

Processo n.º 22/2017.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrente: A.

Recorrido: Secretário para a Segurança.

Assunto: Fundamentação do acto administrativo. Autorização de residência temporária. Poderes discricionários. Violação do princípio da proporcionalidade. Erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.

Data da Sessão: 12 de Julho de 2017.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Song Man Lei e Sam Hou Fai.

SUMÁRIO:

I – O acto administrativo não enferma do vício de falta ou de insuficiente fundamentação quando, embora esta não seja abundante, permite que o destinatário conheça as razões do indeferimento da sua pretensão.

II – Não cabe ao Tribunal dizer se renovaria ou não a autorização de residência temporária do interessado, se lhe competisse decidir. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, por violação do princípio da proporcionalidade ou outro.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

I – Relatório

A interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 6 de Julho de 2015, do **Secretário para a Segurança**, que indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária do recorrente em Macau.

O **Tribunal de Segunda Instância** (TSI), por acórdão de 7 de Dezembro de 2016, negou provimento ao recurso contencioso.

Inconformado, interpõe A recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI), suscitando as seguintes questões:

- O acto recorrido sofre de insuficiente fundamentação porque apenas refere a existência de antecedentes criminais e o receio de continuação de actividade criminosa sem fazer qualquer ponderação expressa das circunstâncias do caso;

- É pouco crível que a máquina administrativa da RAEM não estivesse dotada dos

mecanismos para detectar a condenação do recorrente em Abril de 2013, quando renovou a autorização de residência em Julho de 2013;

- O acórdão recorrido labora em erro quando não reconhece ter havido violação dos princípios da proporcionalidade, da adequação e da necessidade pelo acto recorrido.

O **Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público** emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

II – Os factos

i) O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

- O recorrente é residente permanente de Hong Kong, casado com B, residente permanente de Macau;

- Do casamento nasceram dois filhos, em 14 de Março de 2010 e 3 de Outubro de 2014;

- Por despacho do Senhor Secretário para a Segurança de 24 de Maio de 2010, foi concedida a autorização de residência temporária ao recorrente, com fundamento da reunião familiar com o seu cônjuge em Macau;

- A autorização de residência temporária foi sucessivamente renovada em 28AGO2011 e 19JUL2013;

- A última renovação da autorização é válida até 23MAIO2015;

- Por sentença, já transitada em julgado, proferida em 11ABR2013 pelo Juízo Criminal do TJB, o recorrente foi condenado, pela prática, em concurso efectivo, de três crimes de emprego ilegal, previstos e puníveis pelo artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2004, na pena única de prisão de cinco meses, suspensa na sua execução por um ano;

- Em 21ABR2015, o recorrente formulou o pedido para a renovação da residência temporária;

- Uma informação datada de 23ABR2015 sobre a condenação penal foi junta ao procedimento de renovação de autorização de residência temporária – *vide* as fls. 100 do processo administrativo;

- Por despacho, precedido da audição prévia do recorrente e baseado na informação elaborada pela PSP, proferido em 06JUL2015 pelo Senhor Secretário, foi-lhe indeferido o pedido de renovação de autorização de residência temporária – *vide* as fls. 61 do processo administrativo;

- O despacho tem o seguinte teor:

Despacho

Assunto: pedido de renovação da autorização de residência

Interessado: A

Referência: informação suplementar n.º XXXXXXX/XXXXXXXX/2015P da CPSP

Os factos descritos no 2º ponto do parecer constante da informação referida mostram que o requerente não é uma pessoa que cumpre a lei, falta confiança na sua observância à lei, tendo em consideração a segurança e a ordem públicas, nos termos do art.º 22.º n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 e art.º 9.º n.º 2 alínea 1 da Lei n.º 4/2003, é indeferido o pedido de renovação da autorização de residência.

ii) Estão, ainda documentalmente provados os seguintes factos:

- Em 4 de Junho de 2015 foi elaborada a seguinte informação:

Assunto: pedido de renovação da autorização de residência

Informação suplementar n.º XXXXXXX/XXXXXXXX/2015P

Data: 04/06/2015

1. Em 21 de Abril de 2015, A pediu a renovação da autorização de residência, formulámos a informação n.º XXXXXXX/XXXXXXXX/2015P; o nosso Serviço propôs indeferir o pedido referido.

2. Em 19 de Maio de 2015, verificou-se que o interessado não cumpriu a lei de Macau, portanto, nos termos dos art.ºs 93.º e 94.º do Código de Procedimento Administrativo, por meio de “audiência escrita”, notificou-se oficialmente o interessado do nosso parecer; dentro de 10 dias da recepção da notificação, ele pronunciou-se por escrita

sobre a proposta, vide a notificação n.º XXXXXXX/XXXXXXXX/2015P. (anexo 5)

3. Em 28 de Maio de 2015, o nosso Serviço recebeu a cópia do BIRM do cônjuge do interessado e a declaração de manutenção da relação conjugal assinada pelo seu cônjuge e duas testemunhas. Além disso, o interessado pediu entregar as outras informações e documentos até 3 de Junho de 2015. (anexo 6-7)

4. Em 3 de Junho de 2015, o interessado entregou declaração (anexo 8): “percebo a preocupação das autoridades administrativas na apreciação do pedido de renovação da autorização de residência, já me emendo realmente, espero que seja deferido o pedido considerando a situação. Desde o cometimento dos crimes, estou muito arrependido pela culpa daquele ano, que realmente resultou da insuficiência de experiência profissional minha própria e dos companheiros comerciais, chegou a Macau por curto tempo, conhecia raramente a lei de Macau e o ambiente de trabalho, assim, acreditei-me na proposta duns amigos. Por conseguinte, já cessei os negócios e tornei-me prudente. Arranjei em Macau emprego legal e estável, esperando conduzir uma vida estável familiar. Hoje, tenho trabalho estável, estou empregado por uma sociedade local, desempenhando o papel de supervisor auxiliar da loja, dentro do curto tempo vou ser promovido como supervisor por motivo da minha atitude séria e prudente. Além disso, ultimamente nasceu a minha filha, agora já tenho um filho e uma filha com o cônjuge, o filho tem 5 anos, o cônjuge tem trabalho, espera o mais que os filhos cresçam saudável e felizmente. O meu sogro está reformado, às vezes vem tomar cuidado dos filhos, tenho encargos, mas assumo realmente as responsabilidades familiares para conduzir uma vida em Macau. Se não puder viver em Macau, vai causar impacto imaginável para os familiares, o cônjuge com certeza não conseguirá trabalhar e cuidar dos filhos ao mesmo tempo, assim, a mulher e os filhos vão perder suporte de repente. Se for indeferido o pedido de renovação, a mulher e os filhos não podem viver sem mim e deixa de ser fácil para toda a família sair de Macau. Além das questões de vida, educação e habitação, é impossível que a família inicie uma nova vida no exterior. Sei que tive culpa no passado, já estou arrependido, agora a vida e a família estão num bom caminho e os filhos necessitam o pai e a mãe para os acompanhar, cuidar e

ensinar. Espero que seja deferido o pedido de renovação considerando os factores.....” (vide a declaração), também juntou os seguintes documentos:

- Declaração da sociedade em que o interessado trabalha (anexo 9): “.....A Sociedade conheceu que não foi deferido o pedido de renovação da autorização de residência do empregado A, vem enviar carta para pedir favor. Durante o tempo de cooperação com A, a Sociedade constata que ele é prudente e adopta uma atitude séria no trabalho, vai promovê-lo como supervisor da loja. Sabendo que teve culpa no passado, a Sociedade tem confiança nele e mantém a sua promoção. A é responsável no trabalho, obtém suporte dos colegas, tem boa coesão na administração, se a Sociedade perder talento como ele, vai sofrer influências em actividades, pede-se que seja considerada a sua situação familiar, lhe dada uma oportunidades de emenda e deferido o seu pedido de renovação da autorização de residência.....” (vide a declaração)

- Cópia do BIRM dos filhos do interessado, da qual consta que o filho chama-se C, nasceu em Macau em 14 de Março de 2010 (agora tem 5 anos) e a filha chama-se D, nasceu em Macau em 3 de Outubro de 2014 (agora tem 8 meses) (anexo 10)

5. Em 4 de Junho de 2015, o nosso Serviço recebeu o Certificado de Registo Criminal do interessado. (anexo 11)

6. De acordo com o registo de migração, nos últimos 2 anos (Maio de 2013 a Abril de 2014 e Maio de 2014 a Abril de 2015), o filho C residiu em Macau por 365 dias por ano e a filha residiu em Macau desde o nascimento.

7. Ponderando a situação do interessado, nomeadamente a natureza dos seus crimes praticados e a condenação; tendo em conta que o interessado está arrependido, tem o cônjuge e 2 filhos menores (são residentes permanentes de Macau e residem em Macau) a seu cargo; o interessado reside em Macau desde a autorização de fixação de residência, tem emprego estável, está em causa a renovação da última vez.

8. À apreciação superior.

Formulada por

Ass. vide o original

E XXXXXX

Chefe do Commissariado de Estrangeiros

Ass. vide o original

Comissário F

- Em 24 de Junho de 2015 foi emitido o seguinte parecer:

1. Foi autorizada em 24 de Maio de 2010 a fixação de residência do interessado A com fundamento em reagrupamento conjugal.

2. O interessado pretende renovar a sua autorização de residência. Conforme o acórdão do TJB, o interessado foi condenado em Abril de 2011, como 2º arguido, pela prática em autoria material e da forma consumada de 3 crimes de emprego, p. e p. pelo art.º 16.º n.º 1 da Lei n.º 6/2004 de 2 de Agosto, em pena de prisão de 3 meses para cada crime, em cúmulo jurídico, foi condenado em pena de prisão de 5 meses, cuja execução foi suspensa por 1 ano. Verifica-se o seu incumprimento da lei de Macau, pelo que deve ser indeferido o pedido de renovação.

3. Após a audiência escrita, o interessado apresentou a declaração ao nosso Serviço. (anexo 8)

4. Ponderando os 4º, 6º e 7º pontos da presente informação, vem submeter ao Superior para decidir se se indefere excepcionalmente o pedido de renovação.

5. À apreciação do Comandante.

24 de Junho de 2015

Chefe Substituto do Serviço de Migração

Subintendente G

III – O Direito

1. Questões a apreciar

Há que apreciar as questões suscitadas pelo recorrente.

2. Falta ou insuficiente fundamentação do acto administrativo recorrido

O acto recorrido indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária do recorrente em Macau, com fundamento na circunstância de o recorrente ter praticado três crimes de emprego ilegal, em Junho e Julho de 2011, pelo qual foi condenado por sentença de Abril de 2013, transitada em julgado, tendo o acto ponderado que o requerente não é uma pessoa que cumpre a lei, falta confiança na sua observância à lei, e concluiu pelo indeferimento do pedido de renovação tendo em consideração a segurança e a

ordem públicas.

Como é sabido, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções [alínea a) do n.º 1 do artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo].

Por outro lado, a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto (n.ºs 1 e 2 artigo 115.º do Código do Procedimento Administrativo).

No caso dos autos, as informações e pareceres presentes à autoridade competente para decidir, expunham a situação de se ter constatado que o recorrente fora condenado pela prática de três crimes de emprego ilegal, sendo mero residente não permanente. Mas também que ele, reconhecendo o erro praticado, chamava a atenção para o seu enquadramento familiar, casado com uma residente permanente de Macau (afinal a razão por que lhe foi concedida a residência em Macau) e ter dois filhos menores, sendo que a

família depende do recorrente em termos económicos. E assim, as informações e pareceres dos Serviços deixaram para a mencionada autoridade administrativa a decisão de sopesar os interesses em presença.

A decisão do acto administrativo revela que o seu autor relevou sobretudo a lesão do interesse público ofendido, sobre o interesse privado do recorrente, e fez um juízo de prognose acerca da conduta futura do recorrente, concluindo que falta confiança de que este cumpra a lei e indeferiu o pedido tendo em atenção a segurança e ordem públicas. Recorde-se que o recorrente só estava autorizado a residir em Macau desde 24 de Maio de 2010 e logo passado um ano praticou os crimes dos autos.

Embora não se possa dizer que a fundamentação do acto seja abundante, afigura-se que ela permite que o destinatário conheça as razões do indeferimento da sua pretensão.

E, por isso, se entende que o acórdão recorrido não merece censura ao ter considerado suficiente a fundamentação do acto recorrido.

3. Proibição da prática de um comportamento contraditório com uma conduta anterior da Administração.

Alega o recorrente que é pouco crível que a máquina administrativa da RAEM não

estivesse dotada dos mecanismos para detectar a condenação do recorrente em Abril de 2013, quando renovou a autorização de residência em Julho de 2013, sendo que a prática dos crimes não foram de molde a fundamentar o indeferimento de residência nesta data.

Mas o recorrente parece desconhecer que uma decisão administrativa, como a que está em causa, é o culminar de uma sequência de actos procedimentais, mais ou menos extensa, actos esses que começam a ser preparados meses antes da decisão final.

A sentença foi proferida em Abril de 2013, mas para que ela se tornasse firme foi necessário que corresse um prazo de impugnação. Só depois a sentença transitou em julgado. Entretanto, têm lugar os actos conducentes a levar ao registo criminal a informação sobre a condenação.

Ora, é perfeitamente possível que quando foi deferido o deferimento da renovação de residência do recorrente, em Julho de 2013, não fosse conhecida da autoridade administrativa a condenação judicial. Aliás, não há qualquer prova nos autos de que tal conhecimento tivesse ocorrido.

Assim, não se pode imputar ao acto recorrido a prática de um comportamento contraditório com uma conduta anterior da Administração.

4. Princípios da proporcionalidade, da adequação e da necessidade

Este Tribunal tem-se pronunciado várias vezes sobre a utilização de poderes discricionários pela Administração e os poderes do tribunais na sindicabilidade de tais poderes, designadamente na questão se saber se foram violados os princípios da proporcionalidade e da justiça, enquanto limites internos do poder discricionário ou se houve erro notório ou uso desrazoável do poder discricionário.

No acórdão de 28 de Janeiro de 2015, no Processo n.º 123/2014, em que estava em causa o indeferimento de renovação da autorização de residência temporária em Macau em virtude de a recorrente ter antecedentes criminais, este TUI teve oportunidade de recordar que «temos decidido (por exemplo, no acórdão de 15 de Outubro de 2014, no Processo n.º 103/2014), que os n.ºs 1 e 2, alínea 1) do artigo 9.º da Lei n.º 4/2003, quando referem que para efeitos de concessão de autorização de residência na RAEM, deve atender-se, nomeadamente, aos “Antecedentes criminais, comprovado incumprimento das leis da RAEM ou qualquer das circunstâncias referidas no artigo 4.º da presente lei”, confere verdadeiros poderes discricionários à Administração.

Temos também entendido que só em casos flagrantes de mau uso do poder discricionário devem os tribunais anular actos administrativos praticados no exercício de tais poderes.

Como recentemente referimos do acórdão de 19 de Novembro de 2014, no Processo n.º 112/2014, relativo a fixação de período de interdição de entrada em Macau, “este Tribunal tem, repetidamente, afirmado – por exemplo, no acórdão de 9 de Maio de 2012, no Processo n.º 13/2012 - a intervenção dos tribunais na anulação de actos exercidos no exercício de poderes discricionários, com fundamento em violação de princípios como da proporcionalidade ou da justiça, só deve ter lugar naqueles casos flagrantes, evidentes, de violações intoleráveis destes princípios. Mais referimos, no mesmo Acórdão, que ao tribunal não compete dizer se o período de interdição de entrada fixado ao recorrente foi ou não proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam, se tal período foi o que o Tribunal teria aplicado se a lei lhe cometesse tal atribuição. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, por violação do princípio da proporcionalidade ou outro”.

Quer dizer, não cabe ao Tribunal decidir se renovaria ou não a autorização de residência temporária dos recorrentes, se lhe competisse decidir. Essa é uma avaliação que a lei pôs a cargo da Administração.

Ao Tribunal apenas cabe avaliar se houve um erro evidente, escandaloso, no exercício de poderes discricionários».

E no caso dos autos, não nos parece que tenha havido violação do princípio da proporcionalidade, erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.

Como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, “no caso, constata-se que, no confronto dos interesses do recorrente, de manutenção da autorização de residência, e do interesse público de salvaguarda dos valores inerentes à segurança e ordem pública, o despacho recorrido atribuiu supremacia ao interesse público, o que se compreende e é aceitável, face ao juízo de potencial perigo para a segurança e ordem pública da Região Administrativa Especial de Macau”.

Importa ponderar, por um lado, que os crimes praticados do ponto de vista da lei têm alguma gravidade, de tal sorte que são punidos com prisão até dois anos e, em caso de reincidência, com pena de 2 a 8 anos de prisão. Têm também sensibilidade social.

Por outro lado, ao contrário do que alega o recorrente, não tinham passado longos anos desde a prática dos crimes, praticados quatro anos antes da decisão administrativa, nem muito menos após a condenação judicial, ocorrida dois anos antes desta decisão.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça fixada em 4 UC.

Macau, 12 de Julho de 2017.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) – Song Man Lei – Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Mai Man Ieng