

## **Processo n.º 354/2008**

(Recurso Contencioso)

Data: 23/Abril/2009

### **Assuntos:**

- contratos de desenvolvimento para a habitação
- ónus de inalienabilidade
- sanção da utilização diversa da habitação

### **SUMÁRIO :**

1. No âmbito dos contratos de desenvolvimento para a habitação (C.D.R.) regidos pelo Dec. Lei 13/93/M de 12/4, o adquirente de uma fracção sobre a qual não recaia já o ónus de inalienabilidade por ter findado o prazo estipulado no n.º 4 do art.º 22.º, mas que, comprovadamente, se encontra a utilizar tal fracção para fins diversos da habitação, não pode ser alvo das sanções previstas no art. 27.º do diploma em causa.

2. A lei deve ser interpretada teleologicamente e findo o prazo que ditou a necessidade de impor um dado ónus sobre os adquirentes de tais fracções elas entram no comércio imobiliário normal, devendo as utilizações indevidas ser abrangidas pelo regime geral, nomeadamente pelos artigos 7.º , 9.º e 10.º da Lei 6/99/M, de 17 de Dezembro, matéria da competência da DSSOPT e não já do Instituto da Habitação.

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

**Processo n.º 354/2008**

(Recurso Contencioso)

Date : 23 de Abril de 2009

Recorrente: A (XXX)

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA  
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**I - RELATÓRIO**

A (XXX), melhor identificado nos autos, tendo recebido em 07/05/2008 a notificação do Sr. Presidente do Instituto de Habitação (IH), anexada com o despacho de 10/04/2008 do Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em que foi decidida a manutenção das seguintes sanções que lhe foram aplicadas:

(1) pagamento de uma multa equivalente a 40% do preço da fracção adquirida, ou seja, MOP35.080,00;

(2) devolução das importâncias já recebidas a título de subsídio no montante de MOP8.770,00;

e (3) reposição da finalidade de habitação própria no prazo de 30 dias;

- indeferido, ao mesmo tempo, o recurso hierárquico necessário interposto em 12/02/2007, pelo recorrente, contra o despacho punitivo proferido em 25/01/2007, pelo Sr. Presidente do Instituto de Habitação;

não se conformando com a decisão de indeferimento do recurso hierárquico necessário, vem interpor o presente recurso contencioso, alegando basicamente:

*O recorrente assinou, em 16/01/1986, o contrato de compra para adquirir uma casa económica - fracção "J" do 5º andar, XXX House do Edf. XXX Garden (construída em regime de CDH), sobre a qual incidiu um ónus de inalienabilidade pelo prazo de 12 anos, contado de 15/09/1988, data da emissão da respectiva licença de utilização, até 15/09/2000.*

*O recorrente começou a guardar artigos da ferragem na referida fracção. Uma vez que já passou o prazo de 12 anos de proibição de livre disposição, o mesmo entende que o Sr. Presidente do IH e o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas não têm competência para aplicar-lhe punição consoante o nº 2 do artigo 27º, com base nos seguintes fundamentos:*

*Segundo o nº 2 do artigo 27º: O proprietário que dê à fracção finalidade diversa da de habitação própria fica sujeito às seguintes sanções:*

*a) Pagamento de uma multa correspondente a 40% do preço da fracção adquirida;*

*b) Devolução das importâncias já recebidas a título de subsídio;*

*c) Reposição da finalidade de habitação própria no prazo indicado pelo IHM..*

*Conforme o nº 1 do artigo 23º: Findos os prazos previstos no n.º 4 do artigo anterior, as fracções deixam de estar sujeitas às restrições que neste diploma incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, devendo manter sempre, no entanto, a finalidade habitacional.*

*A fracção “J” do 5º andar, XXX House do Edf. XXX Garden (construída em regime de CDH) ficou sujeita a um ónus de inalienabilidade pelo prazo de 12 anos, contado de 15/09/1988, data da emissão da respectiva licença de utilização, até 15/09/2000.*

*Isto quer dizer que a fracção adquirida pelo recorrente ficou sujeita às restrições sobre a transmissão e uso para habitação própria previstas no Decreto Lei nº 13/93/M durante o período de 15/09/1988 a 15/09/2000. No entanto, não existe nenhum dado no Processo nº 08/CDH/2006 que mostra que o recorrente tinha dado à casa económica adquirida (construída em regime de CDH) finalidade diversa da de habitação própria durante o período supra citado. Só se pode aplicar as sanções ao recorrente consoante o nº 2 do artigo 27º quando fica comprovado que o recorrente tinha dado à casa económica (construída em regime de CDH) finalidade diversa da de habitação própria durante o período acima mencionado.*

*Ademais, o nº 1 do artigo 23º do Decreto Lei nº 13/93/M determina que o recorrente deve “manter a finalidade habitacional”, mas não prevê que a infracção (finalidade não habitacional) de tal artigo pode ser punido pelo nº 2 do artigo 27º.*

*Portanto, a aludida decisão punitiva violou o nº 2 do artigo 27º do Decreto Lei nº 13/93/M, assim, violando também o princípio da legalidade consagrado no artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo.*

*Nos termos da al. b) do nº 2 do artigo 122º do Código do Procedimento Administrativo, é acto nulo a referida decisão punitiva.*

*O nº 1 do artigo 123º do mesmo Código determina que o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.*

*Ademais, o acto administrativo recorrido contraria o espírito legislativo do Decreto Lei nº 13/93/M, porquanto:*

*Segundo o nº 1 do artigo 8º do Código Civil: A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.*

*Pelo exposto, não devia interpretar a norma simplesmente das letras quando se aplicou ao recorrente o Decreto Lei nº 13/93/M, é necessário ponderar também o espírito legislativo.*

*Para evitar que a habitação económica (construída em regime de CDH) sirva como instrumento de especulação e ganhar dinheiro, fazendo com que as pessoas que tenham necessidade habitacional não têm casas para viver, o Decreto Lei nº 13/93/M indica no prefácio: “Através da definição clara das sanções a aplicar em caso de incumprimento das normas estipuladas, pretende-se dotar a Administração do Território de um instrumento de*

*actuação que lhe permita reduzir ao mínimo a especulação que se tem vindo a fazer sentir no sector e sobre a qual se tornava difícil actuar, devido ao vazio existente na legislação actual.”*

*Dáí podemos ver que o legislador estabeleceu o regime de sanção no Decreto Lei nº 13/93/M com finalidade de combater a especulação imobiliária, pelo que fixou um prazo em que é proibido ao promitente-comprador ou proprietário da habitação económica (construída em regime de CDH) vender, por preço do mercado, a sua fracção que comprou com preço baixo, ou arrendar a mesma a preço do mercado de modo a ganhar dinheiro.*

*In casu, o recorrente não arrendou ou alienou a casa económica adquirida (construída em regime de CDH) durante o período de proibição de livre disposição, assim, não contrariando o seu acto o espírito legislativo do Decreto Lei nº 13/93/M, pelo que, não devendo ser punido pelo nº 2 do artigo 27º do mesmo diploma legal.*

*O nº 2 do artigo 27º é aplicável somente ao proprietário durante período de proibição de livre disposição.*

*Ao caso de utilização de habitação para finalidade diversa da indicada, é aplicável o artigo 9º da Lei nº 6/99/M: Por cada infracção é lavrado o respectivo auto pela DSSOPT, o qual é objecto de notificação ao infractor no prazo de 8 dias, com indicação expressa das normas legais violadas, fixando-lhe um prazo de legalização da situação.*

*Pelo supra exposto, quando não é aplicável o nº 2 do artigo 27º, o Sr. Presidente do IH e o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas não têm competência impor sanção ao recorrente.*

*Ademais, o nº 1 do artigo 30º do mesmo decreto lei estipula que “As sanções referidas nos artigos anteriores são aplicadas pelo presidente do IHM.” A expressão “nos números anteriores” não pode ser entendida como “nos artigos anteriores”, porquanto o nº 3 do artigo 8º do Código Civil diz que “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.” Pelo dito, apenas pode ser interpretada “os números do artigo anterior”. Daí se pode ver que o Sr. Presidente do IH e o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas não têm competência impor sanção ao recorrente com base no nº 2 do artigo 27º do Decreto Lei nº 13/93/M.*

*Portanto, a aludida decisão punitiva violou o nº 1 do artigo 30º do Decreto Lei nº 13/93/M, violando assim o princípio da legalidade consagrado no artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo.*

*Nos termos da al. b) do nº 2 do artigo 122º do Código do Procedimento Administrativo, é acto nulo a referida decisão punitiva.*

*O nº 1 do artigo 123º do mesmo Código determina que o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.*

**Pelo que pede seja anulado o acto.**

O Exmo Senhor **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, recorrido deste processo, vem apresentar a seguinte contestação, alegando, em síntese:

*Conforme o n.º 1 do artigo 30º do D. L. n.º 13/93/M, as sanções ao adquirente são aplicadas pelo presidente do IH. Neste caso, o presidente do IH é a entidade competente para impor sanções.*

