

Processo n.º 458/2011

(Recurso contencioso)

Data : 28/Junho/2012

ASSUNTOS:

- Audiência prévia

SUMÁRIO:

1. Só faz sentido ouvir os interessados em situações em que eles possam ser surpreendidos com uma base probatória com que não contassem ou com a alteração inesperada de uma situação jurídica que até ao momento moldava e enquadrava os seus interesses.

2. Se a situação concreta não se quadra, numa situação em que a Administração se tenha debruçado sobre elementos novos, antes se pronunciou sobre a documentação apresentada pelo interessado, procurando confirmar a sua validade e relevância que não a autenticidade do diploma exibido, havendo

que entender o sentido da referida falsidade reportada pela autoridade central de Pequim com o alcance de que a entidade emitente do diploma em causa não o podia emitir, mais se referindo no relatório daquela entidade no sentido de que o diploma em causa não se encontrava registado e o curso que o interessado frequentou não se encontra no âmbito da educação nacional de tempo inteiro, não se vê em que medida o interessado devesse ser ouvido quando foi inteirado da dita insuficiência e em medida a realização de uma qualquer perícia se mostraria indispensável.

Relator,

(João Gil de Oliveira)

Processo n.º 458/2011

(Recurso Contencioso)

Data : 28 de Junho de 2012

Recorrente: A

Entidade Recorrida: Secretário para a Economia e Finanças

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

I - RELATÓRIO

A, casado, de nacionalidade chinesa, portador do passaporte da RPC n.º G32634930, reside em Shanghai, China, 富平路 XXX, vem interpor recurso contencioso do despacho, de 12 de Maio de 2011, proferido pelo Exmo. Sr. Secretário para a Economia e Finanças, exarado no Processo de Pedido de Autorização de Residência Temporária n.º P2440/2007, do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM), no uso dos poderes delegados pelo Exmo Sr. Chefe do Executivo da RAEM, alegando a título de conclusões:

1. O recurso contencioso é tempestivo e esse Tribunal é competente para julgar o presente recurso contencioso.

2. No dia 4 de Setembro de 2007, o recorrente pediu ao Sr. Chefe do Executivo,

através do IPIM, a autorização de fixação de residência temporária em Macau de si e do seu agregado familiar, em aquisição de um imóvel.

3. *Junto com o pedido o recorrente entregou a “certidão de escritura” nº 14 (2006) da Série “Qi Zheng Min Ao”, emitida, no dia 22 de Agosto de 2007, pelo Cartório Notarial da Cidade de Qi Dong da Província de Jiangsu, RPC, bem como o “certificado de habilitações literárias” emitido no mesmo dia pela Universidade de Nanjing (adiante designada por “habilitações literárias da Universidade de Nanjing”).*

4. *O despacho recorrido indicou que o documento de habilitações literárias era falso, indeferindo, por isso, o pedido de residência temporária em Macau do recorrente e do seu agregado familiar.*

5. *Durante o procedimento administrativo inteira, após a entrega do pedido, o recorrente apresentou sempre os documentos relativos às habilitações literárias exigidos pelo IPIM, tendo apresentado a “Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias” nº 00805087, emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego no dia 12 de Agosto de 2010 (adiante designada por “notificação do resultado da consulta”)*

6. *No dia 17 de Janeiro de 2011, o recorrente recebeu o ofício do IPIM nº 21552/GJFR/2010 que indicou que a notificação do resultado da consulta supracitada não foi emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego e avisou que podia ser indeferido o seu pedido com base nisso, exigindo que o recorrente apresentar audiência escrita.*

7. *Pelo exposto, o recorrente apresentou audiência escrita ao IPIM no dia 24 de Janeiro de 2011, em que explicou a origem e autenticidade da referida notificação.*

8. *Importa referir que a audiência mencionada não foi realizada para esclarecer a*

autenticidade e a origem do documento de habilitações literárias da Universidade de Nanjing que foi usado como fundamento para não autorizar o pedido.

9. No dia 7 de Fevereiro de 2011, o IPIM recebeu o relatório de certificação n.º 1135000195 (adiante designado por “relatório de certificação”), emitido pelo Centro de Graus Académicos e de Desenvolvimento e Estudo da Educação do Ministério da Educação, que referiu que “após verificação, confirma-se que o diploma de curso de bacharelato na Universidade de Nanjing proporcionado por A (ora recorrente) não é verdadeiro”.

10. O IPIM propôs a não autorização do pedido com base no referido relatório de certificação.

11. Daí verifica-se que a instrução do procedimento administrativo concluiu-se quando o IPIM recebeu o relatório de certificação no dia 7 de Fevereiro de 2011.

12. Segundo o artigo 93.º, n.º 1 do CPA, **o recorrente tem direito de ser notificado depois de o IPIM ter recebido o relatório de certificação, no sentido de apresentar audiência escrita sobre as suas habilitações literárias adquiridas na Universidade de Nanjing.**

13. No entanto, o recorrente foi exigido a apresentar audiência escrita antes da conclusão da instrução (24 de Janeiro de 2011). **E o recorrente não recebeu qualquer notificação escrita para ele apresentar audiência escrita que é exigida por lei após o dia 7 de Fevereiro de 2011, o que violou o artigo 93.º, n.º 1 do CPA.**

14. Não se vê no processo a existência e a dispensa de audiência dos interessados indicadas nos n.ºs 96.º e 97.º do CPA.

15. O despacho determinou o acto administrativo depois da conclusão da instrução sem ter realizado audiência necessária, prejudicando o direito legal do recorrente de ser ouvido. Assim sendo, de acordo com o artigo 122.º, n.º 2, al. d) do CPA e o artigo 21.º, n.º 1, al. d) do CPAC, o acto administrativo no referido despacho deve ser nulo.

16. O recorrente tem dúvidas sobre o resultado da verificação dos documentos de habilitações literárias apresentados por ele (incluindo o relatório de certificação mencionado), mormente a emissão, os procedimentos da certificação e os efeitos jurídicos do resultado,

17. porquanto o despacho não indicou que as habilitações literárias devem ser certificadas por qual entidade, também não indicou as competências das entidades que efectuaram a verificação (incluindo do Centro de Graus Académicos e de Desenvolvimento e Estudo da Educação do Ministério da Educação), os efeitos e fundamentos jurídicos do relatório de certificação elaborado.

18. O despacho referiu que o IPIM enviou, através do correio electrónico, a cópia dos documentos das habilitações literárias para efeito de visto e a cópia do diploma do curso superior adquirido na Universidade de Nanjing ao Centro de Graus Académicos e de Desenvolvimento e Estudo da Educação do Ministério da Educação para verificação, **em vez de proporcionar o original dos documentos às respectivas entidades. Existe aqui lacuna, o que reduz consideravelmente a credibilidade do resultado da verificação.**

19. Desde a apresentação do requerimento até ao presente, o recorrente tem cumprido sempre as exigências previstas no artigo 3º, nº 1, als. (1) e (2) do Regulamento Administrativo nº 3/2005 e a autenticidade dos documentos de habilitações literárias (incluindo o da Universidade de Nanjing) é elemento o necessário e decisivo no processo.

20. Segundo o artigo 90º, nº 1 do CPA, o IPIM deve nomear peritos para examinar a autenticidade dos documentos de habilitações literárias do recorrente, incluindo a do diploma emitido pela Universidade de Nanjing.

21. Porém, neste processo, além do relatório de certificação, o IPIM nunca nomeou ninguém ou entidade para examinar, na qualidade de perito, a autenticidade das

habilitações académicas do recorrente e, ao mesmo tempo, impediu o recorrente de exercer legalmente o direito de nomeação de perito previsto no artigo 90º, nº 2 do CPA.

22. Pelo dito, o procedimento administrativo violou o artigo 90º do CPA e conforme o artigo 124º do CPA e o artigo 21º, nº 1, al. d) do CPAC, é anulável por enfermar do vício de violação de lei. Pelo exposto, a entidade recorrida deve levar em consideração o direito atribuído por lei ao recorrente e anular o referido acto administrativo.

23. O recorrente já mostrou a sua boa fé, tendo conhecido o seu erro relativo às habilitações literárias. Além disso, o pedido de autorização de residência temporária por aquisição de imóveis foi suspenso, sem limite de tempo, no dia 4 de Abril de 2007 pelo Regulamento Administrativo nº 7/2007, por isso, o recorrente já não pode requer a autorização de residência temporária mediante um novo pedido.

24. Durante o processo todo, o recorrente solicitou duas vezes, através do pedido e da audiência escrita apresentados nos dias 16 de Novembro de 2009 e 24 de Janeiro de 2011, respectivamente, que o seu pedido fosse baseado nos requisitos de ser titular do ensino secundário-complementar e da experiência, não inferior a dois anos, na exploração ou gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial, conforme o artigo 3º, nº 2, al. (2) do Regulamento Administrativo nº 3/2005.

25. No entanto, o IPIM não tomou nenhuma decisão sobre o seu requerimento, o que violou o princípio da decisão previsto no artigo 11º do CPA.

26. É de salientar que as condições que o recorrente tem já preenchem os requisitos previstos no artigo 3º, nºs 1 e 2, al. (2) do Regulamento Administrativo nº 3/2005:

27. Deve o pedido dele e do seu agregado familiar ser autorizado segundo a norma mencionada.

28. Todavia, o despacho não ponderou o pedido do recorrente ou o facto de que o

recorrente já preencheu todos os requisitos para requer a autorização de residência temporária por aquisição de imóvel, ao contrário, tomou a decisão de indeferimento baseando-se na desistência do pedido pelo grau académico de bacharelato ou equivalente, o que violou o Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

29. Devido a que o despacho violou os artigos 8.º, 12.º e 11.º do CPA e as disposições do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o mesmo é anulável nos termos do artigo 124.º do CPA e o artigo 21.º, n.º 1, al. d) do CPAC, por padecer do vício de violação de lei. Pelo exposto, a entidade recorrida deve considerar os direitos legais do recorrente e revogar o aludido acto administrativo.

30. Face a todo o exposto, o despacho recorrido não levou em consideração os direitos legais do recorrente (incluindo a falta de audiência), prejudicando o direito básico do mesmo, o qual deve ser considerado nulo. Uma vez que os procedimentos administrativos antes da prolação do despacho não foram procedidos de acordo com as disposições da CPA, o que resultou na violação da lei. O acto administrativo decidido no despacho padece do vício de nulidade e é anulável.

Pedido

Nos termos expostos, solicita “se julgue nulo o acto administrativo no despacho recorrido ou

seja declarado anulável o acto administrativo e revogado o despacho.”

O Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças

oferece, em síntese, a seguinte contestação:

1. *Ao abrigo do disposto no art.º 97.º, al. a) do Código do Procedimento Administrativo, pode-se dispensar a audiência dos interessados se estes já se tiverem pronunciado no procedimento sobre as questões que importem à decisão e sobre as provas produzidas.*

2. *Para o requerimento de residência do recorrente, os documentos comprovativos de habilitação académica são uma das provas.*

3. *A lei proíbe a entrega de documento comprovativo falso no procedimento administrativo, pelo que presume-se que o recorrente não entregasse falso documento comprovativo de habilitação académica no procedimento administrativo.*

4. *Neste caso, na entrega de documento comprovativo de habilitação académica, o recorrente reconheceu sem dúvida que o documento entregue era autêntico.*

5. *Isso significa que o recorrente já teve pronunciado sobre a autenticidade de documento comprovativo de habilitação académica apresentado no procedimento administrativo.*

6. *Por isso, nos termos do art.º97.º, al. a) do Código do Procedimento Administrativo, pode-se dispensar a audiência do recorrente.*

7. *Por outra perspectiva, também não é necessário realizar a audiência do recorrente.*

8. *O recorrente iniciou o procedimento administrativo referido no despacho recorrido com o objectivo de pedir à autoridade administrativa para decidir sobre o seu requerimento de residência.*

9. *Para o efeito, o recorrente deve indicar os requisitos reunidos através da entrega de documentos comprovativos, a fim de que a autoridade administrativa possa apreciar e*

autorizar o seu requerimento com base nestes documentos.

10. Quando a autoridade administrativa provar a falsidade de documentos entregues pelo recorrente, pode indeferir o requerimento sem proceder à audiência, porque:

11. O despacho recorrido é um simples acto de indeferimento, não tem natureza de punição e não alterou a situação jurídica original do recorrente, pelo que não é necessário proceder à audiência.

12. Por outro lado, o recorrente deve ter conhecimento de que a lei proíbe a entrega de falso documento comprovativo no procedimento administrativo, senão é possível que o recorrente arque com outras consequências jurídicas além de indeferimento do requerimento.

13. Por isso, a autoridade administrativa indeferiu o requerimento de residência do recorrente por causa da entrega de documento falso, isso é um resultado que o recorrente deve prever, e a realização da audiência nesta situação não tem sentido.

14. O despacho recorrido não procedeu à audiência do recorrente antes de fazer a decisão, isso não incorre no vício de invalidade ou de anulabilidade.

15. O despacho não é uma decisão desfavorável ao recorrente feita quando este não toma nenhuma precaução, mas ao contrário, é um resultado que o recorrente deve prever ao entregar o falso documento.

16. De facto, quando verificou-se que o documento comprovativo de habilitação académica entregue pelo recorrente era falso, a autoridade administrativa não tinha outra escolha excepto indeferir o requerimento do recorrente, porque a autoridade administrativa não podia continuar a considerar o requerimento do recorrente com base no documento falso.

17. Neste caso, é desnecessário solicitar o recorrente a explicar a razão pela qual entregou o documento falso, porque seja qual for a razão, a entrega de documento falso resulta no indeferimento do requerimento de residência.

18. O recorrente pode entender que é autêntico o seu documento de habilitação

académica, mas isso é questão de erro de pressuposto de facto no despacho recorrido em vez de falta de audiência.

19. É de mencionar que mesmo no presente recurso contencioso, o recorrente não apresentou pretensão de que o despacho recorrido teve erro de pressuposto de facto ao provar a falsidade do documento de habilitação académica do recorrente, mas só pôs em dúvida o critério da escolha da instituição de reconhecimento de habilitações académicas, e isso é apenas questão secundária.

20. Pode-se ver que o recorrente evitou de propósito a questão da entrega de falso documento de habilitação académica.

21. Pelos expostos, é improcedente a pretensão da falta de audiência.

II

22. O recorrente confundiu a concepção de verificação de habilitação académica com a de perícia da autenticidade do documento, e chegou à conclusão errada de que o despacho recorrido violou o art.º 90.º do Código do Procedimento Administrativo.

23. Na apreciação e autorização do requerimento de residência em investimento, a autoridade administrativa deve verificar se o recorrente tem habilitação académica indicada no documento comprovativo entregue por si próprio, mas não é verificar se a fotocópia da carta de curso entregue pelo recorrente é “autêntica” ou “falsa”.

24. Para verificar a habilitação académica do recorrente, a autoridade administrativa entregou os dados de habilitação académica do recorrente ao serviço competente e teve resultado adequado e suficiente.

25. É ridículo dizer que o despacho recorrido não nomeou perito para verificar a autenticidade de habilitação académica do recorrente, porque esta maneira não dá para verificar se o recorrente tem realmente a habilitação académica alegada.

26. Por isso, é improcedente a pretensão da violação do art.º 90.º do Código do

Procedimento Administrativo.

III

27. *O recorrente entendeu que o despacho recorrido violou os princípios da boa fé, da desburocratização, da eficiência e da decisão.*

28. *Mas segundo os factos concretos indicados pelo recorrente, este está insatisfeito com que o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau não fez decisão para o seu pedido de apresentar requerimento de residência com o grau académico do ensino secundário complementar.*

29. *Por isso, o que o recorrente pôs em dúvida é que o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau não observou o “princípio da decisão” previsto no art.º 11.º do Código do Procedimento Administrativo.*

30. *Mas a questão que o recorrente levantou é uma “questão falsa”, porque não existe espaço para a autoridade administrativa decidir sobre o referido “pedido” do recorrente.*

31. *De facto, o que o recorrente quer através do chamado “pedido” é que o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau não considera a sua habilitação académica de nível superior e só considera a habilitação académica do ensino secundário complementar.*

32. *Mas o IPIM não tem competência para decidir sobre o referido “pedido”.*

33. *Quando o IPIM descobriu indícios da falsidade de documento comprovativo da habilitação académica entregue pelo recorrente, tinha a obrigação de denúncia¹. Neste caso, o IPIM tem de tratar o documento comprovativo da habilitação académica de nível superior apresentado pelo recorrente de acordo com as disposições legais e não tem outra escolha.*

34. *Por outro lado, o respectivo documento comprovativo da habilitação académica de*

¹ Art.º 225.º do Código de Processo Penal.

nível superior foi apresentado à autoridade administrativa pelo recorrente, e é parte integrante do processo administrativo de requerimento de residência do recorrente.

35. A autoridade administrativa tem dever de apreciar todos os documentos constantes do processo administrativo.

36. Quer dizer, a autoridade administrativa não tem direito a apreciar apenas uma parte dos documentos constantes dos autos sem apreciar os outros mesmo que o interessado assim solicite.

37. De facto, o recorrente não tem direito a solicitar que a autoridade administrativa aprecie apenas uns documentos e não os outros.

38. Nesta circunstância, o IPIM e a entidade recorrida não têm competência para autorizar ou indeferir o “requerimento” indicado pelo recorrente.

39. Por isso, é improcedente a pretensão da violação do “princípio da decisão”.

40. Também é de mencionar que o recorrente nunca pôs em dúvida as omissões através de qualquer impugnação contenciosa e administrativa, pelo que não se pode solicitar a anulação do despacho recorrido com base na tal razão.

Pelo exposto, devem-se indeferir os pedidos apresentados no presente recurso contencioso.

A veio apresentar as suas alegações, nos termos do artigo 68º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), dizendo, em síntese:

1. O despacho recorrido indicou que “após verificação, comprova-se que as habilitações literárias do requerente, ora recorrente, são falsas” e, por isso, indeferiu o

pedido de residência temporária em Macau do recorrente, do seu cônjuge B e do seu descendente C.

2. *Os documentos que foram considerados como “falsos” pelo despacho recorrido são a “certidão de escritura” n° 14 (2006) da Série “Qi Zheng Min Ao”, emitida, no dia 22 de Agosto de 2007, pelo Cartório Notarial da Cidade de Qi Dong da Província de Jiangsu, RPC, e o “certificado de habilitações literárias” emitido no mesmo dia pela Universidade de Nanjing (adiante designada por “habilitações literárias da Universidade de Nanjing”).*

3. *Sem dúvida, o recorrente tinha reconhecido a autenticidade das habilitações literárias quando entregou o certificado das habilitações literárias da Universidade de Nanjing ou outros documentos relativos às habilitações literárias exigidos pelo IPIM. No entanto, isso não significou que o recorrente não precisava de se pronunciar durante o processo da verificação das suas habilitações académicas efectuada pela entidade administrativa (IPIM) e sobre o resultado obtido.*

4. *Portanto, não é aplicável o artigo 97º, al. a) do CPAC.*

5. *Dado que o certificado das habilitações literárias da Universidade de Nanjing foi emitido pela entidade fora de Macau, o IPIM recebeu, no dia 7 de Fevereiro de 2011, o relatório de certificação, mas não exigiu ao recorrente uma audiência escrita.*

6. *A entidade recorrida indicou que não havia necessidade de realizar audiência do recorrente, nesta situação, o recorrente não tinha qualquer ideia sobre a existência do relatório de certificação das suas habilitações literárias, nem foi inquirido ou ser ouvido pelo IPIM, ou exigido para se pronunciar ou apresentar alegações durante o processo da verificação e depois obtido o resultado.*

7. *Pelo exposto, quer seja o despacho recorrido um mero acto de indeferimento quer seja um acto punitivo ou de alteração da situação jurídica, entende o recorrente que o artigo 93º, n° 1 do CPA confere à entidade recorrida o dever de permitir ao recorrente pronunciar-se,*

sendo necessária a realização da audiência do mesmo.

8. *Ademais, não se verificam nesta causa as situações de inexistência e dispensa de audiência dos interessados previstas nos artigos 96º e 97º do CPA.*

9. *Em virtude de o acto administrativo no referido despacho ter violado o artigo 93º, nº1 do CPA e prejudicado o direito básico do recorrente, o qual deve ser anulado.*

10. *Em segundo lugar, a entidade recorrida indeferiu o pedido do recorrente baseando-se no relatório de certificação (vd. fls. 71 dos autos) que referiu: “após verificação, confirma-se que o diploma de curso de bacharelato na Universidade de Nanjing proporcionado por A não é verdadeiro”.*

11. *Não se sabe se a expressão “não é verdadeiro” quer dizer a autenticidade dos documentos ou quer dizer a existência das habilitações académicas, de qualquer maneira, o recorrente não se conforma com o processo e a conclusão deduzida pelo IPIM da verificação da autenticidade das habilitações literárias, tendo o recorrente dúvida sobre o resultado obtido e os efeitos jurídicos, bem como a competência do órgão que passou o relatório de certificação, os efeitos e fundamentos jurídicos.*

12. *O IPIM não consegue efectuar individualmente a verificação da autenticidade das habilitações literárias do recorrente, porém, tal verificação é necessária. Mesmo assim, o IPIM nunca nomeou ninguém ou entidade para examinar, na qualidade de perito, a autenticidade das habilitações académicas do recorrente, violando o disposto no artigo 90º, nº1 do CPA.*

13. *O acto administrativo no despacho violou o artigo 90º do CPA, por isso, é anulável por enfermar do vício de violação de lei.*

14. *O recorrente apresentou já, no dia 16 de Novembro de 2009, um pedido ao IPIM, em que requereu, nos termos do artigo 3º, nº 2, al. (2) do Regulamento Administrativo nº 3/2005, que o seu requerimento de residência temporária fosse baseado no curso do ensino*

secundário-complementar possuído e na experiência, não inferior a dois anos, na exploração ou gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial. Em conjunto com o pedido o mesmo apresentou os documentos comprovativos completos sobre as suas habilitações literárias e profissionais (vd. fls. 73, 88 a 130 e 168 a 169 dos autos) para verificação.

15. *No entanto, o IPIM não tomou qualquer decisão quanto ao referido pedido.*

16. *Importa referir que, em situação geral, o recorrente pode desistir do presente requerimento e pedir um novo procedimento administrativo. No entanto, o pedido de autorização de residência temporária por aquisição de imóveis foi alterado e suspenso, sem limite de tempo, no dia 4 de Abril de 2007 pelo Regulamento Administrativo n.º 7/2007, por isso, o recorrente já não pode requer a autorização de residência temporária mediante um pedido formulado segundo a nova forma de requerimento. Portanto, o recorrente apresentou o referido pedido.*

17. *No dia 24 de Janeiro de 2011, o recorrente fez mais uma vez o mesmo pedido na audiência escrita apresentada por ele (vd. fls. 182 a 188 do processo). Igualmente, o recorrente não recebeu nenhuma resposta quanto ao isso.*

18. *O recorrente entende que, embora que alguns documentos nos autos levantassem dúvidas sobre as habilitações, não deveria ser indeferido o requerimento do recorrente antes de ter justificação judicial da autoridade competente.*

19. *Tal como disse a entidade recorrida na sua contestação: “A Administração tem dever de examinar todos, sem escolha, os documentos constantes no processo administrativo”. Ora, a entidade recorrida só optou por verificar alguns documentos, ignorando os dois pedidos apresentados pelo recorrente e não tomando nenhuma decisão sobre os pedidos, o que violou o princípio da decisão previsto no artigo 11.º do CPA.*

20. *Importa sublinhar mais uma vez que, pelas condições que detém, o recorrente já preenche todos os requisitos previstos no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, al. (2) do Regulamento*

Administrativo n.º 3/2005, segundo o qual deve ser autorizado o pedido de fixação de residência temporária em Macau de si e do seu agregado familiar.

21. Uma vez que a entidade recorrida não fez o devido acto administrativo, violando os artigos 8.º, 12.º e 11.º do CPA e as disposições do Regulamento Administrativo n.º3/2005 e padecendo do vício de violação de lei e de nulidade.

22. Pelo todo o exposto, o despacho recorrido não levou em consideração os direitos legais do recorrente (a falta de audiência), prejudicando o direito básico do mesmo. Além disso, o procedimento administrativo não foi procedido em conformidade com as disposições da CPA, o que resultou na violação da lei. O acto administrativo decidido no despacho padece do vício de nulidade e é anulável. Assim sendo, a entidade recorrida deve considerar os direitos legais do recorrente e revogar o aludido acto administrativo.

O Exmo Senhor Procurador Adjunto emite o seguinte douto parecer:

Tanto quanto ousamos precisar e sintetizar, assaca o recorrente, A ao despacho do Secretário para a Economia e Finanças de 12/5/11, que indeferiu seu pedido de autorização de residência temporária, por investimento, em Macau, vícios de falta de audiência prévia e afronta do disposto no art. 90.º, CPAC, bem como dos princípios da boa-fé, decisão e eficiência (artigos 8.º, 11.º e 12.º do CPA).

Mas, cremos, sem qualquer razão.

Desde logo, bastará atentar no "percurso" do procedimento instrutório do pedido formulado pelo recorrente (cfr. tradução a fls. 44 a 52 do processo) para facilmente concluir

que durante o decurso respectivo e mesmo no seu final, o interessado foi tomando conhecimento dos problemas surgidos com o seu pedido, relativos à confirmação das suas habilitações literárias, das "démarches" a tal respeitantes e respectivos resultados e mesmo do provável sentido da decisão relativo à sua pretensão.

Com efeito, após a formalização do seu pedido a 4/9/2007 e devido às dúvidas surgidas sobre a autenticidade dos documentos de habilitações literárias apresentados:

- O IPIM enviou ao recorrente, em 25/8/09, ofício exigindo apresentação de relatório de certificação de curso superior emitido pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego, comprovativo de que o curso invocado é um dos cursos da "série de educação dos cidadãos"

- Em 16/11/09, o recorrente entregou ofício do Centro de Admissão a Escolas Superiores e Apoio ao Emprego da província de Iangsu, indicando que o curso frequentado na Universidade de Nanjing não está abrangido na referida "série ", solicitando, do mesmo passo, que o seu pedido passasse a ser baseado noutros requisitos : possuir o ensino secundário/complementar e experiência não inferior a 2 anos na exploração ou gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial;

- Entendendo não se pronunciar sobre este último pedido, insistiu, na mesma data, o IPIM junto do recorrente, no sentido da apresentação do comprovativo anteriormente exigido;

- A 29/9/10, o interessado apresentou ao IPIM uma "Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias" emitido pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego;

- Tendo recebido informação que aquela "Notificação" não havia sido emitida pelo referido Centro Estadual, o IPIM notificou o recorrente, a 29/11/10 para apresentar "audiência escrita e explicação escrita sobre as suas habilitações literárias falsas".

- A 24/1/11, o recorrente, através do seu advogado, apresentou no IPIM explicações que entendeu para o sucedido, insistindo na apreciação do seu novo pedido de diferentes habilitações;

- Em 31/1/11 o recorrente enviou, novamente através de advogado, missiva àquele instituto solicitando reunião sobre a matéria;

- A 9/12/11, via telefónica, o IPIM informou o advogado que havia sido recebida do Interior da China notícia oficial sobre a falsidade do diploma apresentado pelo recorrente, comprometendo-se aquele, para além de informar o interessado, solicitar se o mesmo assim o entendesse, nova reunião com o instituto sobre o assunto, o que nunca sucedeu.

Bem se vê por tal resenha que o recorrente teve, durante toda a instrução do seu pedido, pleno acesso e conhecimento de todos os dados relevantes sobre a matéria, bem como oportunidade, por várias vezes, de sobre os mesmos se pronunciar, não podendo ignorar, inclusivé, o sentido provável da decisão, atentos os informes que foi recebendo, pelo que, em boa verdade, se não poderá afirmar que o decidido o tenha apanhado de surpresa, não se vendo, pois, onde a pretendida ocorrência de falta de audiência prévia.

No que tange à pretensa ofensa do disposto no art. 90º, CPA, pretende, aparentemente, o recorrente reportar-se à circunstância de, no seu critério, a Administração ter concluído pela falsidade do diploma de habilitações literárias apresentado, fundado apenas em informes da China Continental, para onde não terão sido enviados os originais

dos documentos, mas sim cópias respectivas, através de correio electrónico, pelo que se importaria, perante os originais, a apreciação por peritos qualificados, inclusivé um nomeado pelo próprio interessado.

Ora, ao que nos é dado verificar, o problema não se põe - ou não se põe apenas - na verificação da autenticidade do documento em questão em si mesmo, mas sobretudo no escrutínio das habilitações académicas do recorrente vertidas nesse documento.

E, sendo certo que, quer numa quer noutra vertente, não vemos como validamente infirmar os informes oficiais provenientes do Interior da China, a verdade é que, relativamente à última dimensão mencionada (verificação das habilitações académicas do recorrente vertidas no documento), tal apreciação nada tem a ver com os reparos adiantados pelo recorrente relativos à autenticidade dos documentos em si (que não do respectivo conteúdo), pelo que sempre se revelará inócua a esgrima a esse propósito, uma vez que, obviamente, mais que ninguém, serão as entidades competentes da RPC, designadamente as responsáveis pela emissão do diploma em questão, as competentes para a aferição da veracidade do conteúdo respectivo.

Finalmente, tendo a Administração recebido pedido concreto de fixação de residência na RAEM, fundado em determinados pressupostos, designadamente relativos a específicas habilitações literárias e, obtendo informação oficial sobre a duvidosa autenticidade do conteúdo do documento a isso atinente, é evidente que lhe cumpria, desde logo, investigar e apurar essa matéria, não sendo obrigada ou compelida a pronunciar-se sobre "novo" requerimento formulado no meio do procedimento, aparentemente como forma de tentar ultrapassar a questão do comprovativo das habilitações literárias do interessado, sendo certo que, apurada a falsidade relatada, competiria à entidade administrativa,

inclusivé, o respectivo reporte criminal, não se vendo, pois, com tal actuação, violado qualquer dos princípios invocados.

Tudo razões, por que, sem necessidade de maiores considerações ou alongamentos, somos as entender não merecer 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, têm-se por assentes os factos seguintes:

O recorrente foi notificado do despacho de indeferimento do seu pedido de residência nos seguintes termos:

“INSTITUTO DE PROMOÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO DE MACAU

Vossa referência: Exm^a Sr^a D (encaminhada a Exm^o Sr. A)

Data de emissão: Avenida Praia Grande, n^o 409,

Nossa referência: 07651/GJFR/2011 *China Law Building*, 12^o andar,

Data: 27/05/2011 Macau

Assunto: Pedido de autorização de residência temporária – Notificação de indeferimento (P2440/2007)

Em cumprimento do artigo 68^o, al. a) do Código do Procedimento Administrativo, fica V.Ex^a notificado de que, por despacho de 12 de Maio de 2011, exarado pelo Sr. Secretário para a Economia e Finanças no uso do poder subdelegado pelo Sr. Chefe do Executivo da RAEM, foi indeferido o pedido da autorização de residência temporária em Macau do pessoal a seguir indicado. O despacho foi exarado com base no teor do parecer sobre o processo de V. Ex^a (no total 4 páginas) que explica o motivo do indeferimento, cuja cópia se anexa.

N ^o	Nome	Documento de Identificação e número
1.	A	Passaporte da R.P.C. n ^o XXX
2.	B	Passaporte da R.P.C. n ^o XXX
3.	C	Passaporte da R.P.C. n ^o XXX

De acordo com o Código do Procedimento Administrativo, da decisão referida pode V^aEx^a reclamar para o Sr. Secretário para a Economia e Finanças no prazo de 15 dias ou recorrer contenciosamente para o Tribunal de

Segunda Instância nos termos da lei e no prazo de 30 dias, ambos a contar da data da notificação.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do IPIM”

Despacho que foi proferido na sequência da seguinte proposta:

“Parecer da Comissão Executiva do IPIM

Exmº Sr Secretário para a Economia e Finanças

Após a investigação, comprovou-se que as habilitações literárias do requerente são falsas, por isso e sem prejuízo da responsabilização do requerente, deve ser indeferido o pedido de autorização de residência temporária do seguintes interessados. Nesta conformidade, proponho que seja indeferido o referido pedido e seja responsabilizado o requerente.

Nº	Nome	Relação
1.	A	Requerente
2.	B	Cônjuge
3.	C	Descendente

O requerente nunca tinha pedido ao IPIM a fixação de residência no passado.

Submeto a presente proposta para decisão de V. Exª.

O Presidente”

Na base do despacho de indeferimento do pedido de residência esteve o seguinte parecer:

“INSTITUTO DE PROMOÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO DE MACAU

Informação nº 2440/Residência/2007

Investimento em bens imóveis –

1ª vez

Requerente – A

É aplicável o Reg. Adm. 3/2005

Assunto: Apreciação do pedido de fixação de residência por aquisição de bens imóveis

À Comissão Executiva:

1. Solicitam as seguintes pessoas a autorização de residência temporária:

Nº	Nome	Relação	Documento	Número	Prazo de validade
	A	Requerente	Passaporte da R.P.C.	XXX	18.01.2019
			Bilhete de identidade para estrangeiros de Gâmbia	XXX	
	B	Cônjuge	Passaporte da R.P.C.	XXX	18.08.2020

			Bilhete de identidade para estrangeiros de Gâmbia	XXX	
	C	Descendente	Passaporte da R.P.C.	XXX	15.10.2011
			Bilhete de identidade para estrangeiros de Gâmbia	XXX	

Em cumprimento do Despacho nº 120-I/GM/97 do Ex-Governador, o Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau emitiu parecer sobre os documentos de viagem dos interessados e notificou a este Instituto que os mesmos reuniram os requisitos para pedir a fixação de residência por investimento.

2. O requerente solicitou ao IPIM a fixação de residência temporária, em aquisição de um imóvel em Macau de MOP um milhão como fundamento. O imóvel adquirido é:

Registo predial: 223XX

Macau, Rua de Pequim XXX.

Valor: MOP1.340.950,00

Data de registo: 2 de Agosto de 2007 (71)

3. O requerente entregou o documento comprovativo emitido por uma instituição de crédito em Macau para comprovar que tinha fundos de valor não inferior a 500 mil patacas depositados a prazo em Macau.

Instituição de crédito emitente: *Banco da China*

Nº da conta: 14-88-30-104026

Quantia: HKD517.670,60, equivalente a MOP533.200,72

Natureza: Livre de quaisquer encargos

Prazo: 29 de Agosto de 2007 a 26 de Agosto de 2010

Tratamento do depósito após vencimento: Manter o capital acrescido dos juros na data de vencimento

Data de emissão: 28 de Julho de 2010

4. O requerente apresentou, nos termos da lei, os documentos comprovativos das *habilitações* literárias e da experiência, não inferior a dois anos, na gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial:

Denominação do documento: Escritura pública de habilitações literais

Entidade emissora: Cartório Notarial da Cidade de Qidong, Província de Jiangsu, China

Universidade frequentada: Universidade de Nanjing

Curso possuído: Curso de bacharelato em Gestão Económica

Data da conclusão do curso (sic): 9/1985 a 7/1989

Data do acto notarial: 22 de Agosto de 2007

5. Após análise dos documentos de habilitações literárias apresentados pelo requerente, verificaram-se as seguintes fenómenos:

(1) O selo branco apostado pelo Cartório Notarial era demasiado óbvio. As linhas eram muito grossas e a posição onde ficou o selo não é igual à nas escrituras públicas gerais.

(2) A escritura pública não foi elaborada em papel com marca de água de "Uso exclusivo dos Cartórios Notariais da República Popular da China", a qual se parece com uma fotocópia colorida.

(3) O estilo, o tamanho dos caracteres na escritura e o espaço entre eles e as entrelinhas não eram consistentes, sendo muito mal feita.

(4) O código exclusivo no canto esquerdo inferior da escritura não foi impresso mas sim fotocopiado em cores.

(5) O documento da tradução em inglês da escritura foi muito mal impresso, não tem o código exclusivo no canto inferior direito do documento. A posição para apostar o selo branco é diferente da posição habitual nas escrituras públicas gerais.

6. Devido às dúvidas mencionadas sobre os documentos de habilitações literárias apresentados pelo requerente, o IPIM autorizou, no dia 14 de Outubro de 2009, a proposta nº 00624/GJFR/2008, que propôs que fossem enviados os documentos de habilitações literárias ao Ministério Público para a verificação da autenticidade (vd. fls. 138 a 166).

7. Ao mesmo tempo, o IPIM enviou ofício no dia 25 de Agosto de 2009 (nº 16016/GJFR/2009) ao requerente, exigindo-lhe a apresentação do relatório de certificação de curso superior emitido pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego, a fim de comprovar que o curso tirado é um dos cursos da série da educação dos cidadãos. Já foi expressamente indicado que, nos termos do CPA, quando o procedimento de pedido de residência temporária estiver parado por motivo imputável ao interessado por mais de seis meses, a entidade competente pode declarar extinto o procedimento (vd. fl. 167).

8. No dia 16 de Novembro de 2009, o recorrente entregou o ofício do Centro de Admissão a Escolas Superiores e Apoio ao Emprego da Província de Jiangsu e a escritura pública, indicando que o curso frequentado na Universidade de Nanjing não está abrangido na “série de educação de tempo inteiro dos cidadãos”. Ao mesmo tempo, o recorrente requereu que o seu pedido passasse a ser baseado nos seguintes requisitos: possuir o ensino secundário-complementar e a experiência, não inferior a dois anos, na exploração ou gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial (vd. fls. 73, 88 a 130 e 168 a 169). Uma vez que tal documento não foi emitido pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego, no mesmo dia o IPIM notificou outra vez o requerente, por via

telefónica, de que devia entregar o relatório de certificação de curso superior emitido pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego para comprovar que o seu curso era um dos cursos da série da educação dos cidadãos.

9. No dia 30 de Abril de 2010, o IPIM recebeu a resposta do Ministério Público que disse para o IPIM pedir a verificação dos documentos comprovativos a respectiva entidade no Interior da China através da via administrativa.

10. Quanto aos documentos referidos no nº 8, o IPIM enviou, por cautela, os documentos das habilitações literárias ao Centro de Admissão a Escolas Superiores e Apoio ao Emprego da Província de Jiangsu para verificação no dia 19 de Maio de 2010, mediante o ofício nº 07343/GJFR/2010 (vd. fl. 170). Recebeu-se no dia 7 de Junho de 2010 a resposta do dito Centro através do correio electrónico, dizendo que, após o exame, suspeitou que o relatório em causa não foi emitido por aquele centro, adiantando que o curso referido não foi abrangido na série da educação dos cidadãos, não era claro o motivo de falsificação. Acrescentou que o documento era fotocópia, era difícil verificar a sua autenticidade por falta de outras provas (vd. fl. 171).

11. No intuito de acompanhar o caso, o IPIM enviou, de novo, o referido documento ao Centro de Admissão a Escolas Superiores e Apoio ao Emprego da Província de Jiangsu no dia de 15 de Julho de 2010, mediante o ofício nº 12220/GJFR/2010 para verificação (vd. fl. 172). Mas não foi recebida nenhuma resposta até agora.

12. No dia 29 de Setembro de 2010, o requerente apresentou ao IPIM a “Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias” nº 0080587 (sic), emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego (vd. fl. 72).

13. Outrossim, o IPIM enviou, no dia de 14 de Outubro de 2010, através do correio electrónico, a “Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias” emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego, para este verificar tal documento (fls. 173). Posteriormente, recebeu no dia 30 de Novembro de 2010 o correio electrónico do referido centro dizendo que a referida “Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias” nº 0080587 não foi emitida por ele (vd. fls. 180)

14. Com base no facto mencionado, o IPIM notificou o requerente no dia 29 de Novembro de 2010 através do ofício nº 21552/GJFR/2010, para ele apresentar audiência escrita e explicação escrita sobre as suas habilitações literárias falsas (vd. fls. 179).

15. No dia 24 de Janeiro de 2011, o requerente apresentou ao IPIM a explicação mediante o seu advogado, em que disse que o requerente acreditava que o curso de bacharelato em economia obtido na Universidade de Nanjing era abrangido na série da educação dos cidadãos, por isso, formulou o pedido com base neste curso. Mas descobriu, posteriormente, que o curso não foi registado, não pertencendo à série da educação dos cidadãos em regime de tempo inteiro. Referiu ainda que os documentos de habilitações literárias foram tratados por um amigo dele, desta forma, não violou a legislação relativa à fixação de residência por investimento em bens imóveis, solicitando que o seu pedido fosse baseado no curso do ensino de secundário-complementar e na sua experiência, não inferior a dois anos, na gestão, ao nível superior, de uma empresa comercial (vd. fls. 182 a 188).

16. O IPIM enviou também a fotocópia do diploma do curso de bacharelato em Economia da Faculdade de Gestão Económica da Universidade de Nanjing ao Centro de Graus Académicos e de Desenvolvimento e Estudo da Educação do Ministério da Educação, através da Informação nº 01461/GJFR/2010 (vd. fls. 178) e o Ofício nº 21739/GJFR/2010 (vd. fls. 181), para verificação. No dia 7 de

Fevereiro de 2011, recebeu o relatório de certificação emitido pelo mesmo centro que apontou que o referido diploma do requerente A era falso (vd. fls. 71).

17. Importa referir que o requerente entregou, de novo, carta ao IPIM no dia 31 de Janeiro de 2011, através do seu advogado, pedindo que fosse realizada reunião sobre as suas habilitações literárias (vd. fls. 189). Em resposta à sua carta, o funcionário do IPIM contactou no dia 9 de Fevereiro de 2011, por via telefónica, o advogado do requerente, dizendo-lhe que o IPIM recebeu, no dia 7 de Fevereiro de 2011, o documento da respectiva entidade no Interior da China que comprovou que as habilitações literárias em causa eram falsas. O advogado disse que já tomou conhecimento do que lhe foi dito e ia notificar o requerente, acrescentando ainda que ia contactar o IPIM caso o requerente ainda quisesse ter reunião com o IPIM (vd. fls. 190 a 191). Mas o IPIM não recebeu, até agora, nenhum pedido do requerente ou do seu advogado para realizar reunião.

18. Após verificação, comprova-se que as habilitações literárias do requerente são falsas. Assim, nos termos do artigo 7º do Regulamento Administrativo nº 3/2005, proponho que seja indeferido o pedido de residência temporária dos interessados abaixo indicados, sem prejuízo de se responsabilizar o requerente pelo que fez.

Nº	Nome	Relação
1.	A	Requerente
2.	B	Cônjuge
3.	C	Descendente

Submete-se à apreciação de VªExª.

O Técnico Superior”

IV - FUNDAMENTOS

1. São as seguintes questões que vêm colocadas e que cumpre conhecer:

- O despacho recorrido não realizou audiência do recorrente e é nulo;
- O despacho recorrido não realizou perícia da autenticidade da habilitação académica do recorrente de acordo com o art.º 90.º do Código do Procedimento Administrativo e é revogável;
- O despacho recorrido violou os princípios de boa fé, da desburocratização, da eficiência e da decisão, e é revogável.

2. Começa o recorrente por assacar ao acto impugnado o vício procedimental de falta de **audiência prévia**.

O despacho recorrido refriu que “*após verificação, comprova-se que as habilitações literárias do requerente, ora recorrente, são falsas*” e com base nesse fundamento terá indeferido o pedido formulado sem que este tenha tido oportunidade de se pronunciar.

Convém enquadrar o princípio alegadamente desrespeitado.

3. **Direito de audiência prévia**

Só faz sentido ouvir os interessados em situações em que eles possam ser surpreendidos com uma base probatória com que não contassem ou com a alteração inesperada de uma situação jurídica que até ao momento moldava e enquadrava os seus interesses. Só se justificará ouvir os interessados se estes puderem contribuir para uma outra decisão através de uma efectiva e real possibilidade de apresentação de factos, razões ou motivos susceptíveis de poderem inverter uma dada decisão.

O fim legal dessa formalidade, autonomizada na estrutura do procedimento pelos artigos 93.º e segs. do CPA, é o de proporcionar aos interessados a possibilidade de se pronunciarem sobre o objecto do procedimento, chamando a atenção do órgão competente para a decisão para a relevância de certos interesses ou pontos de vista adquiridos no procedimento.

Este direito de audiência prévia só é assegurado se se traduzir numa possibilidade real e efectiva de apresentar factos, motivos, argumentação e razões susceptíveis de constituir, tanto uma cooperação para a decisão, como também elementos de um controlo preventivo por parte do particular em relação à Administração.²

O direito a ser ouvido tem uma dimensão funcional que se traduz na contribuição do particular para o apuramento dos factos relevantes mas tem também uma dimensão garantística ³.

² - Vamos enquadrar este direito dos administrados à luz do estudo de Carla Vicente, *Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República*, no âmbito do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias que decorreu na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no ano de 1999/2000

³ -. Sérvulo Correia , “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no

Na primeira, valoriza-se o facto de os particulares carregarem para o procedimento as informações necessárias à decisão com vista à sua instrução completa, através de um procedimento dialogante, favorecendo-se igualmente a legitimação das decisões. Na última, concretiza-se a participação dos interessados, enquanto indivíduos portadores de interesses próprios que importa salvaguardar no procedimento, permitindo-lhes que transmitam o seu ponto de vista sobre o caso em apreço, de modo a não os reduzir a meros objectos da actividade administrativa.

Em qualquer das suas dimensões trata-se de um meio de que os particulares dispõem para desde logo controlar e influenciar a actividade da Administração comunitária numa fase em que a decisão ainda não está tomada. Encerra uma ideia de pacificação social, evitando uma conflitualidade judicial⁴, não só pela maior aceitabilidade da decisão que proporciona⁵, mas porque permite igualmente um auto e hetero-controle, fazendo ponderar interesses que contrapostos no procedimento poderiam levar a outra decisão e que de outro modo não chegariam ao conhecimento da Administração. Esta intervenção permite que os particulares possam defender o seu ponto de vista “podendo

procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa”, *in* Cadernos de Ciência de Legislação n.º 9/10, INA, 1994, 151

⁴ - David Duarte, Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório, Almedina, Coimbra, 1996,. 41 e 168.

⁵ - Paulo Otero faz, no entanto, notar certas opiniões que vão no sentido oposto: a informação prévia da decisão origina a idealização de uma decisão por parte do administrado a qual como nem sempre coincidirá com a decisão final pode fomentar a discórdia e resistência à decisão, *in* Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora, 1992, 268.

moldar, afinal, o conteúdo da decisão que os vai afectar”⁶ limitando-se assim a margem de livre apreciação do órgão decisório.

De facto, a participação dos interessados não cumpre, por si só, o objectivo que se pretende porquanto deve ser igualmente obrigatória a ponderação do seu resultado pela entidade decisora. Como o próprio nome indica, a audiência deve ser prévia a uma tomada de decisão e depois de se terem reunido os elementos necessários que irão servir de base à decisão.

Limita-se assim a discricionariedade administrativa quer quanto ao tipo de actos instrutórios a levar a cabo quer ao conjunto de interesses a ponderar. A crescente “porosidade” legislativa ao permitir ampla margem de apreciação ao órgão decisor deve exigir também uma crescente participação procedimental de modo a obter-se um completo apuramento formal dos interesses a prosseguir e consequentemente uma decisão materialmente correcta.

Por outro lado, como já afirmado nesta Instância,⁷ *“a audiência prévia constitui uma importante fase procedimental por constituir o momento em que a Administração representa já uma ideia, o sentido provável, de como vai ser a decisão a tomar, veiculando-a ao interessado para que ele mesmo possa manifestar-se sobre ela, aceitando-a ou, considerando-a ilegal ou injusta, apresente subsídios em ordem a fazer a Administração alterar o sentido da decisão.*

⁶ - Jorge Miranda, “O Direito de informação dos administrados”, in O Direito n.º III/IV, 1988, 459.

⁷ - Proc. TSI n.º 620/2010, de 9/2/2012

Esta audiência visa, pois, dotar a Administração do maior conjunto de elementos necessários à decisão, para que ela não venha a sofrer de algum vício que, nesse momento, a Administração não esteja a vislumbrar. Portanto, tem esse duplo fim: assegurar o direito de contraditório e defesa do interessado e procurar induzir a entidade administrativa a uma decisão acertada sob todos os pontos de vista.

Por isso, ela é geralmente considerada formalidade essencial, cuja omissão pode levar à anulação do acto, salvo os casos de inexistência (art. 96º, do CPA) ou de dispensa (art. 97º do CPA).

*Todavia, o Código de Procedimento Administrativo, no seu art. 93º, faz depender a necessidade de audiência da existência de uma instrução (“...concluída a instrução...”). Quer isto dizer que só haverá audiência se, apresentado o pedido à Administração, ele tiver uma sequência instrutória que tenha em vista a recolha de elementos indispensáveis à decisão. Nisso consiste a instrução. Na verdade, o conceito de “**instrução**” integra toda a actividade administrativa destinada a captar os factos e interesses relevantes para a decisão final, nela se incluindo informações, pareceres e realizações de diligências, necessários à prolação de tal decisão. Daí que não seja sequer necessário proceder à formalidade em causa se após requerimento do interessado a Administração o decide sem a realização de diligências instrutórias.⁸*

É preciso dizer, por outro lado, que além dos casos de inexistência e de dispensa já referidos, nem sempre a omissão da formalidade conduz à invalidade do acto. Sem dúvida que a formalidade se mostra imprescindível nos casos de actividade discricionária, em que o papel do interessado se pode revelar muito útil, decisivo até,

⁸ - Ac. STA, de 16/02/1994, Proc. n.º 32.033, in Apêndice ao DR, Vol. II, págs. 1158 e segs.; de 30/11/2011, Proc. n.º 0983/11.

ao sentido final do acto. Mas, noutros casos em que é vinculada a actividade administrativa, a audiência pode degradar-se em formalidade não essencial se for de entender que outra não podia ser a solução tomada face à lei.⁹”

4. **Projecção no caso concreto**

Posto isto, estamos em condições de afirmar a não violação do princípio da audiência prévia da interessada neste procedimento.

É, aliás, o próprio recorrente que nos descreve toda a sua participação no procedimento enquanto diz:

“No dia 4 de Setembro de 2007, o recorrente pediu ao Sr. Chefe do Executivo, através do IPCIM, a autorização de fixação de residência temporária em Macau de si e do seu agregado familiar, em aquisição de um imóvel

(...)

Junto com o pedido o recorrente entregou a “certidão de escritura” nº 14 (2006) da Série “Qi Zheng Min Ao”, emitida, no dia 22 de Agosto de 2007, pelo Cartório Notarial da Cidade de Qi Dong da Província de Jiangsu, RPC, bem como o “certificado de habilitações literárias” emitido no mesmo dia pela Universidade de Nanjing (adiante designada por “habilitações literárias da Universidade de Nanjing”).

(...)

No referido despacho, o documento que foi considerado como **“habilitações literárias falsas” pelo Sr. Secretário para a Economia e Finanças é o certificado de**

⁹ - Ac. deste TSI de 21/07/2011, Proc. nº 344/2009; do STA de 16/02/2006; Ac. 5/06/2008, Proc. nº 0392/08, 11/05/2011, Proc. nº 833/10.

habilitações literárias da Universidade de Nanjing.

(...)

Durante o procedimento administrativo inteira após a entrega do pedido, o recorrente apresentou sempre os documentos relativos às habilitações literárias exigidos pelo IPIM, tendo apresentado nos dias 16 de Novembro de 2009 e 15 de Julho de 2010, respectivamente, o ofício do Centro de Admissão a Escolas Superiores e Apoio ao Emprego da Província de Jiangsu, datado de 10 de Outubro de 2010 (vd. fls. 73), e a “Notificação do Resultado da Consulta dos Certificados de Habilitações Literárias” nº 00805087, emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego no dia 12 de Agosto de 2010 (vd. fls. 72 dos autos) (adiante designada por “notificação do resultado da consulta”)

(...)

Até 17 de Janeiro de 2011, o dia em que o recorrente recebeu o ofício do IPIM nº 21552/GJFR/2010 (vd. fls. 179 do processo), que **indicou que a notificação do resultado da consulta supracitada não foi emitida pelo Centro Estadual de Informações aos Alunos do Ensino Superior e Serviços de Apoio ao Emprego e avisou que podia ser indeferido o seu pedido com base nisso, exigindo que o recorrente apresentar audiência escrita.**

(...)

Pelo exposto, o recorrente apresentou audiência escrita ao IPIM no dia 24 de Janeiro de 2011 (vd. fls. 182 a 188 do processo), em que explicou **a origem e autenticidade da referida notificação** e pediu mais uma vez que o pedido fosse continuado com o requisito previsto no artigo 3º, nº 2, al. (2) do Regulamento Administrativo nº 3/2005.

(...)

No dia 7 de Fevereiro de 2011, o IPIM recebeu o relatório de certificação nº 1135000195 (adiante designado por “relatório de certificação”), emitido pelo Centro de Graus Académicos e de Desenvolvimento e Estudo da Educação do Ministério da Educação (vd. fls. 71 dos autos), que referiu “*após verificação, confirma-se que o diploma de curso de bacharelato na Universidade de Nanjing proporcionado por A (ora recorrente) não é verdadeiro*”.

5. Refere que a audiência mencionada foi realizada no sentido de esclarecer a autenticidade e a origem da referida notificação e não as habilitações literárias da Universidade de Nanjing que foram usadas como fundamento para não autorizar o pedido no referido despacho, mas não deixa de fluir do por si alegado e de todo o procedimento a sua participação, não fazendo sentir que não tinha ideia sobre as dúvidas que ali se suscitaram.

A situação, de todo o modo, não se quadra, numa situação em que a Administração se tenha debruçado sobre elementos novos, antes se pronunciou sobre a documentação apresentada pelo interessado, procurando confirmar a sua validade e relevância que não a autenticidade do diploma exibido, havendo que entender o sentido da referida falsidade reportada pelo “China Academic Degrees & Graduate Education Development Center” de Pequim com o alcance de que a entidade emitente do diploma em causa não o podia emitir, mais se referindo no relatório daquela entidade no sentido de que “*o diploma n.º 892313 não é registado e o curso que A frequentou não se encontra no âmbito da educação nacional de tempo inteiro.*”

E fê-lo junto da autoridade competente do Interior da China, autoridade central competente para o efeito, competência, autoridade e validade que o interessado não põe sequer em crise.

Contrariamente ao sugerido, resulta dos autos que a Administração deu conta ao requerente das dúvidas suscitadas sobre a validade do documento, não tendo este deixado de ter oportunidade de demonstrar a veracidade do alegado no concernente às suas habilitações e de infirmar as dúvidas que sobre elas não deixaram de transparecer ao longo do procedimento.

Posto isto, não se deixará de julgar sem fundamento este argumento de preterição da audiência prévia do interessado.

6. Passamos de seguida à análise da preterição de uma diligência probatória pericial que o recorrente diz ter sido omitida.

Da pretensa perícia

Diz o recorrente que não foi ordenada a perícia conforme previsto no artigo 90º do CPA.

Não tem razão nessa pretensão na medida em que essa norma ou qualquer outra não impõe, no caso, prova tarifada.

O meio de que a Administração se serviu para formar a convicção quanto à alegada falsidade foi através da certificação feita por um organismo central para tal habilitado.

A falsidade do presente caso não passa tanto pela conclusão de que

um dado documento não foi emitido por um certa entidade, mas vai no sentido de que o comprovado no mesmo não tem o valor ou efeito que lhe foi atribuído. Não se trata tanto de uma falsidade formal mas sim do conteúdo do documento e sua validade certificativa, validade essa sim que foi desmentida pelo dito organismo.

7. Mas esta questão, aliada à pretensa falta de audiência, não nos deixa ainda de merecer uma outra reflexão.

Anota-se que o recorrente se prende com uma arguição formal relativa ao dito certificado que não foi aceite com o valor pretendido pelo interessado, mas o facto é que este não se propõe provar - e podia fazê-lo - infirmar as conclusões vertidas no acto impugnado, nomeadamente por erro nos pressupostos. Por outras palavras, se assim é, se o documento está dotado com a validade referida pelo recorrente, bem podia ele carrear nestes autos prova que documentasse a sua tese e o certo é que o não faz.

Ora, não sendo este argumento decisivo, pois cabe à parte escolher qual a estratégia mais conveniente e pode arguir tão somente vícios formais, a verdade é que assim se adensam as dúvidas quanto à convicção sobre a veracidade de quanto afirma.

Em todo o caso, em suma, quanto a esta específica questão, nada impunha que, no caso, a Administração estivesse obrigada a recorrer a uma qualquer perícia sobre o documento exibido, até porque não estará tanto em causa a emissão do documento, mas a sua capacidade certificativa e quanto a

isso a entidade competente não atestou tal validade.

8. Da pretensa violação dos princípios de boa fé, da desburocratização, da eficiência e da decisão

Bom, sobre isto muitas mais violações poderia invocar, pois a distância entre o que se alega e a realidade vai uma distância tão grande quanto a imaginação.

Quanto à decisão ela aí está e de tal forma que materializada pelo órgão competente e tutelar, ao mais alto nível, tanto assim que merecedora da discordância e impugnação sofrida.

Que o IPIM não decidiu; mas se o não fez é porque não era o competente, não tendo deixado de informar, dar parecer e propor a decisão a quem de direito.

E enquanto se refere ao pedido formulado de residência com base nas habilitações, pois que a possibilidade de pedido com base em investimento fora revogado, não se vê o que pretende o recorrente, pois que foi esse pedido que veio a ser indeferido.

Cabem aqui as avisadas palavras extraídas do já transcrito parecer:

“...tendo a Administração recebido pedido concreto de fixação de residência na RAEM, fundado em determinados pressupostos, designadamente relativos a específicas habilitações literárias e, obtendo informação oficial

sobre a duvidosa autenticidade do conteúdo do documento a isso atinente, é evidente que lhe cumpria, desde logo, investigar e apurar essa matéria, não sendo obrigada ou compelida a pronunciar-se sobre "novo" requerimento formulado no meio do procedimento, aparentemente como forma de tentar ultrapassar a questão do comprovativo das habilitações literárias do interessado, sendo certo que, apurada a falsidade relatada, competiria à entidade administrativa, inclusivé, o respectivo reporte criminal, não se vendo, pois, com tal actuação, violado qualquer dos princípios invocados.”

9. Quanto à desburocratização e eficiência não vêm esses vícios concretizados, pelo que não se pode analisar em que se traduziu qualquer irregularidade procedimental viciante do procedimento.

10. O mesmo se diga quanto à má-fé. A má-fé em Direito Administrativo está ligada a uma viciação da vontade do órgão administrativo, viciação induzida ou mantida, para dela se tirar proveito.¹⁰ Ora, neste processo, em lado algum se pode chegar a tal conclusão, antes se patenteando uma recta intenção por parte da Administração de agir em conformidade com a lei e a prossecução do interesse público.

Tudo visto e ponderado, resta decidir.

V - DECISÃO

¹⁰ - Marcello Caetano, Princípios Fundamentais do Dto adm., Almedina, 1996, 140

Pelas apontadas razões, acordam em **negar provimento ao presente recurso contencioso.**

Custas pela recorrente, com 6 UC de taxa de justiça

Macau, 28 de Junho de 2012,

João A. G. Gil de Oliveira

Presente

Ho Wai Neng

Vitor Coelho

José Cândido de Pinho