

Processo n.º 107/2001

Data do acórdão: 2003-04-24

(Recurso contencioso)

Assuntos:

- interdição de entrada em Macau como medida de polícia
- Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro, e seu art.º 14.º, n.º 2
- audiência prévia do particular
- contraditório subsequente do interditado
- condenação em Hong Kong em pena de prisão
- medida da duração do tempo de interdição
- margem de discricionariedade da Administração

S U M Á R I O

1. O art.º 14.º, n.º 2, al. b), do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro, consagra uma medida de polícia, já que visa intervir no exercício de actividades individuais susceptíveis de fazerem perigar interesses gerais que se prendem mais concretamente com a manutenção da ordem pública e segurança de Macau, que podem ser postos em perigo com a entrada e permanência de não residentes.

2. Daí que para a aplicação dessa medida, não há lugar à audiência do particular visado, sob pena de se frustrar os fins que presidem à adopção da

medida e a utilidade da mesma (cfr. o art.º 96.º, al. b), do Código do Procedimento Administrativo), restando, pois, ao visado, se assim entender, exercer o seu contraditório subsequente através de meios impugnatórios quer administrativos quer contenciosos legalmente admissíveis.

3. A condenação de um cidadão de Hong Kong por um tribunal desse território vizinho em pena de sete anos de prisão por posse e tráfico de estupefaciente já basta para dar por verificado o pressuposto de facto exigido na alínea b) do n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95/M, para poder ser proibida a entrada do mesmo em Macau.

4. Como a letra da parte final do proémio do n.º 2 desse art.º 14.º não distingue nada quanto à expressão “polícias e tribunais”, o intérprete-aplicador da mesma também não deve distinguir entre as autoridades policiais e judiciais de Macau e as do Exterior de Macau.

5. A medida da duração do tempo de interdição de entrada em Macau está dentro da margem de discricionariedade do órgão administrativo competente para a aplicação da medida da polícia em causa, pelo que essa medida é em princípio insindicável jurisdicionalmente, salvo casos de erro manifesto ou injustiça notória.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 107/2001

(Recurso contencioso)

Recorrente: (A)

Entidade recorrida: Secretário para a Segurança da RAEM

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

1. (A), com os sinais dos autos, veio recorrer contenciosamente para este Tribunal de Segunda Instância (TSI), do Despacho de 14 de Maio de 2001 do Senhor Secretário para a Segurança desta Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), que lhe tinha determinado materialmente a recusa de entrada em Macau pelo período de cinco anos.

E para rogar a procedência do recurso, concluiu a sua petição como segue (cfr. fls. 35 a 36 dos autos):

a) Imputa ele ao acto administrativo os vícios de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de Direito, dos princípios da

proporcionalidade e da participação dos interessados na actuação administrativa, estes últimos princípios consagrados nos artigos 5.º e 10.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor;

b) O acto administrativo impugnado enferma do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de Direito e de desconformidade entre o conteúdo do acto concreto e o comando contido na norma imperativa;

c) O acto recorrido que ora se impugna, elege o disposto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei N.º 55/95/M, de 31 de Outubro, que, numa interpretação literal, permite, com o contributo das polícias e tribunais (de outros países ou regiões) a aplicação da medida de polícia de natureza sancionatória de proibição de entrada na RAEM às pessoas condenadas em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano;

d) Porém, tal normativo não pode ser interpretado nem aplicado isoladamente, fazendo tábua rasa de outras normas e princípios que compõem o ordenamento jurídico local no seu todo unitário, nomeadamente, ao disposto no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo de Macau em vigor (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei N.º 57/99/M, de 11 de Outubro;

e) A resposta da Administração ao caso concreto do recorrente é a de que a proibição do interessado entrar em Macau durante cinco anos, e é claramente excessiva à face dos factos que lhe são imputados (condenação judicial em pena de prisão não inferior a 1 ano, ocorrida em 1980 a 1988, há portanto, mais de 13 anos atrás);

f) Pelo exposto, o acto administrativo que ora se recorre, violou a lei, o artigo 5.º do CPA, que consagrou o princípio da proporcionalidade que deve nortear a actividade administrativa;

g) O acto administrativo que ora se impugna, é igualmente anulável por total e completa omissão do procedimento administrativo necessário prévio à formação da vontade do autor do acto. Com efeito, ao sancionar e só depois notificar o particular, a entidade recorrida autora do acto administrativo impugnado violou o princípio da participação do particular, consagrado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor. Tal omissão foi arguida atempadamente aquando do recurso hierárquico necessário interposto;

h) De igual forma, omitiu, denegando, ao interessado no procedimento administrativo ora recorrente, o direito à audiência de interessado previsto no artigo 93.º do Código de Procedimento Administrativo em vigor;

i) Uma verdadeira e autêntica omissão do procedimento necessário por legal;

j) Termos em que violou as normas contidas nos artigos 10.º e 93.º do Código de Procedimento Administrativo em vigor, o que fá-lo inquirar do vício de violação de lei;

k) O acto administrativo de que se recorre errou nos pressupostos de facto na medida em que afirma, conclusivamente, que o exercício, pelo recorrente, da actividade de angariação de jogadores para um casino local (vulgo bate-fichas), se trataria de prática não autorizada e geralmente associada a actividades delituosas, sem fazer a prova quer da inter-relação

directa e necessária entre a actividade de angariação de clientes e o crime, quer os delitos concretamente cometidos pelo recorrente.

Entendeu o recorrente, com isso, que o acto administrativo impugnado devia ser anulado, com fundamento em violação de lei, por erro nos pressupostos de facto e de Direito, e de violação dos princípios da proporcionalidade e da participação.

Citada, a entidade recorrida contestou nos seguintes termos (cfr. fls. 43 a 51 dos autos):

1.º O recorrente vem impugnar o despacho do Secretário para a Segurança que determinou a sua recusa de entrada na RAEM pelo período de 5 anos, alegando fundamentalmente que o acto em causa viola os princípios da proporcionalidade e da participação dos interessados na actuação administrativa, e ainda,

2.º Referindo-se a uma questão lateral, a um aspecto que só secundária e complementarmente fundamenta o acto impugnado (o exercício da actividade vulgarmente conhecida por bate-fichas), alega o recorrente o erro nos pressupostos de facto que determinaram a decisão administrativa.

3.º Em relação à alegada violação do princípio da proporcionalidade, dir-se-á que só em sede de análise puramente teórico-doutrinal poderá merecer a nossa concordância toda a argumentação expendida, também nossa conhecida, aliás em face da notável semelhança com o teor de

alguns excertos de Acórdão do Tribunal de Última Instância de 27/04/2000 em questão de idêntica natureza.

A mesma argumentação, todavia, carece, por referência ao caso concreto sub judice, de se lhe acrescentar o seguinte:

4.º O princípio da proporcionalidade analisa-se numa dupla consideração: a necessidade de adequação das medidas administrativas aos objectivos a serem prosseguidos, donde se retira, desde logo, não se tratar de uma proporcionalidade aferida geral e abstractamente por uma qualquer medida pré-fixada mas antes concreta e pontualmente determinada por referência a fim pretendido atingir – o que tanto mais se torna de difícil pesagem e crítica quanto mais o fim se radica em matéria de segurança das populações – uma preocupação cada vez mais candente nas sociedades contemporâneas.

5.º Por outro lado, a necessidade do equilíbrio dos interesses públicos e privados, não podendo ser infligidos sacrifícios desnecessários aos destinatários das decisões administrativas.

6.º Escalpelizando este segundo aspecto do problema, apresenta-se-nos o interesse público, a segurança de pessoas e bens da população, no caso concreto especialmente dos jovens, potencialmente ameaçados por quem já cumpriu 7 anos de prisão pelo crime de tráfico de drogas e se dedica a actividades, no mínimo obscuras nos casinos, o que leva a temer pela continuação de actividades criminosas, senão mesmo pela pertença ou ligação ao crime organizado,

7.º Já do lado do recorrente não são visíveis quaisquer interesses, juridicamente tuteláveis, que assumam especial relevo.

O recorrente não demonstra exercer em Macau qualquer actividade autorizada, nem aqui pagar impostos,

8.º Não é residente de Macau e só aqui permanece como turista, não constando que aqui se dedique a negócios ou quaisquer empreendimentos, presumindo-se, aliás, ser desempregado, o que leva a questionar, isso sim, pela natureza das fontes de rendimento que lhe permitem, designadamente, ser proprietário de vários imóveis.

9.º Pelo que haverá que se dar por inexistente qualquer sacrifício, muito menos desnecessário, do destinatário do acto administrativo impugnado.

10.º O princípio da proporcionalidade constitui sobretudo uma vinculação autónoma da administração que a obriga no exercício dos poderes discricionários, sendo, por isso, atacável no domínio da violação ou abandono do critério estabelecido que gera justamente a auto-vinculação, mas já não ou pelo menos não tanto no estabelecimento do próprio critério, porque neste caso há que respeitar e admitir o exercício mais ou menos extenso da discricionariedade, contanto se não possa afirmar que do mesmo resultem decisões manifestamente intoleráveis.

11.º Já outro tanto não podendo seguramente dizer-se quando apenas se possa afirmar que a administração usa de vincado rigor, severidade, etc., o que nos parece ser o máximo que se pode assacar ao acto impugnado o que se não confunde com o desnecessário sacrifício dos interesses privados.

12.º Pois se assim não fosse, inaceitável seria a interferência dos tribunais na actividade administrativa, pelas razões de todos conhecidas e que aqui despidiendo seria salientar,

13.º Exceptuando-se um aspecto, que se sublinha, que em matéria de segurança este princípio da não interferência dos tribunais há-de cumprir-se com acrescida acuidade, sob pena de se frustrar toda uma estratégia e todo um esforço, rodeados de inúmeras dificuldades de quem, no terreno, procura corresponder às expectativas da população no que respeita à sua segurança, ordem pública e bem-estar.

14.º O princípio da participação dos particulares revela-se ou concretiza-se, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, no direito de audiência prévia relativamente à tomada de qualquer decisão administrativa que lhes diga respeito, direito esse cuja extensão e exercício se encontram regulados nos art.ºs 93.º e seguintes do mesmo Código, o que manifestamente restringe, enclausura, a dimensão aparentemente generalizante do dito princípio.

15.º Na verdade, o art.º 93.º do CPA não obriga a administração a promover a audiência do interessado, por regra e ainda que a mesma não seja do interesse deste.

16.º Obriga, isso sim, a que a audiência deva ser realizada sempre que o administrado declare pretendê-la.

17.º Tal acto é, portanto, necessariamente provocado pelo administrado, e não de promoção oficiosa.

18.º Argumentará o recorrente com a falta de comunicação devida por se tratar de um procedimento iniciado pela Administração Pública.

19.º Ora, tal comunicação não pode impor-se à administração quando em causa estejam não residentes de Macau.

20.º Parece evidente que o legislador, com a consagração da norma do art.º 58.º do CPA apenas teve em mente o universo de cidadãos residentes de Macau, excluindo daquela previsão, ainda que não intencionalmente, os não-residentes.

21.º O que, de contrário, não só se revelaria, na maioria dos casos, totalmente inexecutável, desde logo por se tratar de não-residentes, isto é, de pessoas que, por completo se desconhece a residência ou qualquer forma de contacto.

22.º E também porque geralmente o procedimento se inicia e termina sem que o visado se encontre em Macau, sendo certo que o objectivo do mesmo procedimento é precisamente o de impedir a sua entrada na RAEM.

23.º E ainda porque considerados os fins tidos em vista com o procedimento, a tentativa de localização do visado (impossível na maioria dos casos), só provocaria transtornos e delongas não compagináveis com o interesse público presente, que inquestionavelmente se superioriza, em casos desta natureza, aos interesses privados, o que em certa medida poderá, se se pretender, enquadrar-se no n.º 2, *in fine*, do citado art.º 58.º.

24.º Pense-se, por exemplo, no procedimento tendente à recusa de entrada em Macau de perigosos marginais, e até de grupos de marginais, sobre quem chegam informações de se prepararem para demandar Macau e aqui desenvolverem as suas actividades...

25.º Pergunta-se: obrigará a lei a que os mesmos devam ser localizados, comunicando-se-lhes o início do procedimento e aguardando-se pelo decurso do prazo para que venham dizer o que se lhes oferecer? Parece óbvio que não!

26.º Por último, relativamente à actividade aqui desenvolvida pelo recorrente, deve salientar-se desde logo, que o mesmo parece mais empenhado em demonstrar a sua inocuidade do que em refutar que a exerce efectivamente, não mais do que reconhecendo serem esses os “negócios” que o trazem frequentemente a Macau.

27.º Ou seja, pretendendo ser protegido do que considera serem os seus grandes interesses, o exercício de uma actividade geralmente ligada a actividades delituosas, o que é do conhecimento geral e em particular das polícias, e, além do mais, uma actividade não autorizada, cujo exercício não é controlado nem tributado, sendo, pelo contrário, reprimido pelas autoridades,

28.º O que, em última análise, no mínimo, jamais poderá merecer a tutela jurisdicional a título de interesse legalmente protegido.

29.º Donde se há-de reconhecer não poder deixar de se tomar as adequadas medidas (*in casu* a da recusa de entrada em Macau) em relação a um não-residente, turista (uma vez que se lhe não conhece qualquer outra qualidade) sobre quem existe a notícia de condenações por crimes relacionados com o tráfico e posse de estupefacientes.

30.º Designadamente por se temer a continuação dessas actividades criminosas, em especial a do tráfico de droga, dentro da RAEM.

Termos em que a entidade recorrida defendeu que, por inexistir qualquer vício que devesse conduzir à anulação do despacho recorrido, deveria manter-se integralmente a decisão impugnada, negando-se provimento ao presente recurso.

Notificadas posteriormente nos termos e para os efeitos dos art.ºs 63.º e 68.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), apenas a entidade recorrida produziu alegações, nas quais reproduziu inteiramente a matéria constante da contestação e ofereceu o merecimento dos autos a sustentar o seu acto recorrido (cfr. fls. 58 dos autos).

Oportunamente, o Digno Magistrado do Ministério Público junto desta Instância emitiu o seu douto parecer final, pronunciando-se pela procedência do recurso, nos seguintes termos (cfr. fls. 60 a 63 dos autos, e *sic*):

<<Vem (A) impugnar o despacho de 14/5/2001 do Secretário para a Segurança, que negou provimento ao recurso hierárquico interposto do despacho do Comandante da P.S.P. de 26/2/2001 que lhe aplicara a medida de interdição de entrada na RAEM pelo período de 5 anos, mantendo tal decisão, se bem que com diferente fundamentação, assacando-lhe, em síntese, vícios de:

- violação de lei, por erro nos pressupostos de facto, ofensa do disposto na al b) do n.º 2 do art.º 14.º do Dec Lei 55/95/M, ofensa do princípio da proporcionalidade (art.º 5.º do CPA) e ofensa do princípio da participação e

- forma, por omissão do procedimento administrativo e de audiência do interessado antes de tomada a decisão.

Entendemos ser de conhecer dos vícios invocados precisamente pela ordem inversa da atrás indicada, dada a repercussão na decisão sancionadora da violação das regras procedimentais, por dizerem respeito a preterição de formalidades que se consideram consubstanciadoras de nulidade insuprível, pelo que é o assacado vício de falta de audiência aquele cuja procedência determina o mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos (al a) do n° 3 do art° 74° do C.P.A.C.), já que tal determinará a renovação do procedimento com prática da formalidade omitida para, de seguida, se proceder à reapreciação do mérito

*

A audiência dos interessados, prevista no art° 93° do C.P.A. para os procedimentos administrativos em geral , constitui, juntamente com o princípio da participação enunciado no art° 10° daquele preceito legal, a concretização do modelo de Administração aberta, que impõe a participação dos particulares, bem como das associações representativas na formação das decisões que lhes digam respeito.

Desta forma, antes de ser tomada a decisão final do procedimento, os particulares devem ter acesso, através de notificação própria, a todos os elementos necessários para que fiquem a conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, devendo ser informados, nomeadamente sobre o sentido provável desta (cfr art°s 93° e 94° do CPA).

No caso presente, a própria entidade recorrida reconhece não ter existido a audiência prévia do recorrente antes de ser tomada a decisão sancionatória, resguardando-se, porém, no facto de a mesma não ter sido requerida pelo

interessado e não se reconhecer qualquer obrigatoriedade no sentido da promoção oficiosa do direito de audiência em matéria de medidas administrativas aplicadas a estrangeiros.

Claro está que a exigência em apreço não pode ser erigida como regra absoluta e universal em todas as situações em que a Administração tem o dever de tomar uma decisão, inexistindo ou sendo a mesma dispensável, nos casos expressamente consignados nos artºs 96º e 97º do diploma em análise.

Existem, contudo, situações em que o princípio da audiência dos interessados assume dimensão qualificada, já que está em causa o direito de defesa, sendo o que acontece nos processos de natureza disciplinar ou sancionatória, que têm como consequência a restrição ou eliminação dos direitos dos administrados ou a aplicação de sanções, como é o caso, em que a falta de audiência constitui nulidade insuprível (cfr, neste sentido, entre outros, Acs do anterior T.S.J., de 10/11/99 e 16/11/99, in “*Jurisprudência...*”- 1998 – II Tomo, págs 253 e 282).

Desta forma, **nos processos sancionadores, o princípio da audiência deverá ser cumprido officiosamente pela Administração, mesmo que o procedimento administrativo o não consagre especificamente ou mesmo que o administrado não requeira o seu cumprimento**, não se entendendo como, apenas baseado em questões de maior ou menor praticabilidade ou celeridade no procedimento administrativo, se possa defender para os não residentes a aplicação apenas “*parcial*” de tal procedimento, afastando da esfera dos mesmos normas que contendem directamente com garantias de direito de defesa e audiência

Como já se salientou, no caso vertente, a própria entidade recorrida reconhece não ter o interessado sido ouvido antes da decisão, não se vendo, sequer, que alguma diligência tenha sido empreendida nesse sentido.

E, nem se diga que, ao intervir pessoalmente no recurso hierárquico que interpôs, viu salvaguardado o seu direito de audiência: é que esse recurso não permite suprir tal omissão, já que enquanto o mesmo visa o “*reexame do julgamento efectuado*”, o direito de audiência situa-se a montante, destinando-se a garantir que ninguém será sancionado sem, previamente à aplicação da sanção, ter sido confrontado com a imputação inequívoca dos factos e da incriminação.

Foi, pois, “*in casu*”, postergado, de forma absoluta, o direito de defesa do recorrente de contraditar a posição da Administração, razão por que, por ocorrência de vício de forma de norma procedimental,

somos a pugnar pelo provimento do presente recurso.>>.

Corridos os vistos legais pelos Mm.ºs Juízes-Adjuntos, cumpre decidir do recurso contencioso *sub judice*.

2. Para o efeito, é de considerar, por pertinentes à solução da causa, os seguintes elementos decorrentes do exame dos autos e do processo administrativo instrutor apensado:

(A) (ora recorrente) é cidadão de Hong Kong (cfr. fls. 17v do processo instrutor).

E aí chegou ele a ser condenado:

- em 13 de Outubro de 1980, por prática do furto, na “caução de boa conduta” no montante de duzentos dólares de Hong Kong pelo período de seis meses;
- no Primeiro de Outubro de 1981 por posse e tráfico de estupefaciente, tendo sido conduzido, pois, ao Centro de Tratamento de Toxicodependência;
- em 26 de Outubro de 1983 por posse de estupefaciente, tendo sido conduzido, por isso, ao Centro de Tratamento de Toxicodependência;
- em 14 de Outubro de 1986, por posse de estupefaciente e posse de equipamentos próprios para consumo de estupefaciente, na medida global de “caução de boa conduta” pelo período de doze meses;
- em 15 de Março de 1988, por posse e tráfico de estupefaciente, na pena de sete anos de prisão efectiva;
- em 21 de Março de 1988, por posse de estupefaciente e por resistir à detenção, na pena de trezentos dólares de Hong Kong de multa para cada um desses dois delitos. (Cfr. o teor da informação prestada em inglês pelas autoridades policiais competentes de Hong Kong a pedido das autoridades competentes de Macau, constante de fls. 13, e traduzida em português a fls. 11, ambas do processo instrutor).

Contra o mesmo recorrente foi proferido em 26 de Fevereiro de 2001 pelo Senhor Comandante do CPSP o seguinte despacho, sem que aquele

tenha sido ouvido antes acerca do assunto (cfr. mormente o teor de fls. 19 do processo instrutor, e *sic*):

<<DESPACHO

ASSUNTO: Info./Proposta nº 3/2001, Pº 222.01, de 31 de Janeiro.

Através do contributo das autoridades policiais da vizinha RAE de Hong Kong, existe a informação de que há fortes indícios que o cidadão de Hong Kong, (A), titular do HKIC nº D 6xxxx (8), pertence a uma associação secreta.

Assim, e da concreta avaliação da história individual, donde constam condenações pelas autoridades judiciais da RAEHK, onde sobressai uma por posse e tráfico de estupefacientes, em ordem a prover à segurança e ordem públicas da Região, entende-se que face aos riscos que nele se potenciam para aqueles bens jurídicos, seja interdito de entrar em Macau, nos termos das disposições conjugadas da alínea b), do nº 2, do artº 14º do DL nº 55/95/M, de 31 de Outubro, e da alínea b), do nº 1 do art. 33º, da Lei nº 6/97/M, de 30 de Julho, pelo período de 5 (cinco) anos.

Notifique-se o cidadão (A), que deste meu despacho cabe recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Segurança da RAEM, a ser interposto no prazo de 30 dias a contar da data de notificação, e que, caso desrespeite a medida imposta, comete o crime de desobediência, previsto e punido pelo art. 312º do Código Penal de Macau.

CPSP, aos 26 de Fevereiro de 2001.

O Comandante,

[...]>>

Inconformado, o recorrente interpôs recurso hierárquico desse despacho, o qual veio a ser decidido pelo Senhor Secretário para a Segurança da RAEM (ora entidade recorrida) através do Despacho de 14 de Maio de 2001 exarado nos seguintes termos (cfr. o teor de fls. 3 a 5 dos autos, e *sic*):

<<DESPACHO

Assunto: Recurso hierárquico necessário do despacho do Comandante do CPSP, de 26/02/2001, que aplicou a medida de interdição de entrada na RAEM ao cidadão (A).

Por considerar que a decisão impugnada não enferma de qualquer vício nos seus aspectos substanciais, afigurando-se correcta e adequada dos pontos de vista da legalidade, da proporcionalidade e da conveniência, decido mantê-la integralmente.

Atendendo, todavia, a que o mesmo acto formalmente não se encontrará totalmente isento de reparos, nos termos consentidos pelas disposições conjugadas dos artºs 126º., 130º. e 131º. do DL nº. 57/99/M, de 11 de Outubro, decido substituí-lo pelo que segue:

* * *

Atento o teor da Proposta nº. 3/01-Pº.-222.01 do CPSP (junta aos autos de p.a.) e seus documentos de suporte, constata-se que o cidadão (A), titular do HKIC nº. D6xxxxx(8), entre 1980 e 1988, sofreu diversas condenações, na RAE de Hong

Kong, pela prática de crimes, entre as quais avulta a condenação na pena 7 anos de prisão efectiva, pelos crimes de posse e tráfico de estupefacientes.

Não lhe é conhecida qualquer actividade profissional, sendo de presumir a sua condição de desempregado, e admite dedicar-se à angariação de jogadores para um casino local (vulgo bate-fichas), que é uma prática não autorizada e geralmente associada a actividades delituosas.

Porquanto, pese embora o tempo já decorrido desde a última condenação, é legítimo temer-se pela continuação, ou ressurgimento, da sua tendência para delinquir.

Assim, face aos riscos que nele se potenciam para a segurança da população e bens da RAEM, que me cumpre proteger e preservar, decido, ao abrigo do artº 14º., nº. 2, b), do DL nº. 55/95/M, de 31 de Outubro, proibir a entrada, do cidadão em causa, nesta Região Administrativa Especial, pelo período de 5 (cinco) anos.

Notifique.

Gabinete do Secretário para a Segurança de Região Administração Especial de Macau, aos 14 de Maio de 2001

O Secretário para a Segurança

[assinatura]>>

Inconformado outra vez, veio o recorrente impugnar contenciosamente para este TSI este último despacho, pedindo a anulação do mesmo.

3. Juridicamente falando, o objecto do presente recurso contencioso é constituído por seguintes questões postas pelo recorrente nas conclusões da sua petição (já que não apresentou ele alegações facultativas), e por nós ordenadas segundo a regra do art.º 74.º, n.ºs 2 e 3, al. b), do CPAC:

- violação de lei por preterição do princípio da participação do art.º 10.º do CPA e do princípio da audiência do interessado do art.º 93.º do mesmo CPA;
- violação de lei por erro nos pressupostos de facto;
- violação de lei por erro nos pressupostos de direito e por inobservância do princípio da proporcionalidade previsto no art.º 5.º do CPA.

Sendo de frisar que ao conhecermos delas, não temos o dever de aquilatar da rectidão ou não de cada um dos fundamentos ou pontos de vista alegados pelo recorrente para sustentar a procedência da sua pretensão, posto que o que importa é decidir das questões acima identificadas como objecto do recurso – neste sentido, cfr., por todos, os arestos deste TSI, de 16/5/2002 no Processo n.º 116/2000, e de 23/5/2002 no Processo n.º 172/2001.

Assim, **abordando em concreto:**

Da alegada violação de lei por preterição do princípio da participação do art.º 10.º do CPA e do princípio da audiência do interessado do art.º 93.º do mesmo CPA:

O recorrente defende que:

- o acto administrativo ora em causa é anulável “por total e completa omissão do procedimento administrativo necessário prévio à formação da vontade do autor do acto. Com efeito, ao sancionar e só depois notificar o particular, a entidade recorrida autora do acto administrativo impugnado violou o princípio da participação do particular, consagrado no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor”;
- “De igual forma, omitiu, denegando, ao interessado no procedimento administrativo ora recorrente, o direito à audiência de interessado previsto no artigo 93.º do Código de Procedimento Administrativo em vigor”.

Pois bem, com pertinência, é de transcrever desde já a norma do art.º 14.º, n.º 2, al. b), do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro, à luz da qual foi tomada a decisão de interdição de entrada do recorrente em Macau no despacho ora recorrido:

<<Artigo 14.º

(Recusa de entrada)

1. (...)
2. Pode também ser proibida a entrada no Território às pessoas não admissíveis inscritas na lista elaborada pela PSP, com o contributo das polícias e tribunais, em virtude de:
 - a) (...)
 - b) Condenação em pena privativa de liberdade de duração não inferior a

1 ano;

c) (...)>>

Ora, para nós, este preceito legal consagra uma autêntica medida de polícia, já que visa intervir no exercício de actividades individuais susceptíveis de fazerem perigar interesses gerais que se prendem mais concretamente com a manutenção da ordem pública e segurança de Macau, que podem ser postos em perigo com a entrada e permanência de não residentes.

Daí que para a aplicação e antes da aplicação dessa medida, não há lugar à audiência prévia do particular visado, sob pena de se frustrar os fins que presidem à adopção dessa medida e a utilidade da mesma (cfr. o art.º 96.º, al. b), do CPA, segundo o qual não há lugar a audiência do interessado quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão), restando, pois, ao interessado visado recorrer, se assim entender, aos meios legais impugnatórios – quer administrativos quer contenciosos – possíveis para se reagir contra tal medida (“tratamento” esse que aliás não é inovador no Direito, porquanto, por exemplo, e mesmo no processo civil, um procedimento cautelar pode ser decretado sem audiência prévia do visado e a despeito do direito a contraditório que em princípio assiste a este, quando essa audiência puser em risco sério o fim ou eficácia da providência – cfr. o art.º 330.º, n.º 1, do Código de Processo Civil actualmente vigente –, cabendo, neste caso, ao visado requerido e necessariamente já após notificado do decretamento da providência, recorrer em termos gerais do

despacho que lha decretou ou deduzir oposição à mesma – nos termos alternativamente permitidos pelo n.º 1 do art.º 333.º do mesmo Código – em vista do seu “contraditório subsequente”).

Assim sendo, e sem outra análise ou considerações por desnecessárias, improcede o recurso nesta parte, pese embora a nossa concordância com a tese em geral doutamente sustentada pelo Digno Magistrado do Ministério Público no seu parecer final, e aliás já por nós seguida no recente aresto de 27/2/2003 no Processo (de recurso contencioso) n.º 78/2001 deste TSI, no sentido de que: a audiência dos interessados, prevista no art.º 93.º do CPA para os procedimentos administrativos em geral, constitui, juntamente com o princípio da participação enunciado no art.º 10.º do mesmo diploma, a concretização do modelo de Administração aberta, que impõe a participação nomeadamente dos particulares na formação das decisões que lhes digam respeito, pelo que antes de ser tomada a decisão final do procedimento, os particulares devem ter acesso, através de notificação própria, a todos os elementos necessários para que fiquem a conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, devendo ser informados, nomeadamente sobre o sentido provável desta (cfr. os art.ºs 93.º, 94.º e 95.º do CPA), procedimento esse que é especialmente relevante em situações em que tal princípio da audiência dos interessados assume dimensão qualificada, mormente em processos de natureza sancionatória que têm como consequência a restrição ou eliminação dos direitos dos administrados.

Da alegada violação de lei por erro nos pressupostos de facto:

O recorrente diz por outro lado que “O acto administrativo de que se recorre errou nos pressupostos de facto na medida em que afirma, conclusivamente, que o exercício, pelo recorrente, da actividade de angariação de jogadores para um casino local (vulgo bate-fichas), se trataria de prática não autorizada e geralmente associada a actividades delituosas, sem fazer a prova quer da inter-relação directa e necessária entre a actividade de angariação de clientes e o crime, quer os delitos concretamente cometidos pelo recorrente”.

Entretanto, para nós, este vício não pode proceder, porque em face dos elementos decorrentes do processo instrutor, e aliás já acima indicados na parte “2” do presente aresto, fica líquido que o recorrente chegou a ser condenado em Hong Kong por diversas vezes, numa das quais tendo sido punido com pena de sete anos de prisão por posse e tráfico de estupefaciente, condenação essa que *por si só* já basta para dar por verificado o pressuposto de facto exigido na alínea b) do n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95/M, para poder ser proibida a entrada dele em Macau, pelo que não se torna mister indagar da justeza ou não das afirmações em causa então feitas pela entidade recorrida no despacho ora impugnado acerca da actividade de “bate-fichas”, as quais se nos afiguram até irrelevantes para efeitos de aplicação da medida de interdição de entrada.

Da alegada violação de lei por erro nos pressupostos de direito e por inobservância do princípio da proporcionalidade previsto no art.º 5.º do CPA:

Sob esta questão, o recorrente expõe que “O acto recorrido que ora se impugna, elege o disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei N.º 55/95/M, de 31 de Outubro, que, numa interpretação literal, permite, com o contributo das polícias e tribunais (de outros países ou regiões) a aplicação da medida de polícia de natureza sancionatória de proibição de entrada na RAEM às pessoas condenadas em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano.” “Porém, tal normativo não pode ser interpretado nem aplicado isoladamente, fazendo tábua rasa de outras normas e princípios que compõem o ordenamento jurídico local no seu todo unitário, nomeadamente, ao disposto no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo de Macau em vigor”.

Pois bem, cumpre-nos notar de antemão que para efeitos de aplicação da al. *b*) do n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95/M, é líquido que como a letra da parte final do proémio do n.º 2 deste art.º 14.º não distingue nada quanto à expressão “polícias e tribunais”, o intérprete-aplicador da mesma também não deve distinguir entre as autoridades policiais e judiciais de Macau e as do Exterior de Macau.

Voltando ao cerne da questão, como já concluímos acima que *in casu* já se verificou o pressuposto de facto exigido na alínea *b*) do n.º 2 do art.º 14.º referido, é-nos evidente também que a entidade recorrida aplicou bem a mesma norma ao impor a interdição de entrada em Macau ao recorrente, sem ter cometido nenhum erro nos pressupostos de direito.

Por outra banda, quanto à assacada violação pela entidade recorrida do princípio da proporcionalidade do n.º 2 do art.º 5.º do CPA, por

alegadamente a proibição de entrada do recorrente em Macau por cinco anos “é claramente excessiva à face dos factos que lhe são imputados (condenação judicial em pena de prisão não inferior a 1 ano, ocorrida em 1987, há portanto, mais de 10 anos atrás)”, donde “se conclui, necessariamente, que o sacrifício imposto ao interessado é manifestamente desproporcionado ao benefício que se pretendia atingir com a prática do acto recorrido”, o que temos de dizer é:

- como esta questão se prende precisamente com a medida da duração do tempo de interdição de entrada em Macau, ela está dentro da margem de discricionariedade da entidade recorrida como órgão administrativo competente para a aplicação da medida de polícia em causa, pelo que a medida feita por ela é em princípio insindicável jurisdicionalmente devido ao basilar princípio da separação de poderes, salvo casos de erro manifesto ou injustiça notória, hipóteses estas que para nós não ocorrem no caso concreto do recorrente perante os elementos fácticos acima fixados na parte “2” do presente texto decisório.

Nestes termos, improcede também o recurso nesta parte.

Com o expendido, há que negar provimento ao recurso *sub judice* no seu todo, por o acto recorrido não padecer efectivamente de nenhuma das ilegalidades assacadas pelo recorrente, nem de quaisquer outras de que nos cumpra conhecer officiosamente.

4. Em harmonia com todo o acima exposto, **acordam negar provimento ao recurso contencioso.**

Custas pelo recorrente, com cinco UC de taxa de justiça, fixada nos termos do art.º 89.º, n.º 1, do Regime das Custas nos Tribunais.

Macau, 24 de Abril de 2003.

Chan Kuong Seng (relator)

João Augusto Gil de Oliveira

Lai Kin Hong

Procuradora-Adjunta do M.º P.º. presente – Song Man Lei