*Para além disso, o D. L. n.º 13/93/M foi elaborado em 1993. Naquela altura, os diplomas legais foram elaborados em língua portuguesa e traduzidos para língua chinesa. Pelo exposto, a interpretação do aludido diploma legal deve ser baseado na sua versão portuguesa. Segundo o n.º 1 do artigo 300 do referido diploma legal em português, "as sanções referidas nos artigos anteriores são aplicadas pelo presidente do IHM", não sendo como foi indicado pelo recorrente no artigo 37º da petição de recurso que "... apenas pode ser interpretada "os números do artigo anterior. Daí se pode ver que o Sr. Presidente do IH e o Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas não têm competência impor sanção ao recorrente...". O recorrente interpretou o diploma legal baseando só na versão chinesa da norma. Pelo dito, a competência do presidente do IH para aplicar sanções ao recorrente é conferida por lei e está de acordo com o princípio da legalidade, não sendo como foi dito pelo recorrente que o presidente não tem competência para fazer isso.*

*O n.º 2 do artigo 156º do Código do Procedimento Administrativo estabelece: "O recurso é dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto, salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada.". De acordo com o Regulamento Administrativo n.º 6/1999 e a Ordem Executiva n.º 13/2007, é delegada no Secretário para os Transportes e Obras Públicas competência para proferir decisão em*

*recurso hierárquico. Assim sendo, o SOPT é a entidade que tem competência para proferir decisão no referido recurso, sendo improcedente a alegação do recorrente de que o SOPT não tem competência (artigo 37º da petição de recurso).*

*Conforme o nº 2 do artigo 1º e nº 1 do artigo 23º do D. L. nº 13/93/M, os CDH têm por finalidade reduzir as carências do Território em matéria de habitação, em particular as dos estratos da população de menores recursos económicos, e promover a expansão da oferta de habitação. Portanto, o decreto lei estabelece que as fracções não podem ser alienadas durante o período de ónus de inalienabilidade. Findo o referido prazo, as fracções deixam de estar sujeitas às restrições que, neste diploma incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, devendo manter sempre, no entanto, a finalidade habitacional.*

*Podemos ver que o legislador elaborou o D. L. nº 13/93/M com objectivo de apoiar as famílias de baixos rendimentos, que não podem arrendar casas sociais, a resolver o problema habitacional. Por isso, o legislador estabelece para os infractores penalidades mais rigorosas e prudentes em relação às para habitações privadas, determinando que as fracções construídas em regime de CDH não podem ser transmitidas durante um determinado prazo, as quais apenas podem ser destinadas à habitação própria do adquirente e seus agregados familiares. Findo o referido prazo, as fracções deixam de estar sujeitas às restrições que neste diploma incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, não se podendo, no entanto, utilizar as fracções para finalidade diversa da de habitação, tais como finalidades comercial e industrial. Caso contrário, será punido conforme o diploma legal citado (artigo 27º).*

*No artigo 35º da petição de recurso, o recorrente alegou que "ao caso de utilização de habitação para finalidade diversa da de habitação, é aplicável o artigo 9º da Lei*

no6/99/M: ..." *Todavia, o D. L. n° 13/93/M, de 12 de Abril, está vigente desde a sua publicação em 1993 e que nunca foi alterado. Pelo que o Edf. XXX Garden, que foi construído em regime de CDH, é, sem dúvida, regulamentado pelo dito diploma legal, e não só pela Lei n° 6/99/M que entrou em vigor em 17/1/2000.*

*O D. L. n° 13/93/M, que regulamenta as habitações construídas em regime de CDH, estabelece penalidades mais rigorosas e prudentes para estas habitações do que às para habitações privadas. E o n° 1 do artigo 10° da Lei n° 6/99/M, que regulamenta os prédios urbanos, estabelece que "quem não cessar a utilização indevida de prédio urbano, sua parte ou fracção, nos termos do artigo anterior, comete uma contravenção punível com pena de multa até 120 dias." Pelo exposto, até ao infractor que viola os regulamentos sobre a utilização de prédio urbano geral a lei aplica sanções, assim, não se enquadra na lógica a alegação do recorrente indicada no artigo 20° da petição de recurso que diz que o n° 1 do artigo 23° do Decreto Lei n° 13/93/M determina que o recorrente deve "manter a finalidade habitacional", mas não prevê a penalidade à infracção daquela norma.*

*Por todo o exposto, embora que o prazo de ónus de inalienabilidade da fracção "J" do 5° andar, XXX Rouse do Edf. XXX Garden, que foi construído em regime de CDR, já concluisse, foi provado, após a investigação in loco, de que o recorrente tinha dado à sua fracção finalidade diversa da de habitação (finalidade de armazém), o que violou o n° 1 do artigo 23° do D. L. n° 13/93/M e a pretensão do legislador, pelo que foram-lhe aplicadas as sanções previstas no n° 2 do artigo 27° da mesma norma. A decisão punitiva do presidente do IH e a decisão do SOPT quanto ao recurso hierárquico foram proferidas de acordo com a lei.*

**Nestes termos, pede que o recurso seja julgado improcedente.**

**O Digno Magistrado do MP** junto deste Tribunal emite o seguinte duto parecer favoravelmente ao recorrente louvando-se na seguinte argumentação:

*É certo que, nos precisos termos da parte final do n.º 1 do art. 23.º, as fracções naquele regime, mesmo que deixem de estar sujeitas às restrições que, no âmbito do mesmo diploma, incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, como é o caso, devem, no entanto, manter a finalidade habitacional.*

*Mas, bem vistas as coisas, tal segmento do normativo até se revelaria espúrio, já que, como se sabe, nos termos da lei geral, as fracções destinadas à habitação devem também conservar tal finalidade, contemplando-se as sanções respectivas em caso de incumprimento.*

*Assim, em nosso critério, a falta de cumprimento dessa finalidade de habitação nos casos similares ao do recorrente não poderá determinar a aplicação das sanções que se registaram, à luz do preceituado no art. 27.º.*

*Isto, fundamentalmente por duas ordens de razões :*

*- Desde logo, sendo certo que o "ónus de inalienabilidade" se destina, primordialmente, a assegurar que os adquirentes que tenham usufruído do sistema bonificado de aquisição de casa, designadamente auferindo os subsídios respectivos, não possam dispor da mesma livremente, alienando-a por qualquer forma, com os ganhos daí advenientes, sem que, primeiramente procedam ao pagamento desses subsídios (e, a redução do período daquela alienabilidade prevista no n.º 1 do art. 22.º é, quanto a tal, esclarecedor), poder-se-à concluir que, no caso do recorrente, tendo já decorrido o prazo estipulado para o efeito (12 anos), nunca se justificaria ou justifica um tipo de sanção como o da reposição de 40% (!!!)*

*do preço da fracção adquirida e a devolução das quantias recebidas a título de subsídio, sob pena de enriquecimento ilegítimo da RAEM ;*

*- Depois, mal se compreenderia que, tendo o recorrente possibilidade legal de alienar a fracção, o pudesse ter feito, sendo que o adquirente, desta feita (caso destinasse aquela a função diferente) ficaria sujeito apenas às regras gerais atinentes à mudança de destino da fracção mutíssimo menos penalizadoras que as aplicadas no caso vertente, sendo certo que, a nosso ver, a motivação legislativa no caso não será "intuitu persona", ligando-se antes à regulamentação objectiva da comercialização das habitações.*

*Daí que se nos afigure que, no caso, devessem ter sido aplicadas as regras gerais para tal tipo de infracções, que não os normativos de que se lançou mão, o que se reconduz a erro nos pressupostos de direito, invalidante da decisão, razão por que, em nosso critério, merece provimento o presente recurso.*

Foram colhidos os vistos legais.

## **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 outras excepções ou questões prévias que obstem ao

conhecimento do mérito.

### **III - FACTOS**

Com pertinência, tem-se por assente a factualidade seguinte:

O recorrente foi notificado do seguinte:

**“Assunto : Recurso hierárquico - Infracção administrativa relativa ao 5º andar – J, da XXX House, Edif. XXX Garden (Proc. n.º 08/CDH/2006)**

Em aditamento ao ofício recebido do Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, respeitante ao assunto em epígrafe, vem, nos termos do artigo 68º do Código do Procedimento Administrativo, informar V. Exª dos seguintes:

Por despacho de Sua Ex.ª o Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas de 21/04/2008, exarado na informação (cuja fotocópia em anexo), foi mantida a sanção decidida pelo Sr. Presidente do Instituto de Habitação na Inf.ª 14/DAJ/2007, foi indeferindo, ao mesmo tempo, o recurso hierárquico interposto pelo recorrente A.

Deve o infractor dirigir-se ao Instituto de Habitação que se situa na Ilha Verde, Travessa Norte do Patane, n.º 102, para o pagamento das multas no prazo de 10 dias, a contar da data do recebimento deste ofício. No caso de não pagamento, são cobradas pelo processo das execuções fiscais.

Nos termos do artigo 25º do Código de Processo Administrativo

Contencioso e artigo 36º da Lei n.º 9/1999, poderá o infractor interpor recurso contencioso junto do Tribunal de 2ª Instância no prazo de 30 dias contados da data do recebimento deste ofício.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Instituto de Habitação

(ass. - vide o original)”

A aludida informação é do seguinte teor:

### “INFORMAÇÃO

Assunto: **Recurso hierárquico de A, proprietário de habitação económica** (Processo n.º 08/CDH/2006). *Informação n.º 34/DAJ/2007, do IH.*

1. A, proprietário da fracção “J” do 5º andar, do Edifício XXX, XXX, construído em regime de CDH, *recorre hierarquicamente* para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas - *ao abrigo do n.º 2 do artigo 30º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril - da decisão do presidente do Instituto de Habitação, de 24 de Janeiro de 2007, que, concordando com o proposto na Informação n.º 14/DAJ/2007, de 22/01/2007, lhe aplicou as sanções<sup>1</sup> de:*

a) Pagamento de multa no valor de MOP\$35.080,00, correspondente a 40% do preço da fracção adquirida;

---

<sup>1</sup> Previstas no n.º 2 do artigo 27º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril.

b) Devolução das importâncias já recebidas a título de subsídio, ou seja, de MOP\$8.770,00, e

c) Obrigatoriedade de reposição da finalidade de habitação própria no prazo de 30 dias.

O recorrente invoca a *ilegalidade* da decisão por violação de lei, motivada por errada interpretação e aplicação dos artigos 23.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, bem como a incompetência absoluta do presidente do m, por a matéria se incluir nas atribuições da DSSOPT.

Requera declaração de *nulidade da decisão*.

## 2. Os factos:

a) A é proprietário da fracção “J”, do 5.º andar do Edifício XXX, XXX, em Macau, construído em regime de CDH;

b) A escritura de compra e venda foi outorgada em 20 de Abril de 1994;

c) O valor da aquisição foi de MOP\$87.700,00;

d) O recorrente beneficiou do regime de subsídios previsto no artigo 21º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril;

e) Sobre o imóvel recaiu o ónus de inalienabilidade pelo prazo de 12 anos, cujo termo ocorreu em 15/09/2000;

f) Em 20 de Setembro de 2006, o IH constatou que estava a ser dada à fracção finalidade diversa da de habitação própria, e verificou, *in loco*, que “:”e

*destinava a guardar mercadorias";*

- g) Facto, posteriormente confirmado pelo proprietário;
- h) Por decisão de 24/01/2007, o presidente do IH aplicou a *A* as sanções referidas no ponto 1;
- i) Em 29/01/2007, *A* tomou conhecimento da decisão;
- j) Não se conformando, interpôs recurso hierárquico, com efeito suspensivo;
- k) O autor do acto pronunciou-se, nos termos e para os efeitos do artigo 159.º do CPA, no sentido de ser mantida a decisão - Informação n.º 34/DAJ/2007.

### **3. Do recurso**

De acordo com o artigo 160º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o Recorrente tem legitimidade, está em tempo, o acto é susceptível de recurso que deve ser entendido como tutelar, por o IH estar sujeito à tutela do Chefe do Executivo - artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2005,

Foi interposto para órgão competente uma vez que, no caso, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas (Regulamento Administrativo n.º 6/1999) exerce poderes de tutela substitutiva, aplicando-se ao recurso tutelar as disposições do recurso hierárquico - artigos 164.º, n.ºs 4 e 5, do CPA.

A competência para a aplicação das sanções previstas no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, é do presidente do IH - n.º 1 do artigo 30.º.

#### **4. Da interpretação e aplicação do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril**

O Recorrente entende que houve interpretação incorrecta da lei aplicável e que foi aplicado o regime Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, quando deveria ser outro o regime aplicável.

Isto porque, na sua opinião, o n.º 2 do artigo 27º do Decreto-Lei n.º 13/93/M apenas prevê a hipótese da fracção não estar a ser usada para habitação própria, não sendo aplicável quando a fracção esteja a ser usada para fins comerciais, industriais ou até para habitação por arrendamento a terceiros.

De acordo com o n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, *as fracções* construídas em regime de CDH, *destinam-se exclusivamente a habitação própria do adquirente e respectivo agregado*, incorrendo nas sanções previstas no referido decreto-lei aquele que usar ou consentir o seu uso para fins diversos.

Tais fracções *são inalienáveis por determina do prazo*, contado a partir da data da emissão da licença de utilização.

*Findo o prazo*, as habitações deixam de estar sujeitas a restrições sobre *a transmissão e uso para habitação própria*, devendo manter sempre, no entanto, *a finalidade habitacional* artigo 23.º, n.º 1.

No caso de A, o prazo foi de 12 anos, porque beneficiou do regime de

subsídios previsto no artigo 21<sup>o</sup><sup>2</sup>.

Assim, em primeiro lugar, não há dúvida de que as habitações adquiridas no âmbito dos CDH se destinam exclusivamente a *habitação própria do adquirente e respectivo agregado*, não consentido a lei o seu uso para outros fins. Os CDH visam reduzir as carências do Território em matéria de habitação, em particular dos estratos da população de menores recursos económicos - alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do citado Decreto-Lei.

Em segundo lugar, as habitações não podem ser alienadas, isto é, não podem ser cedidas, dadas ou vendidas durante o prazo de inalienabilidade.

Findo o prazo, podem ser alienadas, mas devem manter a finalidade habitacional.

Quer dizer, enquanto a fracção for propriedade do adquirente inicial - o que adquiriu a habitação sujeita a ónus de inalienabilidade - não lhe pode ser dado outro destino que não o de habitação do próprio e do respectivo agregado.

Assim que a fracção deixe de estar sujeita ao ónus de inalienabilidade, a sua transacção no mercado imobiliário passa a ser livre, mas não pode destinar-se a outra finalidade que não seja a habitacional.

Julgamos ser esta a interpretação mais consentânea com o pensamento do legislador<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Artigos 22º, n.º 4 e 21º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril.

<sup>3</sup> Artigo 8º do Código Civil de Macau.

## **5. Da competência do presidente do IH**

Resolvida a dúvida e clarificado que, *enquanto* a propriedade da fracção "J" (do 5.º andar do Edifício XXX, XXX, em Macau, construído em regime de CDH), *não for transmitida*, a habitação *tem* de manter a *finalidade de habitação própria do adquirente (A) e respectivo agregado*, há agora que saber da competência do presidente do IH para aplicar as sanções do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril.

O proprietário (*inicial*) que dê à fracção finalidade diversa da de habitação própria fica sujeito às *sanções* previstas nas alíneas do n.º 2 do artigo 27.º, do já referido diploma.

E as *sanções* são *aplicadas pelo presidente do IH* - artigo 30.º, n.º 1.

Constatado, *in loco*, e posteriormente confirmado pelo proprietário, que habitação "*se destinava a guardar mercadorias*", não restam dúvidas que A fica sujeito à aplicação das *sanções* estabelecidas no artigo 27.º.

E que o presidente do IH é o órgão competente para a sua aplicação.

## **6. Conclusões**

Em face do exposto, é de decidir pela improcedência do recurso e manter a decisão do presidente do IH, de 24/01/2007, que aplicou a A, proprietário da fracção "J" (do 5.º andar do Edifício XXX, XXX, em Macau, construído em regime de CDH), as sanções estabelecidas no n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, por dar à fracção finalidade diversa da de habitação própria.

A decisão deve ser notificada ao mandatário do Recorrente, nos termos dos artigos 68.º e 70.º do CPA, com a indicação de que é susceptível de recurso contencioso.

Considerando que o requerimento de recurso foi formulado em língua chinesa, devem ser dadas instruções ao IR para que a decisão e os seus fundamentos (constantes da presente Informação) sejam traduzidos para a língua chinesa, tendo em conta os artigos 6.º e 56.º do CPA.

Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas da Região Administrativa Especial de Macau, aos 10 de Abril de 2008.

O assessor jurídico,”

O ora recorrente fora notificado da sanção aplicada nos seguintes termos:

“Assunto : Notificação de sanção (Proc. n.º 08/CDH/2006)

Conforme a investigação efectuada por este Instituto, foi provado que V. Ex<sup>a</sup> tem dado à fracção 5º andar – J, da XXX House, Edf. XXX Garden finalidade não habitacional.

Tendo o seu acto violado o n.º 1 do artigo 23º e n.º 2 do artigo 27º do Decreto Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, por meu despacho, exarado na Inf.<sup>a</sup> n.º 14/DAJ/2007, foi decidido aplicar as seguintes sanções a V. Ex<sup>a</sup> .:

- a) pagamento de uma multa de MOP35.080,00, equivalente a 40% de MOP87.700,00, preço da fracção referenciada;
- b) devolução de MOP8.770,00, montante recebido a título de subsídio;
- c) reposição da finalidade de habitação própria no prazo de 30 dias, a contar da data do recebimento desta notificação.

Nos termos do n.º 1 do artigo 30º do mesmo decreto lei, as sanções referidas são aplicadas pelo presidente do IHM.

Deve V. Ex<sup>a</sup> dirigir-se ao Instituto de Habitação que se situa na Ilha Verde, Travessa Norte do Patane, n.º 102, para o pagamento das multas no prazo de 10 dias, a contar da data do recebimento desta notificação. No caso de não pagamento, são cobradas pelo processo das execuções fiscais.

Da aplicação das multas cabe recurso administrativo para o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, com efeito suspensivo, a interpor no prazo de 15 dias contados da data da notificação.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Instituto de Habitação”

#### **IV – FUNDAMENTOS**

1. A questão que urge dilucidar no âmbito do presente processo prende-se com o facto de saber se, no âmbito dos contratos de

desenvolvimento para a habitação (C.D.R.) regidos pelo Dec. Lei 13/93/M de 12/4, o adquirente de uma fracção sobre a qual não recaia já o ónus de inalienabilidade por ter findado o prazo estipulado no n.º 4 do art.º 22.º, mas que, comprovadamente, se encontra a utilizar tal fracção para fins diversos da habitação, pode ou não ser alvo das sanções previstas no art. 27.º do diploma em causa.

2. A solução passa pela interpretação etimológica e teleológica do diploma em causa.

O regime dos contratos de desenvolvimento para habitação é uma decorrência, na sua génese, da resposta às necessidades de habitação de carácter social, possibilitando a aquisição de casa própria às famílias com menos possibilidades.

Mas como os destinatários dessas habitações as podem adquirir em termos de um regime de direito privado, entrando essas fracções no mercado imobiliário, importa pôr cobro a abusos e especulações de forma a evitar que os beneficiários se venham a locupletar à custa de um sacrifício social em que se traduzem os apoios concedidos á construção e aquisição dessas habitações.

É assim que se cria um regime de subsídios, ónus de inalienabilidade e sanções para o caso de se defraudarem tais objectivos - cfr. artigos 21.º e segs. do DL 13/93/M, de 12/4.

Estabelecem-se vários prazos em que há um ónus de inalienabilidade no n.º 4 do artigo 22º do citado diploma, sendo que o prazo máximo e que ao caso interessa é o de 12 anos, findo o qual as fracções deixam de estar sujeitas às restrições que nesse diploma incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria – art. 23º do mesmo decreto-lei.

Isto é, o legislador entende que, findo aquele prazo, estão asseguradas as finalidades prosseguidas com as restrições estipuladas, a fim de evitar os males decorrentes da especulação ou de um locupletamento à custa dos dinheiros públicos.

3. É certo que, nos precisos termos da parte final do nº 1 do art. 23º, as fracções naquele regime, mesmo que deixem de estar sujeitas às restrições que, no âmbito do mesmo diploma, incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, como é o caso, devem, no entanto, manter a finalidade habitacional.

Mas, como diz o Digno Magistrado do MP no seu douto parecer, “bem vistas as coisas, tal segmento do normativo até se revelaria espúrio, já que, como se sabe, nos termos da lei geral, as fracções destinadas à habitação devem também conservar tal finalidade, contemplando-se as sanções respectivas em caso de incumprimento.”

Será que o legislador pretendeu, findo o prazo do ónus da

inalienabilidade manter as sanções previstas para os adquirentes nos termos do artigo 27º desse diploma?

#### 4. Atentemos no que diz esse artigo 27º:

##### **“(Sanções aos adquirentes)”**

1. O promitente-comprador que dê à fracção finalidade diversa da de habitação própria fica sujeito às seguintes sanções:

a) Rescisão do contrato-promessa de compra e venda, caso ceda, a título oneroso ou gratuito, a fracção para habitação exclusiva de outro agregado;

b) Pagamento de uma multa correspondente a 30% do preço da fracção e obrigação de fazer cessar a situação de incumprimento no prazo indicado pelo IHM, caso dê à fracção uma finalidade não habitacional.

2. O proprietário que dê à fracção finalidade diversa da de habitação própria fica sujeito às seguintes sanções:

a) Pagamento de uma multa correspondente a 40% do preço da fracção adquirida;

b) Devolução das importâncias já recebidas a título de subsídio;

c) Reposição da finalidade de habitação própria no prazo indicado pelo IHM.

3. O promitente-comprador ou proprietário que proceda ao arrendamento parcial da habitação fica sujeito ao pagamento de uma multa correspondente a 10% do preço da fracção e a fazer cessar a situação de incumprimento, no prazo indicado pelo IHM.

4. No caso de incumprimento dos prazos fixados pelo IHM para reposição da finalidade, a multa é agravada em 3% do valor da multa inicial por cada dia de atraso.

5. Cada vez que o promitente-comprador ou o proprietário volte a dar à fracção finalidade diversa da de habitação própria, após ter cessado a anterior situação de incumprimento, as multas referidas nos números anteriores serão elevadas ao dobro.

6. Até à celebração da escritura de compra e venda, o termo de sancionamento e o termo de autorização emitidos pelo IHM podem ser por este anulados se vier a provar-se que o promitente-comprador prestou falsas declarações relativamente a qualquer dos requisitos previstos nos n.os 5, 6 e 7 do artigo 4.º”

Entendemos que esta norma não se aplica nas situações de afectação não habitacional das fracções autónomas, findo o prazo em que há um ónus de inalienabilidade pelas seguintes razões:

Desde logo as sanções previstas contemplam expressamente uma outra realidade, ou seja, as situações de “finalidade diversa da habitação própria”, o que é diferente de “finalidade diversa da habitação”.

E não podemos ignorar que o artigo 23º fala, por um lado, em

“habitação própria” e, por outro, em “finalidade habitacional”

- “1. Findos os prazos previstos no n.º 4 do artigo anterior, as fracções deixam de estar sujeitas às restrições que neste diploma incidem sobre a transmissão e uso para habitação própria, devendo manter sempre, no entanto, a finalidade habitacional.”

5. Depois, ainda aqui acompanhando o entendimento do MP, sendo certo que o "*ónus de inalienabilidade*" se destina, primordialmente, a assegurar que os adquirentes que tenham usufruído do sistema bonificado de aquisição de casa, designadamente auferindo os subsídios respectivos, não possam dispor da mesma livremente, alienando-a por qualquer forma, com os ganhos daí decorrentes, sem que, primeiramente procedam ao pagamento desses subsídios (e, a redução do período daquela alienabilidade prevista no n.º 4 do art. 22º é, quanto a tal, esclarecedor), poder-se-á concluir que, no caso do recorrente, tendo já decorrido o prazo estipulado para o efeito (12 anos), nunca se justificaria ou justifica um tipo de sanção como o da reposição de 40% do preço da fracção adquirida e a devolução das quantias recebidas a título de subsídio, sob pena de enriquecimento ilegítimo da RAEM.

6. Mais: se o adquirente da fracção a pode alienar, decorrido o prazo de inalienabilidade, teríamos de considerar que caso o novo transmissário desse o mesmo uso que o primitivo transmitente, já não

seria passível de tais sanções, o que geraria um tratamento desigual e incompreensível não se vendo razão para essa diferença.

Imaginemos até - o que não é difícil conceber e verificar-se - que o preço das fracções caía no mercado imobiliário. Como conceber que o adquirente fosse duplamente penalizado, depois de ter cumprido as suas obrigações e ter uma expectativa legítima ao uso e funcionamento do mercado em igualdade com os demais?

7. Acresce que a lei prevê uma sanção própria e autónoma para a utilização diversa da destinada.

Trata-se do artigo 7º da Lei 6/99/M, de 17 de Dezembro que consagra:

“1. É proibida qualquer utilização indevida de prédio urbano.

2. Consideram-se indevidamente utilizados um prédio urbano, sua parte ou fracção, sempre que o respectivo proprietário, concessionário por aforamento, arrendamento ou concessão gratuita, ocupante por licença, superficiário, enfiteuta, usufrutuário, usuário ou morador usuário, condómino, arrendatário, sub-arrendatário, comodatário, cessionário de posição contratual, cessionário de exploração ou transmissário de empresa comercial ou de estabelecimento industrial, ou legítimo possuidor:

a) Os afectar, jurídica ou materialmente, na sua forma ou substância, a fim ou fins diversos daquele ou daqueles a que se destinam, nos termos dos artigos anteriores ou, quando exigível por lei, do licenciamento administrativo da actividade aí exercida;

b) Consentir que terceiros os afectem, utilizem ou gozem, nos termos previstos na alínea anterior;

c) Os utilizarem ou gozarem, ou consentirem que terceiros os utilizem ou gozem, em violação do disposto no capítulo seguinte.

3. Consideram-se terceiros apenas os detentores ou possuidores precários; não é terceiro quem adquira a posse, por inversão do respectivo título, de má fé ou com violência.”

E a tipificação das contravenções e seu procedimento está nos artigos 9º e 10º, da competência da DSSOPT e já não do Instituto da Habitação.

Ora, é nessa sanção que incorre o adquirente, sob pena de interpretação torpe da letra e do espírito do diploma em referência.

Donde dever ser dado provimento ao presente recurso.

## **V - DECISÃO**

Pelas apontadas razões, acordam em conceder **provimento ao presente recurso contencioso, anulando, em consequência, o acto**

**recorrido.**

Sem custas, por delas estar isenta a entidade recorrida.

Macau, 23 de Abril de 2009

João A. G. Gil de Oliveira

Choi Mou Pan

Lai Kin Hong