

Processo nº 359/2016(*)

Data: 20.06.2019

(Autos de recurso jurisdicional em matéria administrativa, fiscal e aduaneira)

Assuntos : Habitação Social.

Candidatura.

Exclusão.

SUMÁRIO

1. Se nos termos do n.º 1 do art. 7º do “Regulamento de Candidatura para Atribuição de Habitação Social”, é ao candidato que compete impulsionar o (seu) processo de candidatura, entregando o boletim devidamente preenchido e assinado, instruindo-o com os documentos (aí referidos e outros) necessários, importa ter também presente que em conformidade com o n.º 2 do mesmo comando legal, “O IH pode confirmar, a todo o tempo, as informações prestadas pelos candidatos no preenchimento do boletim de candidatura, junto de qualquer entidade pública ou privada,

sendo as falsas declarações sancionadas nos termos da lei”.

2. Assim, se a requerente de habitação social – a título individual – já apresentou o único documento que possuía em relação ao seu cônjuge, um “Título de Residência Temporário”, emitido em 30.01.1997, alegando que há anos que não tem nenhum contacto com o mesmo, desconhecendo o seu paradeiro, devia o I.H.M. diligenciar no sentido de apurar – confirmar – se aquele era residente de Macau e portador de B.I.R.M. para efeitos de dever constar no boletim de candidatura pela requerente apresentado.

O relator,

José Maria Dias Azedo

Processo nº 359/2016(*)

(Autos de recurso jurisdicional
em matéria administrativa,
fiscal e aduaneira)

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

Relatório

1. Por sentença proferida pela M^{ma} Juiz do Tribunal Administrativo decidiu-se julgar procedente o recurso contencioso interposto do acto administrativo praticado pelo Presidente do Instituto de Habitação de Macau (I.H.M.) que excluiu a recorrente B (B), da lista de candidatos

(*) Processo redistribuído ao ora relator em 11.04.2019.

para a atribuição de habitação social; (cfr., fls. 103 a 123-v que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Do assim decidido recorreu, o I.H.M. alegando, em sede das suas conclusões – e em síntese – que a decisão recorrida padece de “contradição” e “errada aplicação da Lei”; (cfr., fls. 130 a 153).

*

Admitido o recurso, foram os autos remetidos a este T.S.I..

*

Em sede de vista emitiu o Ilustre Procurador Adjunto o seguinte duto Parecer:

“Tendo procedido a uma profunda análise das situações de facto e

de direito, a MM^a Juiz a quo concluiu que «綜觀整個審核過程，即使司法上訴人早已多次表示無法提供該等文件資料，行政當局除一直堅持要求司法上訴人提供配偶身分證明文件外，未曾主動要求司法上訴人提供更多其他證據或進行任何補充調查，又或對卷宗書證作出更多分析，以協助查明司法上訴人配偶身分，尤其是否為澳門特別行政區居民。根據《行政程序法典》第 85 條及第 86 條之規定，行政當局負有調查義務，為作出公正及迅速之決定而屬必需的事實作出查證。因此，被上訴實體沒有依法履行其調查義務，以致被訴行為在證據審查方面沾有缺陷並存在理由說明不足之瑕疵。根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款之規定，被訴行為應予撤銷。»

O que significa patentemente que a MM^a Juiz a quo anulou o acto contenciosamente impugnado com dois fundamentos, quais são: de um lado, deficiência (erro) na apreciação de prova derivada do incumprimento do dever de investigação prescrito nos arts. 93º e 86º do CPA, e de outro, o vício de forma por falta da fundamentação.

As conclusões formuladas nas alegações de fls. 130 a 153 dos autos revelam que o presente recurso jurisdicional não toca ao apontado vício de forma, cingindo-se à sentença na parte relativa à deficiência (erro) na apreciação de prova por incumprimento do dever de investigação.

Nesta medida, basta-nos apurar se in casu se impendeu ou não ao IHM o dever de investigação no procedimento conducente ao despacho objecto do recurso contencioso, ficando o qual exarado em 06/11/2014 na Informação 0907/DHP/DHS/2014 (doc. de fls.40 a 43 do P.A.).

*

É verdade que de acordo com disposto no n.º1 do art.3º do Regulamento Administrativo n.º25/2009, os cônjuges dos elementos do agregado familiar devem constar do mesmo boletim de candidatura, salvo se tais cônjuges não sejam residentes na RAEM.

É também verdade que o n.º2 do art.4º do Despacho n.º296/2009 prevê que o boletim de candidatura é obrigatoriamente instruído com os seguintes documentos: 1) Fotocópia dos documentos de identificação de todos os elementos do agregado familiar; 2) Documentos comprovativos do rendimento mensal dos elementos do agregado familiar; 3) Declaração de rendimento e património líquido dos elementos do agregado familiar.

E, o disposto no n.º1 do art.87º do CPA assegura a interpretação dedutiva de que cabe aos concorrentes e/ou candidatos, nos procedimentos de concurso público, o ónus de prova dos factos constitutivos do direito ou qualquer vantagem por eles pretendidos, e

designadamente do efectivo preenchimento por eles dos pressupostos previamente estabelecidos.

Porém, com todo o respeito pela opinião diferente, entendemos que não merece provimento o presente recurso jurisdicional, acompanhando a douta perspectiva da MM^a Juiz a quo, no sentido de o acto objecto do recurso contencioso ser anulável, em virtude do apontado incumprimento pelo IHM do dever de investigação no correspondente procedimento.

Ora bem, o ofício n.º1406050147/DHS exigiu à Sra. B (B), pela primeira vez, a entrega de « 配偶身份證明文件正本及影印本 (如配偶為澳門居民須增加至表中、簽署申請表及提交收入證明正本) » (doc. de fls.22 do P.A. que se dá aqui por integralmente reproduzido). E aí se encontra uma informação manuscrita de « 市民要入信解釋找不到配偶。失蹤了很久，沒有提交信上之文件 ».

*E em 17/06/2014 data marcada no ofício n.º1406050147/DHS a Sra. B (B) entregou atempadamente uma Declaração (聲明書), aí rezando (cfr. fls.23 do P.A.): 本人B，身份證號碼：74**** (8)，茲收到《社會房屋申請》補交文件，申請表編號：3120130****一事，現作出以下聲明：本人配偶C於1996年和本人在澳門註冊結婚，但幾個月後便失去聯絡，人間蒸發。由於當年本人要養活子女，擔起整個*

家庭經濟開支，身兼三職，每天工作二十小時，根本沒有時間理會身份證上婚姻狀況問題，直到現在本人由於喪失工作能力，祇好申請社會房屋，才知道要解決身份證上“已婚”問題。而貴房屋局對本人有任何懷疑，亦可向移民局查詢配偶出入境紀錄，因本人實在十多年沒有和配偶聯絡，也無法取得對方任何資料。懇請貴房屋局局長能體恤本人生活慘況！.....

E na Reclamação (vide. fls.39 do P.A. dada aqui por integralmente reproduzido), ela reafirmou a impossibilidade de contactar com o seu cônjuge por este estar ausente em parte incerta e sem paradeiro, e ao mesmo tempo, apresentou no IHM o ofício n.º2453/DIR/2014 e o Certidão n.º14371/2014 (docs. de fls.36 a 38 do P.A.), naquele o Director dos SIM asseverou que o cônjuge da Sra. B era apenas portador do Título de Residência Temporária emitido pela PSP, não existia bilhete de identidade do indivíduoC.

1. Atendendo à explicação na Declaração de fls.23 do P.A., e face à solicitação da Sra. B (而貴房屋局對本人有任何懷疑，亦可向移民局查詢配偶出入境紀錄), temos por incontroverso que emergiu no IHM o dever de investigação para apurar se a Sra. B estava na impossibilidade de contactar com o cônjuge, por se tratar dum facto

pertinente e essencial para a justa e rápida decisão da sua candidatura (art.86º n.º1 do CPA).

Pois, todos os factos acima mencionados evidenciam seguramente que a Sra. B (B) manifestou boa vontade e disponibilidade de colaboração. Do princípio da colaboração consagrado no art.9º do CPA flui que incidia no IHM o dever de prestar a correlacionada colaboração.

2. Bem, nos termos da determinação nos n.º1 e n.º2/2) do Despacho n.º46/GM/96, o ofício n.º2453/DIR/2014 em conjugação com o Certidão n.º14371/2014 só por si constata que o cônjuge da B (B) não é residente de Macau, e tornam acreditável o facto reiteradamente alegado pela B (B), no sentido de que ela estava e está na impossibilidade de contactar com seu cônjuge, por este ausentar-se em parte incerta e sem paradeiro.

Ora, desta impossibilidade de contacto decorre naturalmente que ela está na impossibilidade de cumprir a exigência do IHM, exigência que se traduz na entrega de «配偶身份證明文件正本及影印本». O que implica que se impôs à B (B), candidata à habitação social, apresentar prova praticamente impossível, ou pelo menos, muito difícil.

Em harmonia com a prudente jurisprudência que reza que quando a prova não for possível ou se tornar muito difícil àquele que, segundo a regra geral, teria de a fazer, o ónus de prova deixa de impender sobre si, passando recair sobre a outra parte (Ac. da Relação de Porto, apud por J. M. Santos Botelho e outros: Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado, 4ª ed., p.355), entendemos que surgiu no IHM o dever de investigação para descoberta da verdade.

*3. Repita-se que B (B) alegou reiteradamente que ela estava na impossibilidade de contactar com seu cônjuge, por ausentar-se em parte incerta e sem paradeiro, e apresentou documentos capazes de comprovar plenamente que o seu cônjuge tinha sido apenas portador do Título de Residência Temporário n.º 3****/97, não é residente de Macau.*

Não aceitando nem acreditando a aludida impossibilidade do contacto, transfere-se ao IHM o ónus de contraprova, não podendo insistir em exigir à B (B) apresentar o original e a fotocópia dos bilhete de identificação do seu cônjuge, dado que ela alegou convincentemente não tê-lo nem o poder arranjar.

4. Chegando aqui, colhemos que andou bem a MMª Juiz a quo ao afirmar que a entidade recorrida no recurso contencioso não procedeu

ao cabal cumprimento do dever de averiguação legalmente imposto a si e, em consequência, cometeu a deficiência na apreciação de prova.

Nesta linha de consideração, não podemos deixar de entender que se mostra insubsistente a 39ª conclusão das alegações do presente recurso jurisdicional, na qual se imputa à douda sentença recorrida a violação das várias disposições aí identificadas e a errada interpretação do princípio do inquisitório.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do recurso jurisdicional em apreço”; (cfr., fls. 162 a 164-v).

*

Nada parecendo obstar, passa-se a decidir.

Fundamentação

2. Pelo I.H.M. vem interposto o presente recurso (jurisdicional) da sentença pela M^{ma} Juiz do Tribunal Administrativo proferida que – concedendo provimento ao (anterior) recurso (contencioso) para aí interposto por B (B) – anulou a decisão (administrativa) que excluiu a ora

recorrida da lista de candidatos para atribuição de habitação social.

E, tendo presente o decidido na dita sentença recorrida, assim como o teor das alegações e conclusões do presente recurso, onde se assaca ao decidido os vícios de “contradição” e “erro de direito” importa apreciar e decidir.

Da matéria de facto dada como provada – e com relevo para a decisão a proferir – colhe-se que:

- em 30.07.2013, B, ora recorrida, entregou no I.H.M. o seu boletim de candidatura para a atribuição de habitação social em nome individual; (cfr., Apenso 1, fls. 1 a 5);

- em 06.11.2013, por ofício do I.H.M. foi a dita recorrida notificada para a apresentação de documentos considerados em falta; (cfr., Apenso 1, fls. 12);

- em 21.11.2013, a mesma recorrida apresentou os documentos que lhe foram solicitados, de entre os quais o seu assento de casamento; (cfr., Apenso 1, fls. 16 a 20);

- em 05.04.2014, o I.H.M. voltou a notificar a recorrida para que a mesma apresentasse o original e cópia do B.I.R. do seu cônjuge,

referindo também que no caso de este ser residente de Macau, o mesmo devia assinar no boletim de candidatura e entregar comprovativo do seu salário; (cfr., Apenso 1, fls. 22);

- em 17.06.2014, a recorrida apresentou uma exposição ao I.H.M., onde declarou que se casou com C em 1996, e que alguns meses após o casamento, este saiu de casa, não havendo nenhum contacto entre os dois, pelo que não possui nenhuma informação sobre o mesmo, desconhecendo o seu paradeiro, solicitando que fossem colhidas informações sobre os seus eventuais movimentos fronteiriços; (cfr., Apenso 1, fls. 23);

- em 26.09.2014, o I.H.M. publica a lista provisória de espera e dos excluídos da candidatura para atribuição de habitação social onde a recorrida figura como “excluída” por falta de entrega do original e fotocópia do documento de identificação do seu cônjuge; (cfr., Apenso 2, fls. 1 a 16);

- em 17.10.2014, a recorrida apresentou reclamação da sua exclusão, referindo que desconhece o paradeiro do seu cônjuge há mais de 10 anos, e que apenas possui uma cópia do “Título de Residência Temporário” que àquele foi emitido em 30.01.1997, juntando-a; (cfr., Apenso 1, fls. 36 a 39);

- em 06.11.2014, foi a reclamação indeferida por a recorrente não

ter provado que o seu cônjuge está desaparecido e por não ter apresentado os documentos em falta; (cfr., Apenso 1, fls. 40 a 43);

- em 24.11.2014, foi a recorrida notificada do decidido e informada de que podia recorrer; (cfr., Apenso 1, fls. 44 a 87);

- em 25.11.2014, a recorrida requereu uma “reapreciação” do seu pedido, reafirmando que há cerca de 10 anos que não vê o seu cônjuge, (cfr., Apenso 1, fls. 80), alegando que não tem nem sabe como conseguir mais elementos do mesmo;

- em 02.12.2014, foi o pedido da recorrida desatendido e na mesma data notificado à mesma; (cfr., Apenso 1, fls. 80 e 81);

- em 15.12.2014, foi confirmada a exclusão da recorrida com o fundamento de não ter apresentado os documentos em falta do seu cônjuge; (cfr., Apenso 2, fls. 17 a 31);

- em 26.12.2014, foi publicada a lista dos nomes excluídos, onde figurava o da recorrida, informando-se que da mesma podia-se recorrer.

E, em face do que se deixou retratado, quid iuris?

Pois bem, em síntese, entendeu a M^{ma} Juiz a quo que, o ora recorrente, (I.H.M.), violou o (seu) “dever de investigação” no

apuramento da situação da recorrida e que esta tinha feito (tudo) o que lhe era possível.

Ora, da reflexão que nos foi possível efectuar, cremos que a sentença recorrida deve ser confirmada, pois que, em nossa opinião, não padece de nenhuma “contradição”, apresentando-se clara e lógica, tanto na sua fundamentação como decisão, tendo-se nela feito boa aplicação da Lei.

Vejamos.

É certo – e nenhuma dúvida deve existir – que à Administração, compete, (deve), agir em estrita obediência ao “princípio da legalidade”; (cfr., art. 3º do C.P.A. onde, no n.º 1 se preceitua que “Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”).

E compreende-se a razão que a levou a “exigir” à ora recorrida que

apresentasse a documentação do seu cônjuge, (como atrás se deixou retratado).

Na verdade, tal decisão apresenta-se em conformidade com o Regulamento de Candidatura para atribuição de habitação social; (cfr., art. 3º do dito Regulamento, aprovado por Despacho do Chefe do Executivo n.º 296/2009).

Porém, no caso dos autos, e sem prejuízo do respeito devido a outro entendimento, cremos que a postura assumida releva-se excessiva.

Com efeito, importa ter em conta que a recorrente acabou por apresentar um “comprovativo da identificação do seu esposo”, (o referido “Título de Residência”), sendo de se ter em conta que, desta forma, e pelo menos, implicitamente, estava a declarar que o seu cônjuge “não era portador de B.I.R.M.”, tendo também, repetidamente, alegado – justificado – que há anos que não tinha contacto com o mesmo, desconhecendo o seu paradeiro.

E, nesta conformidade, afigura-se-nos que era caso para se ter em

conta o estatuído no art. 7º do supra referido regulamento, onde se preceitua que:

“1. A candidatura à atribuição de habitação é feita mediante a entrega no IH do boletim de candidatura e da declaração de rendimentos e património líquido, devidamente preenchidos e assinados.

2. O IH pode confirmar, a todo o tempo, as informações prestadas pelos candidatos no preenchimento do boletim de candidatura, junto de qualquer entidade pública ou privada, sendo as falsas declarações sancionadas nos termos da lei.

3. A forma de candidatura e os critérios de classificação, ordenamento e selecção das respectivas habitações, bem como a declaração de rendimentos e de património líquido dos elementos do agregado familiar, constam de regulamento a aprovar por despacho do Chefe do Executivo, a publicar em Boletim Oficial da RAEM”.

Assim, se nos termos do n.º 1 do transcrito comando legal, é ao candidato que compete impulsionar o (seu) processo de candidatura, entregando o boletim devidamente preenchido e assinado, instruindo-o

com os documentos (aí referidos e outros) necessários, importa ter presente que, no caso, não deixou a recorrida de o fazer, (ou pelo menos, de fazer o que, nas circunstâncias da sua situação, lhe era possível), e que, o ora recorrente, podia/devia fazer uso da faculdade concedida pelo n.º 2 do mesmo comando legal, afim de apurar o pela recorrida alegado e, se o seu cônjuge era – ou não – portador de B.I.R.M., e se, como tal, teria que constar e assinar o boletim de candidatura apresentado e juntar comprovativo de salário, (tudo, sem prejuízo da eventual e possível “responsabilidade” da recorrida).

De facto, bastava um ofício aos Serviços de Identificação de Macau, para se apurar se era o cônjuge da ora recorrida residente de Macau e possuidor do respectivo B.I.R.M..

Porém, optou por “exigir” à recorrida que apresentasse documentação que a mesma, repetidamente, (já) tinha dito não possuir, acabando por solucionar a questão da forma que se deixou consignada e que não se nos mostra adequada.

Não se pode pois olvidar que à Administração cabe prosseguir o

bem comum – o interesse público – da forma mais “eficiente possível”, adotando as melhores soluções com vista à maior satisfação dos interesses dos particulares, devendo-se, hoje, ter em conta que a Administração Pública está sujeita ao “princípio da boa administração”, (cfr., v.g., Mário Aroso de Almeida in, “Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Código de Procedimento Administrativo”, Almedina, Coimbra, 3^a ed., pág. 56 e segs.), e que consagrando o “princípio da desburocratização e da eficiência”, prescreve o act. 12º do C.P.A. que:

“A Administração Pública deve ser estruturada e funcionar de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões”.

Ora, na situação dos autos, e em face do exposto, cremos assim que bem andou a M^{ma} Juiz do T.A., pelo que se confirma o decidido, julgando-se improcedente o presente recurso.

Decisão

3. Nos termos e fundamentos expostos, em conferência, acordam negar provimento ao recurso.

Sem custas (dada a isenção do recorrente).

Registe e notifique.

Macau, aos 20 de Junho de 2019

(Relator)

José Maria Dias Azedo

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong

(Segundo Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng