人提交經濟房屋申請之日起至今，從未成為澳門特別行政區“房屋”又或“居住用途的都市房地產或獨立單位”的預約買受人。

59. 由於“被上訴判決”錯誤認定上訴人之家團成員 B 曾為現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第(一)項所指之預約買受人，因而沾有事實前提錯誤之違法瑕疵。

(四)“被上訴法院”在審理“被上訴行為”時錯誤地解釋行政當局一系列應遵之行政法原則的適用

60. 被上訴法院在審理上訴人所提出之被上訴行為違反行政當局一系列應遵之行政法原則時認為：“(...)司法上訴人還主張被上訴行為違反司法上訴人還主張被上訴行為違反《行政程序法典》規定的各項基本原則，包括善意原則及保護居民權益的原則，其認為房屋局在事隔八年後，再次重新審查司法上訴人家團的資產，引用其家團成員 B2011 年 3 月購入私人物業的事實解除合同，侵犯了其已然形成的法律期待及信賴，更損害其對有關經濟房屋已取得的權利。我們充分理解其訴求，但根據我們的解讀，司法上訴人申訴所處的這種不安定的法律狀況亦正是《經濟房屋法》的立法者在對不同的利益進行考量，明確取捨後的結果。一方面，《經濟房屋法》要求“提交申請之日（前五年或前十年內）至選擇單位之日”的期間內，申請人須符合購買經濟房屋單位的要件。另一方面，法律通過第 34 條第 4 款規定賦予房屋局“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間”，核實預約買受人及其家團成員申請資格並解除買賣預約合同的權力。除此之外，法律從無明確給出房屋局發出許可書行為須遵守的期限。換言之，經濟房屋預約買受人的法律狀況直至獲發出許可書之時都一直處於極不穩定的狀態，受制於行政當局行使資產審查權，並可能為此被解除合同。譬如，在第 25/2009 號行政法規(即原《社會房屋的分配、租賃及管理》)中，我們曾經看到立法者針對房屋局行使合同解除權作出期限上的限制(第 23 條規定“房屋局應自首次獲悉作為依據的事實之日起一年內行使解除合同權，否則有關權利失效。”)。然而，上述解除合同權利失效的機制在新的社會房屋法(即第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》)已被剔除。而在經濟房屋法律制度中，立法者卻一直沒有引入類似的限制行使解除合同權利的失效制度。這

一點在原《經濟房屋法》已是如此。經現行《經濟房屋法》同樣沒有給出平衡性的調整，反而在第 14 條第 8 款中將申請人須滿足申請資格的時間段延伸為“在提交申請之日前的十年內直至簽訂買賣預約合同之日”。足見在公共房屋資源分配的問題上，立法者為確保房屋供應符合澳門居民的切身需要及實際購買力，對申請人資格審查提出的從嚴要求，甚至某種程度上可犧牲利害關係人所冀望予以保障的法安定性的利益。毫無疑問，法律對行使解除合同權力之時機的不加限制以及對申請人資產要求的剛性規定令執法當局無法使其行政決定貼合每一個具體情況，甚至可能導致某些情況下的決定不合比例。但在此情況下，欲通過行政司法上訴在法院尋求救濟，似乎不是一種可糾正失衡的有用途徑。至於被上訴行為違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則的瑕疵，在本案對司法上訴的審理中欠缺重要性，原因在於，當預約買受人及其家團成員不符合法定的取得經濟房屋的要件時，房屋局必須根據原《經濟房屋法》第 34 條第 4 款的規定解除預約買賣合同。其此前的作為或者不作為即使令利害關係人產生錯誤的期待，也不致影響最終決定的有效性。(…)(底線由上訴人加上，詳見卷宗第 130 頁背頁至 141 頁)

61. 除對“被上訴判決”的上述見解和結論給予應有之尊重外，上訴人基於以下依據而不表認同。首先，導致上訴人“自 2005 年提交經屋申請表直至 2021 年 7 月才被房屋局解除經屋合同”的期間所一直處於的這種不安定的法律狀況的，絕對並非“被上訴判決”所指，是“《經濟房屋法》的立法者在對不同的利益進行考量，明確取捨後的結果”。

62. 值得一再強調的是，本案中上訴人所面對的情況，與法院過往所審理的、那些“試圖透過主張善意原則以避免自身於第 10/2011 號法律《經濟房屋法》生效後才購入樓花的行為影響其經屋輪候資格”的情況不同，這是因為上訴人的家團成員是在第 10/2011 號法律《經濟房屋法》尚未制定前已購入樓花，而按照當時生效的 4 月 12 日第 13/93/M 號法令及 6 月 26 日第 26/95/M 號法令核准之《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》之相關規定，“購入樓花”並不影響上訴人的申請資格。

63. 更重要的是，上訴人之家團成員 B 在“購入樓花”之前，亦已親身前往房屋局進行諮詢，在獲房屋局人員明確告知“購入樓花”並不影響上訴人及其家團成員取得經濟房屋的資格後，才於 2011 年 3 月 10 日“購入樓花”。

64. 更何況，在第 10/2011 號法律《經濟房屋法》公布及生效後，房屋局不僅一直沒有就上訴人之家團成員“購入樓花”一事要求上訴人(及/或其家團成員)解釋又或提供補充資訊，房屋局更分別在以下三個已可作出重新審查的時間點，分別作出了足以令上訴人合理相信其符合經屋購買要件的以下行為：

i) 於 2012 年 10 月 4 日，讓上訴人選購澳門鴨涌馬路青蔥大廈第...座...樓...座單位及

簽署經濟房屋承諾購買確認書；

- ii) 於 2013 年 1 月 22 日，與上訴人簽署經屋單位的《買賣預約合同》；及
- iii) 於 2013 年 8 月 29 日，向上訴人交付了有關經濟房屋單位的鎖匙。

65. 事實上，我們可留意到的是，上訴人於 2013 年 1 月 22 日在簽署經屋單位的《買賣預約合同》後，其家團成員便隨即於 2013 年 2 月 18 日賣出“該樓花”(即，澳門黑沙環區 P 地段海一居第...座...樓...座獨立單位)，由此可見，上訴人之家團成員當初之所以“購入樓花”，只是為保障上訴人及其家團成員的居住權，畢竟在“購入樓花”當時，上訴人及其家團成員已輪候經屋單位 6 年有多。

66. 然而，在第 10/2011 號法律《經濟房屋法》公布及生效後，新引入了經屋申請人“不得屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人”的資格限制，並將此一新設的限制要件無聲無色地“追溯”適用於按“舊法”要件提交申請表之人。

67. 誠然，房屋局一方面既是最初草擬及提交《經濟房屋法》法案的實體，另一方面亦是該法律公佈及生效後的執法實體，倘若房屋局認為按照相關過渡性規定的適用(不論是於第 10/2011 號法律《經濟房屋法》生效後抑或是由於第 13/2020 號法律對第 10/2011 號法律《經濟房屋法》之有關修改)會導致上訴人基於新法的生效而嗣後不符合原第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款(1)項或現行第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 8 款第(1)項所規定之要件，則房屋局絕對有義務於該法生效後及時通知上訴人，又或及時向公眾進行提醒或告知，至少讓那些已經因為嗣後法律損害了權益而變得不合資格的人(包括上訴人及其家團成員在內)清楚知道自己已經被影響，以便在適當時間作出反應(例如放棄經屋輪候而選擇購入其他市面單位)，從而盡量避免或降低“新法”對當事人的利益所造成的損害，而並非在上訴人“上樓”8 年後(2021 年)才告知其早於 2011 年已因當時公布的“新經屋法”的相關過渡性規定的適用而導致“嗣後”變為不符合申請要件，使其白白等待 15 年有多，甚至失去早早購入其他房屋以保障其居住權的可能性!

68. 上訴人相信，這並不會是法所應體現他價值，因為我們在此處看不到任何犧牲上訴人及與上訴人個案相同的其他人的利益可以達致到的公共利益，而只是見到這種執法方式嚴重損害至法的安定性、法律的確實性，以及當事人的既得權利(direitos adquiridos)和對法律的期待(expectativas jurídicas)。故這一行為已經違反《在政程序法典》第 4 條規定之謀求公共利益原則及保護居民權益原則。

69. 由此可見，上訴人“自 2005 年提交經屋申請表直至 2021 年 7 月才被房屋局解除經屋合同”的期間所一直處於的這種不安定的法律狀況的，絕對並非“被上訴判決”所指，是“《經濟房屋法》的立法者在對不同的利益進行考量，明確取捨後的結果”，而是房屋局在處理上訴人

的個案時違反善意原則及保護居民權益原則的結果。

70. 亦因此，上訴人並不認同“被上訴判決”所指“被上訴行為違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則的瑕疵，在本案對司法上訴的審理中欠缺重要性”，同時，亦不認同“被上訴判決”所指“當預約買受人及其家團成員不符合法定的取得經濟房屋的要件時，房屋局必須根據原《經濟房屋法》第 34 條第 4 款的規定解除預約買賣合同。其此前的作為或者不作為即使令利害關係人產生錯誤的期待，也不致影響最終決定的有效性”。(粗體和底線由上訴人加上)

71. 就此，謹引用澳門中級法院於 2015 年 5 月 7 日於第 686/2012 卷宗作出之合議庭裁判的以下精闢見解：“立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而作出不適當甚至不法的決定。因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。違反善意原則可產生有關行政行為的有效性問題、損害賠償問題，以及涉及人員的紀律及刑事責任等問題”。(粗體和底線由上訴人加上)

72. 綜上所述，“被上訴行為”明顯違反《行政程序法典》第 4 條的保護居民權益原則、第 8 條規定之善意原則、第 7 條規定之公正原則及第 9 條規定之合作原則。

73. 至於“被上訴判決”提出“第 25/2009 號行政法規(即原《社會房屋的分配、租賃及管理》)中的失效機制在新的社會房屋法(即第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》)已被剔除。而在經濟房屋法律制度中，立法者卻一直沒有引入類似的限制行使解除權利失效制度”，並據以推斷立法者的取態，誠然，除對該見解給予應有之尊重外，上訴人並不認為“經濟房屋”與“社會房屋”的法律制度、立法模式、價值考量等之間存在可比性，故以此類推上訴人的情況亦作同樣解釋亦有偏頗之虞。

74. 更何況，正如本上訴陳述書已多次指出，《經濟房屋法》立法者的立法原意(即立法會意見書中多次強調的“新人適用新法，舊人適用舊法，新法的某些優惠性規定除外”)已清清楚楚記載於立法會意見書及其他相關法案文本(例如法案的理由陳述)內，實無必要與“社會房屋”的法律制度作出比較。

75. 綜上所述，“被上訴行為”沾有違法瑕疵，根據《行政程序法典》第 124 條及第 125 條之規定，有關行政決定應予以撤銷，然而，被上訴法院卻在審理被上訴行為時錯誤地解釋行政當局一系列應遵之行政法原則的適用，故“被上訴判決”因而沾有違法瑕疵。

*

A Entidade Recorrida, o **Presidente do Instituto de Habitação**, veio, 19/08/2022, a apresentar as suas contra-alegações constantes de fls. 239 a 257, tendo formulado as seguintes conclusões:

1) 題述司法上訴之司法上訴人 A(以下簡稱為“上訴人”)認為原審法院於 2022 年 5 月 23 日作出之判決書(以下簡稱為“被上訴判決”)沾有遺漏審理、法律解釋錯誤及事實前提錯誤之瑕疵, 以及違反行政法原則。

2) 除了應有之尊重外, 被上訴人並不同意有關主張。

I. 關於遺漏審理

3) 事實上, 被上訴人已在答辯狀第 33 條中明確指出被上訴人從未獲上訴人主動告知或申報有關其家團成員 B 購買取得居住用途獨立單位之事宜。

4) 而且, 根據行政卷宗所載的資料, 沒有載有任何事實足以顯示出曾發生上訴人所主張的該依據。

5) 由於被上訴人已履行提出爭執的責任, 故不產生《行政訴訟法典》第 54 條前半部分所規定的“自認”效力。

6) 另一方面, 根據《行政訴訟法典》第 1 條補充適用的《民事訴訟法典》第 563 條 2 款之規定:「法官應解決當事人交由其審理之所有問題, 但有關問題之裁判受其他問題之解決結果影響而無須解決者除外。」

7) 根據學理見解, “法官解決當事人請求法官審議的所有問題的義務並不意味法官必須審議當事人為解決某一問題而羅列理由所提出的所有論據(argumentos)”。

8) 正如 José Alberto dos Reis 教授之見解: “當當事人向法院提出某問題, 每一個步驟均訴諸各種理由或理據支持其觀點; 重要的是法院對所提出的問題作出裁判; 法院無需審議所有用以支持當事人訴求的依據或理由。”

9) 根據被上訴判決第 10 頁至第 17 頁所載的裁決及其理由【在此視為完全轉錄】, 按照有關的內容及就有關問題之解決結果, 足以反映出原審法院已清晰及充分地闡述了其作出有關裁決的理由, 並已就被要求審理的問題作出全面分析及裁決。

10) 綜上所述, 被上訴判決未沾有上訴人所指之未有審理上訴人提起的重要事實而無效的瑕疵。

II. 關於法律解釋錯誤

針對經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》時間上之適用 11)

根據已證事實，上訴人於 2005 年 6 月 1 日提交申請，並於 2012 年 10 月 4 日選擇有關經屋單位，而家團成員 B 則於 2011 年 3 月 10 日透過簽訂預約買賣合同承諾購入位於澳門黑沙環 P 地段海一居第...座屬居住用途...樓...座。

12) 在法律適用方面，根據第 13/2020 號法律第 3 條結合經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項規定，立法者是擬將“申請人及其家團成員在提交申請之日至選擇單位之日，不得為或不曾為澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人、共同預約買受人、所有人或共有人”這一要件適用於本案。

13) 根據已證事實，由上訴人提交申請之日前五年內至選擇單位之日，家團成員 B 的確曾為澳門特別行政區居住用途的獨立單位的預約買受人，故在發出相關許可書前，被上訴人有權解除與上訴人簽訂之有關經屋的買賣預約合同。

14) 雖然上訴人引用“法不溯及既往”原則質疑被上訴判決在法律適用的解釋，但被上訴人並不同意上述主張，“法不溯及既往”為一般性大原則，但並非適用於任何因一個新法開始生效而引發的法律在時間上的承接問題，立法者同樣可透過制定過渡性條款(disposições transitórias)解決法律在時間上適用的問題。

15) 根據 J. Baptista Machado 教授的觀點：“因一個新法開始生效而引發的法律在時間上的承接問題，可能直接由這個法律透過特別規定的條款來直接解決，至少有一部分是這樣解決的，這些條款稱為過渡性條款(disposições transitórias)(...)這些過渡性規定可以具有形式上或實質上的特點。形式上的過渡法，是指限於確定哪個法律，舊法還是新法，適用於特定的情況。實質上的過渡法是指既不適用舊法亦不適用新法，只是為兩個法律邊緣上的某些情況而規定一個本身規範。後者旨在使新法的制度適應在其開始生效時已存在的情況。”

16) 第 13/2020 號法律第 3 條規範了過渡性條款，明確規定新法或舊法予以適用的前提及情況，顯然立法者已確立了形式上的過渡法，故應優先於一般性原則——“法不溯及既往”原則，並直接適用該過渡法以解決新法及舊法的時間上之適用的問題，被上訴人作出被訴行為時並沒有選擇適用法律的權力。

17) 申請經屋的門檻，正正是立法者考慮到公屋資源短缺及需求，結合澳門社會現實情況設立的，根據第 13/2020 號法律第 3 條的規定，無疑為立法者經考量後，為著更為合理地分配公共資源，認為有需要將新增之申請要件適用於第 10/2011 號法律《經濟房屋法》生效前已列入輪候總名單的申請人而制定的，以排除“法不溯及既往”原則，上訴人提出的主張明顯並不成立。

18) 正如尊敬的原審法院之精闢見解：“法律不溯及以往的原則在本案不能適用，而

溯及以往恰恰體現立法者的原意。”

19) 綜上所述，被上訴判決完全依循第 13/2020 號法律第 3 條及《經濟房屋法》第 14 條第 8 款的規定作出，符合相關立法原意及精神，並無沾有上訴人所指之錯誤解釋及適用法律”的瑕疵。

III. 關於事實前提錯誤

20) 被上訴人認為，雖然行政長官於 2016 年 1 月 26 日作出宣告海一居所在土地(以租賃制度批出的澳門半島黑沙灣新填海區 P 地段)的批給失效的批示，而有關的行為亦獲終審法院合議庭裁判所確認，但該合議庭裁判並未有宣告發展商與預約買受人所訂立之買賣預約合同的非有效。

21) 而且，有關申請經屋之要件——即不得成為澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人，重點在於“預約買受人或所有人”的身分認定，以評定可否解除經濟房屋買賣預約合同。

22) 考慮到預約合同的固有特性，其標的既可為現在物，亦可是將來物，無論簽訂買賣預約合同時，標的不動產存在與否，均不妨礙房屋局對預約買受人身份的認定。

23) 《經濟房屋法》並無對申請人或其家團成員以預約買受人身分所取得之權利再進一步任何規定，即無要求該預約買賣須具備物權效力，亦無要求預約買受人對有關不動產實際占有或獲得交付。

24) 尊敬的行政法院在卷宗 1677/16-ADM 的判決中指出：“立法者在將“預約買受人”確立為排除經濟房屋的購房資格前提之同時，應已顧及預約買受人所取得的權利可能是針對將來物之債權或針對現在物之物權兩種狀況，法律條文所指的“都市房地產、獨立單位或土地”即可以是現在物也可以是將來物，故在建樓宇理應被納入其中，受其規範。(…)”

25) 尊敬的中級法院在卷宗第 367/2019 中亦有相同見解 “a construção do complexo habitacional Pearl Horizon não foi concretizada por ter sido declarada a caducidade da concessão do terreno onde aquele seria implantado. Mas não nos parece, por falta consagração legal neste sentido, que a existência física da coisa objecto da promessa no momento em que foi celebrado o contrato-promessa releva para a determinação do estatuto de promitente-comprador a que se alude no n.º 1 do n.º 4 do artigo 14.º da Lei de Habitação Económica.”

26) 在審查上訴人是否符合申請經屋資格時，毋須考慮私人樓宇是否確切存在，亦毋須考慮家團成員 B 是否實際取得有關私人樓宇物業及使用；私人樓宇的預約買賣合同是否被實際履行，或有沒有出現嗣後不能履行的情況，對審查經屋申請人資格並無關重要。

27) 故經第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項所指的“都市房地產、獨立單位或土地”理應包括在建樓宇，即使該樓宇最終未有建成亦然。

28) 綜上，被上訴判決亦沒有沾有上訴人所主張的事實前提錯誤之瑕疵。

IV. 關於違反行政法原則

29) 作為經屋申請人，上訴人有義務主動將其家團成員 B 簽訂私人樓宇買賣預約合同這一事實向被上訴人申報，而根據行政卷宗的資料，有關事實是被上訴人在審查階段，透過財政局的回覆資料得知的。

30) 換言之，在上訴人未履行申報義務的情況下，被上訴人僅在安排上訴人簽署涉案經濟房屋承諾購買確認書、與上訴人房屋局簽訂涉案經濟房屋單位的買賣預約合同及向其交付單位鑰匙後，方知悉上述事實。

31) 第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 34 條第 2 款規定，在確認預約買受人及其家團成員在簽訂買賣預約合同之日前符合第 14 條第 8 款規定的要件後，被上訴人方可發出許可書。

32) 同一法律第 34 條第 4 款賦予被上訴人在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，核實預約買受人及其家團成員申請資格並解除預約買賣合同的權力。

33) 須強調的是，法律並未有明確制定被上訴人發出許可書行為須遵守的期限，考慮到被上訴人所處理的公共房屋申請數量，不允許每每新法生效後要求被上訴人即時按新法的規定對經屋申請人重新作資格審查。

34) 經濟房屋買受人的法律狀況直至被上訴人作出審查並發出許可書之時都一直處於不確定的狀態，受被上訴人解除預約買賣合同權的威脅，單憑已完全繳付樓款及獲交付單位鑰匙，也無法得出被上訴人必然會與上訴人簽訂相關單位的買賣公證書之結論。

35) 誠如被上訴判決在理由說明中所持之依據：“足見在公共房屋資源分配的問題上，立法者為確保房屋供應符合澳門居民的切身需要及實際購買力，對申請人資格審查提出的從嚴要求，甚至某種程度上可犧牲利害關係人所冀望予以保障的法安定性的利益。毫無疑問，法律對行使解除合同權力之時機的不加限制以及對申請人資產要求的剛性規定令執法當局無法使其行政決定貼合每一個具體情況，甚至可能導致某些情況下的決定不合比例。但在此情況下，欲通過行政司法上訴在法院尋求救濟，似乎不是一種可糾正失衡的有用途徑。”

36) 《經濟房屋法》第 34 條第 4 款所賦被上訴人解除買賣預約合同的權限屬羈束性權限，被上訴人於發出許可書前對預約買受人及其家團成員作出申請要件之審查並不享有自由裁量權，屬限定性行政活動。

37) 誠如司法裁判所接納之見解，“在我們看來，上述第 34 條第 4 款是命令性規範，它賦予房屋局局長之權力是受拘束權力。故此，我們冒昧認為：像適度原則、正義原則及善意原則一樣，(...)同樣不適用於受拘束權力。”

38) 因此，被上訴人遵照法律作出了相應的羈束性行政決定，並不適用善意原則，故上訴人提出被上訴判決違反善意原則之主張亦不能成立。

39) 基於上訴人及其家團成員不符合《經濟房屋法》第 14 條第 8 款的要件，被上訴人根據同一法律第 34 條第 4 款解除與上訴人簽訂的經濟房屋預約買賣合同，因此被上訴判決亦無沾有錯誤解釋行政當局一系列應遵守之行政法原則的適用的瑕疵。

*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer constante de fls. 404 a 407 dos autos, pugnando pelo
improvemento do presente recurso jurisdiccional.**

* * *

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:

- 2005 年 6 月 1 日，司法上訴人向房屋局提交編號 0089***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本人、其兄 B 及其母 C，其後該報名表被接納於總輪候名單內(見行政卷宗第 2 頁至第 4 頁)。

- 2011 年 3 月 10 日，B 購入澳門黑沙環區 P 地段海一居第...座...樓...座獨立單位，其於 2013 年 2 月 18 日將上述獨立單位出售(見行政卷宗第 19 頁至第 21 頁)。

- 2012 年 10 月 4 日，司法上訴人簽署經濟房屋承諾購買確認書(見行政卷宗第 11 頁)。

- 2013 年 1 月 22 日，司法上訴人與房屋局簽訂位於澳門鴨涌馬路青葱大廈第...座...樓...座經濟房屋單位的買賣預約合同，單位售價為澳門幣 1,275,700.00 元(見行政卷宗第 13 頁至第 15 頁)。

- 2021 年 7 月 1 日，被上訴實體於編號 0929/DAJ/2021 建議書上作出“同意”批示，指出因司法上訴人家團成員 B 確實自提交申請表之日起直至選擇單位之日前曾為屬澳門特別行政區作居住用途之獨位單位的預約買受人，司法上訴人 A 亦在書面解釋中承認此一事實，有關解釋不合理而不被接納。房屋局根據第 13/2020 號法律第 3 條第 1 款及第 4 款及經同一法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 8 款(1)項，結合同一法律第 60 條第 5 款(1)項及第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 34 條第 4 款的規定，解除與預約買受人 A 簽訂的澳門鴨涌馬路青葱大廈第...座...樓...座單位的買賣預約合同(見行政卷宗第 31 頁至第 35 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 2021 年 7 月 7 日，房屋局透過編號 2107010080/DAJ 公函通知司法上訴人上述決定 (見行政卷宗第 36 頁至第 40 頁及背頁)。

- 2021 年 9 月 1 日，司法上訴人透過訴訟代理人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

* * *

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:

一、 案件概述

司法上訴人 A，詳細身份資料及聯絡地址記錄於卷宗內；

針對

被上訴實體**房屋局局長**，就其於 2021 年 7 月 1 日在編號 0929/DAJ/2021 建議書上作出的解除房屋局與司法上訴人簽訂位於澳門鴨涌馬路青葱大廈第...座...樓...座經濟房屋單位之買賣預約合同的決定，向本院提起本司法上訴。

司法上訴人以起訴狀第 2 頁至第 15 頁所載之理據：

- 被上訴行為錯誤適用現行《經濟房屋法》的過渡規定；
- 被上訴行為沾有事實前提錯誤之瑕疵；
- 被上訴行為違反行政法基本原則。

請求撤銷被上訴行為。

*

被上訴實體獲傳喚後提交答辯狀，請求駁回司法上訴人的請求，維持被上訴行為(見卷宗第 82 頁至第 90 頁)。

*

於法定期間內，僅司法上訴人提交非強制性陳述。

*

駐本院檢察官發表意見，認為司法上訴理由成立，建議撤銷被上訴行為，其具體內容轉錄如下：

*“A, recorre contenciosamente da decisão, datada de 1 de Julho de 2021, proferida pelo Exm.º **Presidente do Instituto de Habitação**, determinando a resolução do contrato-promessa de habitação de compra e venda da habitação correspondente à fracção situada noº andar ... do Bloco ... do Edifício Cheng Chong, sito na Estrada do Canal dos Patos e a que, em 1 de Junho de 2005, se havia candidatado ao abrigo do D.L. n.º 13/93/M, de 26 de Junho, e do D.L. n.º 26/95/M, de 26 de Junho, diploma que aprovou o “Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação”.*

*Em apertada síntese, refere o recorrente que “Em 1 de Junho de 2005 ...apresentou ao Instituto de Habitação o boletim de candidatura a habitação económica nº 89*** (número do agregado familiar: 1220*****) ... aguardando a atribuição de habitação económica”, sendo que “Os membros do seu agregado familiar eram C e B” e que “Em 10 de Março de 2011, B, membro do agregado familiar do recorrente, celebrou com a “Sociedade de Importação e Exportação XXX, Limitada” o contrato-promessa de compra e venda ... da fracção do ...º andar ... do Bloco ... do projecto de construção ... do lote P dos Novos Aterros da Areia Preta, Macau (adiante designada por “fracção autónoma de edifício em construção”), na qualidade de promitente-comprador dessa “fracção autónoma de edifício em construção”; ainda segundo o Recorrente, “Em 22 de Janeiro de 2013, o Instituto de Habitação celebrou com o recorrente o contrato-promessa de compra e venda ... da fracção do ...º andar ... do Bloco ... do Edifício Cheng Chong, sito na Estrada do Canal dos Patos, Macau ... e depois, em 29 de Agosto de 2013, recebeu do recorrente o valor integral da compra da fracção de habitação económica ... bem como entregou as chaves dessa habitação económica ao recorrente”.*

Insurge-se, assim, o Recorrente contra o acto Recorrido, no qual se lê que “... tendo em conta que foi confirmado o facto de que desde a data de apresentação da candidatura pelo recorrente até à data de escolha da fracção, um membro do agregado familiar de nome B foi o proprietário de uma fracção com finalidade habitacional na RAEM, e atendendo que a justificação escrita apresentada pelo recorrente não foi aceite, decide-se pela resolução do contrato-promessa de compra e venda da fracção do ...º andar ... do Bloco ... do Edifício Cheng Chong, sito na Estrada do Canal dos Patos, Macau, celebrado com o recorrente, nos termos dos nº 1 e nº 4 do artº 3º da Lei nº 13/2020, e da alínea 1) do nº 8 do artº 14º da Lei nº 10/2011 (Lei da habitação económica), alterada pela Lei nº 13/2020, conjugados com a alínea 1) do nº 5 do artº 60º da Lei nº 10/2011 (Lei da habitação económica) e o nº 4 do artº 34º da Lei nº 10/2011 (Lei da habitação económica), alterada pela Lei nº 11/2015 (cfr. documento 1, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido)”.

Endente o Recorrente que, com o acto que impugna, não só se registou uma indevida aplicação retroactiva da lei, como a mesma decisão não teve em atenção o facto de, na realidade, B nunca ter sido proprietário da fracção acima mencionada (situação derivada, desde logo, do facto de não só a mesma ser uma coisa absolutamente futura, como também do facto de, em Janeiro de 2016, ter sido declarada a caducidade da concessão do terreno em que a mesma fracção iria ser construída); ainda segundo o Recorrente o acto recorrido traduz a “violação dos princípios do direito administrativo que a Administração deve cumprir”, pois que “... violou manifestamente o princípio da boa fé previsto no artº 8º, o princípio da justiça previsto no artº 7º e o princípio da cooperação previsto no artº 9º, todos do Código do Procedimento Administrativo”, razão pela qual finaliza clamando que deve o mesmo acto “...ser anulado”.

Conforme melhor resulta dos autos, a Entidade Recorrida apresentou contestação, rebatendo o argumentário do Recorrente, intentando defender a legalidade do acto recorrido, assim concluindo pela improcedência do recurso contencioso ora sob análise.

#

Salvo distinto e melhor entendimento, importará, antes do mais, procurar dirimir a questão da aplicação da lei no tempo, para o que impor-se-á atender não apenas ao texto plasmado em letra de lei mas também ao espírito que animaria o legislador – tarefa em que se imporá apelar, também, ao critério de qualquer pessoa isenta, a que usualmente se faz apelo por referência à figura do “bom pai de família” – assim como aos concretos elementos que ressam de todo o procedimento que culminou na prolação do acto ora recorrido.

Conforme será pacífico, e resulta da própria proposta em que aquele acto foi exarado:

*«1. O candidato a habitação económica, **A (A)**, titular do Bilhete de Identidade de Residente de Macau n.º 5***** (0), representante do agregado familiar no Boletim de Candidatura a Habitação Económica n.º 89*** (n.º do agregado familiar: 1220*****), entregou ao Instituto de Habitação (adiante designado por “IH”) o Boletim de Candidatura no dia 1 de Junho de 2005, cujo elemento do agregado familiar inclui C e B. (vide fls. 2 a 8 do auto).*

*2. Conforme as informações do auto, foi assinado o termo de compromisso para a aquisição de fracções de habitação económica pelo representante do agregado familiar, **A** no dia 4 de Outubro de 2012, tendo comprometido a aquisição da fracção T3, sita na Estrada do Canal dos Patos, Edifício Cheng Chong, Bloco ..., ... andar No dia 22 de Janeiro de 2013, assinou o contrato-promessa de compra e venda, e pagou o valor da habitação e recebeu a respectiva chave no dia 29 de Agosto de 2013. (vide fls. 11 a 18 do auto).*

*3. O IH procedeu novamente à revisão, verificando de acordo com as informações da Direcção dos Serviços de Finanças e do registo predial que o elemento do agregado familiar, **B** adquiriu uma fracção autónoma, sita na Areia Preta, lote P, Pearl Horizon, Bloco ..., ... andar ..., destinada a fins habitacionais em Macau, no dia 10 de Março de 2011, e vendeu-a no dia 18 de Fevereiro de 2013. (vide fls. 19 a 21 do auto)».*

A este propósito importa reter que, de facto e como salienta a Entidade Recorrida, “Dispõe o n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 que: O n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011, alterado pela presente lei, é também aplicável ao candidato, aos elementos do seu agregado familiar e aos promitentes-compradores que, antes da entrada em vigor da presente lei, já se tenham candidatado à compra de habitação económica, devendo calcular-se o prazo estabelecido naquele número nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura e até à data de escolha da fracção”, sendo que “Nos termos da alínea 1) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica), alterada pela Lei n.º 13/2020: O candidato e os elementos do seu agregado familiar não podem ser ou ter sido, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda, promitentes-compradores, co-promitentes-compradores, proprietários ou comproprietários de prédio urbano ou de fracção autónoma com finalidade habitacional, ou de terreno na RAEM, independentemente da quota-parte que possuam, salvo quando a aquisição do imóvel se deu por motivo de sucessão” (sublinhados no original); a tal acresce também que “Nos termos do n.º 5 do artigo 60.º da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica): Sem prejuízo do disposto na alínea 5) do artigo 63.º, as candidaturas admitidas na lista geral ao abrigo do disposto no Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação continuam válidas, tendo os respectivos candidatos direito à atribuição prioritária das habitações disponíveis e

sendo-lhes aplicáveis: 1) Os requisitos de acesso à compra de habitação económica, previstos na presente lei, com excepção do n.º 2 e, até à data da apresentação da candidatura, do n.º 3 do artigo 14.º (o n.º 3 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica) corresponde ao n.º 8 do artigo 14.º depois das alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2020)” (sublinhado também no original).

Mas se tal é assim, não se pode deixar de atentar que, talqualmente aponta o Recorrente e resulta bem expreso dos elementos pelo mesmo invocados – e.g., os pareceres emanados da Assembleia Legislativa – era manifesta intenção do legislador aplicar as «... regras de “lei nova para situações novas” e “lei antiga para situações antigas”, com excepção das disposições favoráveis constantes da lei nova», o que nos reconduz, de novo, ao apelo anteriormente feito à figura do “bom pai de família”, tanto mais que “uma vez que o âmbito das alterações à Lei n.º 10/2011 é muito amplo, a Comissão preston especial atenção às disposições transitórias e precedeu a uma análise pormenorizada sobre as matérias relativas ao regime transitório, esperando que as alterações ora introduzidas pela proposta de lei não afectem a situação jurídica dos promitentes-compradores de habitação económica, dos proprietários e dos candidatos que apresentaram candidatura antes da entrada em vigor da proposta de lei. Segundo os representantes do Governo, em princípio, as disposições da nova lei só se aplicam às candidaturas cujas habitações já estiverem concluídas ou se encontrem em curso de construção, à venda e aos termos posteriores após a sua entrada em vigor, sem prejuízo dos promitentes-compradores que adquiriram habitação económica antes da entrada em vigor da presente lei, dos direitos dos proprietários e das candidaturas que estão em curso (...)” – cfr. Parecer n.º 3/VI/2020 elaborado em 9 de Julho de 2020 pela 1ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa de Macau (sublinhados e destaque do signatário).

Na realidade, se é inequívoco que o n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 dispõe que o n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011 então revista “é também aplicável ao candidato, aos elementos do seu agregado familiar e aos promitentes-compradores que, antes da entrada em vigor da presente lei, já se tenham candidatado à compra de habitação económica, devendo calcular-se o prazo estabelecido naquele número nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura e até à data de escolha da fracção”, e que, nos termos da alínea 1) do citado n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica), alterada pela Lei n.º 13/2020 “O candidato e os elementos do seu agregado familiar não podem ser ou ter sido, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda, promitentes-compradores, co-promitentes-compradores, proprietários ou comproprietários de prédio urbano ou de fracção autónoma com finalidade habitacional, ou de terreno na RAEM, independentemente da quota-parte que possuam, salvo quando a aquisição do imóvel se deu por motivo de sucessão”, não é menos verdade que o n.º 3 do mesmo artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, dispõe que “O n.º 8 do artigo 14.º e n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011, alterado pela presente lei, é aplicável aos promitentes-compradores que tenham celebrado contrato-promessa de compra e venda ao abrigo do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a

habitação», devendo calcular-se o prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 14.º a partir da data de apresentação da candidatura até à data de escolha da fracção”.

Tais soluções, constantes de disposições transitórias, derivarão, apenas e tão somente, do facto de o legislador ter considerado que o(s) prazo(s) assim fixado(s) seria(m) – deveria(m) ser – mais que adequado(s) e suficiente(s) para que quaisquer procedimentos então em curso se mostrassem concluídos assim que decorrido(s) aquele(s) prazo(s).

Na realidade, mal se compreenderia o facto de o legislador expressamente referir também que deve “... calcular-se o prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 14.º a partir da data de apresentação da candidatura até à data de escolha da fracção” – cfr. citado n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 – se não tivesse em mente salvaguardar os direitos e interesses de quem estivesse já envolvido num procedimento concursal visando assegurar a aquisição de um bem tão essencial quanto o é uma casa de habitação!

A tal acresce que entendimento diverso conduziria a um tratamento discriminatório e desigual dos diversos cidadãos, sendo privilegiados ou favorecidos os que tivessem “a sorte” de a Administração lograr tratar do respectivo processo em tempo razoável e que assim veriam, a respectiva posição jurídica salvaguardada aquando da entrada em vigor das alterações introduzidas ao regime habitacional aqui em apreço pela Lei n.º 13/2020, sendo (duplamente) prejudicados ou penalizados aqueles que vissem os respectivos processos “arrastar-se em termos concursais”, pois para além do calvário procedimental a que teriam estado sujeitos, ainda ficariam totalmente desprotegidos em termos habitacionais, tudo em resultado de uma demora de procedimentos a que, porventura, seriam completamente alheios ou incapazes de alterar.

Tendo presentes os considerandos que se vêm de fazer, e tendo a Lei n.º 13/2020 entrado em vigor a 18 de Agosto de 2020 [dia seguinte ao da respectiva publicação, registada a 17 de Agosto de 2020 (cfr. Boletim Oficial n.º 33/2020, pp. 4565-4579)], mais se impõe reter que:

- o ora Recorrente candidatou-se a habitação económica no dia **1 de Junho de 2005**, ao abrigo do “Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação”, sendo que o respectivo agregado familiar inclui (ou incluía) C e B;

- no dia **4 de Outubro de 2012**, o ora Recorrente, representante do agregado familiar, assinou o termo de compromisso para a aquisição de fracções de habitação económica, visando a aquisição da fracção T3, sita na Estrada do Canal dos Patos, Edifício Cheng Chong, Bloco ..., ... andar ...;

- no dia **22 de Janeiro de 2013**, o recorrente assinou o contrato-promessa de compra e venda, e pagou o valor da habitação, mais tendo recebido a respectiva chave, no dia **29 de Agosto de 2013**;

- o antes referenciado B celebrou um contrato-promessa de compra de uma fracção autónoma de edifício então em construção, no **dia 10 de Março de 2011** (com a “XXX”), tendo procedido à cessão da respectiva posição contratual a **18 de Fevereiro de 2013**;

- desconhecem-se os motivos pelos quais, à data da entrada em vigor da Lei n.º 13/2020 – **18 de Agosto de 2020** – ainda não tinha sido celebrada a escritura definitiva de compra da fracção a que o Recorrente se tinha

candidatado, pese embora, nessa mesma data já se mostrassem decorridos quase sete anos (!) desde a data em que o Recorrente havia pago a totalidade do preço da fracção que lhe tinha sido atribuída ou que tinha escolhido, e em que tinha recebido a respectiva chave, e

*– apenas com o acto ora sob análise – datado de **1 de Julho de 2021** – foi determinada a resolução do contrato promessa celebrado entre o Recorrente e o Instituto de Habitação.*

Ou seja, entre a data da candidatura e a assinatura do contrato-promessa, com pagamento do preço, mediarão 8 anos e 2 meses, sendo que, apenas agora, volvidos quase outros oito anos sobre Agosto de 2013 é que foi resolvido aquele contrato promessa, sendo que, independentemente de tudo o mais, tal dilação temporal tem de ser considerada como manifestamente excessiva – e, quer-se mesmo crer, evidenciadora da absoluta necessidade de o Instituto de Habitação agilizar procedimentos – não podendo corresponder, de forma alguma, à intenção que presidiu às alterações legislativas anteriormente registadas, ainda que as mesmas tenham sido animadas pela vontade/necessidade de disciplinar eventuais abusos ou distorções registadas na atribuição de casas ao abrigo de um regime especial que visa proteger os elementos da sociedade economicamente mais frágeis e que, de outra forma, não teriam acesso a um bem essencial.

A tal acresce que, conforme já referido e nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, “O n.º 8 do artigo 14.º e n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011, alterado pela presente lei, é aplicável aos promitentes-compradores que tenham celebrado contrato-promessa de compra e venda ao abrigo do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação», devendo calcular-se o prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 14.º a partir da data de apresentação da candidatura até à data de escolha da fracção”, enquanto o n.º 4 do mesmo artigo 3.º dispõe que “O n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011, alterado pela presente lei, é também aplicável ao candidato, aos elementos do seu agregado familiar e aos promitentes-compradores que, antes da entrada em vigor da presente lei, já se tenham candidatado à compra de habitação económica, devendo calcular-se o prazo estabelecido naquele número nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura e até à data de escolha da fracção”.

Ou seja, enquanto o numero 3 que se vem de citar se reporta “aos promitentes-compradores que tenham celebrado contrato-promessa de compra e venda ao abrigo do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação»”, o número 4 reporta-se, de forma absolutamente distinta, a todos os demais promitente-compradores que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, já se tivessem candidatado à compra de habitação económica, devendo calcular-se o prazo estabelecido naquele número nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura e até à data de escolha da fracção, assim se referindo os normativos citados a realidades que se querem crer como absolutamente distintas e nas quais, salvo o devido respeito, a Entidade Recorrida não terá atentado devidamente.

Assim sendo, atenta a linha temporal acima desenhada e tendo-se em atenção, também, o facto de o ora Recorrente, na realidade, ser um promitente-comprador que celebrou um contrato-promessa de compra e venda ao abrigo do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação», sendo que entre a data em que se candidatou à aquisição de compra de habitação em tal regime (1 de Junho de 2005) e a data em

que foi celebrado o respectivo contrato promessa (22 de Janeiro de 2013) se mostravam já decorrido mais de cinco anos, mostrando-se tal prazo (de cinco anos) também já decorrido, desde a primeira data referida, quando (em 10 de Março de 2011) B celebrou o contrato-promessa de compra de fracção autónoma à “XXX”, representa-se que a leitura feita pela Entidade Recorrida não terá atentado devidamente na realidade de facto aqui em apreço, sendo que a mesma leitura não corresponderá também à correcta interpretação dos normativos legais concretamente invocáveis e aplicáveis.

Afigurando-se, pois, que o acto recorrido enfermará de vício(s) de erro nos respectivos pressupostos de facto e de erro na aplicação de direito, mais sendo susceptível de, consequentemente, ofender os princípios da legalidade, da protecção dos interesses dos residentes, da igualdade e também da justiça – cfr., respectivamente, artigos 3.º, 4.º, 5.º e 7.º do CPA –formula-se parecer no sentido de dever ser anulado o acto ora sob apreciação, de harmonia com o disposto no artigo 124.º do CPA”

(見卷宗第 127 頁至第 132 頁背頁)。

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

二、 事實

根據本卷宗所載資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

(.....)

三、理由說明

本司法上訴所針對的行為是一以現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款 1) 項及第 34 條第 4 款的規定，解除房屋局與司法上訴人簽訂的有關經濟房屋單位之買賣預約合同的決定，理由是經查實，在提交申請表（2005 年 6 月 1 日）至選擇單位之日（2012 年 10 月 4 日）期間，司法上訴人家團成員 B 曾於 2011 年 3 月 10 日購入澳門黑沙環區 P 地段海一居第...座...樓...座單位，為“澳門特別行政區居住用途之獨立單位的預約買受人”，符合該決定之法定前提。

司法上訴人首先指被上訴行為錯誤適用現行《經濟房屋法》有關解除經濟房屋預約買賣合同的規定，違反“法不溯及以往”的原則：本案所指有關導致合同解除的事實發生於舊法生效期間，即第 13/93/M 號法令及第 26/95/M 號法令，其規範中並無載有經濟房屋申請人或其家團成員不得成為物業之預約買受人的禁止性規定。

司法上訴人指出了新舊法律在時間上的適用問題，主張根據《民法典》第 11 條規定的原則，新的法律規定只規範將來的情況，其已取得權利或已形成的法律狀況不得被新法的限制性規定所觸及。但必須看到，由有關條文所確立的此一法律不溯及以往的原則（o princípio de não retroactividade da lei）並不具備憲制性原則的效力。而一般法律的立法者無疑可通過制定過渡性規範解決新舊法律在時間適用問題上的衝突。只有在立法者沒有明確就有關問題給出解決方案的情況下，才有遵行法律不溯及以往原則的空間（當涉及刑事法律的適用問題時除外）。⁴

本案中，關於現行《經濟房屋法》引入修訂前後的不同條文孰可用之，立法者已明確訂出形式上的過渡性規範（disposições transitórias formais），應優先遵從其對於有關問題業已給出之取態。

為此，引入有關修訂的第 13/2020 號法律第 3 條規定如下：

“第三條
過渡規定

一、本法律對第 10/2011 號法律所引入的修改，不適用於之前已申請購買經濟房屋的預約買受人及所有人，對此仍適用本法律修改之前的第 10/2011 號法律的規定，但不影響第三款及第四款的規定。

二、本法律對第 10/2011 號法律所引入的修改，不適用於之前開展的經濟房屋的申請，有關申請及其後續的處理，尤其是取得人的甄選、出售單位、不可轉讓的負擔及單位的出售、稅務豁免及其他優惠以及處罰制度，仍適用本法律修改之前的第 10/2011 號法律的規定，但不影響以下兩款的規定。

三、經本法律修改的第 10/2011 號法律第十四條第八款及第三十四條第四款的規定，適用於已根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》簽訂買賣預約合同的預約買受人，而第十四條第八款所定的期間應為由提交申請之日起至選擇單位之日。

四、經本法律修改的第 10/2011 號法律第十四條第八款的規定，亦適用於在本法律生效前已申請購買經濟房屋的申請人及其家團成員及預約買受人，此款所定的期間應為由提交申請之日起前五年內至選擇單位之日。”

⁴ 見 J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, p. 231.

依據上引過渡性規定，

- 原則上，對於現行《經濟房屋法》生效前既有的經濟房屋預約買受人及所有人適用原法律條文規定（見第 1 款規定）；

- 此外，在新法生效前已開展的經濟房屋的申請的情況，對於尚未成為預約買受人及所有人的申請人，其申請及後續的處理中的特定事項“尤其是取得人的甄選、出售單位、不可轉讓的負擔及單位的出售、稅務豁免及其他優惠以及處罰制度”亦適用原法律條文規定（見第 2 款規定）；

- 但對於上指情況下的申請人，現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款及第 34 條第 4 款保留適用於已根據第 26/95/M 號法令核准的《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》的制度，簽訂買賣預約合同的預約買受人，惟第 14 條第 8 款所訂期間“在提交申請之日前的十年內直至簽訂買賣預約合同之日”變更為“由提交申請之日起至選擇單位之日”（見第 1 款及第 3 款規定）；

- 而對於其他新法生效前已提出申請的人士及後來依原《經濟房屋法》（即第 10/2011 號法律）訂立合同的預約買受人，現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款規定保留適用，但期間變更為“提交申請之日起五年內至選擇單位之日”（見第 4 款規定）。

本案中的司法上訴人儘管根據《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》參與競投並於 2005 年 6 月 1 日提交申請，但原《經濟房屋法》生效時，其未據此訂立預約買賣合同。在原《經濟房屋法》生效後，於 2013 年 1 月 22 日，司法上訴人與房屋局訂立預約買賣合同。針對該原《經濟房屋法》規範下的預約買受人應適用過渡規定⁵ 的第 4 款規定，繼而適用現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款的規定，即本案被上訴行為所持的條文依據。

所以，法律不溯及以往的原則在本案不能適用，而溯及以往恰恰體現立法者的原意。基此，司法上訴理由此部分不能成立。

*

司法上訴人還認為：其家團成員 B 於 2011 年 3 月 10 日預約購入的黑沙環區 P 地段海一居第...座...樓...座單位為一在建樓宇（“樓花”），屬於一“絕對將來物”，不應定性為“房屋”或“居住用途的都市房地產或獨立單位”。

⁵ 不能忽視，經第 200/2020 號行政長官批示重新公佈的《經濟房屋法》中尚載有另一過渡性規定即第 60 條。但在我們看來，對第 13/2020 號法律第 3 條已經對新法律生效前既有事實的利害關係人——經濟房屋預約買受人及所有人以及已開展之經濟房屋申請的申請人的不同情況給出窮盡的規範，不存在就同一事宜再引用其他過渡性條文的餘地。而儘管被上訴實體錯誤地將之引為其行為的法律依據之一，在其已同時指出其他可支持該決定之條文的條件下，不會導致被上訴行為可被撤銷。

確實，與一般預約取得不動產的情況不同，本案中，司法上訴人家團成員 B 預約購入的為一在建樓宇，即“計劃興建、正在興建或已完成興建但仍未獲發有效使用准照的不動產；如屬以分層所有權制度興建者，則指仍未完成設定分層所有權確定登記的不動產”—見第 7/2013 號法律（承諾轉讓在建樓宇的法律制度）第 2 條規定。有關法律行為之標的屬性決定其憑證僅可能是“預約買賣合同或讓與合同地位的合同”—見上指法律第 6 條第 1 款規定。從這個意義上看，本個案不符合現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款 1)項規定的取得經濟房屋的妨礙性要件（即“在提交申請之日前的十年內直至簽訂買賣預約合同之日，申請人及其家團成員均不得為或不曾為：澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人、共同預約買受人、所有人或共有人，不論當中所佔的份額為何，但因繼承而取得不動產的情況除外”）的要求，因為締約之時尚未存在的不動產，即在建樓宇，字面上不屬於“澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地”。

但倘若因此認為現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款 1)項所指的“預約買受人”所取得之權利必然不涉及“絕對將來物”，即“作出法律行為之意思表示時仍未存在之物”（見《民法典》第 202 條第 1 款及第 2 款），則亦有偏頗之虞。

必須看到，現行《經濟房屋法》一以貫之地的透過第 14 條第 8 款 1)項將“預約買受人”與“所有人”列為可導致排除利害關係人取得經濟房屋之權利之前提 - “所有人”所取得之權利是針對現在物而言，不涉及將來物（因對於將來物的權利在轉讓人實際取得該物時方發生移轉—見《民法典》第 402 條第 2 款的規定）。而對於“預約買受人”則無此限制，預約買賣合同之固有特性決定了其標的既可是現在物也可是將來物。

再者，現行《經濟房屋法》的條文同樣無對經濟房屋申請人以預約買受人身份所取得之權利增設任何條件，既無要求該預約買賣須具備物權效力；亦無要求預約買受人對有關不動產實際取得占有或獲得交付。可見，立法者在將“預約買受人”確立為排除經濟房屋購房資格的前提之同時，應已顧及“預約買受人”所取得的權利或有的不同屬性，既可能是針對將來物之債權，也針對現在物之物權。既然如此，有關將來物在簽訂預約買賣合同之時具體是否存在，亦無礙預約買受人身份之認定，不因此導致法定妨礙性要件的成立（需看到，對情節近似的個案，中級法院已表達如是觀點 — 見 2019 年 12 月 16 日第 367/2019 號合議庭裁判）。

有鑒於此，在對不同的解讀給予尊重前提下，我們認為，司法上訴人因針對在建樓宇所取得之預約買受權，根據現行《經濟房屋法》第 14 條第 8 款 1) 項規定，喪失其取得經濟房屋的資格。

所以，此部分司法上訴理由亦不能成立。

*

司法上訴人還主張被上訴行為違反《行政程序法典》規定的各項基本原則，包括善意原則及保護居民權益的原則，其認為房屋局在事隔八年後，再次重新審查司法上訴人家團的資產，引用其家團成員 B2011 年 3 月購入私人物業的事實解除合同，侵犯了其已然形成的法律期待及信賴，更損害其對有關經濟房屋已取得的權利。

我們充分理解其訴求，但根據我們的解讀，司法上訴人申訴所處的這種不安定的法律狀況亦正是《經濟房屋法》的立法者在對不同的利益進行考量，明確取捨後的結果。

一方面，《經濟房屋法》要求“提交申請之日（前五年或前十年內）至選擇單位之日”的期間內，申請人須符合購買經濟房屋單位的要件。另一方面，法律通過第 34 條第 4 款規定賦予房屋局“在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間”，核實預約買受人及其家團成員申請資格並解除買賣預約合同的權力。除此之外，法律從無明確給出房屋局發出許可書行為須遵守的期限。換言之，經濟房屋預約買受人的法律狀況直至獲發出許可書之時都一直處於極不穩定的狀態，受制於行政當局行使資產審查權，並可能為此被解除合同。

譬如，在第 25/2009 號行政法規（即原《社會房屋的分配、租賃及管理》）中，我們曾經看到立法者針對房屋局行使合同解除權作出期限上的限制（第 23 條規定：“房屋局應自首次獲悉作為依據的事實之日起一年內行使解除合同權，否則有關權利失效。”）。然而，上述解除合同權利失效的機制在新的社會房屋法（即第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》）已被剔除。

而在經濟房屋法律制度中，立法者卻一直沒有引入類似的限制行使解除合同權利的失效制度。這一點在原《經濟房屋法》已是如此。經現行《經濟房屋法》同樣沒有給出平衡性的調整，反而在第 14 條第 8 款中將申請人須滿足申請資格的時間段延伸為“在提交申請之日前的十年內直至簽訂買賣預約合同之日”。

足見在公共房屋資源分配的問題上，立法者為確保房屋供應符合澳門居民的切身需要及實際購買力，對申請人資格審查提出的從嚴要求，甚至某種程度上可犧牲利害關係人所冀望予以保障的法安定性的利益。毫無疑問，法律對行使解除合同權力之時機的不加限制以及對申請

人資產要求的剛性規定令執法當局無法使其行政決定貼合每一個具體情況，甚至可能導致某些情況下的決定不合比例。但在此情況下，欲通過行政司法上訴在法院尋求救濟，似乎不是一種可糾正失衡的有用途徑。

至於被上訴行為違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則的瑕疵，在本案對司法上訴的審理中欠缺重要性，原因在於，當預約買受人及其家團成員不符合法定的取得經濟房屋的要件時，房屋局必須根據原《經濟房屋法》第 34 條第 4 款的規定解除預約買賣合同。其此前的作為或者不作為即使令利害關係人產生錯誤的期待，也不致影響最終決定的有效性。

因此，司法上訴人的此部分上訴理由不能成立。

四、決定

綜上所述，本院裁定本司法上訴的訴訟理由不成立，維持被上訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂為 5UC。

*

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 dought considerations:

"(...)

1.

A, melhor identificado nos presentes autos, interpôs recurso contencioso do acto praticado pelo **Presidente do Instituto de Habitação** que determinou a resolução do contrato-promessa de compra e venda de fracção autónoma sujeita ao regime da habitação económica que o mesmo celebrou com o referido Instituto.

Por douda sentença proferida pelo Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo foi o recurso contencioso julgado improcedente.

Inconformado com essa decisão, veio o Recorrentes contenciosos interpor o presente recurso jurisdicional perante o Tribunal de Segunda Instância, pugnando pela respectiva revogação.

2.

Parece-nos, salvo o devido respeito, que o presente recurso não pode merecer provimento uma vez que, como procuraremos demonstrar de seguida, a douda decisão recorrida fez uma acertada aplicação da lei.

Em termos breves, pelo seguinte.

(i)

A douda sentença recorrida não enferma, a nosso modesto ver, da nulidade que lhe é imputada pelo Recorrente.

De acordo com o disposto na norma do n.º 2 do artigo 563.º do Código de Processo Civil (CPC), aqui aplicável por força do artigo 1.º do CPAC, tem o juiz o dever de conhecer de todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas, cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras, sendo que a omissão de pronúncia por parte do juiz sobre questões que devesse apreciar é geradora de nulidade da sentença conforme decorre do preceituado na alínea d) do n.º 1 do artigo 571.º do CPC.

Existe um tranquilo consenso jurisprudencial e doutrinal no sentido de que a dita nulidade apenas ocorre quando o Tribunal deixe de apreciar questões submetidas pelas partes à sua apreciação, não já quando deixe de apreciar os argumentos invocados pelas partes a favor da posição por si sustentada, não sendo, por isso, de confundir o conceito de «questões» a que a apontada norma legal se refere com o de «argumentos» ou «razões». Questões são os fundamentos nos quais assenta a concreta causa de pedir que, por sua vez, serve de base ao pedido dirigido ao Tribunal.

Ora, manifestamente, o Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo não deixou de se pronunciar sobre nenhum dos fundamentos de facto nos quais o Recorrente fez assentar a sua pretensão anulatória do acto administrativo que deduziu em juízo.

O que acontece é que o facto alegado no artigo 6.º da petição inicial, de acordo com

as soluções plausíveis da questão de direito, não releva para a decisão da causa. Com efeito, ainda que se prove que um funcionário do Instituto de Habitação, em Março de 2011, informou o membro do agregado familiar do Recorrente no sentido que vem alegado, esse facto é irrelevante, uma vez que o que aqui está em causa é a questão da aplicação de normas legais cuja entrada em vigor ocorreu depois daquela data e, portanto, a questão de saber se o acto administrativo recorrido enferma ou não do vício de violação de dessas normas, sendo que, nessa perspectiva, a alegada informação do funcionário do Instituto de Habitação não tem, como dissemos, qualquer pertinência. Daí a inexistência da invocada nulidade.

(ii)

(ii.1)

Quanto à questão de saber se a douda decisão recorrida enferma de erro de julgamento por ter considerado que o acto recorrido não padece de violação de lei, parece-nos que a mesma é merecedora de resposta negativa, porquanto aquela decisão corporiza uma acertada aplicação das normas legais relevantes.

Vejamos.

De acordo com o disposto na alínea 1) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2020, o candidato à habitação económica e os elementos do seu agregado familiar não podem ser ou ter sido, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda, promitentes-compradores ou co-promitentes-compradores, proprietários ou comproprietários de prédio urbano ou de fracção autónoma com finalidade habitacional, ou de terreno na RAEM, independentemente da quota-parte que possuam, salvo quando a aquisição do imóvel se deu por motivo de sucessão.

Por sua vez, o artigo 34.º da mesma Lei n.º 10/2011, também na redacção introduzida pela Lei n.º 13/2020, estatui no seu n.º 1 que a venda das fracções autónomas construídas no regime de habitação económica depende da emissão do termo de autorização, o qual é emitido pelo Instituto de Habitação após confirmação de que o promitente-comprador e os elementos do seu agregado familiar reuniam, até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda, os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 14.º, sendo que, caso verifique, que o promitente-comprador e os elementos do seu agregado familiar não cumprem os requisitos

previstos no n.º 8 do artigo 14.º, o Instituto de Habitação procede à resolução do contrato-promessa. É o que resulta do n.º 4 do dito artigo 34.º da Lei n.º 10/2011.

(ii.2)

É certo que as faladas normas legais contidas na alínea 1) do n.º 8 do artigo 14.º e no n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011 não estavam em vigor no momento em que os Recorrentes apresentaram a candidatura à aquisição de habitação económica (1 de Junho de 2005) nem quando os mesmos celebraram com o Instituto de habitação o contrato-promessa de compra e venda aqui em apreço (22 de Janeiro de 2013).

Porém, de acordo com a disposição transitória contida no n.º 4 artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, o n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011, alterado por aquela lei, é também aplicável ao candidato, aos elementos do seu agregado familiar e aos promitentes-compradores que, antes da entrada em vigor da presente lei, já se tenham candidatado à compra de habitação económica, devendo calcular-se o prazo estabelecido naquele número nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura e até à data de escolha da fracção. Significa isto, portanto, por mera interpretação declarativa, que as mencionadas normas são retroactivamente aplicáveis e abrangem situações emergentes de contratos-promessa celebrados anteriormente à sua entrada em vigor.

Poder-se-ia discutir se a norma em causa é violadora do princípio da protecção da confiança, a justificar, em caso afirmativo a respectiva desaplicação no caso concreto. Cremos, no entanto, que assim não é. Na verdade, se não custa aceitar que, no caso, o Recorrente pudesse depositar alguma confiança na estabilidade da posição jurídica em que ficou investido com a celebração do contrato-promessa com o Instituto de Habitação, não podemos perder de vista que a norma de direito transitório contida no artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 foi determinada por razões de interesse público, sendo, pois, de reconhecer ao legislador uma ampla margem de prognose e de decisão para proceder primariamente à valoração do dito interesse, pelo que, dificilmente poderão os tribunais escrutinar esse juízo de prognose e de avaliação, dado o seu carácter fundamentalmente político (neste sentido, veja-se, JORGE REIS NOVAIS, *Os Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Coimbra, 2019, pp. 164-165).

(ii.3)

No caso, no período legalmente relevante, um elemento do agregado familiar do Recorrente foi promitente-comprador de uma fracção autónoma, pelo que se verifica uma situação

de incumprimento do requisito a que se refere a alínea 1) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011, pelo que se mostra preenchida a hipótese da norma contida no n.º 4 do artigo 34.º do mesmo diploma legal. Como assim, não restava à Administração outro caminho senão o de decretar a resolução do contrato-promessa, tal como bem decidiu o Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo.

(iii)

A pretensão dos Recorrentes de verem revogada a douda sentença *a quo* também não colhe no que ao terceiro dos fundamentos do presente recurso diz respeito.

Está em causa a questão de saber se a previsão impeditiva contida na alínea 1) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei n.º 10/2011 não abrangem como sustenta o Recorrente, as situações em que o contrato-promessa tem por objecto uma fracção autónoma de um prédio cuja construção ainda não se iniciou e que, por isso, constitui um bem absolutamente futuro.

Não é questão nova. O Tribunal de Segunda Instância já teve oportunidade de decidir no sentido de que, o que releva, na perspectiva da lei é a qualidade de promitente-comprador do candidato à habitação económica ou de algum dos membros do seu agregado familiar (cfr. acórdão de 16.12.2019, processo n.º 367/2019) e no caso é manifesta a verificação de tal qualidade.

(iv)

Finalmente, contrariamente ao recorrente, não nos parece que o Tribunal recorrido tenha errado no julgamento no que tange à ocorrência do vício de violação de lei decorrente da violação de princípios gerais da actividade administrativa.

Salvo melhor juízo, outra não podia ter sido a decisão recorrida.

Mercê da verificação dos pressupostos integradores da hipótese da norma do n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011 estava a Administração legalmente vinculada a decretar, como decretou, a resolução do contrato-promessa em litígio.

Por isso, a invocada violação de princípios gerais da actividade administrativa, como o princípio da boa-fé e o da protecção da confiança, não possui relevância invalidante autónoma do acto administrativo, uma vez que a Administração, nos termos do disposto no artigo 3.º do CPA, está estritamente obrigada a observar a lei, não podendo a prática do acto legalmente imposto ser neutralizada pela invocação de princípios que constituem um limite da margem de livre decisão administrativa.

Daí que, como dissemos, a alegada violação não pudesse, em caso algum, ser geradora de invalidade do acto administrativo recorrido. Com efeito, no «domínio da prática de actos administrativos no exercício de poderes vinculados, o juízo de inconstitucionalidade não pode ser formulado, directamente, sobre os actos ou sobre as decisões que, contenciosamente os apreciem, mas sim e apenas sobre as normas jurídicas aplicadas, quer no seu teor, quer na interpretação adoptada em eventual violação de normas ou princípios constitucionais» (assim, na jurisprudência portuguesa, entre outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13.3.2003, processo n.º 035590, disponível em linha) O que podia acontecer, portanto, é que a norma legal que serviu de fundamento ao acto administrativo, ela própria, afrontasse princípios constitucionais estruturantes, como é, justamente, o princípio da protecção da confiança, a justificar a sua eventual desaplicação.

No entanto, como acima já referimos, estamos em crer que, na situação vertente, tal afronta não ocorre.

Andou bem, pois, a douda decisão recorrida ao considerar que o acto administrativo recorrido não sofre de qualquer dos vícios que os Recorrentes lhe imputaram, não sendo, pois, em nosso modesto entendimento, merecedora de censura que justifique a respectiva revogação.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que deve ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional."

*

Quid Juris?

Efectivamente as questões discutidas nestes autos prendem-se com a problemática da aplicação da lei no tempo, visto que durante o desenrolar do procedimento administrativo para “adjudicar” a habitação económica foram praticadas vários actos e discutem-se agora quais serão os padrões legais que regem tais actos!

Conforme a doutrina dominante ensina, a regra básica da aplicação da lei no tempo é “aplicam-se as leis e só se aplicam as leis que se achem em contacto com os factos”! (Cfr. *João Baptista Machado, in Lições de Direito Internacional Privado, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, pág. 10*).

Por este motivo e em razão desta regra básica o legislador do Código Civil de Macau consigna no artigo 11º o seguinte princípio geral:

(Aplicação das leis no tempo. Princípio geral)

1. A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.

2. Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.

Sobre esta matéria, observou-se (Cfr. *João Baptista Machado, in ob. citada, pág. 9-10*):

“(…)

Desta forma, assim como a base do Direito Intertemporal se constrói, por um lado, sobre o princípio da *não retroactividade* das leis e, por outro lado,

sobre o respeito das situações jurídicas preexistentes criadas sob o império da lei antiga, assim o ponto de partida radical do DIP assenta, por um lado, sobre a regra da *não transactividade* das leis e, por outro lado, sobre o princípio do reconhecimento das situações jurídicas constituídas no âmbito de eficácia duma lei estrangeira. Além disso, assim como ao princípio da *não retroactividade* das leis corresponde, segundo a teoria do facto passado, a regra segundo a qual a lei nova se não aplica aos factos passados nem aos efeitos desses factos produzidos antes da sua entrada em vigor, mas apenas aos factos futuros, assim também ao princípio da *não transactividade* corresponde a regra segundo a qual nenhuma lei (a lei do foro ou qualquer outra) se aplica a factos que se não achem em contacto com ela.

Do exposto resulta, pois, que o Direito de Conflitos de leis (quer no tempo, quer no espaço) assume como critério básico o da «localização» dos factos: a «localização» no tempo para o Direito Intertemporal e a «localização» no espaço para o Direito Internacional Privado. Essa a razão por que se afirma que estes dois direitos são direitos «de conexão»: a conexão dos factos com os sistemas jurídicos é que constitui o dado determinante (o facto operativo ou *facto jurídico*) básico da aplicabilidade dos mesmos sistemas jurídicos. Por isso, podemos enunciar como regra básica de todo o Direito de Conflitos a seguinte: *a quaisquer factos aplicam-se as leis - e só se aplicam as leis - que com eles se achem em contacto.*

Esta fórmula dá-nos, ao mesmo tempo, o *âmbito de eficácia* possível de qualquer lei. Toda a lei, como regra de dever-se ou regra de conduta, tem limites espaço-temporais ao seu âmbito de eficácia. É também isto o que se quer significar quando se fala, a propósito da razão de ser do Direito de Conflitos, na

relatividade espaço-temporal da concepção de justiça de qualquer sistema jurídico.

(...)”.

Esta ideia resulta da natureza das coisas, e fala-se de princípio da previsibilidade da condutas humanas e da protecção da legítima expectativa dos sujeitos da relação jurídica.

É chamado aqui o princípio basilar da aplicação da lei no tempo justamente por força do disposto no artigo 61º da citada Lei nº 10/2011, de 29 de Agosto, que estipula:

Direito subsidiário

Em tudo o que não se ache especialmente regulado na presente lei, aplicam-se, subsidiariamente, consoante a natureza das matérias, o **Código Civil**, o Código do Procedimento Administrativo, o Código Penal e o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento.

É de saber que, nas situações em que as legislações vêm a ser constantemente alteradas e podem colocar e efectivamente colocam no caso em apreciação problemas complexos para o intérprete e aplicador do Direito, mormente na situação em que o *ratio legis* padece, em si mesmo, de vício da lógica, tal com veremos de seguida.

No caso, existem, desde logo, as seguintes questões pertinentes que importa ponderar:

- Quando um procedimento se inicia à sombra de uma lei antiga e que se desenrola até à entrada em vigor de novas leis, os actos praticados devem ser regidos pela lei antiga? Ou pelas leis novas?

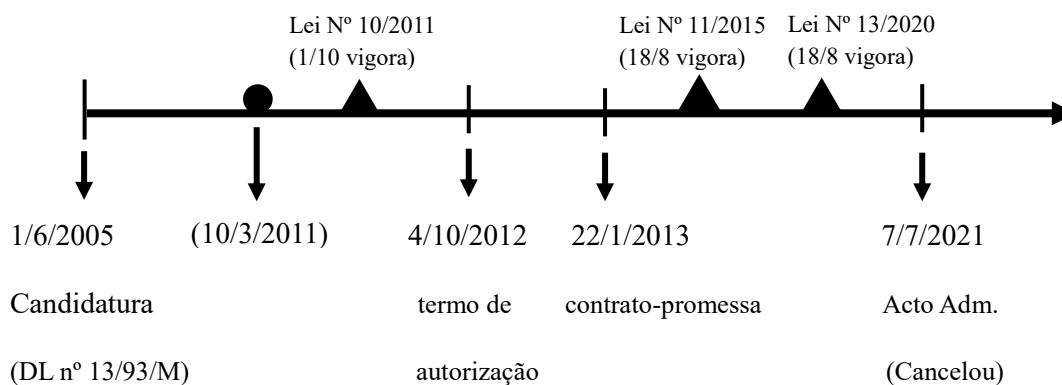
- Será legítimo que a Entidade Recorrida se aplica a lei nova quando proferiu a decisão final? Sendo certo que o respectivo procedimento se iniciou à sombra da lei antiga.

- As disposições transitórias constantes das novas leis são susceptíveis de violar o princípio da justiça ou não?

No caso, quando a Entidade Recorrida tinha de proferir a decisão final em face do pedido do interessado, sugiram novas legislações que alteraram os padrões anteriores, existindo as chamadas normas transitórias, que, em vez de resolver o conflito de leis, vêm complicar a situação.

Vejamos de imediato.

O quadro a seguir desenhado ilustra claramente a evolução dos eventos que merecem a nossa atenção.



- Em 01/06/2005 foi apresentada a candidatura para a atribuição de habitação económica;

- Em 10/03/2011 um dos agregados familiares celebrou um contrato-promessa sobre uma fracção autónoma dum edifício em construção na altura (*em 18/02/2013 foi transmitida a posição contratual do referido contrato-promessa*);

- Em 04/10/2012 foi emitido o *termo de autorização*;

- Em 22/01/2013 foi celebrado o contrato-promessa sobre a fracção autónoma de tipo de habitação económica escolhida pelo Recorrente, *tendo-lhe sido entregue o imóvel na mesma altura na sequência de o Recorrente ter pago a totalidade do preço de venda* (o que devia ser feito era na mesma altura a feitura da respectiva escritura pública).

A lei que introduziu alterações substanciais é a Lei nº 10/2011, de 29 de Agosto que entrou em vigor a partir de 1/10/2011 (*cfr*: artigo 64º), consagrando uma norma transitória no seu artigo 60º que tem o seguinte teor:

Aplicação no tempo

1. O disposto na presente lei é aplicável à habitação económica:

1) Construída, total ou parcialmente, após a sua entrada em vigor;

2) Construída, total ou parcialmente, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, antes da sua entrada em vigor, desde que não tenha sido celebrado o respectivo contrato-promessa de compra e venda.

2. Sem prejuízo do disposto na alínea 4) do artigo 63.º, ao conteúdo das relações jurídicas emergentes do regime de contrato de desenvolvimento para a habitação para os promitentes-compradores ou proprietários é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, desde que o respectivo contrato-promessa de compra e venda já tenha sido celebrado à data da entrada em vigor da presente lei.

3. Os contratos de desenvolvimento para a habitação vigentes à data da entrada em vigor da presente lei continuam válidos, sendo-lhes aplicável o disposto nos artigos 2.º, 6.º a 14.º, 17.º, n.os 2 e 3, 20.º, 25.º, n.º 2, 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril.

4. As condições de acesso à habitação fixadas no **Decreto-Lei n.º 13/93/M**, de 12 de Abril, são aplicáveis aos promitentes-compradores que tenham celebrado o respectivo contrato-promessa de compra e venda ao abrigo do disposto no Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/95/M, de 26 de Junho, e no Decreto-Lei n.º 4/99/M, de 1 de Fevereiro.

5. Sem prejuízo do disposto na alínea 5) do artigo 63.º, **as candidaturas admitidas na lista geral** ao abrigo do disposto no Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação continuam válidas, **tendo os respectivos candidatos direito à atribuição prioritária das habitações disponíveis e sendo-lhes aplicáveis:**

1) Os requisitos de acesso à compra de habitação económica, previstos na presente lei, **com excepção do n.º 2 e, até à data da apresentação da candidatura, do n.º 3 do artigo 14.º;**

2) O disposto no Decreto-Lei n.º 26/95/M, de 26 de Junho, com excepção da alínea b) do artigo 15.º, podendo os candidatos seleccionados desistir da sua posição, uma única vez, implicando a sua mudança para o último lugar da lista geral.

6. Os candidatos admitidos a concurso nos termos do n.º 4 do artigo 10.º do Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação que optaram exclusivamente por habitações de tipologia T0_{iv} ou T₄, podem alterar a sua opção, quando não existam fracções disponíveis daquelas tipologias.

7. Os candidatos que alterem a sua opção, ao abrigo do disposto no número anterior, são reordenados na lista do mesmo concurso, tendo em consideração a classificação obtida.

8. Os candidatos admitidos a concurso ao abrigo do disposto no Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação podem escolher, de acordo com a respectiva ordenação, outra fracção da mesma tipologia disponível noutro local, quando não existam fracções disponíveis da tipologia a que têm direito no local a que se candidataram.

9. O preço de venda por metro quadrado das habitações de categoria A, classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, é calculado através da seguinte fórmula:

$$P_v = 0,9 \times P_m / m^2$$

em que

P_v: Preço de venda da fracção por metro quadrado;

P_m: Preço por metro quadrado a utilizar para efeitos de valorização da fracção.

Aqui, importa destacar os seguintes aspectos:

a) – A candidatura e a decisão de considerar que o Recorrente estava apta (*logo foi colocado o seu nome na lista definitiva para este efeito*) para ter acesso à fracção autónoma de habitação económica foi formulada e ponderada

com base nos padrões fixados pelo DL nº 13/93/M, de 12 de Abril, e pela Lei nº 10/2011, de 28 de Setembro;

b) – É certo que esta Lei nº 10/2011 introduziu várias “novidades” no respectivo regime, não é menos correcto que o legislador, ciente das alterações introduzidas que não devessem lesar os direitos adquiridos pelos candidatos nem lessem as suas legítimas expectativas nesta matéria, fixou um *regime transitório* para as situações que foram criadas à sombra do DL anterior, e que se mantém até à entrada em vigor da Lei nº 10/2011, ou seja, salvaguarda os eventuais “efeitos” já produzidos à sombra do DL entretanto que foi revogado, mediante a consagração de várias normas constantes do artigo 60º nos termos acima citados, de entre as quais só o nº 5 é que é aplicável à situação do Recorrente. **E o nº 5, alínea 2), do artigo 60º afasta a aplicação dos nº 2 e 3 do artigo 14º da Lei citada!**

c) – Ou seja, até aqui (até 2013), tudo corria bem e conformidade com os padrões legais vigentes à data em que foi emitido o respectivo **termo de autorização** em 04/10/2012 e celebrado o respectivo contrato-promessa em 22/01/2013.

d) – Dito por outras palavras, o legislador nunca mandou, em 2012 e 2013, que a Administração Pública procedesse a reapreciar a candidatura do Recorrente já anteriormente aprovada e considerada apta para estes efeitos à luz dos padrões novos fixados pelo legislador da Lei nº 10/2011.

e) – Mais, tal como se refere anteriormente, caso em 22/01/2013 fosse outorgada a respectiva escritura pública, altura em que foi entregue o

imóvel e paga a totalidade do preço de venda, o Recorrente adquiriria definitivamente a propriedade da fracção autónoma. Não o tendo feito, a responsabilidade é da Administração Pública, por, sabe-se, umas centenas fracções autónoma ficarem a guardar a outorga de escrituras públicas. Tudo o “mal” vem deste “não o ter feito” no momento próprio!

*

É certo que em 2015 a Lei nº 10/2011 veio a sofrer mais uma vez alterações mediante a Lei nº 11/2015, de 17 de Agosto, só que tais alterações não afectam a posição jurídica do Recorrente, pois o seu regime transitório manda (artigo 3º):

Disposições transitórias

1. A presente lei aplica-se à abertura de concurso geral para aquisição de habitação económica publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 51, II Série, de 18 de Dezembro de 2013.

2. Considera-se preenchido o disposto no artigo 21.º da Lei n.º 10/2011, alterada pela presente lei, respeitante à apresentação de candidatura, bem como deferida a apreciação preliminar prevista no artigo 22.º e admitida a candidatura quando os candidatos tenham apresentado ao IH o boletim de candidatura ao concurso geral para aquisição de habitação económica referido no número anterior, 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 Lei n.º 10/2011, alterada pela presente lei, e que os valores dos rendimentos e do património declarados pelos candidatos revelem corresponder aos limites de

rendimento e de património estabelecidos pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013.

*

Depois, em 2020, concretamente, através da Lei n.º 13/2020, de 17 de Agosto, que ***entrou em vigor a partir de 18/08/2020*** (Cfr. artigo 4º), o legislador veio, mais uma vez, a introduzir alterações (de carácter ainda mais substancial) à Lei n.º 10/2011 e simultaneamente veio a consagrar uma outra norma transitória que tem o seguinte teor:

Disposições transitórias

1. A presente lei aplica-se à abertura de concurso geral para aquisição de habitação económica publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau n.º 51, II Série, de 18 de Dezembro de 2013.

2. Considera-se preenchido o disposto no artigo 21.º da Lei n.º 10/2011, alterada pela presente lei, respeitante à apresentação de candidatura, bem como deferida a apreciação preliminar prevista no artigo 22.º e admitida a candidatura quando os candidatos tenham apresentado ao IH o boletim de candidatura ao concurso geral para aquisição de habitação económica referido no número anterior, 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 Lei n.º 10/2011, alterada pela presente lei, e que os valores dos rendimentos e do património declarados pelos candidatos revelem corresponder aos limites de rendimento e de património estabelecidos pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 386/2013.

Vejamos o porquê.

É justamente a parte por nós destacada acima transcrita é que veio a suscitar a problemática analisada nestes autos, pois, com base nela a Entidade Recorrida procedeu a nova avaliação da candidatura do Recorrente, mas sem razão!

Antes de mais, importa esclarecer o papel que desempenham as chamadas disposições transitórias. A este propósito, observou-se (*Cfr. João Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, ed. 1983, pág. 229*):

“São as disposições que directamente resolvem, pelo menos em parte, os problemas de sucessão de leis no tempo suscitados pela entrada em vigor de uma lei novo. Podem ter carácter formal ou material. As primeiras são aquelas que se limitam a determinar qual das leis, se a antiga, se a nova, é aplicável a determinadas situações. As segundas são as que estabelecem uma regulamentação própria não coincidente nem com a lei antiga, nem com a lei nova, para certas situações que se encontram na fronteira entre as duas leis, destinam-se em regra a adaptar o regime da lei nova a situações existentes no momento da sua entrada em vigor (ob. citada, 230).

Uma nota comparativa sobre a redacção antiga do artigo 14º e a nova da Lei nº 10/2011, na redacção alterada pela Lei nº 13/2020.

A versão originária do artigo 14º da Lei nº 10/2011, de 29 de Agosto, que dispõe:

Artigo 14.º

Requisitos gerais

1. Podem candidatar-se à compra das fracções os residentes da RAEM, por agregado familiar ou individualmente, que reúnam os demais requisitos previstos na presente lei.

2. Os candidatos têm de cumprir os limites de rendimento e de património fixados nos termos dos artigos 16.º e 17.º

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, os candidatos não podem ser ou ter sido, nos cinco anos anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração da escritura pública de compra e venda da fracção:

1) Promitentes-compradores ou proprietários de prédio urbano ou fracção autónoma com finalidade habitacional ou terreno na RAEM;

2) Concessionários de terreno do domínio privado da RAEM.

4. Não pode candidatar-se à aquisição de fracções:

1) Quem seja elemento de agregado familiar ou indivíduo ao qual tenha sido resolvido ou declarado nulo o contrato-promessa de compra e venda, nos termos, respectivamente, do n.º 3 do artigo 53.º ou do n.º 2 do artigo 50.º, nos dois anos anteriores à data de apresentação da candidatura;

2) Quem seja elemento de agregado familiar ou indivíduo que tenha sido excluído de candidatura anterior por prestação de falsas declarações ou uso de outro meio fraudulento, nos termos da alínea 6) do artigo 28.º, nos dois anos anteriores à data de apresentação da candidatura;

3) Quem seja elemento de agregado familiar que figure noutro boletim de candidatura, ao qual o IH tenha autorizado a compra ou com o qual tenha celebrado contrato-promessa de compra e venda de uma fracção;

4) Quem seja elemento de agregado familiar que figure noutro boletim de candidatura, ao qual o IH tenha autorizado a concessão de bonificação ao crédito para aquisição ou locação financeira de habitação própria;

5) Quem seja cônjuge de candidato à compra, de promitente-comprador ou de proprietário de uma fracção de habitação económica;

6) O promitente-comprador, e os elementos do respectivo agregado familiar, que tenha desistido da compra da fracção após a emissão da licença de utilização do respectivo edifício e entrega da fracção, nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura;

7) O proprietário, e os elementos do respectivo agregado familiar, que tenha vendido uma fracção de habitação económica.

5. O presidente do IH, a título excepcional e mediante pedido devidamente fundamentado, pode autorizar a candidatura à compra das fracções por elementos dos agregados familiares referidos no número anterior.

Mas tal norma veio a ser alterada, aliás, o artigo 14º (incluindo o nº 8, alterado) passou a ter a seguinte redação:

1. Podem candidatar-se à compra das fracções os residentes da RAEM, com agregados familiares ou individualmente, que reúnam os requisitos previstos na presente lei, sem prejuízo do disposto no n.º 4.

2. A candidatura deve ser apresentada por um candidato que:

1) Se concorre com agregado familiar, deve ter completado 18 anos de idade, ser residente permanente da RAEM e residir na RAEM há, pelo menos, sete anos, consecutivos ou intercalados;

2) Se apresenta a candidatura individualmente, deve ter completado 23 anos de idade, ser residente permanente da RAEM e residir na RAEM há, pelo menos, sete anos, consecutivos ou intercalados.

3. O candidato e os elementos do seu agregado familiar têm de cumprir os limites de rendimento e de património fixados nos termos dos artigos 16.º e 17.º

4. O candidato e os elementos do seu agregado familiar casados, devem fazer constar no boletim de candidatura, como fazendo parte do seu agregado familiar, os respectivos cônjuges, ainda que estes não sejam residentes da RAEM.

5. Após apresentação da candidatura, caso o candidato ou os elementos do seu agregado familiar não casados contraiam matrimónio até ao momento do procedimento da selecção e da apreciação da habilitação prevista no artigo 26.º, devem fazer constar no boletim de candidatura os respectivos cônjuges como fazendo parte integrante do seu agregado familiar.

6. Nos 12 meses que antecedem o fim do prazo da apresentação da candidatura, o candidato tem de preencher o requisito de permanência na RAEM durante, pelo menos, 183 dias.

7. Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se como tempo de permanência na RAEM o período durante o qual o candidato se encontra ausente da RAEM por motivo de:

1) Frequência de curso do ensino superior, reconhecido pelas autoridades competentes do local do curso;

2) Internamento hospitalar;

3) Prestação de trabalho fora da RAEM a empregador matriculado no Fundo de Segurança Social;

4) Missão oficial de serviço, exercício de funções ao serviço da RAEM ou exercício de outras funções oficiais.

8. O candidato e os elementos do seu agregado familiar não podem ser ou ter sido, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda:

1) Promitentes-compradores, co-promitentes-compradores, proprietários ou comproprietários de prédio urbano ou de fracção autónoma com finalidade habitacional, ou de terreno na RAEM, independentemente da quota-parte que possuam, salvo quando a aquisição do imóvel se deu por motivo de sucessão;

2) Concessionários de terreno do domínio privado da RAEM.

9. Não se pode candidatar à aquisição de fracções:

1) Quem tenha visto resolvido o contrato-promessa de compra e venda, nos termos do n.º 3 do artigo 53.º, ou tenha visto declarado nulo o contrato-promessa de compra e venda ou o contrato de compra e venda, nos termos do n.º 2 do artigo 50.º, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura;

2) Quem tenha sido excluído de candidatura anterior por prestação de declarações falsas ou inexactas, ou tenha feito uso de meio fraudulento para arrendar habitação social, adquirir habitação económica, ou beneficiar de abono provisório de residência a agregados familiares da lista de candidatos a habitação social, nos 10 anos anteriores à data da apresentação da candidatura;

3) Quem faça parte de agregado familiar que figure noutro boletim de candidatura, ao qual o IH tenha autorizado a aquisição de habitação;

4) Quem faça parte de agregado familiar que figure noutro boletim de candidatura, ao qual o IH tenha autorizado a concessão de bonificação ao crédito para aquisição ou locação financeira de habitação própria;

5) Quem tenha desistido da compra da fracção, após a emissão da licença de utilização do respectivo edifício e entrega da fracção, nos cinco anos anteriores à data da apresentação da candidatura.

10. Os elementos do agregado familiar que não sejam adquirentes de habitação, referidos nas alíneas 3) e 4) do número anterior, caso contraiam futuramente matrimónio, podem candidatar-se separadamente à aquisição de fracção, desde que decorridos 10 anos a contar da data de entrega da respectiva habitação.

Ora, tal como afirmamos anteriormente, o artigo 14º da citada Lei, na sua versão antiga, e mesmo na sua versão alterada pela Lei nº 11/2015, **não se aplica ao Recorrente, e por maioria razão, com a sua alteração feita pela Lei nº 13/2020, de 17 de Agosto, também não rege a situação do Recorrente,** já que o que a Entidade Recorrida fez é aplicar um critério novo com o qual o interessado não podia minimamente contar, ainda por cima, critério desfavorável ao particular, lesando assim a situação jurídica do Recorrente ilicitamente. É exactamente o que acontece, *por exemplo*, a lei antiga dizia que quem tinha rendimento anual superior a MOP\$300,000.00 não reunia condições para acesso à habitação económica, e uma lei nova vem a baixar tal valor de rendimento anual, passando a estipular que quem tem rendimento anual superior a MOP\$200,000.00 não pode candidatar-se à aquisição de habitação económica, e a Administração Pública vem a aplicar este novo critério a todos os que foram considerados aptos para esta finalidade à luz do critério anterior! Onde está a justiça? Na pior da hipótese, ninguém poderá ter acesso à habitação económica porque a Administração Pública vem sistematicamente a aplicar retroactivamente o novo critério (desfavorável aos particulares) a situações passadas com a violação do princípio basilar da aplicação da lei no tempo (cfr. artigo 11º do CCM).

Aliás, conforme o teor do parecer nº 3/VI/2020 da Assembleia Legislativa, a ideia muito clara proclamada neste documento é a de que “*aos candidatos novos se aplicam as novas leis, aos “antigos” candidatos se aplicam os padrões anteriores*” (cfr. pág. 53 do citado parecer em chinês, que pode ser acesso na website da Assembleia Legislativa da RAEM).

Voltemos ao artigo 14º do diploma legal que estamos a ver, não se deixa de realçar aqui que este artigo contém normas muito deficientes, é mesmo como quem diz que *“não se pode deixar entrar pela janela aquilo que não se quis deixar entrar pela porta”*!

Vejamos então. A norma do nº 8, alínea 1), do artigo 14º da referida Lei suscita vários problemas interpretativos, a título exemplificativo:

a) – Diz que os candidatos não podem ser partes do contrato-promessa de compra e venda de terreno urbano ou de fracção autónoma para habitação, já pode ser titular do prédio rustico! E também pode ser sócio de uma sociedade comercial que é proprietária de imóveis!

b) – Do mesmo modo, diz que os candidatos não podem ser partes dos contratos-promessa celebrados durante os últimos 10 anos, ou seja, contados anteriores à data da apresentação da candidatura e até à data de celebração do contrato-promessa de compra e venda. Esta norma tem de ser entendida nos termos hábeis, sob pena de se tornar uma norma inútil, já que pode acontecer 8 anos anteriores o interessado chegou a celebrar um contrato-promessa sobre uma fracção autónoma dum edifício sito no Bairro Iao Hon, por exemplo, meio ano depois, por qualquer razão tal promessa foi cancelada por acordo das partes! Agora retoma-se este facto do “século passado”(como o povo diz) para dizer que o interessado não tem condições para se candidatar à habitação económica! E, hoje, ele carece duma habitação e tem condições para este efeito, mas por causa de um “facto passado vamos negar a sua pretensão? Se fosse sim a resposta, estaríamos a cair numa injustiça

fragante! Ou seja, o que estamos a fazer é pegar num “*facto*” que já não existe para avaliar uma situação de facto de hoje em que se encontra o interessado.

c) – Voltemos ao caso em apreço, o que demonstra ainda mais evidentemente é que a Entidade Recorrida está incorrectamente a aplicar o Direito! Pois, antes de entrar a Lei nova, que é a Lei nº 13/2020, todos os factos pressupostos de que depende a aquisição pelo Recorrente do direito à fracção económica da habitação económica já consumaram e consolidaram! Directamente dito, **já se consumou a situação do Recorrente (como um facto-pressuposto)! Pois, foi-lhe passado o termo de autorização e foi-lhe entregue o imóvel e foi paga a totalidade do preço, passando ele a viver no imóvel até hoje (desde 2013)**! Situação diferente será aquela em que, depois de entrada em vigor duma lei nova que fixe novos padrões, o interessado virá a praticar algum acto em violação da nova lei (*ex. celebrará um novo contrato-promessa de compra e venda de fracção autónoma para habitação*), então sim o interessado sujeitar-se-á a uma nova apreciação por parte da Administração Pública.

d) - Agora, uma nota pertinente sobre o raciocínio da Entidade Recorrida, esta quer controlar permanentemente a situação dos candidatos, mas só o pode fazer com respeito dos preceitos legais aplicáveis e dos princípios basilares de *justiça* e do *respeito pelos direitos adquiridos* e das *legítimas expectativas dos interessados*! Só pode fazê-lo fazendo apelo a outros critérios legalmente fixados, nomeadamente o mecanismo de avaliação do património do interessado.

e) – Ou seja, o regime alterado pela Lei nº 13/2020, incluindo o seu regime transitório, não se aplica à situação do Recorrente, porque em termos de factos-pressupostos do Recorrente para obter a respectiva habitação económica, ele, o Recorrente, nada tem a ver com o regime da nova Lei nº 13/2020 por força do princípio da aplicação da lei no tempo nos termos fixados pelo artigo 11º do CC acima citado! Não se pode defender que porque ele ainda não tivesse outorgado a escritura pública, então todas as vezes quando entrasse uma nova lei, era pegada esta para **avaliar e reavaliar** sistematicamente a situação do Recorrente sem que este tivesse praticado algum acto em violação da nova lei! Não pode ser esta a intenção legislador nem ela é justa!

f) – Eis o erro de aplicação da lei e também a violação do princípio da violação do direito adquirido e da legítima expectativa do interessado na forma mais rudimentar e mais evidente, o que é razão bastante para anular a decisão do TA ora recorrida e também a da Entidade Recorrida.

*

Síntese conclusiva:

I - Em situações normais, quando a Administração Pública é chamada para avaliar uma determinada *situação de facto*, ou seja, um facto-pressuposto, para a finalidade de reconhecimento ou efectivação de um determinado efeito, há-de observar a regra geral da aplicação da lei no tempo fixada pelo artigo 11º do CCM, e em matéria de acesso da habitação económica, é por força do disposto no artigo 61º da citada Lei nº 10/2011.

II - Resultou do quadro factual assente que a candidatura e a decisão de considerar que o Recorrente está apta (*logo foi colocado o seu nome*

na lista definitiva para este efeito) para ter acesso à fracção autónoma de habitação económica foi formulada e ponderada com base nos padrões fixados pelo DL nº 13/93/M, de 12 de Abril, e pela Lei nº 10/2011, de 28 de Setembro na sua versão originária, ainda que, em 2015, o legislador veio a introduzir algumas “novidades” no regime instituído pela Lei nº 10/2011, está ele ciente de que tais alterações introduzidas não devessem lesar os direitos adquiridos pelos candidatos nem lessem as suas legítimas expectativas nesta matéria, fixou, por isso, um *regime transitório* para as situações que foram criadas à sombra do DL anterior, e que se mantém até à entrada em vigor da Lei nº 10/2011, ou seja, salvaguarda os eventuais “efeitos” já produzidos à sombra do DL entretanto que foi revogado, mediante a consagração de várias normas constantes do artigo 60º. De entre elas só o nº 5 é que é aplicável à situação do Recorrente. E, **o nº 5, alínea 2), do artigo 60º afasta a aplicação dos nº 2 e 3 do artigo 14º da Lei citada.** Pois, a situação do Recorrente já consumou (que funcionou como facto-pressuponente) desde aquele momento. Ou seja, até aqui (2013), tudo corria bem e em conformidade com os padrões legais vigentes à data em que foi emitido o respectivo **termo de autorização** em 04/10/2012 e celebrado o respectivo contrato-promessa em 22/01/2013.

III - Dito por outras palavras, o legislador da Lei nº 10/2011 (na sua versão originária) nunca mandou, em 2012 e 2013, que a Administração Pública procedesse a reapreciar a candidatura do Recorrente já anteriormente aprovada e considerada apta para efeitos da aquisição de habitação económica, muito menos existe razão para este feito realizado pela Administração Pública em 2021 com os novos padrões introduzidos pela Lei nº 13/2020, de 17 de

Agosto, que não têm nada a ver com a situação factual do Recorrente e com os quais este não pode contar, ainda por cima são critérios desfavoráveis para o Recorrente. Situação diferente será aquela em que, depois de entrada em vigor duma lei nova que fixe novos padrões, o interessado virá a praticar algum acto em violação da nova lei (*ex. celebrar um novo contrato-promessa de compra e venda de fracção autónoma para habitação*), então sim o interessado sujeitar-se-á a uma nova apreciação por parte da Administração Pública.

IV – Relativamente às normas transitórias fixadas pelos nº 3 e 4 do artigo 3º da Lei nº 13/2020, de 17 de Agosto, que introduziu alterações no regime fixado pela Lei nº 10/2011, de 29 de Agosto, devem ser interpretadas nos seguintes termos: quando a Administração Pública é chamada para avaliar ainda os factos-pressupostos para atribuição de direito ao interessado no domínio de habitação económica (*já não serve para o reconhecimento ou efectivação de efeitos, que é a outorga da respectiva escritura pública*), os contratos-promessa celebrados pelos candidatos (*que incidem sobre outros imóveis, sem serem as habitações económicas*) devem permanecer-se válidos à data da avaliação da candidatura feita pela Administração, e não os que, por quaisquer razões, já deixaram de ter validade nesse momento.

V – Uma vez que a Entidade Recorrida procedeu sistematicamente à *avaliação e reavaliação* da candidatura do Recorrente que já fora considerada aprovada e apta para aquisição da fracção autónoma da habitação económica (tendo sido paga a totalidade do preço e entregue o imóvel), ela cometeu um erro na aplicação de Direito e também violou o princípio da respeito do direito adquirido e o da protecção da legítima expectativa do interessado na forma mais

rudimentar e mais evidente, o que é razão bastante para anular a decisão do TA ora recorrida e também a da Entidade Recorrida.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do Tribunal de 2ª Instância **conceder provimento ao recurso,** anulando-se a sentença recorrida do TA e também a decisão da Entidade Recorrida.

*

Sem custas por isenção subjectiva.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 19 de Janeiro de 2023.

(Relator)

Fong Man Chong

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

(Segundo Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng