

Processo n.º 130/2021 Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 22 de Outubro de 2021

Juizes: Song Man Lei (Relatora), José Maria Dias Azedo e Sam Hou Fai

- Assuntos:**
- Estatuto de residente permanente
 - Declaração de caducidade da autorização de residência
 - Caducidade-preclusiva
 - Efeitos retroactivos

SUMÁRIO

1. O residente temporário na RAEM não passa a residente permanente pelo mero decurso do tempo, sendo necessário um acto administrativo expresso que verifique as condições de que depende o estatuto de residente permanente, designadamente a residência habitual em Macau durante sete anos consecutivos.

2. Para obter o estatuto de residente permanente, a residência na RAEM deve ter carácter de habitual, continuada e legal.

3. A caducidade prevista na al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003 tem a natureza preclusiva, e não caducidade-sanção.

4. No presente caso, a declaração de caducidade depende apenas da constatação objectiva da não manutenção da relação laboral estabelecida entre o interessado e a entidade patronal, que serviu como fundamento para a concessão da autorização de residência.

5. Estamos perante uma caducidade-preclusão, no sentido em que a verificação de determinados factos objectivos previstos na lei impõe a verificação de uma condição resolutive do acto administrativo anterior mediante a declaração de caducidade.

6. Concluído pela natureza preclusiva da caducidade, é de dizer que o seu efeito extintivo emerge do facto ao qual é legalmente atribuído efeito caducatório, ou seja, a cessação da referida relação laboral, facto gerador da caducidade nos termos da al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003, e não da declaração de caducidade emitida pela Administração. Daí que o efeito retroactivo de tal declaração.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

A, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso do despacho do Senhor Secretário para a Segurança proferido em 9 de Abril de 2020 que declarou a caducidade da sua autorização de residência na RAEM, anteriormente concedida.

Por Acórdão proferido em 27 de Maio de 2021, o Tribunal de Segunda Instância decidiu negar provimento ao recurso.

Inconformado com o acórdão, vem A recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. A evolução que a doença cancerosa do pai do recorrente teve na segunda metade de 2018 foi inesperada, imprevista e de força maior.

2. O que justificou a necessidade legítima e atendível de o recorrente sair temporariamente de Macau e de ir para Portugal, para prestar um apoio directo e diário ao seu pai.

3. Não obstante, quando essa necessidade de ajudar o pai surgiu, a relação laboral permaneceu e subsistiu, isto porque nem o recorrente não apresentou demissão da [Limitada], nem esta o despediu pois quis

continuar a poder contar com o contributo e a grande mais-valia técnica do recorrente, tanto durante o próprio período da licença sem vencimento mas também logo que a necessidade de assistência ao pai em Portugal terminasse.

4. Uma ausência temporária de Macau, designadamente para prestar assistência a familiares directos – ao abrigo de uma licença sem vencimento –, não implica a perda de Macau como o centro da respectiva vida pessoal e profissional mas apenas uma situação transitória.

5. O recorrente teve a última renovação do seu B.I.R. no final de 2017 e, em Janeiro de 2020, senão mesmo antes, o recorrente completou 7 anos de autorização de residência em Macau pelo que, uma vez que a declaração de caducidade da autorização de residência foi subscrita pelo Exm.º Secretário para a Segurança em 9 ABR 2020, tal declaração foi subscrita já depois de o recorrente ter obtido o direito ao estatuto de residente permanente e, como tal, essa declaração não poderia ter atingido um direito já adquirido e radicado na esfera jurídica do recorrente.

6. Quando o respectivo titular do B.I.R já obteve e beneficia da última e derradeira renovação da autorização de residência, logo que desde o início da primordial autorização de residência tenham decorrido 7 anos sobrevém a obtenção do estatuto de residente permanente da R.A.E.M. e, assim sendo, nenhum acto posterior poderá já atingir ou afectar esse direito.

7. Em sede de caducidade-preclusiva a caducidade opera de forma

automática, por força da lei, sem necessidade de uma declaração por parte da Administração sendo que, porém, em sede de caducidade-sanção, a caducidade tem de ser necessariamente declarada pela Administração.

8. Quando se trata de caducidade-sanção, a declaração necessariamente exigida à Administração assume um cariz juridicamente constitutivo, isto é, incorpora ou introduz uma modificação inovatória na ordem jurídica.

9. A declaração de caducidade assume tal natureza constitutiva quando a Administração possua uma margem de discricionariedade na apreciação das causas da caducidade, porquanto tais causas necessitam de ser comprovadas ou qualificadas juridicamente no intuito de ser aferido se as mesmas correspondem, ou não, ao estabelecido na lei.

10. Quando está em causa uma caducidade-sanção que, como tal, assume uma natureza constitutiva, tal declaração de caducidade só opera a partir do momento em que é declarada, ou seja, tal declaração produz efeitos jurídicos – constituindo, modificando ou extinguindo uma determinada relação jurídica – unicamente *ex nunc*, isto é, sem retroactividade.

11. *In casu*, está inequivocamente em causa uma situação de caducidade-sanção uma vez que os órgãos próprios da R.A.E.M. – v.g., o SERVIÇO DE MIGRAÇÃO e o Exm.º Secretário para a Segurança – foram, no exercício das suas competências e atribuições legais, chamados a

conhecer, sopesar, apreciar e, a final, valorar um determinado evento potencialmente conducente à caducidade da autorização de residência do recorrente.

12. Efectivamente, o recorrente expôs os motivos pelos quais, apesar de aqui manter a sua residência habitual, se teve de ausentar temporariamente de Macau ao abrigo de uma licença sem vencimento e expôs igualmente que apenas esteve sem emprego durante 1 mês e 20 dias, mais tendo juntado diversos documentos e elementos de prova à Administração, tanto a pedido desta como de modo espontâneo, tendo também oferecido dentro do procedimento diversos requerimentos com as suas razões e motivações.

13. Sendo que em face de todos estes *inputs* trazidos ou solicitados ao recorrente, aqueles mesmos órgãos próprios da R.A.E.M., fruto de tal apreciação adentro do procedimento administrativo vertente, tiveram de produzir um juízo conclusivo final, nele tendo tido de acolher ou de negar o bem fundado do argumentário e das justificações trazidas aos autos pelo aqui recorrente.

14. Por se tratar de um procedimento administrativo sob a égide de uma caducidade-sanção, a necessária e forçosa finalização de tal procedimento através da emissão de uma declaração faz com que esta tenha uma natureza juridicamente constitutiva que, por o ser, opera os seus efeitos apenas prospectivamente ou *ex nunc*.

15. Tendo a declaração de caducidade da autorização de residência do recorrente sido exarada pelo Exm.º Secretário para a Segurança em 9 ABR 2020, a mesma apenas poderia operar o seu efeito deletério desse dia em diante, jamais retrospectivamente.

16. Por isso, tal declaração de caducidade não poderia ter atingido um direito já adquirido e radicado na esfera jurídica do recorrente.

17. É que a figura da caducidade no âmbito do direito civil não é extensível sem mais ao direito administrativo «(...) *defendendo-se que a caducidade opere em certas situações ope legis, mas, na maior parte dos casos, necessite de ser declarada pela Administração (...)*» (realces nossos) – cfr. Parecer n.º 40/94 da PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA de Portugal, publicado na II Série, do Diário da República n.º 11, de 14 de Janeiro de 2003, páginas 593 a 602.

18. O «(...) *carácter não automático que a caducidade assume em geral no direito administrativo advém (...) da presença da Administração e da sua vinculação à prossecução do interesse público, de modo a evitar o sacrifício de interesses, bem como soluções injustas e absurdas (...)*» (realces nossos) – cfr. cit. Parecer n.º 40/94.

19. É que o «(...) *automatismo resolutivo é gerador de insegurança jurídica (...) além disso não é compaginável com qualquer juízo de ponderação, com vista a averiguar se o efeito extintivo é adequado e exigível (princípio da proporcionalidade) no confronto com o interesse*

público e outros bens jurídicos em jogo no caso concreto (...)» (realces nossos) – cfr. cit. Parecer n.º 40/94.

20. Assim, em sede de caducidade-preclusiva a caducidade opera de forma automática, por força da lei, sem necessidade de uma declaração por parte da Administração; já, porém, em sede de caducidade-sanção, a caducidade tem de ser necessariamente declarada pela Administração.

21. Salvo o elevado respeito devido, o acórdão recorrido labora em erro de direito e de enquadramento jurídico ao se ter louvado quanto ficou vertido no aliás douto parecer do M.P.

22. Refere o ilustre representante do M.P. que está em causa uma caducidade-preclusão e que, assim sendo, o despacho produz efeitos *ipso jure* e *ex tunc*, pelo que destas palavras se afigura legítimo deduzir que, *a contrario*, em sede de “caducidade-sanção” uma decisão proferida sob a sua égide não produziria efeitos *ipso jure* e *ex tunc*.

23. Ora, os órgãos próprios da R.A.E.M. – *v.g.*, o SERVIÇO DE MIGRAÇÃO e o Exm.º Secretário para a Segurança – foram, no exercício das suas competências e atribuições legais, chamados a conhecer, sopesar, apreciar e, a final, valorar um determinado evento potencialmente conducente à caducidade da autorização de residência do recorrente e, sobretudo, o correspectivo contra-fundamento oferecido pelo recorrente que excluiria a ilicitude (que “justificaria” a ausência) por determinado período do Território e a tornaria atendível e justificável.

