

Processo n.º 3/2026 (Autos de Recurso Jurisdicional em Matéria Administrativa)

Decisão recorrida proferida no processo n.º TA-25-3243-ADM

Relator: Jerónimo A. Gonçalves Santos

Data: 23 de Julho de 2026

Descritores:

- Habitação económica.
- Resolução de contrato-promessa de compra e venda.
- Erro na interpretação e aplicação da norma do nº 3 do art. 3º da Lei nº 13/2020.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Proc. nº 3/2026

Recorrente: Presidente do Instituto de Habitação (房屋局局長)

Recorrido: A

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

*

I – RELATÓRIO.

A, com outros elementos de identificação nos autos, celebrou com o **Instituto de Habitação**, no ano de 1991, um contrato-promessa de compra e venda de um imóvel para habitação sujeito ao regime da habitação económica.

Nessa altura, o referido A era comproprietário de um imóvel para habitação, sendo a outra comproprietária a sua esposa.

No ano de 2011 foi publicada a Lei nº 10/2011, a qual foi alterada no ano de 2020 pela Lei nº 13/2020, alteração que, designadamente, impediu que os comproprietários de imóveis para habitação se pudessem candidatar à aquisição de habitação económica e permitiu que a Administração declarasse a resolução de contratos-promessa de compra e venda de habitação económica celebrados anteriormente em relação aos quais se verificasse que o promitente-comprador não reunia os requisitos para adquirir habitação económica, designadamente por ser comproprietário de imóvel para habitação.

Em 26.02.2025, o **Presidente do Instituto de Habitação** proferiu despacho declarando a resolução do referido contrato-promessa de compra e venda e fundamentou a sua decisão na aplicação da Lei nº 10/2011 nos termos em que foi alterada pela Lei nº 13/2020 e no facto, com eficácia resolutiva segundo tal legislação, de o referido promitente-comprador ser comproprietário de um imóvel para habitação quando em 1991 celebrou o contrato-promessa agora declarado resolvido.

Não se conformando com a declaração de resolução, o referido A intentou no Tribunal Administrativo um recurso contencioso pretendendo a anulação de tal acto administrativo por entender, entre o mais, que o acto impugnado aplicou erradamente o nº 3 do art. 3º da referida Lei nº 13/2020, o qual permitiu a resolução

retroactiva do contrato promessa de compra e venda de habitação económica quando o promitente-comprador era comproprietário de imóvel para habitação.

Por sentença do referido tribunal foi o recurso julgado procedente e anulado o acto recorrido por se ter entendido que o referido normativo não era aplicável ao contrato-promessa declarado resolvido, uma vez que o mesmo era anterior ao Decreto-Lei nº 13/93/M.

Não se conformando com o assim decidido, o **Presidente do Instituto de Habitação** interpôs o presente recurso jurisdicional pretendendo a revogação da sentença recorrida e a manutenção do acto administrativo por ela anulado. Em síntese, entende o recorrente jurisdicional que a sentença recorrida incorreu em erro de julgamento e que o referido normativo é aplicável, directamente, ainda que extensivamente interpretado, ou por analogia em caso de lacuna, ao referido contrato-promessa e determina a sua resolução.

O recorrido A alegou batendo-se pela improcedência do recurso jurisdicional.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer também no sentido da improcedência do recurso.

Foram colhidos os vistos.

Nada obstando, quer relativamente ao tribunal, ao processo ou às partes, cumpre apreciar e decidir.

*

II – FUNDAMENTAÇÃO.

a) De facto.

Na decisão recorrida foi julgada provada a seguinte factualidade:

- Em 11 de Setembro de 1990, o recorrente **A** e **B**, membro do seu agregado familiar, adquiriram, cada um, uma quota de 1/2 da fracção autónoma situada na Estrada XX, Jardim XX Bloco XX, XX-andar-XX, Taipa, Macau (ver fls. 19 a 21v dos autos do processo administrativo).
- Em Maio de 1991, o agregado familiar do recorrente, composto pelo próprio recorrente, pela sua esposa **C**, pelo seu filho **D** e pela sua mãe **B**, obteve do então

- Governo de Macau, ao abrigo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/91/M, autorização para adquirir habitação económica, na sequência da demolição da cabana de madeira onde residiam, construída em situação de ilegalidade.
- Em 28 de Maio do mesmo ano, o recorrente, em representação do seu agregado familiar (n.º: P910006), assinou o boletim de registo de promitente-comprador de Contrato de Desenvolvimento para a Habitação, celebrando contrato com o antigo Instituto de Habitação de Macau para a promessa de compra de apartamento de habitação económica situado na Rua de XX, n.º XX, Edifício XX, XX-andar-XX, Taipa, Macau (ver fls. 1 a 8v dos autos do processo administrativo).
 - Em 28 de Maio de 1991, o agregado familiar do recorrente recebeu as chaves do referido apartamento e efetuou o pagamento do valor do imóvel, no montante de MOP116.550,00, em prestações, tendo o pagamento sido concluído em 31 de Março de 1998 (ver fls. 12 a 14 dos autos do processo administrativo).
 - Em 10 de Dezembro de 2020, o Instituto de Habitação propôs a alteração, nos termos da Lei n.º 13/2020, das disposições transitórias previstas no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 10/2011, “Lei da Habitação Económica”, bem como das disposições previstas no n.º 8 do artigo 14.º e no n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011, alterada pela referida lei, uma vez que o recorrente já era titular de um imóvel para habitação em Macau no período compreendido entre a data de apresentação do pedido e a data de escolha do apartamento, rescindiu-se, por isso, o contrato-promessa de compra e venda celebrado com o mesmo, tendo-o notificado, por meio do ofício com o número de referência 2011160048/DAJ, para que apresentasse esclarecimento por escrito no prazo de 10 dias a contar da data de recepção da notificação (ver fls. 27 a 30 dos autos do processo administrativo).
 - Em 30 de Dezembro de 2020, o recorrente apresentou esclarecimento por escrito (ver fls. 32 dos autos do processo administrativo).
 - Em 26 de Fevereiro de 2025, o **Presidente do Instituto de Habitação**, entidade recorrida, emitiu o despacho de “Aprovação” no parecer n.º 0105/DAJ/2025, indicando que o recorrente e o membro do seu agregado familiar, B, eram, desde 23 de Outubro de 1990, comproprietários de a fracção autónoma, para uso de habitação, situada na Estrada XX, Jardim XX Bloco XX, XX-andar-XX, Taipa, Macau, por meio de aquisição, por conseguinte, desde a data de apresentação do pedido até à data de escolha do apartamento (28 de Maio de 1990 a 29 de Maio de 1990), eram comproprietários de apartamento para uso de habitação na Região Administrativa Especial de Macau, decidiu, com base no disposto 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 (Lei da Habitação Económica), alterada pela Lei n.º 13/2020, rescindir o contrato-promessa de compra e venda de habitação económica celebrado com os mesmos (ver fls. 48 a 51 dos autos do processo administrativo).
 - Posteriormente, o Instituto de Habitação, através do ofício com o número de referência 2502270016/DAJ, notificou o recorrente da referida decisão (ver fls. 52 a 54 dos autos do processo administrativo).
 - Em 14 de Abril de 2025, o recorrente interpôs o presente recurso da referida decisão junto deste Tribunal.

b) De Direito.

O que está em causa no presente recurso jurisdicional é saber se se aplica ao contrato-promessa celebrado pelo recorrente contencioso em 1991 a alteração legislativa de 2020 que impede retroactivamente os comproprietários de imóveis para habitação de adquirirem habitação económica e que tem efeitos resolutivos dos contratos-promessa de compra e venda de habitação económica anteriormente celebrados por quem era comproprietário de imóveis para habitação.

O recorrente jurisdicional defende a aplicação directa, ainda que por via de interpretação extensiva, uma vez que o recorrente contencioso e a sua esposa são, e eram no momento da celebração do contrato promessa em causa, os únicos comproprietários de um imóvel para habitação. Defende também, para o caso de existência de lacuna, a aplicação analógica.

Em face da clareza do teor do art. 3.º, n.º 3 da Lei n.º 13/2020¹, afigura-se que o mesmo não concedeu à Administração poderes para resolver o contrato-promessa celebrado com o recorrente contencioso em 1991 com fundamento no facto de ser comproprietário de imóvel para habitação aquando da celebração do referido contrato-promessa de compra e venda de habitação económica.

Efectivamente, dispõe que o novo impedimento advindo da compropriedade e a possibilidade de resolução são aplicáveis “aos promitentes-compradores que tenham

¹ Art. 3.º Lei n.º 13/2020

3. 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.

Art. 14.º da Lei n.º 10/2011

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) ... 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)

Art. 34.º da Lei n.º 10/2011

4. O IH procede à resolução do contrato-promessa 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...”.

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 que não é o caso do recorrente contencioso, pois que este “Regulamento” foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 26/95/M, publicado depois da celebração do contrato-promessa pelo recorrente contencioso.

É também clara a sentença recorrida quando, após detalhada análise conclui que “... *é indiscutível que a situação do recorrente não se enquadra no disposto no n.º 3 do artigo 3.º das disposições transitórias, uma vez que já era promitente-comprador de habitação económica muito antes da publicação do “Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação”.* Por conseguinte, o acto recorrido padece do vício de violação de lei por errada disposição transitória que aponta para a aplicação do n.º 8 do artigo 14.º e do n.º 4 do artigo 34.º da nova Lei da Habitação Económica para a resolução do contrato-promessa de compra e venda”.

É também límpido e firmemente sustentado o Douto Parecer do Digno Magistrado do Ministério Público, que a seguir se transcreve para fazer parte da fundamentação da presente decisão.

“1.

A, ambos melhor identificados nos presentes autos, interpuseram 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 celebrado entre o Recorrentes e o referido Instituto.

Por douda sentença proferida pelo Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo que se encontra a fls. 86 a 93 dos presentes autos foi o recurso contencioso julgado procedente.

Inconformada com essa decisão, veio a Entidade Recorrida interpor o presente recurso jurisdicional perante o Tribunal de Segunda Instância, pugnando pela respectiva revogação.

2.

(i)

(i.1)

A douda sentença recorrida não enferma, a nosso modesto ver, de erro na interpretação e aplicação da norma do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020.

Em termos breves, pelo seguinte.

A questão é a de saber se a Administração estava ou não legalmente habilitada a resolver, com fundamento nos artigos 14.º, n.º 8 e 34.º, n.º 4 da Lei n.º 13/2020, um contrato promessa de compra e venda de um apartamento de habitação económica celebrado em 28 de Maio de 1991 entre o Recorrente contencioso e o Instituto de Habitação.

O Meritíssimo Juiz *a quo* decidiu em sentido negativo por, no essencial, ter considerado que a situação em apreço se não enquadra no disposto no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, uma vez que o Recorrente contencioso já era promitente-comprador de habitação económica muito antes da publicação do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação».

Vejam os.

A Lei n.º 13/2020 introduziu diversas e significativas alterações à Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica), tendo consagrado no respectivo artigo 3.º diversas normas de direito transitório. Interessa-nos a que consta do n.º 3 do referido artigo 3.º. Segundo aí se dispõe, «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».

Por sua vez, 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, 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.

O artigo 34.º da mesma Lei n.º 10/2011, também na redacção introduzida pela Lei n.º 13/2020, estatui o seguinte: «o IH procede à resolução do contrato-promessa 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 (...)».

Resulta, pois, do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020, que a Administração ficou habilitada a resolver contratos-promessa celebrados anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 10/2011 com fundamento no incumprimento dos requisitos previstos no n.º 8 do artigo 14.º desta Lei. Essa habilitação não abrange, no entanto, todos os contratos-promessa anteriores. Com efeito, ela apenas abrange os contratos-promessa de compra e venda celebrados ao abrigo do «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação», o qual foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/95/M, de 26 de Junho e constitui o diploma

complementar produzido ao abrigo da previsão contida no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril.

Ora, o contrato-promessa de compra e venda em causa nos presentes autos foi celebrado antes da entrada em vigor daquele «Regulamento de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação» pelo que, como bem sentenciou o Meritíssimo Juiz *a quo*, não está abrangido pela disposição transitória do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020.

(i.2)

Os argumentos contrários apresentados pelo Recorrente afiguram-se-nos, salvo o devido respeito, claudicantes.

Por um lado, o que está em causa é efeito de um facto passado. Ora, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Código Civil, quando a lei dispõe sobre os efeitos de factos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos.

Por outro lado, a circunstância de a norma transitória do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 ter excluído do seu âmbito os contratos-promessa de compra e venda celebrados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 13/93/M, não implica qualquer violação do princípio da igualdade. Por uma razão simples. O Decreto-Lei n.º 124/84/M, de 29 de Dezembro que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 13/93/M, não continha qualquer previsão da qual decorresse que a inobservância da condição prevista na alínea d) do n.º 3 do respectivo artigo 6.º [não ser proprietário de nenhum imóvel em Macau (prédio ou terreno), ou concessionário de qualquer terreno do domínio privado do Território] implicava a anulação ou a resolução do contrato-promessa de compra e venda. Regimes diferentes, pois, que justificam soluções de direito transitório também diferentes.

Concluindo, a Administração incorreu em vício de violação de lei ao ter resolvido o contrato-promessa com fundamento na norma do n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 10/2011 no errado pressuposto da sua aplicação ao abrigo da disposição transitória do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2020 (este, segundo a doutrina, «é o vício que consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis», abrangendo, portanto, entre outras situações, «o erro de direito cometido pela Administração na interpretação, integração ou aplicação das normas jurídicas»: assim, por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 3.ª edição, Coimbra, 2017, pp. 345-347), tal como, impecavelmente, decidiu o Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo.

(ii)

Quanto ao segundo fundamento do recurso (pontos 21 a 32 das doutes alegações de recurso), também nos parece, salvo o devido respeito, que o mesmo não poderá ser atendido.

Entende o Recorrente que a dought sentença recorrida incorreu em erro de julgamento quando decidiu que o n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 13/93/M (segundo o qual, «nenhum dos membros do agregado pode ser proprietário de qualquer habitação

ou terreno no Território de Macau ou concessionário de terreno do domínio privado do Território»), não abrangia a situação dos proprietários.

O ponto é, no entanto, outro.

A douta sentença recorrida não anulou o acto com esse fundamento. O que sucedeu foi que o Meritíssimo Juiz *a quo*, com um saudável propósito pedagógico e prevendo a possível renovação do acto, entendeu por bem alterar a Administração para a dificuldade dessa renovação. Daí o segmento da douta sentença agora atacado pelo Recorrente. Trata-se, pois, a seu modo, de um *obiter dictum* que, como tal, não suportou a fundamentação do julgado anulatório agora impugnado neste recurso jurisdicional, e que, por isso, não vincula a Administração na sua eventual actuação futura.

Daí, parece-nos, a impertinência, nesta parte, da alegação de recurso.

(iii)

Quanto ao terceiro fundamento do recurso (pontos 33 a 45 das duntas alegações), é nosso modesto entendimento o de que o mesmo também não colhe.

Diz o Recorrente, em síntese, que o Meritíssimo Juiz *a quo* violou o n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil uma vez que, confrontado com uma lacuna, a não integrou (cfr. ponto 45.º das duntas alegações).

A nosso ver, com todo o respeito, na alegação em apreço, o Recorrente não terá ponderado que o recurso contencioso, de acordo com o disposto no artigo 20.º do CPAC, é de mera legalidade. Nele, o juiz limita-se a apreciar a legalidade do acto impugnado em face da respectiva fundamentação contextual, não lhe cabendo, como é pacífico, substituir-se à Administração nessa fundamentação. Significa isto, para o que agora interessa, e sem entrar na questão da existência ou não de uma lacuna nem na questão da possibilidade da sua integração analógica, que a intervenção do tribunal é necessariamente fiscalizadora. Se a Administração vier a considerar que existe uma lacuna e que está legalmente habilitada a proceder à sua integração, deve proceder nesse sentido. Ao tribunal caberá, se for chamado a fazê-lo, sindicar a legalidade dessa actuação.

3.

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

O teor do douto parecer do Ministério Público acabado de transcrever é estruturado em rigorosa análise que se impõe por si de forma persuasiva e convincente.

Assim, por se concordar com a referida análise, é também nela que se funda a conclusão que a sentença recorrida não padece do erro de julgamento que o recorrente lhe atribui e é nela que se funda também a decisão de improcedência do recurso, pois que a causa resolutive do contrato promessa de compra e venda de

habitação económica advinda da compropriedade sobre imóvel para habitação titulada pelo promitente-comprador não é aplicável ao contrato-promessa celebrado em 1991 pelo recorrente contencioso.

*

III – DECISÃO.

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância em negar provimento ao recurso, mantendo-se a sentença recorrida.

Sem custas.

Registe e notifique.

RAEM, 23 de Julho de 2026

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Choi Mou Pan

Fong Man Chong

Álvaro António Mangas Abreu Dantas
(Fui Presente)