



Região Administrativa Especial de Macau

Revisão da Lei da habitação económica

Documento de Consulta

**Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça
Instituto de Habitação**

Julho de 2014

Introdução

Com o desenvolvimento acelerado da economia de Macau nos últimos anos, tem-se registado um aumento exponencial do preço das habitações disponibilizadas no mercado imobiliário, acrescido de uma cada vez maior procura de habitações, resultando na elevação irreversível de preços e rendas das casas. Nestas circunstâncias, muitos cidadãos não têm meios para solucionar o problema de encontrar uma habitação.

Sendo parte integrante e essencial da habitação pública de Macau, a habitação económica desempenha um papel importante no sentido de ajudar os residentes para que possam viver felizes e ter a sua própria habitação, bem como para complementar o mercado de habitação privado. Tendo em conta que o anterior regime jurídico da habitação económica não conseguia articular com as necessidades de desenvolvimento económico e social e com base numa ampla consulta de opiniões dos diversos sectores da sociedade, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 2011, a proposta de lei intitulada “Lei da habitação económica” que, após discussão e aprovação pela Assembleia Legislativa, entrou oficialmente em vigor no dia 1 de Outubro do mesmo ano.

Após a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica), os diversos sectores da sociedade têm manifestado muitas opiniões e sugestões quanto ao regime nela estabelecido e às situações emergentes da respectiva execução. Relativamente a essas questões, o Governo da RAEM tem dado sempre grande atenção, tendo efectuado estudos sobre a adopção de soluções e medidas para dar resposta às mesmas, bem como sobre o desenvolvimento atempado de trabalhos de revisão legislativa quando seja necessário alterar ou aperfeiçoar as normas dessa lei ou o regime nela definido.

As opiniões dos diversos sectores da sociedade quanto à Lei da habitação económica em vigor podem resumir-se a dois tipos: um deles consiste na proposta de revisão do conteúdo essencial e do regime fundamental desta lei, como por exemplo, sugere-se o restabelecimento do sistema de “ordenação por classificação” anteriormente adoptado, a admissão periódica de candidaturas à habitação económica

e a fixação de um prazo de espera, ou o cancelamento do regime de pagamento de compensação no momento da alienação da habitação económica; o outro tipo de opiniões incide sobre a alteração de normas concretas da referida lei, como por exemplo, sugere-se que, aquando da abertura do processo de candidatura à habitação económica de acordo com o sistema de “graduação e ordenação”, a atribuição de recursos de habitação aos diferentes grupos de candidatos seja feita numa determinada proporção, de modo a que os diferentes tipos de agregados familiares e os candidatos individuais possam ter oportunidade de acesso à habitação económica.

No pressuposto de haver recursos de terrenos limitados em Macau e do aumento incessante da procura de habitação pública por parte da população, as grandes modificações no conteúdo essencial e no regime fundamental da Lei da habitação económica em vigor irão de certo ter influências directas no regime da habitação social e na política de habitação pública. Por conseguinte, a alteração do conteúdo essencial ou a revisão global da Lei da habitação económica deve ser feita simultaneamente com a revisão global do regime jurídico da habitação social, para que a Lei da habitação económica se enquadre em toda a política de habitação pública, procedendo-se assim à análise e investigação sobre o posicionamento e planeamento da habitação económica e os respectivos regimes de candidatura, atribuição e alienação.

Deste modo, sugere-se que seja adoptada uma solução em “duas fases” para a revisão global da Lei da habitação económica: na fase actual, iremos em primeiro lugar auscultar amplamente as opiniões dos diversos sectores da sociedade no que diz respeito à alteração do conteúdo essencial e do regime fundamental da Lei da habitação económica, bem como aos temas que envolvem o regime de habitação social e a política de habitação pública; em seguida, com base nas opiniões e sugestões recolhidas, iremos apresentar, antes do final do corrente ano, uma proposta concreta sobre a revisão global dos regimes jurídicos da habitação económica e da habitação social, como também iremos auscultar as opiniões da sociedade mediante consulta pública, e, com base na recapitulação dessas opiniões, iremos desenvolver os trabalhos de alteração legislativa.

A revisão e a optimização dos regimes jurídicos da habitação económica e da habitação social devem ser realizadas em articulação com o planeamento de terrenos destinados à habitação pública e com o regime da reserva de terrenos. De outra maneira, qualquer política ou regime de habitação pública, mesmo que seja perfeita, será meramente uma ilusão. Recentemente, o Governo da RAEM apresentou um projecto de ajustamento do planeamento da zona A das novas zonas urbanas, sugerindo que aquela zona seja posicionada como zona de habitação, com predominância de habitações públicas, com o objectivo de aumentar a oferta de habitação pública. Portanto, é agora momento oportuno para a realização de uma discussão profunda sobre a política de habitação pública e de uma consulta pública sobre a revisão global do regime da habitação económica e da habitação social.

No que diz respeito às opiniões apresentadas pelos diversos sectores da sociedade, às aspirações dos candidatos à habitação económica e aos problemas detectados pelos serviços públicos competentes no exercício das suas funções, ao longo dos quase três anos de vigência da actual Lei da habitação económica, parte dessas questões pode ser resolvida através da alteração parcial das normas concretas da referida lei, o que não irá afectar a revisão global do regime da habitação económica e do regime da habitação social na fase seguinte. Procedendo-se primeiro à alteração e aperfeiçoamento de parte do conteúdo da Lei da habitação económica, pode contribuir para a simplificação dos procedimentos administrativos relativos à candidatura à habitação económica, o melhoramento do regime de graduação relativo à atribuição de habitação económica e a correcção de injustiças ou lacunas existentes no actual regime, com vista a uma resposta atempada às aspirações prementes dos candidatos à habitação económica, nomeadamente para que as mais de 40 mil pessoas que apresentaram candidaturas à habitação económica possam ter conhecimento dos resultados da respectiva atribuição o mais breve possível.

Sendo a habitação económica um importante recurso público, os regimes relativos à sua candidatura, atribuição e alienação têm de reflectir os princípios da equidade e da razoabilidade, o que é muito importante para o bem-estar da população e a harmonia e estabilidade da sociedade de Macau. Assim, convidamos os diversos sectores da sociedade e a população a apresentarem opiniões sobre o conteúdo da presente consulta.

Finda a consulta, iremos apresentar e publicar um relatório final com base nas opiniões e sugestões recolhidas. Caso pretenda manter a confidencialidade da sua identificação ou das suas opiniões, no todo ou em parte, queira indicá-lo expressamente.

Consulta e download do documento de consulta

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça: www.dsaj.gov.mo

Instituto de Habitação: www.ihm.gov.mo

Portal Jurídico de Macau: www.macaolaw.gov.mo

Apresentação de opiniões e sugestões

E-mail: info@ihm.gov.mo

Telefone: 8299 4213

Fax: 2830 5909

Endereço postal: Instituto de Habitação

Travessa Norte do Patane, n.º 102, Ilha Verde, Macau

Período de consulta

De 19 de Julho a 19 de Setembro de 2014

Capítulo I Revisão global da Lei da habitação económica

I. Enquadramento legislativo da Lei da habitação económica em vigor

Com o desenvolvimento acelerado da economia de Macau nos últimos anos, tem-se registado um aumento exponencial do preço das habitações disponibilizadas no mercado imobiliário, acrescido de uma cada vez maior procura de habitações, resultando na elevação irreversível de preços e rendas das casas. Nestas circunstâncias, muitos cidadãos não têm meios para solucionar o problema de encontrar uma habitação.

O Governo da RAEM tem sempre considerado a resolução do problema de habitação da população como uma prioridade política de primeira urgência. Na verdade, nos últimos anos, o Governo tem lançado um conjunto de medidas, incluindo a apresentação de propostas de lei que visavam a alteração da legislação fiscal, designadamente quanto ao imposto do selo especial e ao imposto do selo extraordinário na aquisição de casas, com vista a regular um mercado imobiliário sobreaquecido, a construção de habitações públicas e a implementação de regimes de garantia de créditos e de bonificação de juros de crédito para aquisição de habitação própria, a recuperação de terrenos não aproveitados que serão destinados à constituição de uma reserva de terrenos destinados à construção de habitação económica.

O parque de habitação pública em Macau é constituído primordialmente por habitações sociais e habitações económicas. As habitações sociais destinam-se para arrendamento aos agregados familiares de baixo rendimento incapazes de suportar as rendas do mercado de habitação. As habitações económicas destinam-se para a venda aos agregados familiares com alguma capacidade económica mas ainda assim incapazes de adquirir uma casa própria no mercado privado. Por esta razão, as habitações económicas têm como fim essencial auxiliar a população a adquirir uma casa própria e complementar o mercado de habitação privado.

Uma vez que a Lei n.º 13/80/M e o Decreto-lei n.º 13/93/M, até 2011, já se encontravam em vigor há mais de 30 anos e 17 anos, respectivamente, os regimes estabelecidos por estes diplomas mostravam-se claramente desadequados às necessidades do desenvolvimento económico e social. Assim, o Governo, apoiado nos resultados de uma vasta auscultação de opinião pública, submeteu em Fevereiro de 2011 a proposta de lei intitulada “Lei da habitação económica” à Assembleia Legislativa, com vista à revisão global do regime jurídico da habitação económica então vigente.

A proposta de “Lei da habitação económica” foi objecto de discussão e análise profundas por parte da Assembleia Legislativa, tendo sido introduzidas alterações e aperfeiçoada a versão original. Em Agosto de 2011, a Assembleia Legislativa discutiu e aprovou na especialidade a proposta de lei e o diploma entrou em vigor no dia 1 de Outubro do mesmo ano. Comparando a Lei da habitação económica com o regime jurídico da habitação económica anteriormente vigente, as principais diferenças são as seguintes:

1. Alteração das finalidades da construção de habitação económica

Nos termos da Lei da habitação económica vigente, a construção de habitação económica tem por finalidade apoiar os residentes com determinados níveis de rendimento e património, na resolução dos seus problemas habitacionais e promover a oferta de habitação mais adequada às reais necessidades e à capacidade aquisitiva dos residentes. A lei mais estabelece que a habitação económica é complementar do mercado imobiliário privado e da política de habitação social.

2. Alteração dos requisitos de candidatura à aquisição de habitação económica

A Lei da habitação económica vigente introduziu profundas alterações às condições e requisitos para a aquisição de habitação económica previstos no regime anteriormente em vigor, designadamente no que diz respeito aos requisitos dos candidatos. A lei eliminou o conceito de “grupos de pessoas” e redefiniu a figura de “agregado familiar”, separando os “agregados familiares nucleares” dos “agregados familiares não nucleares” e “candidatos individuais”.

Para a realização das finalidades da política de habitação económica e evitar a ocorrência de situações em que as pessoas se apressam a vender as suas casas para a obtenção de lucro e logo depois se candidatam a uma habitação económica, a Lei da habitação económica vigente determina que nos cinco anos anteriores à data da apresentação da candidatura, o candidato e os membros do seu agregado familiar não podem ser proprietários de imóveis para fins habitacionais ou de terrenos em Macau.

3. Fixação de limites de rendimento e de património para os candidatos

O apoio aos residentes com determinados níveis de rendimento e de património na resolução dos seus problemas habitacionais é uma finalidade da política de habitação económica e, nestes termos, a Lei da habitação económica vigente fixa limites de rendimento e de património para os interessados em candidatarem-se a uma habitação económica e os membros do seu agregado familiar. Esta norma tem como fim não só garantir que aqueles com determinados níveis de rendimento e património que cumprirem os requisitos possam adquirir uma habitação económica, distinguindo-os dos que arrendam habitações sociais ou os adquirentes de habitação no mercado imobiliário privado, mas também assegurar que os compradores de habitação económica sejam detentores de um certo nível de poder aquisitivo, evitando assim a erosão de qualidade de vida por dificuldades financeiras resultantes da aquisição da casa.

4. Alteração da forma de ordenação das candidaturas à habitação económica

A alteração mais importante estabelecida pela Lei da habitação económica vigente no regime de candidatura é a substituição do sistema de “ordenação por classificação” pelo sistema de “graduação e ordenação” e o recurso ao sorteio público para a atribuição das fracções.

O sistema de “ordenação por classificação” anteriormente vigente operava-se de forma seguinte: aquando da abertura de concursos à aquisição de habitação económica, aos candidatos era exigido que preenchessem devidamente o boletim de candidatura,

cabendo ao Instituto de Habitação analisar e avaliar os boletins e ordenar os candidatos em listas provisória e definitiva segundo a classificação obtida. A lista definitiva é anexa à parte final da lista definitiva do concurso anterior, para formar em conjunto uma lista geral.

A classificação das candidaturas nos termos da legislação anteriormente vigente tinha principalmente em consideração o estatuto social e económico e as condições de habitação do interessado no momento da apresentação do boletim de candidatura, nomeadamente, o tempo de residência em Macau, o tipo de casa em que vivia, a idade do edifício e com quem coabitava, o rendimento “per capita” do agregado familiar, as deficiências físicas ou psíquicas e a presença de idosos na família.

O mecanismo definido na Lei da habitação económica vigente é o de “gradação e ordenação”, estabelecendo uma ordenação prioritária segundo os grupos de “agregados familiares nucleares”, “agregados familiares não nucleares” e “candidatos individuais”, permitindo também uma segunda gradação dentro de cada um dos grupos, especialmente, tendo em consideração a existência de idosos ou deficientes no agregado familiar. Efectuada a gradação, em caso de empate, recorre-se ao sorteio informático para estabelecer a ordem definitiva.

Nos termos da Lei da habitação económica, cabe ao Instituto de Habitação dar início ao processo de abertura do concurso, tendo em consideração os recursos habitacionais disponíveis e as necessidades da população. A validade da lista de gradação por grupos de candidatos à habitação económica cessa com a venda de todas as fracções postas a concurso, resultando na dissolução dos grupos e na caducidade da lista.

5. Alteração da forma de fixação do preço de venda das fracções de habitação económica

Para efeitos de realização da finalidade de disponibilização de habitação económica que vá ao encontro das necessidades reais e da capacidade aquisitiva dos residentes, a Lei da habitação económica vigente, na fixação do preço de venda das fracções, determina que será tida em consideração a capacidade aquisitiva dos

candidatos, com vista a garantir que sejam detentores de meios suficientes para suportar o custo de aquisição. Para além deste aspecto, na fixação do preço de venda das fracções, terão também que ser tidos em conta a localização dos edifícios, o seu ano de construção, a orientação e localização das fracções na estrutura global do edifício e a sua área e tipologia.

6. Alteração do regime de alienabilidade das fracções de habitação económica

Para garantir que a disponibilização das fracções de habitação económica venha a constituir uma solução para a dificuldade dos residentes em adquirir uma casa própria, assegurar uma utilização racional dos recursos públicos e evitar que estas fracções se transformem em objecto de especulação no mercado imobiliário, a Lei da habitação económica vigente determina que o prazo de ónus de inalienabilidade das fracções de habitação económica é de 16 anos. Findo o prazo de ónus inalienabilidade, caso o proprietário queira vender a sua fracção, o Instituto de Habitação goza do direito de preferência na sua aquisição. Caso o Instituto de Habitação renuncie ao exercício desse direito, a fracção de habitação económica só pode ser vendida, numa primeira vez, aos residentes permanentes da RAEM.

Para garantir que as fracções de habitação económica sirvam o propósito de satisfazer as necessidades da população e não para fins de investimento, a Lei da habitação económica introduziu um regime de compensação para os casos de alienação destas fracções. Findo o prazo de ónus de inalienabilidade, caso o proprietário queira vender a sua fracção, terá que pagar uma compensação ao Instituto de Habitação, cujo valor é calculado segundo a seguinte fórmula: valor da fracção determinado pela avaliação fiscal da Direcção dos Serviços de Finanças multiplicado pelo rácio bonificado.

II. Situação da aplicação da Lei da habitação económica em vigor

Após a entrada em vigor da Lei da habitação económica, e nos termos do regime nela previsto, foram realizados pelo Instituto de Habitação, em Março e em Dezembro de 2013, respectivamente, dois concursos públicos para os cidadãos que reúnem os requisitos necessários poderem candidatar-se à aquisição de habitação económica.

No concurso público realizado em Março de 2013, foram oferecidas 1544 fracções da tipologia T1 e foram apresentadas ao Instituto de Habitação, no total, 15031 candidaturas. Após a verificação do preenchimento dos requisitos necessários, foram aceites 11942 candidaturas, das quais 2447 de “agregados familiares nucleares”, 254 de “agregados familiares não nucleares” e 9241 de “candidatos individuais”. Como esse concurso disponibilizou apenas 1544 fracções, o que não permitiu a satisfação de todas as candidaturas apresentadas por “agregados familiares nucleares”, não tendo os “agregados familiares não nucleares” e os “candidatos individuais” conseguido adquirir habitações económicas através desse concurso.

No concurso público realizado em Dezembro de 2013, foram oferecidas 1900 fracções de várias tipologias e foram apresentadas ao Instituto de Habitação, no total, 42703 candidaturas. Esse concurso apenas terminou em Março de 2014 e contou com um grande número de candidaturas, pelo que ainda está a decorrer a fase de verificação dos dados dos candidatos, não sendo possível saber, neste momento, qual é o número exacto das candidaturas apresentadas por cada um dos referidos três tipos de candidatos.

Desde a publicação e entrada em vigor da Lei da habitação económica, os diversos sectores da sociedade têm manifestado muitas opiniões e sugestões quanto ao regime nela estabelecido e às situações emergentes da respectiva execução, não sendo algumas das questões levantadas reguladas directamente pela Lei da habitação económica, mas sim ligadas à política da habitação pública do Governo ou às operações dos serviços competentes, como por exemplo, a aceleração dos procedimentos relativos à celebração de escritura pública da habitação económica que pode ser resolvida através da comunicação e coordenação entre o Instituto de Habitação e os serviços competentes das áreas de finanças, das obras públicas e de registo predial.

As opiniões directamente ligadas à Lei da habitação económica em vigor consistem essencialmente no seguinte:

1. Propõe-se o restabelecimento do regime anterior de “ordenação por classificação”, segundo o qual os candidatos eram ordenados de acordo com a classificação obtida e a sua ordenação determinava a ordem de prioridade na aquisição de habitação económica, bem como o cancelamento do mecanismo actual de distribuição de habitação económica através de sorteio informático;
2. Propõe-se o estabelecimento do regime de admissão periódica de candidaturas à aquisição de habitação económica, estabelecendo-se a lista e o prazo de espera, bem como o cancelamento do mecanismo actual de abertura de concursos públicos de acordo com os recursos habitacionais e as necessidades de procura de habitação, e da prática actual de dissolução dos grupos de candidatos e caducidade da respectiva lista após a venda de todas as fracções postas ao concurso público;
3. Propõe-se que, quando forem abertos concursos públicos para aquisição de habitação económica de acordo com o sistema de “gradação e ordenação”, a distribuição dos recursos de habitação pelos grupos de “agregados familiares nucleares”, “agregados familiares não nucleares” e “candidatos individuais” seja feita em certa proporção, para que os diferentes tipos de agregados familiares e os candidatos individuais possam ter a oportunidade de “acesso à habitação”, resolvendo o problema de alguns candidatos “aguardarem, em vão, a sua vez na fila” ou “serem acompanhantes na corrida”;
4. Propõe-se a revisão do procedimento relativo à nova apresentação de informações em cada concurso público para aquisição de habitação económica, no sentido de se manterem válidas as informações fornecidas pelos candidatos que não foram sorteados para serem aproveitadas nos concursos posteriores, devendo as eventuais actualizações relativas às informações apresentadas ser efectuadas antes da abertura do novo concurso público;

5. Propõe-se a eliminação do limite mínimo de rendimento dos candidatos à habitação económica, resolvendo a situação de “não agradar nem a um lado nem a outro”, em que alguns indivíduos não conseguem arrendar a habitação social por causa do valor do seu património ultrapassar o limite máximo previsto para o arrendamento da habitação social, nem conseguir adquirir a habitação económica por causa do seu rendimento ser inferior ao limite mínimo previsto na Lei de habitação social;
6. Propõe-se que os proprietários da habitação económica só possam vender as suas fracções ao Instituto de Habitação ou aos candidatos à aquisição de habitação económica, findo o prazo de ónus de inalienabilidade, não podendo essas fracções entrar no mercado imobiliário privado;
7. Propõe-se a eliminação do regime de pagamento de compensação na alienação da habitação económica, evitando que o imóvel perca a sua capacidade de valorização;
8. Propõe-se que os cidadãos que tenham completado 18 anos de idade deixem automaticamente de fazer parte do agregado familiar inicial, sem necessidade da autorização do Instituto de Habitação;
9. Propõe-se a fixação do preço da habitação económica de acordo com os seus custos de construção.

III. Revisão global da Lei da habitação económica em vigor

Desde a publicação e início de vigência da Lei da habitação económica em vigor, o Governo da RAEM tem dado sempre atenção às situações emergentes da aplicação desta lei e às opiniões e sugestões apresentadas pelos vários sectores da sociedade, tendo efectuado estudos sobre as respectivas soluções e medidas de actuação, bem como sobre o desenvolvimento atempado de trabalhos de revisão legislativa quando seja necessário alterar ou aperfeiçoar as normas dessa lei ou o regime nela definido.

Na altura da elaboração da proposta de “Lei da habitação económica” e com o intuito de recolher amplamente opiniões dos diversos sectores sociais, foi iniciada, em Julho de 2007, uma consulta pública, através da qual foram recolhidas opiniões que incidiram principalmente sobre questões relativas ao tratamento dos candidatos na lista de espera existente, estabelecimento de limites de rendimento e património, prorrogação do prazo de ónus de inalienabilidade, estabelecimento de restrições relativas aos destinatários da revenda e de um regime de compensação, bem como à fixação de requisitos mais estritos de candidatura. Embora tenha sido formada praticamente uma corrente principal de opinião em relação a esses temas durante a consulta pública, existiam também opiniões diferentes ou pontos de vista contrários sobre os mesmos temas.

Com base nas opiniões e sugestões recolhidas durante a referida consulta pública, o Governo da RAEM apresentou, em Fevereiro de 2011, à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada “Lei da habitação económica”. Durante o debate da proposta de lei na Assembleia Legislativa, as matérias que tinham chamado maior atenção dos diversos sectores sociais na altura da consulta pública continuavam a ser as questões mais discutidas no seio dos deputados. Embora a referida proposta de lei tenha sido aprovada por votação na Assembleia Legislativa, tornando-se uma lei formal, alguns deputados continuavam a manter reservas ou a ter opiniões contrárias sobre algumas normas da Lei da habitação económica ou o regime nela previsto.

Como por exemplo, em relação à questão da venda livre das fracções de habitação económica pelos respectivos proprietários findo o prazo de ónus de inalienabilidade, foram manifestadas opiniões divergentes durante a apreciação na

especialidade da proposta de “Lei da habitação económica” na Assembleia Legislativa. Por um lado, alguns dos deputados mostraram-se favoráveis à entrada das fracções no mercado de habitação privado, decorrido o prazo de ónus de inalienabilidade e desde que viesse a ser paga uma compensação, considerando que tal poderia contribuir para manter o equilíbrio do mercado de habitação privado. Por outro lado, outros deputados mostraram preferência por um sistema em que as fracções apenas pudessem ser transaccionadas dentro de um mercado fechado, achando que as mesmas não deveriam constituir um instrumento de investimento, uma vez que, caso o proprietário não precisasse da habitação económica, deveria aliená-la ao Governo, que poderia vendê-la a outros residentes que reunissem os requisitos necessários ao acesso à habitação económica. Consideravam os mesmos deputados que esta solução poderia contribuir para otimizar a utilização dos recursos limitados de habitação pública e desincentivar a especulação no mercado de habitação privado.

Mesmo que algumas situações suscitadas na execução da Lei da habitação económica em vigor resultem das medidas do novo regime criado pela mesma lei, como por exemplo, a determinação da inutilidade das informações apresentadas pelos candidatos não sorteados para a atribuição das fracções de habitação económica e a necessidade de apresentação de nova candidatura ao novo concurso público, há muitas outras questões que ainda estão por discutir, não obstante as mesmas já tenham sido suficientemente discutidas nos processos de consulta e de elaboração da Lei da habitação económica e relativamente às quais já se tenha chegado a um consenso e que as mesmas questões já tenham sido absorvidas nas normas da referida lei e no regime nela definido.

Embora algumas dessas questões estejam directamente ligadas à Lei da habitação económica em vigor, a respectiva solução pode envolver disposições de outros diplomas. Como por exemplo, quanto ao cancelamento ou não do limite mínimo de rendimento dos candidatos à habitação económica, pode pensar-se ainda em, mantendo-se o limite mínimo de rendimento fixado para a candidatura à habitação económica, aumentar o limite máximo de património para o arrendamento de habitação social, com vista a resolver a situação de “não agradar nem a um lado nem a outro” em que alguns cidadãos que não são admitidos a candidatar-se ao arrendamento de habitação social pelo facto de o valor do seu património exceder o

limite máximo exigido, também não conseguem adquirir uma habitação económica pelo facto de o valor do seu rendimento ser inferior ao limite mínimo previsto na Lei da habitação económica. Todavia, trata-se de uma questão que implica o relacionamento entre o limite mínimo de rendimento para candidatura à habitação económica e o limite máximo de património para candidatura à habitação social, bem como os impactos que possam resultar do aumento do limite máximo de património para candidatura à habitação social, sendo uma questão que envolve simultaneamente ambos os regimes jurídicos da habitação económica e da habitação social.

Em relação à Lei da habitação económica, as questões mais abordadas pelos diversos sectores sociais são as seguintes: o restabelecimento, ou não, do sistema anterior de “ordenação por classificação”, a possibilidade de admissão periódica de candidaturas à habitação económica, a elaboração da lista de espera e a fixação do prazo de espera, bem como a modificação do actual sistema de abertura de concurso para candidatura à habitação económica de acordo com os recursos de habitação e as necessidades na procura de habitação, a alteração do mecanismo de sorteio informático na atribuição das fracções de habitação económica e a questão de dissolução dos grupos de candidatos e a caducidade da respectiva lista após a venda de todas as fracções postas a concurso.

O restabelecimento do sistema anterior de “ordenação por classificação” das candidaturas à habitação económica, a admissão periódica de candidaturas e a fixação do prazo de espera, podem ser feitos tecnicamente mediante a alteração às normas concernentes previstas na Lei da habitação económica. Todavia, este tipo de alteração toca não apenas no conteúdo principal e no regime fundamental da Lei da habitação económica, implica igualmente a questão relativa à justiça, racionalidade e integridade dos critérios de classificação anteriormente adoptados, que deve ser profundamente abordada. De salientar que o restabelecimento do regime anterior de candidatura à habitação económica pode causar impactos sobre a construção, a candidatura e a atribuição de habitação social, bem como sobre a política geral, o planeamento e a atribuição de habitação pública, o que merece uma discussão pública alargada para chegar a um consenso.

Tendo em conta a escassez de recursos de terrenos na RAEM e o aumento constante da procura de habitação pública por parte dos cidadãos, a introdução de alterações relevantes ao regime da habitação económica ou da habitação social pode causar, com certeza, impacto directo sobre a política de habitação pública e os interesses dos candidatos à habitação económica ou social e dos beneficiários potenciais. Portanto, a introdução de alterações ao conteúdo principal da Lei da habitação económica ou a realização da sua revisão global deve ser feita em simultâneo com a revisão global do regime jurídico da habitação social, procedendo-se a uma análise e estudo da Lei da habitação económica no enquadramento da política geral de habitação pública, quanto ao posicionamento de habitação económica, do seu planeamento e do respectivo mecanismo de candidaturas, atribuição e alienação.

A revisão e a optimização dos regimes jurídicos da habitação económica e da habitação social devem ser realizadas em articulação com o planeamento de terrenos destinados à habitação pública e com o regime da reserva de terrenos. De outra maneira, qualquer política ou regime de habitação pública, mesmo que seja perfeita, será meramente uma ilusão. Recentemente, o Governo da RAEM apresentou um projecto de ajustamento do planeamento da zona A das novas zonas urbanas, sugerindo que aquela zona seja posicionada como zona de habitação, com predominância de habitações públicas, com o objectivo de aumentar a quantidade de oferta de habitação pública. Portanto, é agora momento oportuno para a realização de uma discussão profunda sobre a política de habitação pública e de uma consulta pública sobre a revisão global do regime da habitação económica e da habitação social.

Deste modo, propõe-se ouvir amplamente nesta altura as opiniões dos diversos sectores sociais sobre as seguintes questões que integram o conteúdo principal e o regime fundamental da Lei da habitação pública e que estão ligados aos regimes de habitação social e à política de habitação pública, para que o Governo da RAEM possa concluir a elaboração de uma proposta concreta sobre a revisão global dos regimes jurídicos da habitação económica e da habitação social para consulta pública até ao final deste ano:

1. Como se deve posicionar a habitação pública? Quais são as solicitações principais dos cidadãos que a habitação pública deve resolver?
2. Como se devem posicionar a habitação económica e a habitação social no sistema da habitação pública? Quais são as camadas sociais a que estes dois tipos de habitação pública se destinam?
3. Como devem ser distribuídos os recursos de terrenos para a habitação pública? Deve ou não ser alterada a actual política de habitação pública “tendo a habitação social um papel principal e a habitação económica um papel secundário”?
4. Como se deve assegurar o cumprimento dos princípios da justiça, racionalidade e eficácia no planeamento, distribuição e utilização dos recursos de habitação pública?
5. Há possibilidade de criação de um novo tipo de habitação pública para além das habitações económica e social? Como se deve posicionar este novo tipo de habitação pública?
6. De que forma se pode melhorar o regime de candidatura à habitação económica para garantir uma distribuição justa e racional dos recursos de habitação económica?
7. Deve ou não ser restabelecido o sistema anterior de “ordenação por classificação” das candidaturas à habitação económica? Como se devem definir os critérios de classificação e ordenação?
8. Há possibilidade de admissão periódica de candidaturas à habitação económica, elaboração da lista de espera e fixação do prazo de espera? Deve ou não ter-se em consideração a quantidade das fracções de habitação económica disponíveis e o impacto na política de habitação social?
9. Deve ser cancelado o limite mínimo de rendimentos dos candidatos à habitação económica? Como se pode resolver a questão dos candidatos com património de valor superior ao limite máximo para candidatura à habitação social mas com rendimentos inferiores ao limite mínimo para candidatura à habitação económica?
10. Como se deve reforçar a supervisão da utilização de habitação económica para garantir uma utilização racional e eficaz dos recursos de habitação pública?

11. Deve ou não prever-se que as fracções de habitação económica são vendidas exclusivamente ao Instituto de Habitação e aos candidatos à habitação económica e não podem entrar no mercado imobiliário privado?
12. Deve ser eliminado o mecanismo de compensação para a alienação das fracções de habitação económica, com vista a evitar a perda da valorização das fracções?

Capítulo II Alteração parcial da Lei da habitação económica

As acções de revisão global da Lei da habitação económica vão ser iniciadas posteriormente com base na audição das opiniões sociais e do consenso social, mas devido ao facto de esta lei ter entrado em vigor há três anos, já estão reunidas as condições necessárias para se proceder agora à alteração e aperfeiçoamento parcial do seu conteúdo, com vista à resolução atempada e acelerada das questões existentes.

As principais alterações ora propostas integram essencialmente as opiniões apresentadas pelos diversos sectores sociais, as exigências apresentadas pelos candidatos à habitação económica e os problemas encontrados pelos serviços competentes do Governo no decorrer das acções, tendo por pressuposto não prejudicar os legítimos direitos e interesses dos residentes que já tenham comprado habitação económica ou se tenham candidatado à sua aquisição, bem como não influenciar posteriormente a revisão global do regime da habitação económica e da política da habitação pública.

A proposta de alteração da Lei da habitação económica vigente inclui principalmente os seguintes aspectos, não sendo aplicáveis às candidaturas recentemente apresentadas à aquisição das 1900 fracções de habitação económica as alterações propostas nos pontos 3 e 5:

1. Alteração do sistema de primeiro a apreciação e depois o sorteio

Nos termos do disposto do artigo 24.º da Lei de habitação económica, apenas os candidatos admitidos são graduados por grupos prioritários de acordo com a ordem de “agregados familiares nucleares”, “agregados familiares não nucleares” e “candidatos individuais”, e também apenas os candidatos admitidos podem participar no sorteio informático para atribuição de habitação económica; o artigo 22.º estabelece que são admitidos a concurso os candidatos que reúnam os requisitos de acesso previstos nesta lei e as condições de candidatura fixadas no aviso de abertura do concurso.

A segunda fase de candidatura à habitação económica, realizada em 2013 e destinada à aquisição das 1900 fracções de várias tipologias já terminou em Março do corrente ano, tendo sido recebidas 42703 candidaturas. De acordo com as disposições acima referidas, o Instituto de Habitação necessita de proceder primeiramente à apreciação de todas as candidaturas, por exemplo efectuar a verificação da qualidade de residente dos candidatos e dos membros do seu agregado familiar e das respectivas relações familiares, da detenção ou não de bens imóveis antes da apresentação da candidatura, bem como do valor do rendimento e património dos candidatos e dos membros do seu agregado familiar, verificando se ultrapassa os limites legalmente fixados, a fim de confirmar se os mesmos reúnem os requisitos necessários, bem como a confirmação da veracidade e exactidão das informações apresentadas. O sorteio será realizado entre os candidatos admitidos após a verificação do preenchimento dos requisitos e da confirmação da veracidade e exactidão das informações.

Embora o Instituto de Habitação tenha movimentado pessoal de entre os seus recursos humanos para efectuar a apreciação das 42000 candidaturas, de acordo com a experiência obtida na apreciação das 15000 candidaturas recebidas na primeira fase, o tempo necessário previsto para a conclusão dos trabalhos de apreciação de todas as candidaturas será de dois anos.

Deste modo, com vista à conclusão mais rápida possível dos trabalhos relativos a estas candidaturas à habitação económica, permitindo aos candidatos saberem o mais cedo possível o resultado da sua candidatura, evitando ao mesmo tempo o desperdício desnecessário dos recursos administrativos, propomos a alteração das normas relativas à matéria constantes da Lei de habitação económica, no sentido de permitir ao Instituto de Habitação que proceda a uma apreciação preliminar das candidaturas e, em seguida, efectue o sorteio para graduação entre as candidaturas devidamente instruídas com informações claras e completas. Só na fase posterior é que será realizada uma apreciação e verificação mais avançada dos requisitos dos candidatos sorteados e da veracidade e exactidão das informações apresentadas por esses candidatos.

2. Reserva das informações de candidatura apresentadas

Cabe ao Instituto de Habitação dar início ao processo de abertura do concurso, tendo em consideração os recursos habitacionais disponíveis e as necessidades de procura de habitação. Nos termos do disposto do artigo 25.º da Lei da habitação económica, a validade da lista de graduação por grupos de candidatos à habitação económica em cada concurso cessa com a venda de todas as fracções postas a concurso, resultando na dissolução dos grupos e na caducidade da lista.

Assim, as informações apresentadas pelos candidatos não sorteados não poderão voltar a ser usadas depois de concluída a atribuição das fracções de habitação económica por sorteio. Por outras palavras, os candidatos à habitação económica necessitam de apresentar nova candidatura em cada concurso, não podendo as informações apresentadas em concurso anterior ser usadas para a próxima candidatura.

Deste modo, propõe-se a alteração da Lei da habitação económica, estabelecendo que as informações apresentadas pelos candidatos não sorteados em cada concurso de habitação económica se mantêm válidas para a próxima candidatura, devendo estas ser complementadas ou actualizadas antes da abertura do novo concurso público, de modo a evitar situações de repetição quer da apresentação de candidatura pelos cidadãos, quer da sua apreciação pelo Governo.

3. Definição da percentagem de distribuição pelos diferentes grupos

Nos termos do disposto no artigo 24.º da Lei da habitação económica, os candidatos à habitação económica seguem na sua ordenação um sistema de graduação por grupos prioritários, a saber: “agregados familiares nucleares”, “agregados familiares não nucleares” e “candidatos individuais”.

Devido à actual oferta limitada de habitações económicas e ao enorme número de candidatos, o número de candidaturas dos “agregados familiares nucleares” é sempre superior ao número total das habitações económicas disponíveis. Deste modo, o sistema de graduação por grupos aparentemente razoável acabou por ser uma

oportunidade de sorteio do “acesso à habitação” apenas para os candidatos do grupo de “agregados familiares nucleares”, deixando os jovens que constituem essencialmente os candidatos dos grupos de “agregados familiares não nucleares” e de “candidatos individuais” a “aguardarem, em vão, a sua vez na fila” e a “serem acompanhantes na corrida”.

Por este motivo, propõe-se a alteração das disposições concernentes previstas na Lei da habitação económica, com vista a definir de forma justa e razoável uma percentagem de distribuição pelos diferentes grupos consoante o número de habitações económicas disponíveis. Os candidatos dos grupos de “agregados familiares não nucleares” e de “candidatos individuais” terão assim uma oportunidade de sorteio do “acesso à habitação” quando se desencadear no futuro uma nova fase de candidatura à habitação económica, o que irá responder às exigências sociais dos diferentes agregados familiares nas diversas faixas etárias e evidenciar os princípios da justiça e de razoabilidade na distribuição dos recursos de habitação pública.

No que toca à escolha das fracções de habitação económica, será necessário também rever as tipologias das habitações a escolher pelos adquirentes seleccionados. Propõe-se alterar o quadro constante do Anexo II à Lei da habitação económica, no sentido de estabelecer que os agregados familiares com três ou mais elementos podem escolher somente as habitações de tipologia T2 e T3, bem como evitar o fenómeno de candidatura a fracções de tipologia T1 por famílias com cinco elementos, corrigindo deste modo a distribuição errónea dos recursos.

4. Alargamento da autorização a título excepcional da qualificação de acesso

De acordo com os artigos 14.º e 34.º da Lei da habitação económica, 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, promitentes-compradores ou proprietários de imóvel com finalidade habitacional ou terreno na RAEM, nem concessionários de terreno do domínio privado da RAEM.

No entanto, verificam-se situações em que o candidato à habitação económica ou os membros do seu agregado familiar não tenham comprado por iniciativa própria qualquer habitação ou terreno no referido prazo, mas que se tenham tornado herdeiros de um imóvel por motivo de falecimento de um parente, passando a possuir os direitos e interesses totais ou parciais relativamente ao imóvel, e daí deixar de satisfazer os requisitos necessários para a candidatura à habitação económica.

Na situação atrás referida, se o candidato vier a possuir uma habitação na RAEM por motivo de herança, não deve continuar a reunir os requisitos necessários para a sua candidatura à habitação económica. Mas, se ele vier a possuir apenas uma parte fraccionária dos direitos e interesses sobre o imóvel por motivo de herança, tais direitos e interesses não lhe vão permitir resolver efectivamente o seu problema de alojamento, pelo que é pouco razoável que seja efectuada a anulação da sua qualificação de acesso à habitação económica.

Por conseguinte, propõe-se alterar as respectivas disposições constantes da Lei da habitação económica, de maneira a permitir ao presidente do Instituto de Habitação autorizar a título excepcional a manutenção da qualificação de acesso do candidato que venha a possuir os direitos e interesses relativamente a um imóvel por motivo de herança, quando não seja razão suficiente para resolver o seu problema de alojamento.

5. Regulamentação sobre a permanência de residência do candidato de, pelo menos, 183 dias na RAEM

Nos termos dos artigos 14.º e 21.º da Lei da habitação económica, a candidatura à habitação económica só pode ser apresentada pelos residentes permanentes da RAEM que tenham completado 18 anos de idade. Na realidade, alguns candidatos não residem habitualmente em Macau, apesar de serem residentes permanentes da RAEM, como, por exemplo, aqueles que já tenham emigrado para o estrangeiro ou que residem no Interior da China ou em Hong Kong. Se a habitação económica a que se candidatarem não for utilizada como residência habitual, mas apenas para fins de alojamento temporário quando efectuarem visitas à família ou em férias, estar-se-á a violar o objectivo de construção de habitação económica para resolver o problema de alojamento.

Assim, propõe-se alterar as disposições respeitantes da Lei da habitação económica, de modo a verificar se a habitação económica a que se candidata é para fins de residência habitual. Em concreto, podem tomar-se por referência as disposições relativas a outros regimes jurídicos em vigor, exigindo que os candidatos à habitação económica devam ter residido, pelo menos, 183 dias na RAEM no ano anterior à data da apresentação da candidatura. Todavia, devem ser reguladas as situações de exceção na deslocação temporária ao exterior para fins de prosseguimento de estudos, emprego, tratamento médico ou por outros motivos justificados.

Aproveita-se este espaço para agradecer a todos os leitores deste documento de consulta pela disponibilidade pessoal para a sua leitura e a todos quantos contribuíram com as suas valiosas opiniões.