24. Tal demonstra que a Administração possuiu *in casu* uma tarefa de accertamento e de ajuizamento que, para seu cabal desempenho, pressupõe e demanda uma margem de discricionariedade na apreciação da aventada causa de caducidade por decaimento de pressuposto.

25. Isto no sentido de esta dever ser comprovada ou, sobretudo, qualificada juridicamente no intuito de ser aferido se a mesma, face ao respectivo contra-fundamento trazido aos autos pelo recorrente, corresponderia, ou não, ao estabelecido na lei segundo a leitura e interpretação que delas faça a Administração segundo um seu juízo ou ajuizamento administrativo quanto a considerar justificável ou atendível uma ausência para apoio e tratamento a familiar fora de Macau.

26. Assim sendo, o recorrente expôs os motivos pelos quais, apesar de aqui manter a sua residência habitual, se teve de ausentar temporariamente de Macau ao abrigo de uma licença sem vencimento e expôs igualmente que apenas esteve sem emprego durante 1 mês e 20 dias, mais tendo juntado diversos documentos e elementos de prova à Administração, tanto a pedido desta como de modo espontâneo, tendo também oferecido dentro do procedimento diversos requerimentos com as suas razões e motivações.

27. E dentro do seu *munus* de accertamento fáctico e de valoração jus-administrativa da materialidade apurada e da sua valoração segundo a sua ideia de interesse público relevante, aqueles mesmos órgãos próprios da R.A.E.M., fruto de tal apreciação adentro do procedimento administrativo

vertente, tiveram de produzir um juízo conclusivo final, nele tendo tido de acolher ou de negar decisoramente o bem fundado do argumentário e das justificações trazidas aos autos pelo aqui recorrente.

28. Donde deveria ter sido acolhido pelo acórdão *a quo* que se trata de um quadro de caducidade-sanção e, dentro deste enquadramento, o despacho impugnado apenas poderia ter produzido efeitos *ex nunc* ou prospectivos.

29. Assim, a decisão adoptada pelo T.S.I., ora recorrida, não censurou, conforme deveria e se imporia, a errada interpretação e aplicação feitas pela Administração que havia feito errada interpretação e aplicação do art. 24.º, al. 4), da Lei Básica, do art. 24.º, al. 1), do Regulamento Administrativo 5/2003 de 14 ABR e dos artigos 4.º, 117.º, 118.º e 129.º do C.P.A., devendo, por conseguinte, o acórdão do T.S.I. ser revogado e, *ergo*, ser determinada a anulação do acto administrativo impugnado pelo recorrente.

Contra-alegou a entidade recorrida, entendendo que deve ser negado provimento ao recurso jurisdicional, mantendo-se a decisão recorrida.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, também no sentido de negado provimento ao recurso.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância deu como assente a seguinte matéria de facto com relevância para a decisão da causa:

- O recorrente é cidadão português, a quem foi concedida em 07DEZ2012 a autorização de residência temporária, pelo período de um ano, renovável nos termos do art.º 22.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003;

- A autorização foi sucessivamente renovada até 06DEZ2019;

- Pelo seguinte despacho do Secretário para a Segurança proferido em 09ABR2020, foi declarada caducada a autorização de residência com fundamento na cessação da relação laboral com a sua entidade patronal na RAEM, justificativa da autorização concedida:

Assunto: Caducidade de autorização de residência

Interessado: A

Informações n.ºs XXXXXX/SRDARPG/2019P e
XXXXXX/SRDARPG/ 2020P do Corpo de Polícia de Segurança Pública

Processo n.º PXXXXXX

1. Analisadas as informações supra identificadas e bem assim os vários requerimentos e documentos apresentados pelo interessado, verifico este começa por alegar que esteve (entre 30 de Maio e 27 de Julho de 2019) «numa situação curta e temporária de transição, que consistiu na mudança

da sua entidade empregadora», alegando posteriormente que, entre 31 de Agosto de 2018 e 30 de Maio de 2019, se encontrava numa «situação de licença sem vencimento» e que houve lugar a uma «rescisão amigável da relação laboral em Maio de 2019», quando de facto, e conforme resulta do processo, em especial de fls. 189 e 193, a sua relação laboral com a [Limitada] terminou em 31 de Maio de 2018.

2. O interessado alega também que «por motivos do foro pessoal e íntimo do interessado (doença oncológica grave do seu pai, residente em Portugal) tornou-se-lhe indispensável prestar o apoio familiar que essa situação urgente dele requeria», e que estava em «causa uma situação de absoluta força maior – imprevista e alheia de todo à vontade do interessado».

3. Contudo, da prova documental apresentada resulta que o diagnóstico da doença oncológica do pai do interessado remonta a 2014, pois nos Relatórios Clínicos datados de 15 de Outubro de 2015 e de 1 de Agosto de 2019, vem dito que o pai do interessado teve um diagnóstico de adenocarcinoma da próstata em Novembro de 2014, tendo sido submetido a radioterapia externa que terminou em Abril de 2015, e bem assim a bloqueio hormonal (já suspende) e que se mantém em vigilância oncológica regular.

4. Ou seja, da prova apresentada pelo interessado não resulta, para os efeitos aqui em causa, nem a urgência, nem a absoluta força maior ou sequer a imprevisibilidade, sendo que a opção de prestar apoio familiar ao

seu pai, sendo meritória, não pode ser considerada, como alheia de tudo à vontade do interessado, pois tal foi uma sua escolha pessoal.

5. Face ao exposto, e porque entre 1/09/2018 e 24/07/2019 o interessado não teve nenhuma relação laboral com qualquer entidade, isto é, não exerceu a sua actividade profissional na Região Administrativa Especial de Macau, verifica-se que decaiu o requisito sobre o qual se tinha fundado a autorização de residência pelo que, nos termos do disposto na alínea 1) do artigo 24.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (Regulamento sobre a entrada, permanência e autorização de residência), declaro a caducidade da autorização de residência de A.

Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau, aos 09 de Abril de 2020.

- Inconformado com o despacho que lhe foi pessoalmente notificado em 22ABR2020, veio o recorrente interpor recurso contencioso mediante o requerimento que deu entrada na Secretaria do TSI em 25MAIO2020.

3. Direito

O acto administrativo impugnado pelo recorrente foi praticado nos termos da al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003, segundo a qual é uma das causas de caducidade da autorização de residência “o decaimento de quaisquer pressupostos ou requisitos sobre os quais se tenha fundado a autorização”.

Daí que, no caso de concessão da autorização de residência temporária na RAEM, em regra válida por um ano e renovável, o interessado deve manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, os pressupostos ou requisitos que estiveram na base da concessão da autorização, sob pena de caducidade da autorização.

No caso vertente, ao recorrente foi concedida a autorização de residência para exercer a sua actividade profissional no [Limitada].

E a autorização de residência concedida ao recorrente foi declarada caducada, tendo a entidade recorrida considerado que o recorrente “não teve nenhuma relação laboral com qualquer entidade, isto é, não exerceu a sua actividade profissional na Região Administrativa Especial de Macau”, verificando que “decaiu o requisito sobre o qual se tinha fundado a autorização de residência”, o que justifica a declaração de caducidade da autorização de residência.

Tal decisão mereceu a confirmação do Tribunal recorrido.

Na óptica do ora recorrente, o não acolhimento dos motivos relevantes por si invocados como razão justificativa da sua ausência temporária da RAEM configura um quadro de total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários por parte da Administração.

Alega ainda que está inequivocamente em causa uma situação de caducidade-sanção que assume uma natureza constitutiva, sendo que a declaração de caducidade só opera a partir do momento em que é

declarada, produzindo efeitos jurídicos unicamente *ex nunc*, sem retroactividade, pelo que não poderia ter atingido um direito já adquirido e radicado na esfera jurídica do recorrente, pois já teriam decorrido os sete anos necessários para a obtenção do estatuto de residente permanente da RAEM.

Imputa assim a errada interpretação e aplicação do art.º 24.º, al. 4) da Lei Básica, do art.º 24.º, al. 1) do RA n.º 5/2003 e dos art.ºs 4.º, 117.º, 118.º e 129.º do CPA.

Vejamos.

3.1. Começa o recorrente a alegar que a evolução da doença cancerosa que o seu pai teve na segunda metade de 2018 foi inesperada, imprevista e de força maior, o que justificou a necessidade legítima e atendível de ele sair temporariamente de Macau e de ir para Portugal, para prestar um apoio directo e diário ao pai, sendo que a relação laboral entre ele e a entidade patronal permaneceu e subsistiu, pois não houve demissão por parte dele nem despedimento por parte da entidade patronal. E a ausência temporária de Macau, ao abrigo de uma licença sem vencimento, não implica a perda de Macau como o centro da respectiva vida pessoal e profissional mas apenas uma situação transitória.

Ora, tal como se constata no despacho impugnado, supra transcrito, a entidade recorrida teve já cuidado em analisar, com base nas provas

carreadas ao Processo Administrativo (apensado aos presentes autos), a situação alegada pelo recorrente, tanto em relação à “licença sem vencimento” como ao estado clínico do seu pai, negando a veracidade da afirmação do recorrente.

Não sendo posta em causa, imputando-se a ofensa de disposição expressa de lei que exija certa espécie de prova para a existência do facto ou que fixe a força de determinado meio de prova (n.º 2 do art.º 649.º do Código de Processo Civil), deve ser mantida a matéria de facto considerada provada pelo Tribunal recorrido (que se mostra, aliás, em conformidade com as provas contidas no Processo Administrativo), não cabendo a este Tribunal de Última Instância apreciar a questão, que conhece, em princípio, questão de direito e não de facto.

Daí a improcedência do recurso, nesta parte, sem necessidade de mais considerações, muito menos entrar na questão de “força maior”.

Por outro lado, nos termos da al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003, é causa de caducidade da autorização de residência “o decaimento de quaisquer pressupostos ou requisitos sobre os quais se tenha fundado a autorização”.

Deste modo, parece claro que a lei prevê aqui uma “condição resolutiva” do acto administrativo que autorizou a residência na RAEM do interessado, a qual se assenta em factos objectivos que são verificados pelo acto de declaração da caducidade.

Quer isto dizer que, ao contrário do que defende o recorrente, não está em causa o exercício de poderes discricionários por parte da Administração, visto que, verificado “o decaimento de quaisquer pressupostos ou requisitos sobre os quais se tenha fundado a autorização”, a Administração tem que declarar a caducidade, não lhe restando outra opção.

Trata-se dum acto vinculado.

Como se sabe, nos casos de declaração de caducidade da concessão por arrendamento de terreno, o Tribunal de Última Instância têm entendido que, por ter decorrido o prazo de concessão sem que se tenha sido aproveitado o terreno, tem a Administração o dever de declarar a caducidade da concessão, por estar vinculada a tal declaração, não havendo margem para o exercício de poderes discricionários.

Ora, se a caducidade tem como fundamento a verificação de causas de resolução objectivas, não há espaço para qualquer margem de apreciação da Administração, sendo de salientar que a verificação dos pressupostos de facto indicados na lei implica a obrigação de declarar a caducidade.

Mesmo com a necessidade de averiguação e apreciação das causas da caducidade não se confere à Administração qualquer margem de discricionariedade.

Na realidade, “se é verdade que as normas contidas no art.º 18.º do

Regulamento Administrativo n.º 3/2005 e no art.º 9.º da Lei n.º 4/2003 conferem à Administração algum poder discricionário, como alegam as recorrentes, o mesmo já não se pode dizer em relação à disposição do art.º 24.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003”, que “parece muito expressa em impor a caducidade da autorização de residência já concedida, face ao decaimento de pressupostos ou requisitos da mesma autorização”.¹

Assim, não se vê verificado o vício imputado pelo recorrente ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 21.º do CPAC.

3.2. Alega o recorrente que, aquando da declaração de caducidade da autorização de residência em 9 de Abril de 2020, ele já completou 7 anos de autorização de residência em Macau, tendo obtido o direito ao estatuto de residente permanente, daí que a declaração de caducidade não poderia ter atingido um direito já adquirido e radicado na esfera jurídica do recorrente.

Não tem razão.

Desde logo, é de relembrar que o TUI teve já oportunidade de se pronunciar, num caso semelhante, sobre a questão de direito adquirido, no sentido de que *“o estatuto de residente permanente da RAEM tem de ser requerido nos termos do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 8/1999 e, quando previamente existe residência temporária, a Administração tem o dever de*

¹ Acórdão do TUI, de 29 de Novembro de 2019, Proc. n.º 74/2019.

averiguar se o interessado manteve residência habitual em Macau durante o período de 7 anos, pois só assim adquirirá o estatuto de residente permanente”.

E “O residente temporário na RAEM não passa a residente permanente pelo mero decurso do tempo, sendo necessário um acto administrativo expresso que verifique as condições de que depende o estatuto de residente permanente, designadamente a residência habitual em Macau durante sete anos consecutivos”.²

Ao abrigo da al. 4) do art.º 24.º da Lei Básica da RAEM, são residentes permanentes da RAEM “os portugueses que tenham residido habitualmente em Macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, e aí tenham o seu domicílio permanente”.

Nos termos do n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 8/1999, a residência habitual tem que ser uma residência legal, ou seja, a residência com um título legal.

Para obter o estatuto de residente permanente, a residência na RAEM deve ter carácter de habitual, continuada e legal.³

No caso em apreciação, ao recorrente foi concedida em 7 de Dezembro de 2012 a autorização de residência temporária, sucessivamente

² Ac. do TUI, de 13 de Novembro de 2019, Proc. n.º 106/2019.

³ Ac.s do TUI, de 29 de Novembro de 2019, Proc. n.º 74/2019 e de 11 de Novembro de 2020, Proc. n.º 156/2020.

renovada até 6 de Dezembro de 2019.

No entanto, tal autorização foi declarada caducada em 9 de Abril de 2020, com fundamento na cessação da relação laboral com a sua entidade patronal na RAEM, relação esta que esteve na base da concessão da autorização de residência e indispensável à manutenção de tal autorização.

Coloca-se a questão relativa à natureza jurídica da caducidade e aos efeitos da respectiva declaração.

Na tese do recorrente, está inequivocamente em causa uma situação de caducidade-sanção, com natureza constitutiva, em que a caducidade tem de ser necessariamente declarada pela Administração, sendo que tal declaração de caducidade só opera a partir do momento em que é declarada, ou seja, tal declaração produz efeitos jurídicos unicamente *ex nunc*, isto é, sem retroactividade.

Alega ainda que em sede de caducidade-preclusiva a caducidade opera de forma automática, por força da lei, sem necessidade de uma declaração por parte da Administração, enquanto em sede de caducidade-sanção, a caducidade tem de ser necessariamente declarada pela Administração.

Salvo o devido respeito, não podemos acompanhar este entendimento.

Ora, a lei não diz nada quanto à necessidade de uma declaração por parte da Administração sobre a caducidade referida no art.º 24.º do RA n.º

5/2003.

Para Maria Fernanda Maçãs⁴, «*O carácter automático da figura no direito civil não é, porém, segundo alguma doutrina, extensível sem mais ao direito administrativo, defendendo-se que a caducidade opere em certas situações ope legis mas, na maior parte dos casos, necessite de ser declarada pela Administração.*

Em primeiro lugar, porque o automatismo resolutivo é gerador de insegurança jurídica, pois deixa sem que se saiba se o acto administrativo se extinguiu ou não; por outro lado, só no caso concreto é possível avaliar a incidência do não cumprimento ou da extinção do direito ou relação jurídico-administrativa e as exigências do interesse público.

Por todas estas razões não faltam autores a defender o funcionamento não automático da caducidade em todas as suas manifestações no âmbito do direito administrativo.

Assim sendo, mesmo no âmbito da caducidade preclusiva faz-se sentir a necessidade de haver uma declaração administrativa, quando mais não seja com o objectivo de conferir certeza à relação jurídica objecto de caducidade.

...

Mesmo para aqueles que rejeitam a natureza sancionatória da

⁴ Maria Fernanda Maçãs, *A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações*, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, II, Coimbra Editora, 2005, p. 164 a 166.

caducidade, o efeito extintivo desfavorável que lhe anda associado impõe que a decisão final seja tomada no âmbito de um procedimento com todas as cautelas e garantias, em conformidade com as exigências que se fazem sentir em geral para os actos com eficácia extintiva.»

Andreia Cristo⁵ tem a mesma opinião, quando se refere à caducidade no âmbito da gestão urbanística:

«A caducidade civil e a administrativa têm em comum o facto de ambas se encontrarem associadas ao não exercício de um direito num determinado prazo legal, podendo, no entanto, apresentar finalidades e regimes bastante distintos.

Normalmente na caducidade administrativa é a lei que opera como título jurídico que há-de ser aplicado por um acto da Administração a que se ligam os efeitos daquela.

A simples presença da Administração Pública provoca uma alteração importante, já que a tutela do interesse colectivo supõe modificações substanciais nesta matéria. Desde logo, a caducidade no direito administrativo não é automática porque a própria Administração, servidora dos interesses colectivos, deve, caso a caso, estudar a incidência de incumprimento ou extinção da relação jurídico-administrativa, tendo em conta a utilidade pública que subjaz a todo o negócio jurídico. Neste

⁵ Andreia Cristo, *O Instituto da Caducidade, em Especial no Âmbito da Gestão Urbanística e o seu Tratamento Jurisprudencial*, na obra colectiva «O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais», Coordenação de Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, Almedina, 2010, p. 400 e 410 e 411.

caso, a Administração não cria o título, nem a caducidade, apenas a declara.

...

Nos casos em que a lei determina o prazo de caducidade por razões de certeza e segurança jurídica, entende-se que a impossibilidade de exercício do direito durante esse prazo faça com que a caducidade opere de forma automática. No entanto, na maioria dos casos, é necessário que a Administração venha a declarar a caducidade, já que esta não opera ope legis.

Compreende-se que assim seja, desde logo, atendendo a que só perante o caso concreto é possível avaliar as exigências de interesse público e também porque o automatismo neste domínio cria insegurança jurídica, pois não permite aferir com elevado grau de certeza se o direito ou o acto verdadeiramente se extinguiu.

Destarte, mesmo no âmbito da caducidade em sentido estrito, a declaração administrativa faz com que termine o clima de incerteza e se confirme a situação de caducidade, tornando assim a situação jurídica certa e incontestável.

Já nos casos de caducidade por incumprimento, é pacífico na doutrina a exigência de declaração administrativa, na medida em que para além da verificação do pressuposto objectivo do decurso do tempo, é necessário averiguar a conduta do titular do direito.»

Daí que não se pode distinguir a caducidade-preclusiva da caducidade-sanção, recorrendo à necessidade, ou não, da respectiva declaração.

Nas palavras de José Robin de Andrade⁶, que falam nas figuras de revogação e de declaração de caducidade, *«A revogação distingue-se assim claramente da declaração de caducidade, que se limita a constatar a verificação de factos mercê dos quais se produz, ou se produziu já, a cessação de efeitos jurídicos do acto anterior, em virtude de assim ter sido previamente previsto e determinado (pela lei ou pelo próprio acto).*

A declaração de caducidade, por vezes, limita-se a verificar que a cessação dos efeitos jurídicos já se verificou. Outras vezes depende da declaração a cessação dos efeitos. A cessação dos efeitos tem, porém, neste caso como causa, não a declaração de caducidade em si, mas o facto objectivo previsto e cuja verificação a declaração de caducidade constava. Neste caso a declaração de caducidade funciona como simples condição suspensiva de eficácia caducatória do facto previsto e opera por isso retroactivamente. Não perde também o seu carácter declaratório pois a verdadeira causa da cessação dos efeitos é o facto objectivo, ou melhor, a lei ou o acto que lhe atribuíram expressamente efeito caducatório, e não a própria declaração.

39. *Por vezes, caracterizam os autores a declaração de caducidade,*

⁶ José Robin de Andrade, *A Revogação dos Actos Administrativos*, 2.ª edição, Coimbra Editora, p. 42 e 43.

como o acto administrativo que produz a cessação de efeitos de acto anterior a título de sanção sobre o administrado. A declaração de caducidade mais não seria do que uma revogação com carácter sancionatório.

Não nos parece que o simples facto de a revogação se fundar no incumprimento de obrigações pelo administrado lhe confira o carácter de declaração de caducidade.

Pode o incumprimento de obrigações pelo administrado ser realmente construído pela lei, ou pelo acto, em termos de facto gerador de caducidade, cabendo então ao órgão da administração proceder à sua declaração; neste caso a eficácia caducatória dos factos opera imediatamente ou acha-se simplesmente condicionada a emissão da declaração de caducidade, que, por seu ledo, produz os seus efeitos retroactivamente. Mas nem sempre assim sucede. A lei ou o acto podem efectivamente construir o incumprimento de obrigações como simples fundamento de um acto de revogação.

A causa da cessação de eficácia não é agora o incumprimento, mas a própria revogação que por isso opera por vezes ex nunc. Importa pois, averiguar qual o regime que o legislador pretendeu adoptar, e, de acordo com a conclusão a que se chegar, qualificar o incumprimento de obrigações como facto gerador de caducidade ou apenas como fundamento de revogação. Num caso, porém, é manifesto, desde logo, a construção do incumprimento como fundamento de revogação: quando o incumprimento

não seja relevante como facto objectivo mas apenas enquanto elemento de apreciação do interesse público, quando a cessação de eficácia dependa portanto não apenas do incumprimento de uma obrigação, mas do prejuízo que para o interesse público deriva do incumprimento de uma obrigação pelo administrado. Neste caso o incumprimento só pode ser juridicamente relevante após ser subjectivamente apreciado e valorado pela autoridade. Ora tal valoração, não cabe obviamente nos limites de uma «declaração» da caducidade, nem é concebível que o acto que faz cessar os efeitos jurídicos com base nesse incumprimento opere retroactivamente (como é próprio da declaração de caducidade).

De resto, nem sempre o facto gerador da caducidade, nos casos de declaração de caducidade, é constituído pelo incumprimento de obrigações pelo administrado. Pode tratar-se de mera condição, resolutive relacionada com a verificação de circunstâncias exteriores à actividade do administrado. Não se vê como seja possível afirmar, neste caso, que a declaração de caducidade se caracterize pelo carácter sancionatório.

40. Em suma: a declaração de caducidade pressupõe que a cessação de efeitos de um acto tem como causa a verificação de um facto objectivo, posterior ao momento da emanção do acto, cabendo à declaração de caducidade, ou o papel de mera verificação da cessação dos efeitos já produzidos ou, quando muito, o de condição suspensiva dessa cessação.»

Rogério Soares faz ainda notar a distinção entre as situações de caducidade-preclusão e as situações em que há lugar a uma

caducidade-sanção⁷:

“Frequentemente a lei admite que o exercício das faculdades ou poderes inerentes a um direito só possa ter lugar dentro dum certo período. Decorrido este sem quaisquer manifestações de exercício, extingue-se o direito.

A fundamentação do instituto está em primeiro lugar numa garantia de certeza, independentemente da consideração das causas do não exercício. É o que se passa com a caducidade do direito de interpor um recurso ou uma acção. Outras vezes o instituto tem em vista reprimir uma negligência objectiva na utilização de certas vantagens, abrindo as portas à eventual fruição delas por outros beneficiários mais interessados ou capazes. Tal acontece na caducidade de uma licença ou concessão. Parece por isso que pode dizer-se que na caducidade está desperto um interesse público específico incompatível com a manutenção do estado de pendência – interesse na rápida definição da validade dos actos administrativos, no caso do recurso contencioso; interesse público do efectivo aproveitamento das licenças ou de concessões.

Deve notar-se que nada tem a ver com a caducidade atrás referida a chamada caducidade-sanção, que se traduz na perda de um direito como consequência dum comportamento do seu titular, diferente do não exercício, particularmente do não cumprimento dum ónus.”

⁷ Rogério Soares, *Direito Administrativo*, 1978, p. 11 e 12.

Expostas as considerações doutrinárias, inclina-se para dizer que, no caso vertente, cabe à Administração praticar o acto declarativo de caducidade da autorização de residência já concedida ao recorrente, como realmente sucedeu.

Tendo em consideração o disposto na al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003, afigura-se-nos se tratar de uma caducidade-preclusiva, e não caducidade-sanção, como sustenta o recorrente.

Na verdade, considerando que está em causa uma mera condição resolutiva que até pode depender de circunstâncias exteriores à actividade do interessado, *“Não se vê como seja possível afirmar, neste caso, que a declaração de caducidade se caracterize pelo carácter sancionatório”*, nas palavras de José Robin de Andrade, acima transcritas.

Na realidade, o regime da caducidade previsto no art.º 24.º, al. 1) do RA n.º 5/2003 não visa sancionar qualquer tipo de acto culposo por parte do recorrente.

Por outro lado, tal como se salienta no parecer emitido pelo Digno Magistrado do Ministério Público, o legislador construiu o decaimento dos pressupostos ou requisitos que estiveram na base da concessão da autorização de residência como causa de caducidade, e não da revogação, desta autorização, sendo de comparar a solução encontrada na norma em causa com a adoptada pela Lei n.º 16/2021 que, na al. 3) do n.º 2 do seu

art.º 43.º, configura a mesma situação como fundamento de revogação da autorização de residência.⁸

É de citar, para além de muitos outros, ainda o acórdão deste Tribunal de Última Instância proferido em 11 de Outubro de 2017 no processo n.º 28/2017, num caso de declaração de caducidade da concessão do terreno no âmbito da Lei de Terras, em que qualificou “a caducidade por decurso do prazo da concessão como *caducidade-preclusão* (porque depende apenas do decurso do prazo e da constatação objectiva da falta de apresentação da licença de utilização do prédio por parte do concessionário) e a caducidade por incumprimento do concessionário do prazo de aproveitamento do terreno como *caducidade-sanção*”.⁹

E a declaração de caducidade da concessão do terreno, expressamente exigida por lei (art.º 167.º da Lei de Terras), não afecta a natureza preclusiva da respectiva caducidade.

No presente caso, a declaração de caducidade depende apenas da constatação objectiva da não manutenção da relação laboral estabelecida entre o recorrente e a entidade patronal, que serviu como fundamento para a concessão da autorização de residência.

⁸ Nos termos da al. 3) do n.º 2 do art.º 43.º da Lei n.º 16/2021, a autorização de residência na RAEM pode ser revogada, por despacho do Chefe do Executivo, “Quando o titular deixar de ter residência habitual na RAEM ou deixar de verificar-se algum dos requisitos, pressupostos ou condições subjacentes à concessão da autorização de residência”.

⁹ Sobre estes conceitos no direito administrativo, cfr. MARIA FERNANDA MAÇÃ S, *A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações*, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, II, Coimbra Editora, 2005, p. 126 e seg.

Estamos perante uma caducidade-preclusão, no sentido em que a verificação de determinados factos objectivos previstos na lei impõe a verificação de uma condição resolutive do acto administrativo anterior mediante a declaração de caducidade.

E, concluído pela natureza preclusiva da caducidade, é de dizer que o efeito extintivo emerge do facto ao qual é legalmente atribuído efeito caducatório, ou seja, a cessação da referida relação laboral, facto gerador da caducidade nos termos da al. 1) do art.º 24.º do RA n.º 5/2003, e não da declaração de caducidade emitida pela Administração.

Daí que o efeito retroactivo de tal declaração.

Assim sendo, não obstante a sua emissão em 9 de Abril de 2020, a declaração de caducidade opera extintivamente desde a data em que cessou a relação laboral entre o recorrente e sua entidade patronal na RAEM (31 de Agosto de 2019), que esteve na base da concessão da autorização de residência, indispensável à manutenção de tal autorização, pelo que, contrariamente à afirmação do recorrente, ele não chegou a completar 7 anos consecutivos de residência habitual em Macau, não tendo adquirido o direito ao estatuto de residente permanente da RAEM.

Concluindo, não se vê a errada interpretação e aplicação do art.º 24.º, al. 4) da Lei Básica e do art.º 24.º, al. 1) do RA n.º 5/2003, nem dos art.ºs 4.º, 117.º, 118.º e 129.º do CPA, sobre os quais não chegou o recorrente a fazer qualquer exposição concreta, limitando-se a invocá-los.

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça fixada em 10 UC.

Macau, 22 de Outubro de 2021

Ju ízes: Song Man Lei (Relatora)

José Maria Dias Azedo

Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas