

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

Relatório

1. A, casado, de nacionalidade filipina, e com os restantes sinais dos autos, veio interpor o presente recurso contencioso de anulação do despacho do EXM^o SECRETÁRIO PARA A ECONOMIA E FINANÇAS, datado de 06.05.2010, com o qual se revogou a sua autorização de residência na R.A.E.M..

Na sua petição inicial produz as conclusões seguintes:

“1. O acto administrativo notificado ao A. não se encontra assinado pelo seu autor, o que determina a falta de um elemento essencial ao acto, pelo que viola o artigo 113º/1-h) do CPA e determina a

sua nulidade.

2. *O acto notificado não se encontra reduzido a escrito, pelo que viola o disposto nos artigos 112º do CPA e 21º/1.c) do CPAC.*
3. *O parecer notificado ao A. não cumpre os requisitos de fundamentação de direito, pois remete apenas para o artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005, sem indicar qual a norma em concreto, constante desse artigo, em que se funda a decisão de revogar a autorização de residência ao A.;*
4. *Aquela fundamentação é obscura, contraditória e insuficiente, o que equivale a falta de fundamentação, por violação do artigo 115º/2 do CPA.*
5. *O acto recorrido padece de vício de violação de forma por falta de fundamentação porque o A. se constituiu em nova situação jurídica atendível e estava abrangido por uma excepção que não foi considerada, violando assim o acto recorrido o disposto no n.º 2 do artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005.*
6. *O acto recorrido padece do vício de violação de lei por ter violado o princípio da legalidade, e as normas constantes do disposto no artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005.*
7. *O acto recorrido padece do vício de violação de lei por ter violado*

o princípio da participação e as normas constantes do disposto no 102 e 93º do CPA, por não ter atendido, considerado ou sequer feito um juízo crítico dos argumentos alegados na audiência prévia do A..

8. *A audiência do interessado foi, neste procedimento, uma mera formalidade vazia de qualquer utilidade.*
9. *O acto recorrido padece do vício de violação de lei por ter violado o princípio da proporcionalidade ínsito no artigo 5º/2 do CP A, na vertente da exigibilidade e da proporcionalidade em sentido estrito, violando nomeadamente as normas constantes do disposto no artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005.*
10. *O Autor preenche neste momento os requisitos materiais que fundamentaram o pedido de autorização de residência temporária.*
11. *A situação de incumprimento temporário em que o A. se encontrou não lhe é imputável, foi antes fruto de factores exógenos e decisões nas quais não participou,*
12. *Decisões essas que entretanto foram revertidas, bem como foi revertido o contexto económico que as fundamentou.*
13. *No momento da tomada do acto administrativo recorrido, essas razões económicas e financeiras não se verificam mais.*

14. *O A. passou já mais de 14 anos a viver e a trabalhar no território e o facto de ter estado 217 dias sem emprego não deve ser suficiente para o mandar embora.*
15. *No presente momento, o exercício da revogação da autorização de residência corresponde ao exercício arbitrário de um poder discricionário, sem atender às razões materiais que estão na base da tomada desse tipo de decisões e, assim, foi violador do princípio da proporcionalidade e conducente à total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.”*

A final pede que:

- “a) *Seja declarado nulo o acto administrativo em crise por falta de um elemento essencial ao acto e por não ter sido reduzido a escrito, ou subsidiariamente;*
- b) *Seja decretada a anulação do acto recorrido por vício de forma por falta de fundamentação, por violação de lei*
- c) *Seja decretada a anulação do acto recorrido por vício de violação de lei, por total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.”; (cfr., fls. 2 a 15).*

*

Em resposta, afirma a entidade recorrida que:

- a) *O acto impugnado revestiu a forma legal e foi assinado pelo seu autor, não se podendo confundir os vícios do acto administrativo com as irregularidades da sua notificação;*
- b) *A irregularidade na notificação de um acto administrativo não produz a invalidade deste;*
- c) *A mera remissão para um artigo da lei, sem indicação da parágrafo respectivo aplicável, como fez o acto impugnado, constitui fundamentação de direito suficiente;*
- d) *A fundamentação do acto administrativo não tem de se pronunciar sobre cada um dos argumentos e alegações apresentadas pelo interessado em sede de audiência;*
- e) *O recorrente não provou justa causa para o incumprimento da obrigação prevista no n.º 3 do art. 18.º do RA 3/2005;*
- f) *A violação do princípio da proporcionalidade só é sindicável pelo Tribunal quando haja total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionário;*
- g) *No caso concreto, ou não houve discricionariedade ou não houve*

total desrazoabilidade o seu exercício.”

Pugna assim pela improcedência do recurso; (cfr., fls. 28 a 32-v).

*

Em sede de vista juntou o Exm^o Representante do Ministério Público o seguinte douto Parecer:

“Cremos assistir inteira razão na argumentação expendida pela entidade recorrida.

Na verdade, o acto em questão foi produzido por escrito, encontrando-se assinado pelo autor respectivo : a lei mais não exige, sendo que, no que tange a eventuais vicissitudes atinentes à notificação, podendo, porventura, contender com a eficácia, em nada afectam a validade do acto, tendo podido, a este nível, o interessado fazer uso da faculdade prevista no n^o 2 do art^o 27^o, CPAC, o que não sucedeu, constatando-se, de todo o modo, ter-lhe já sido fornecido texto integral do acto notificado.

Por outra banda, pela motivação externada pelo acto facilmente se alcança que a decisão em questão se ficou a dever ao facto de o

recorrente, perdendo o emprego, ter deixado de preencher os requisitos em que se fundou a autorização de residência que lhe foi concedida, não comunicando tal alteração, no prazo de 30 dias, ao IPIM, e não apresentando causa que fosse considerada justa para o incumprimento dessa comunicação, razões factuais com pleno cabimento, em termos de decisão, no preceituado no artº 18º do R.A. 13/2005, expressamente referenciado, não se afigurando como necessários, ou, pelo menos, imprescindíveis, quer a pretendida especificação das alíneas ou parágrafos concretamente aplicáveis, quer o "contraditório" relativo a cada uma das justificações apresentadas para a omissão registada, impondo-se, isso sim, que o recorrente tenha apreendido, como qualquer cidadão médio, as razões de facto e de direito em que se estribou o decidido, o que não deixou de suceder.

Finalmente, atenta, até, a terminologia utilizada no nº 4 do artº 18º referido, não nos assistem dúvidas quanto à discricionariedade do poder ali previsto.

De todo o modo, não se vê de que forma possa ter sido afrontada a proporcionalidade com o cancelamento de autorização de residência temporária do recorrente, já que tal corresponde à única medida legalmente prevista para o incumprimento registado, não se

descortinando, pois, qualquer outra que, eventualmente, pudesse ser tomada, no quadro legal vigente, que menos afectasse ou menos sacrifícios impusesse aos interesses daquele : ou era essa medida, ou a manutenção inalterada da situação, razão por que não faz sentido esgrimir-se, no caso, com atropelo da proporcionalidade ou desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários ..

Razões por que, sem necessidade e maiores considerações ou alongamentos, entendemos não merecer provimento o presente recurso.”;
(cfr., fls. 43 a 44).

*

Cumprido decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. Consideram-se assentes os seguintes factos com interesse para a decisão a proferir:

- em 08.03.2010, elaborou o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau Informação com o teor seguinte:

*“Assunto: Cancelamento da Proposta N.º: 0283/GJFR/2010
autorização de residência Data: 08/03/2010
temporária*

Processo n.º: 2331/2005/1R

A, requerente do processo n.º 2331/2005/1R, de nacionalidade filipina, titular do passaporte emitido pelo governo das Filipinas n.º TT0085XXX, válido até 16 de Maio de 2011, foi-lhe concedida a autorização de residência temporária válida até 16 de Abril de 2011 na qualidade de técnico profissional.

Naquela altura, o requerente foi contratado pela “B Engineering and Management Limited” como “Engenheiro Civil”, auferindo mensalmente MOP\$12.000,00, demitiu-se em 1 de Agosto de 2007; desde 9 de Agosto de 2007, ele passou a exercer função de “Assistant Resident Engineer” na “C Hong Kong Ltd. (Macau Branch)”, auferindo mensalmente MOP\$18.500,00.

Em 29 de Julho de 2009, este Instituto acusou a recepção do atestado de demissão e do novo contrato de trabalho entregue pelo

requerente, foi provado que o requerente tinha se demitido da “C Hong Kong Ltd. (Macau Branch)” em 2 de Dezembro de 2008, e, passou a exercer função de “Site Engineer” na D Engenharia e Administração, Limitada (D 工程有限公司) desde 6 de Julho de 2009, auferindo mensalmente MOP\$16.000,00, o mesmo não teve nenhum trabalho em Macau por 216 dias naquele período(cerca de 7 meses).

Em relação a esse caso, este Instituto comunicou o requerente, através do ofício 00868/GJFR/2010, em 13 de Janeiro de 2010, para apresentar a justificação escrita. O requerente explicou que não tinha comunicado oportunamente este Instituto da mudança de emprego porque não conhecia bem a lei de Macau.

No entanto, em 30 de Setembro de 2008, este Instituto tinha comunicado o requerente através da notificação de aprovação n.º 19236/GJFR/2008 segundo a qual “Se o contrato de trabalho utilizado para o requerimento de residência caducou, deve V. Exa. comunicar a este Instituto, por escrito, e prestar a prova de actividade nova exercida no prazo de 30 dias a contar da data de caducidade, caso contrário, poderá ser cancelada a autorização de requerimento de residência temporária”. Por outro lado, o requerente notificou imediatamente este Instituto quando mudou de trabalho da “B Engineering and Management

Limited” para a “C Hong Kong Ltd. (Macau Branch)”, sendo assim, não deve ser considerada razoável a justificação do requerente, pela qual não comunicou imediatamente a este Instituto da mudança de emprego. Além disso, como o requerente não teve trabalho em Macau durante 216 dias (cerca de 7 meses) no total, ele deixou de ter o fundamento para a renovação de autorização de residência temporária.

Nesse sentido, sugere-se que seja cancelada a autorização de residência temporária com validade até 16 de Abril de 2011 de A, nos termos do art.º 18.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

À consideração superior.”, (cfr., fls. 17 a 18 e 47 a 49);

– sobre tal informação emitiu-se o seguinte parecer:

“Concordo com o teor da presente proposta, porque A não trabalhou em quaisquer instituições comerciais de Macau entre 2 de Dezembro de 2008 e 6 de Julho de 2009, perdeu portanto o fundamento jurídico para a concessão de autorização de residência temporária, por outro lado, o requerente não cumpriu o dever de comunicação a este Instituto conforme a lei, sendo assim, sugiro que seja cancelada a autorização de residência temporária válida até 16 de Abril de 2011 de A.”, (cfr., fls. 17 e 46 a 47);

– em apreciação do assim sugerido, e em 06.05.2010, proferiu o

Exm^o Secretário para a Economia e Finanças despacho concordando com o informado e proposto; (sendo este o acto recorrido);

- por ofício datado de 18.05.2010, procedeu-se à notificação de A, ora recorrente, explicitando-se que por despacho do Exm^o Secretário para a Economia e Finanças de 06.05.2010 se tinha revogado a autorização de residência em Macau do ora recorrente, enviando-se cópia da supra referida informação e parecer sem que nela constasse o despacho recorrido;
- posteriormente, em 19.08.2010, ao recorrente foi enviado texto integral do acto administrativo recorrido;

Do direito

3. Insurge-se o ora recorrente contra a decisão do Exm^o Secretário para a Economia e Finanças que lhe revogou a autorização de residência em Macau.

Ponderando nas questões colocadas, cremos que se deve julgar improcedente o recurso, sendo de se subscrever as doutas considerações

pelo Exm^o Representante do Ministério Público expostas no seu Parecer, (que aqui se dá desde já como reproduzido para todos os efeitos legais), pouco havendo a acrescentar.

Seja como for, não se deixa de consignar o que segue.

— Diz o recorrente que:

“O acto administrativo notificado ao A. não se encontra assinado pelo seu autor, o que determina a falta de um elemento essencial ao acto, pelo que viola o artigo 113º/1-h) do CPA e determina a sua nulidade”; e que,

“O acto notificado não se encontra reduzido a escrito, pelo que viola o disposto nos artigos 112º do CPA e 21º/1.c) do CPAC.”

Ora, como se deixou relatado, não foi isto que sucedeu.

O acto em questão, (como o próprio recorrente o reconhece), foi praticado pelo Secretário para a Economia e Finanças, e foi também praticado por “escrito”; (cfr., fls. 61 do P.A.).

O que sucedeu é que aquando da sua notificação ao ora recorrente não se enviou cópia da informação na qual tinha sido exarado o despacho recorrido, mas sim uma cópia desta mesma informação, extraída em momento anterior, e por isso, sem que nela constasse o dito despacho recorrido, (certo sendo também que já teve o mesmo recorrente acesso ao referido despacho).

Assim, há que referir que inexistente a apontada nulidade, pois que, e como se viu, não padece o acto recorrido da “falta de assinatura” ou de “forma”.

— Alega também o recorrente que:

“O parecer notificado ao A. não cumpre os requisitos de fundamentação de direito, pois remete apenas para o artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005, sem indicar qual a norma em concreto, constante desse artigo, em que se funda a decisão de revogar a autorização de residência ao A.”; e que,

“Aquela fundamentação é obscura, contraditória e insuficiente, o que equivale a falta de fundamentação, por violação do artigo 115º/2 do CPA.”.

Pois bem, como em recente Acórdão deste T.S.I. – de 11.03.2009, Proc. n° 756/2009 – se deixou consignado, (citando-se outros arestos deste mesmo Tribunal):

“A fundamentação de um acto administrativo é uma exigência flexível e necessariamente adaptável às circunstâncias do caso concreto, tendo como escopo essencial permitir que o destinatário do mesmo compreenda os motivos que levaram à sua prática.

Admitindo o artº 115º, nº 1 do C.P.A. a chamada “fundamentação por remissão”, é de se ter por fundamentado o acto administrativo onde se declara que se concorda com anterior parecer e informação na qual vem expostos os motivos de facto e de direito da proposta de decisão que veio a ser acolhida.”; (cfr., Ac. de 18.05.2006, Proc. n° 326/2005).

“A fundamentação, ao servir para enunciar as razões de facto e de direito que levaram o autor do acto a praticá-lo com certo conteúdo, encobre duas exigências de natureza diferente: a exigência de o órgão administrativo justificar a decisão, identificando a situação real ocorrida, subsumindo-a na previsão legal e tirando a respectiva consequência e

uma outra exigência, nas decisões discricionárias, de motivar a decisão, ou seja, explicar a escolha da medida adoptada, de forma a compreender-se quais foram os interesses e os factores considerados na opção tomada.”; (cfr., Ac. de 21.09.2006, Proc. n° 201/2004).

“Não há violação ao dever de fundamentação do art.º 115.º do Código do Procedimento Administrativo, quando os fundamentos invocados pela Administração na sua decisão tomada, embora de modo conciso, ainda permitem uma motivação expressa, clara, suficiente e congruente.”; (cfr., Ac. de 18.01.2007, Proc. n° 301/2006).

No caso, e conjugando o disposto no art. 18º do Regulamento Administrativo n° 3/2005 com os factos expostos na atrás mencionada informação e parecer que fundamentam o acto impugnado, constata-se que os seus motivos são o facto de o ora recorrente ter deixado de preencher os requisitos que fundamentaram a concessão da autorização de residência, (cfr., o dito art. 18º, n° 1), e o de ter não comunicado ao IPIM essa alteração no prazo de 30 dias, (cfr., art. 18º, n° 3).

Aliás, e como também já decidiu este T.S.I. no Acórdão de

27.05.2004, Proc. n.º 240/2003: *“Na fundamentação de direito dos actos administrativos não se torna necessária a referência expressa aos preceitos legais, bastando a indicação da doutrina legal ou dos princípios em que o acto se baseia e desde que ao destinatário do acto seja fácil intuir qual o regime concreto aplicável”*

E, seja como for, inegável é que o recorrente captou, na íntegra, os motivos que levaram a entidade administrativa a decidir da forma que o fez.

Pode-se, obviamente, discordar da fundamentação em causa, porém, tal não equivale a falta de fundamentação.

— Diz ainda o recorrente que:

“O acto recorrido padece de vício de violação de forma por falta de fundamentação porque o A. se constituiu em nova situação jurídica atendível e estava abrangido por uma excepção que não foi considerada, violando assim o acto recorrido o disposto no n.º 2 do artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005”; e que,

“O acto recorrido padece do vício de violação de lei por ter

violado o princípio da legalidade, e as normas constantes do disposto no artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005.”

Face ao que se deixou consignado aquando da apreciação da questão da “falta de fundamentação”, evidente nos parece que incorre o recorrente em equívoco, nada mais se nos mostrando de acrescentar.

— Suscita igualmente o recorrente a questão da “*violação do princípio da participação, (...), por não ter atendido, considerado ou sequer feito um juízo crítico dos argumentos alegados na audiência prévia do A.*”

Pois bem, como o próprio recorrente também reconhece, foi o mesmo ouvido antes da prolação do despacho recorrido, não nos parecendo assim razoável considerar-se que houve violação ao aludido “princípio da participação”.

Por sua vez, importa atentar que, em essência, e em sede da sua audiência prévia, alegou o recorrente que tinha “perdido o emprego” e que “desconhecia a sua obrigação de comunicar tal facto”, e que, como se

pode ler da Informação atrás transcrita, não deixou o órgão administrativo de ponderar tais argumentos.

De qualquer forma, sempre se dirá que a perda do emprego, não constitui motivo justificado para a sua falta de comunicação em conformidade, e o desconhecimento desta sua obrigação também não procede, até porque em situação anterior, aquando da sua primeira mudança de emprego, em Agosto de 2007, não deixou de comunicar atempadamente tal facto.

— Finalmente, afirma o recorrente que:

“O acto recorrido padece do vício de violação de lei por ter violado o princípio da proporcionalidade insito no artigo 5º/2 do CPA, na vertente da exigibilidade e da proporcionalidade em sentido estrito, violando nomeadamente as normas constantes do disposto no artigo 18º do Regulamento Administrativo 3/2005.”

Quanto ao princípio da proporcionalidade, repetidamente tem este T.S.I. entendido que o mesmo implica que: *“os meios utilizados devem situar-se numa «justa medida» em relação aos fins obtidos, impedindo-se*

assim a adoção de medidas desproporcionais, excessivas ou desequilibradas. Pretende-se pois saber se o custo ou o sacrifício provocado pela decisão é proporcional ao benefício com ela conseguido.”; (cfr., v.g., o Ac. de 11.03.2010, Proc. n° 756/2009).

Porém, temos também como adquirido que “*A intervenção do juiz na apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, o violem*”; (cfr., vg., os Acs. do V^{do} T.U.I. de 15.10.2003, Proc. n° 26/2003, de 29.06.2005, Proc. n° 15/2005 e de 06.07.2005, Proc. n° 14/2005).

No caso, não nos parece que tenha havido “erro grosseiro” ou “manifesta injustiça”.

Como se observa no Parecer do Exm^o Magistrado do Ministério Público, “*não se vê de que forma possa ter sido afrontada a proporcionalidade com o cancelamento de autorização de residência temporária do recorrente, já que tal corresponde à única medida legalmente prevista para o incumprimento registado, não se*

descortinando, pois, qualquer outra que, eventualmente, pudesse ser tomada, no quadro legal vigente, que menos afectasse ou menos sacrifícios impusesse aos interesses daquele : ou era essa medida, ou a manutenção inalterada da situação, razão por que não faz sentido esgrimir-se, no caso, com atropelo da proporcionalidade ou desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários...”

Apreciadas que assim ficam todas as questões colocadas, resta decidir.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos expostos, acordam negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente com taxa de justiça que se fixa em 6 UCs.

Macau, aos 25 de Novembro de 2010

José Maria Dias Azedo

Presentes

Chan Kuong Seng

Vitor Coelho

João A. G. Gil de Oliveira