

Proc. nº 1023/2017

(Autos de Recurso Jurisdicional Administrativo)

Data: 23 de Novembro de 2017

Assunto:

- Suspensão da eficácia

SUMÁRIO:

- Não sendo o acto suspendendo um acto positivo ou um acto negativo que tem vertente positiva, não pode ser objecto de suspensão de eficácia.

O Relator,

Proc. nº 1023/2017

(Autos de Recurso Jurisdicional Contencioso Administrativo)

Data: **23 de Novembro de 2017**

Recorrente: **A (Requerente)**

Entidade Recorrida: **Comandante do Corpo de Polícia de Segurança
Pública (Entidade Requerida)**

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

I – Relatório

Por sentença de 26/09/2017, o Tribunal Administrativo da RAEM julgou improcedente o requerimento de suspensão da eficácia dos actos administrativos interposto pelo Requerente A.

Dessa decisão, vem o Requerente interpor o presente recurso jurisdicional, alegando, em sede de conclusão, o seguinte:

- a. Por despacho proferido em 19.01.2017 pelo Excelentíssimo Senhor Chefe de Serviço de Migração do CPSP da RAEM, foi revogada a autorização de permanência do ora Requerente na RAEM.*
- b. Em 10.07.2017, o ora Recorrente deduziu recurso hierárquico necessário do referido despacho para o Excelentíssimo Senhor Comandante do CPSP.*
- c. No Despacho Suspendendo, o Senhor Comandante do CPSP consignou que esta entidade "nada tem a dizer sobre o mérito" do mencionado recurso hierárquico, a pretexto de que o acto de revogação da autorização de*

permanência que nele se almejava impugnar já fora apreciado pelo órgão tutelar do CPSP, encontrando-se, segundo se afirmou no mesmo Despacho, "a decorrer recurso contencioso junto do Tribunal de Segunda Instância, sobre a medida de interdição de entrada aplicada ao recorrente com base no referido acto de revogação".

- d. Ao contrário do que entendeu o Tribunal a quo, é entendimento do Recorrente que, atento o teor do Despacho Suspendendo, o mesmo consubstanciou uma confirmação do acto de revogação da sua autorização de permanência, anteriormente decretada pelo Chefe do Serviço de Migração do CPSP.*
- e. Desde logo, a própria Comunicação n.º 3618/2017-Pº.229.01, que notificou ao Recorrente o Despacho Suspendendo, se referir a ele como constituindo "a decisão que recaiu sobre o recurso hierárquico apresentado em 10 de Julho de 2017, de revogação".*
- f. Assim, ao levar ao conhecimento do Recorrente o teor do Despacho Suspendendo, a própria Administração anunciou que ele constituía a decisão que incidira sobre o recurso hierárquico que por aquele fora interposto.*
- g. Por outro lado, ao referir que a revogação da autorização de permanência do Recorrente já fora apreciada e decidida pelo órgão tutelar do CPSP, o Despacho Suspendendo confirmou um juízo quanto à validade daquela revogação.*
- h. Como tal, é entendimento do Recorrente que o Despacho Recorrido consubstanciou efectivamente uma decisão da Administração sobre o seu recurso hierárquico necessário, em termos tais que confirmou a anterior*

decisão de revogação que constituía o objecto deste recurso.

- i. Contrariamente ao que se afirma na decisão recorrida, o despacho de 06.04.2017 do Senhor Secretário para a Segurança não dizia respeito ao acto de revogação de autorização de permanência;*
- j. Pelo contrário, como resulta do respectivo teor, tal despacho foi proferido em sede de recurso hierárquico necessário interposto pelo Recorrente de um acto de recusa da sua entrada no território da RAEM.*
- k. Embora tivesse subjacente a anterior revogação da autorização de permanência do Recorrente na RAEM (ex vi do disposto no art. 11º, nº 1, al. 3) da Lei nº 6/2004), o referido acto de recusa de entrada não se inseria na tramitação procedimental da aludida revogação, constituindo uma medida autónoma em relação a ela, e não um mero acto de execução.*
- l. Assim sendo, não é correcto que a revogação da autorização de permanência cuja eficácia se pretendeu suspender já tivesse sido objecto de decisão hierárquica proferida em 06.04.2017.*
- m. O recurso contencioso nº 475/2017, interposto pelo Recorrente em 26.05.2017, teve como objecto a decisão do recurso hierárquico necessário sobre a recusa de entrada - i.e., o já referido despacho de 06.04.2017 -, tendo a nulidade da revogação da autorização de permanência sido ali abordada apenas porque constituía fundamento subjacente da decisão recorrida.*
- n. Já quanto ao recurso contencioso nº 642/2017, o mesmo tem por objecto a medida de interdição de entrada na RAEM imposta ao Recorrente.*
- o. Nesse recurso o Recorrente suscitou também a questão da nulidade da revogação da sua autorização de permanência, mas tal não significou que*

o mesmo constituísse impugnação contenciosa daquela revogação.

- p. Com efeito, a interdição de entrada que o Recorrente ali impugnou contenciosamente não consubstanciou, também ela, um mero acto de execução da revogação de autorização de permanência;*
- q. Pelo contrário, a mesma constituiu uma medida adicional imposta ao Recorrente, que introduziu algo de novo na esfera jurídica do Recorrente.*
- r. Em qualquer caso, mesmo que se entendesse que a recusa e a interdição de entrada constituíam ambas meros actos execução da revogação da autorização de permanência do Recorrente, teria então que concluir-se que aquela recusa e interdição não seriam recorríveis contenciosamente (por mor do disposto no art. 30º, nº 1 do CPAC),*
- s. E nunca, salvo melhor opinião, que seria a revogação da autorização de permanência - tida nesta hipótese como o único acto administrativo efectivamente inovador - a quedar naquela situação de irrecurribilidade.*
- t. Nos termos do art.120º do CPAC, dispõe-se que há lugar à suspensão de eficácia dos actos administrativos quando os actos "tenham conteúdo positivo" ou "tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva".*
- u. Conforme é hoje pacífico na doutrina, os actos positivos são "actos que introduzem uma modificação na ordem jurídica, tal como existia no momento em que o acto foi praticado", enquanto actos negativos "aqueles que consistem na recusa de introduzir uma alteração na ordem jurídica".*
- v. Assim, o conteúdo positivo do Despacho Suspendendo será revelado por via de um exercício de sobreposição entre o status quo ante do ora Recorrente e o status quo que resulta da eficácia daquele despacho.*
- w. Antes da revogação da sua autorização de permanência, o Recorrente, ao*

apresentar-se perante as autoridades policiais da RAEM, poderia ver a sua entrada ser deferida ou indeferida, sendo que, se os seus documentos de viagem estivessem em ordem, aquela lhe seria, em princípio, deferida.

- x. Ao confirmar a revogação da autorização de permanência, o Despacho Suspendendo destrói essa expectativa, dado que esta revogação remove qualquer possibilidade de o Recorrente entrar na RAEM.*
- y. Trata-se de uma alteração evidente na esfera jurídica do Recorrente, que confirma o conteúdo positivo do Despacho Suspendendo, o que, por sua vez, revela que o mesmo é, contrariamente ao que decidiu o Tribunal a quo, passível de ser objecto da providência requerida.*
- z. Assim, impõe-se concluir que o Despacho Suspendendo tem efectivamente conteúdo positivo, sendo como tal, e ao contrário do que entendeu a decisão recorrida, susceptível de ser objecto da providência de eficácia prevista nos arts. 120º e seguintes do CPAC.*

*

O Ministério Público é de parecer pela improcedência do presente recurso, a saber:

“Nas alegações de fls.90 a 104 dos autos, o recorrente solicitou a revogação da douda «sentença recorrida também no tocante à condenação da Recorrente como litigante de má fé, e substituindo-a por outra que decrete a suspensão da eficácia do Despacho Suspendendo»

*

1. Quanto à suspensão da eficácia

Ora, no Requerimento Inicial (cfr. fls.2 a 20 dos autos), o recorrente pediu a suspensão da eficácia do despacho proferido pelo Comandante do CPSP e traduzido

em confirmar a decisão do chefe do Serviço de Migração da revogação da autorização de permanência dele na RAEM.

1.1- Compulsando o P.A. apenso ao Processo n.º475/2017 do douto TSI, colhemos que em 19/01/2017 o recorrente recebeu pessoalmente a notificação escrita do despacho proferido, nesse mesmo dia, pelo chefe do Serviço de Migração (docs. de fls.8 e 15 do dito P.A.).

Sobre o recorrente, o Exmo. Sr. Secretário para Segurança praticou dois actos administrativos - o despacho datado de 06/04/2017 negou provimento ao recurso hierárquico da decisão da recusa de entrada, e o acto de 19/05/2017 aplicou-lhe interdição de entrada (docs. de fls. 32 e 77 do dito P.A.).

No entanto, saliente-se que não se encontra, de todo em todo lado do referido P.A., o recurso hierárquico interposto do sobre dito despacho do chefe do Serviço de Migração, pelo qual foi revogada a autorização de permanência antes dada ao recorrente. De outra banda, o recorrente não apresentou documento comprovativo desse recurso, embora mencionando a dedução do mesmo (cfr. art.2º do Requerimento Inicial).

Seja como for, o P.A. retro aludido demonstra que o recorrente não submeteu a decisão da revogação da sua autorização de permanência ao Exmo. Sr. Secretário para Segurança, e este órgão não chegou a proceder à reapreciação nem à decisão, o seu despacho datado de 06/04/2017 recai no recurso hierárquico da decisão da recusa de entrada. O que implica que o §2 do despacho ora suspendendo não corresponde com a realidade.

1.2- Porém e ainda bem que o acto suspendendo seja errado, temos por concludente e correcto que o mesmo não tem virtualidade de estatuir definitivamente a situação jurídica do recorrente e, em boa verdade, não é susceptível de suspensão de

eficácia.

Repare-se que a alínea 2) do n.º 2 do Despacho do Secretário para a Segurança n.º 212/2015 subdelega no Comandante do CPSP as competências para a prática dos actos previstos no art.11º, n.º 1, da Lei n.º 6/2004, e o seu n.º 3 determina expressamente que dos actos praticados no uso das competências ora subdelegadas cabe recurso hierárquico necessário. Nos termos do n.º 1 do art.28º do CPAC, tais actos do Comandante do CPSP no uso das competências subdelegadas não possuem recorribilidade.

E à luz do disposto no n.º 2 do art.156º do CPA, extraímos que o Comandante do CPSP não dispõe da competência para decidir do recurso hierárquico do acto revogatório da autorização de permanência praticado em 19/01/2017 pelo chefe do Serviço de Migração. Daí o Comandante do CPSP não ficava nem fica sujeito ao dever de decisão em relação ao acto revogatório (art.11º, n.º 1, a contrario sensu, do CPA), portanto o despacho suspendendo por si proferido não é contenciosamente recorrível.

Ora, a alínea c) do n.º 2 do art.46º do CPAC manda a rejeição dos recursos contenciosos que tenham por objecto actos administrativos feridos da irrecorribilidade. Por seu turno, E as doutrinas e jurisprudências autorizadas asseveram unanimemente que a irrecorribilidade contenciosa de qualquer acto suspendendo dá lugar à ilegalidade do recurso para os efeitos contemplado na alínea c) do n.º 1 do art.121º do CPAC (José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, p.265; Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, pp.350 a 359).

1.3- *No actual ordenamento jurídico de Macau, forma-se doutrina e jurisprudência pacíficas a tese que propagam que em princípio geral, são cumulativos os requisitos previstos no n.º 1 do art.121º do CPAC, a não verificação de qualquer um*

deles torna desnecessária a apreciação dos restantes por o deferimento exigir a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si. (Viriato Lima e Álvaro Dantas: ob. cit., pp.340 a 359; José Cândido de Pinho: ob. cit., p.305 e seguintes. De outra banda, vale referir que na realidade andam neste sentido todos os arestos dos Venerandos TUI e TSI)

Em esteira, podemos concluir sossegadamente que embora o Exmo. Senhor Secretário para a Segurança não tomasse decisão sobre recurso hierárquico do acto revogatório da autorização de permanência praticado em 19/01/2017 pelo chefe do Serviço de Migração, o pedido da suspensão da eficácia do despacho do Comandante do CPSP de 01/08/2017 tem de ser indeferido por força da alínea c) do n.º1 do art.121.º do CPAC, deste modo, o recurso jurisdicional em apreço não merece decerto provimento.

*

2. No que concerne à condenação da litigância de má fé

Note-se que o recorrente dirigiu ao Exmo. Senhor Secretário para a Segurança o seu recurso hierárquico necessário da decisão de recusa da entrada. O que dá seguramente a entender que o recorrente devia e podia saber que o acto do Comandante do CPSP de 01/08/2017 não pode ser objecto do recurso contencioso, nem é passível da suspensão de eficácia.

Para além disso, é flagrante o erro (na escolha do procedimento) de que eiva o Requerimento de intimação registado sob o n.º141/17/IC no Tribunal Administrativo (doe. de fls.86 a 89 no P.A. apenso ao Processo n.º425/2017), e o recorrente devia e podia saber ser manifesta a incompetência do Tribunal Administrativo para decretar a intimação por si pretendida.

Para a avaliação da conduta processual do ora recorrente, importa ter presente

que tomando pleno conhecimento do duto Acórdão proferido em 12/10/2017 pelo Venerando TSI no Processo n.º 642/2017/A, ele voltou a apresentar outro requerimento da suspensão de eficácia (cfr. duto despacho e informação de fls.81 do Processo n.º 642/2017), ignorando grosseiramente o sobredito Acórdão e tentou dolosamente provocar litispendência,

Tudo isto indicia fortemente que o recorrente vem fazendo dos processos um uso manifestamente reprovável, com o fim predominante de conseguir um objectivo ilegal e censurável. Nesta linha de ponderação e nos termos do n.º 2 do art.385.º do CPC, inclinamos a entender que não merece censura a duto sentença recorrida no que respeite à condenação do recorrente no litigante de má fé.

*

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso jurisdicional na sua totalidade.”

*

Foram colhidos os vistos legais dos Mmºs Juizes-Adjuntos.

*

II – Factos

Foi assente a seguinte factualidade pelo Tribunal *a quo*:

1. Pela notificação datada de 19/01/2017, foi o Requerente notificado da decisão de revogação da autorização de permanência tomada pelo Chefe do Departamento de Migração do C.P.S.P. (cfr. fls. 21 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).
2. Em 06/04/2017, o Senhor Secretário para a Segurança proferiu o despacho no sentido de negar provimento ao recurso hierárquico

necessário interposto pelo Requerente sobre o acto de revogação da autorização de permanência praticado pelo Chefe do Departamento de Migração do C.P.S.P. (cfr. fls. 60 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).

3. Pelo ofício de referência n.º 2692/2017-Pº.229.01 datado de 09/06/2017, foi o Requerente notificado sobre a decisão de interdição da entrada na RAEM tomada pelo Senhor Secretário para a Segurança por um período de 3 anos, com efeitos a partir de 21/01/2017 (cfr. fls. 61 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente transcrito).
4. Em 01/08/2017, a Entidade Requerida veio emitir o seguinte despacho:

“

1. *Analizada a petição de recurso hierárquico do recorrente, impugnando o despacho do Chefe do Serviço de Migração, de 19 de Janeiro de 2017, através do qual lhe foi revogada a autorização de permanência para turismo,*
2. *verifica-se que tal acto já foi apreciado e decidido pelo órgão tutelar deste corpo de polícia, encontrando-se a decorrer o correspondente recurso contencioso junto do Tribunal de Segunda Instância, sobre a medida de interdição de entrada aplicada ao recorrente com base no referido acto de revogação;*
3. *Pelo que o Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau, nada tem a dizer sobre o mérito deste o recurso.*
4. *Notifique-se o recorrente do presente despacho.*

... ..” (cfr. fls. 22 dos autos).

5. Em 12/09/2017, o Requerente vem intentar os autos de suspensão da eficácia do acto administrativo (cfr. fls. 2 dos autos).

*

III – Fundamentação

1. Da requerida suspensão de eficácia do acto:

Adiantamos desde já que não assiste razão ao Recorrente.

O acto que o Recorrente pretende obter a suspensão de eficácia tem o seguinte teor:

“

1. *Analizada a petição de recurso hierárquico do recorrente, impugnando o despacho do Chefe do Serviço de Migração, de 19 de Janeiro de 2017, através do qual lhe foi revogada a autorização de permanência para turismo,*
2. *verifica-se que tal acto já foi apreciado e decidido pelo órgão tutelar deste corpo de polícia, encontrando-se a decorrer o correspondente recurso contencioso junto do Tribunal de Segunda Instância, sobre a medida de interdição de entrada aplicada ao recorrente com base no referido acto de revogação;*
3. *Pelo que o Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau, nada tem a dizer sobre o mérito deste o recurso.*
4. *Notifique-se o recorrente do presente despacho.*

... ..” (cfr. fls. 22 dos autos).

Resulta de forma clara do teor acima transcrito que o despacho do Sr.

Comandante da PSP não indeferiu o recurso hierárquico interposto pelo Recorrente, antes o informava de que a decisão da revogação da sua autorização de permanência já foi apreciada pelo superior hierárquico (Senhor Secretário para a Segurança), pelo que nada tinha a dizer sobre a sua pretensão apresentada.

Ou seja, o Sr. Comandante da PSP não tomou qualquer posição quanto ao mérito do recurso hierárquico apresentado.

Nesta conformidade, o acto suspendendo não é um acto positivo ou um acto negativo que tem vertente positiva, susceptível de ser objecto de suspensão de eficácia.

Aliás, o Sr. Comandante da PSP nem tem competência para apreciar o recurso hierárquico contra a decisão da revogação da permanência, face ao disposto do n.º 1 do art.º 11.º da Lei n.º 6/2004, conjugado com a al. 2) do n.º 2 e n.º 3 do Despacho (subdelegação de poderes) do Secretário para a Segurança n.º 212/2015, bem como o n.º 2 do art.º 156.º do CPA, nos termos do qual *“O recurso é dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto, salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada”*.

Face ao exposto e sem necessidade de demais delongas, é de negar provimento ao recurso jurisdicional nesta parte.

2. Da condenação de litigância de má-fé:

O Tribunal *a quo* condenou a litigância de má-fé do Recorrente por entender que:

“ ...

De facto, o requerente já tomou conhecimento do resultado desse recurso hierárquico necessário interposto junto do Senhor Secretário para a Segurança (cfr. os

autos de Intimação para um Comportamento autuado sob o processo n.º 141/17-IC deste Tribunal) e segundo o acto suspendendo, “...verifica-se que tal acto já foi apreciado e decidido pelo órgão tutelar deste corpo de polícia, encontrando-se a decorrer o correspondente recurso contencioso junto do Tribunal de Segunda Instância, sobre a medida de interdição de entrada aplicada ao recorrente com base no referido acto de revogação...”, informação relacionada que o Tribunal conseguiu verificar junto do Tribunal de Segunda Instância, tendo dois processos dos autos de Recurso Contencioso instaurados pelo requerente e autuados sob os n.ºs 475/2017 e 642/2017, contra as decisões do Senhor Secretário para a Segurança do indeferimento do recurso hierárquico necessário sobre o acto de revogação da autorização de permanência praticado pelo Chefe do Serviço de Migração e da medida da interdição da RAEM do requerente, respectivamente. Daí se pode extrair a conclusão que o requerente, com conhecimento integral de todo o decorrido, tem litigado de má fé com propósito doloso de ocultar factos relevantes a fim de sustentar a presente pretensão faltosa manifestamente do fundamento cuja falta não se devia ignorar, nos termos do art.º 385.º, n.º 2, alíneas a) e b) do C.P.C., ex vi do art.º 1.º do C.P.A.C.), dizendo apenas no r.i. que “...3.º Por despacho datado de 1 de Agosto de 2017, a Entidade Requerida veio indeferir o recurso hierárquico interposto pelo ora Requerente...4.º O que equivale a dizer que o Despacho da Entidade Requerida veio confirmar o acto de revogação da autorização de permanência do ora Requerente na RAEM, praticado pelo Chefe do Serviço de Migração da RAEM...”.

Pelo que, decide condená-lo em multa de 4UC, como litigante de má fé, ao abrigo dos art.ºs 385.º, n.º 1, do C.P.C. e 101.º, n.º 2, do «Regime das Custas nos Tribunais», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/99/M, de 25 de Outubro.

...

Salvo o devido respeito, não podemos sufragar o entendimento da decisão recorrida.

Antes de mais, cumpre-nos esclarecer que por ora não se encontra a correr neste TSI qualquer recurso contencioso contra *“o acto do Sr. Secretário para a Segurança, pelo qual se indeferiu o recurso hierárquico apresentado pelo Recorrente contra a decisão da revogação da sua permanência em Macau”*.

Também não resulta dos autos que o Sr. Secretário para a Segurança tenha praticado tal acto de indeferimento.

O objecto do recurso contencioso a correr neste TSI sob o n.º 475/2017 diz respeito ao acto do Sr. Secretário para a Segurança que indeferiu o recurso hierárquico apresentado pelo Recorrente contra a decisão da sua recusa de entrada.

Em relação ao Proc. n.º 642/2017, o seu objecto é o acto do Sr. Secretário para a Segurança pelo qual se determinou a interdição de entrada do Recorrente por um período de 3 anos.

Assim sendo, não se pode dizer que o Recorrente *“tem litigado de má fé com propósito doloso de ocultar factos relevantes a fim de sustentar a presente pretensão faltosa manifestamente do fundamento cuja falta não se devia ignorar”*.

É de conceder provimento ao recurso jurisdicional nesta parte.

*

IV - Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conceder provimento parcial ao presente recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida na parte que condenou a litigância de má-fé do Recorrente.

*

Custas pelo Requerente na parte vencida, com taxa de justiça de 6UC.

Notifique e registre.

*

RAEM, aos 23 de Novembro de 2017.

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong