

Processo n.º 29/2021

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Secretário para a Economia e Finanças

Recorrido: A

Data da conferência: 5 de Maio de 2021

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

- Assuntos:**
- Cancelamento de autorização de residência temporária
 - Alteração da situação juridicamente relevante
 - Dever de comunicação

SUMÁRIO

1. Nos termos do art.º 18.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o interessado deve manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização e a autorização de residência temporária deve ser cancelada caso se verifique extinção ou alteração dessa situação, excepto quando o interessado se constituir em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado pelo Instituto de Promoção do

Comércio e do Investimento de Macau ou a alteração for aceite pelo órgão competente.

2. No caso de extinção ou alteração da situação, o interessado deve cumprir o dever de comunicação, no prazo de 30 dias a contar da data da extinção ou alteração; e o não cumprimento, sem justa causa, dessa obrigação poderá implicar o cancelamento da autorização de residência temporária.

3. A extinção da situação juridicamente relevante não implica necessariamente o cancelamento da autorização de residência temporária já concedida, sendo que o legislador confere ao interessado a faculdade de constituir-se em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado depois de o IPIM receber a comunicação feita por aquele no prazo de 30 dias sobre a extinção da situação.

4. Se o interessado pode manter a autorização de residência temporária, com a constituição de nova situação jurídica atendível no prazo fixado, inclinamo-nos a entender que, no presente caso, como o recorrido conseguiu estabelecer novo vínculo profissional, ainda dentro do prazo de 30 dias contados da extinção da relação laboral anterior, a falta de comunicação de extinção da situação anterior neste prazo não constitui, por si só, motivo suficiente para cancelar a autorização de residência temporária já concedida, dado que a alteração da situação foi depois devidamente comunicada no prazo fixado por lei e não decorre dos autos que a Administração não aceitou tal alteração.

5. No caso de ocorrer a alteração da situação juridicamente relevante dentro do prazo de 30 dias a partir da extinção da situação anterior, o prazo para a comunicação indicado no n.º 3 do art.º 18.º conta-se desde a alteração, e não a extinção, da situação.

6. O mais importante é a manutenção da situação juridicamente relevante que fundamentou a autorização de residência temporária (e não a manutenção da mesma relação laboral ou do mesmo vínculo profissional).

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 Economia e Finanças proferido em 22 de Outubro de 2019 que cancelou a sua autorização de residência temporária na RAEM.

Por Acórdão proferido em 29 de Outubro de 2020, o Tribunal de Segunda Instância decidiu conceder provimento ao recurso, revogando o acto administrativo impugnado.

Inconformado com a decisão, vem o Senhor **Secretário para a Economia e Finanças** recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. O acórdão recorrido padeceu do vício de aplicação errada de lei substantiva. (art.º 152.º do Código do Processo Administrativo Contencioso)

2. Na realidade, a obrigação de comunicação prevista no art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 é um dever imposto ao requerente da autorização de residência, que visa assegurar a boa execução do regime de autorização de residência por parte da Administração, sobretudo a execução das regras que por lei devem ser cumpridas pelo interessado.

3. A fim de assegurar que possa a Administração fiscalizar de forma efectiva o cumprimento da lei por parte do requerente, durante o período de residência temporária autorizada, o legislador estabelece a obrigação de comunicação prevista no art.º 18.º, n.º 3 do supracitado regulamento por considerar que na realidade não pode a Administração fiscalizar em qualquer momento se o requerente manter ou não a situação que fundamentou a concessão da autorização de residência.

4. Face à “situação de excepção” prevista no art.º 18.º, n.º 2 da supracitada norma jurídica, há que entender que deve o requerente cumprir primeiramente a obrigação de comunicação prevista no art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento para que não se cause o cancelamento da autorização de residência, e só depois é aplicável a parte prevista da disposição.

5. A lei já dispõe expressamente que deve o requerente comunicar a extinção ou alteração da situação jurídica à Administração, quanto a isso, pode-se tomar como referência o respectivo acórdão do Tribunal de Última Instância, tendo o acórdão indicado que o Regulamento Administrativo n.º 3/2005, através do seu art.º 18.º, n.º 3, exige a supracitada obrigação de comunicação, cuja falta implicará o cancelamento da autorização de residência.

6. Já vez que no D.L. n.º 14/95/M (quanto ao regime de fixação de residência de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados) não foi fixada expressamente a medida para que pudesse a Administração fiscalizar efectivamente o cumprimento da situação jurídica por parte do requerente, no Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o legislador dispõe expressamente no art.º 18.º a respectiva obrigação de comunicação.

7. Na realidade, a não ser que o requerente tenha feito a comunicação por sua iniciativa própria, caso contrário, não é possível que a Administração possa fiscalizar tempestivamente a respectiva situação.

8. Tomando-se como referência o requerente do pessoal de administração e de técnico profissional, quando é que ele desliga do serviço, qual é o paradeiro dele após a desligação, bem como se o mesmo consegue obter ou não o novo emprego de modo a manter a situação jurídica que fundamenta a concessão da autorização de residência, a fim de proceder à fiscalização efectiva das situações acima indicadas, é necessário impor ao interessado a obrigação de comunicação tempestiva.

9. Nos termos do art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 onde já se estipula expressamente que deve o requerente comunicar a extinção ou alteração da situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão da autorização de residência, bem como a respectiva obrigação não só visa permitir à Administração conceder ao requerente o tempo para se constituir em nova situação jurídica atendível, o mais importante é permitir à Administração fiscalizar de forma atempada e efectiva a situação do requerente na manutenção dos pressupostos da autorização de residência.

10. No presente caso, dado que o requerente de autorização de residência está sujeito à obrigação de comunicação nos termos do art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento, ou seja, quando se encontra extinta a situação jurídica que fundamentou a concessão de autorização de residência (contratado pelo empregador local), deve o recorrido, no prazo de 30 dias contados desde a ocorrência do facto, comunicar o caso ao IPIM, sob pena

de ser considerada intempestiva a comunicação.

11. Por outro lado, quando o recorrido deixou de trabalhar para a entidade patronal, surgindo um período entre a cessação de funções e a não contratação por empregador local, tal facto efectivamente mostra que o recorrido não mantinha os pressupostos da autorização de residência, e uma vez que o mesmo também não fez a comunicação, fazendo com que a Administração não conseguisse fiscalizar a respectiva situação não atingindo a finalidade de criação do art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

12. Pelo que é correcto o que entende a decisão recorrida no sentido de que o recorrido fez a comunicação fora do prazo sem justificação razoável e a decisão recorrida não padece do vício de violação da lei.

Não contra-alegou o recorrido.

O Exmo. Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, no sentido de ser negado provimento ao recurso jurisdicional.

2. Factos

Nos autos foi apurada a seguinte factualidade:

1. Em 21 de Abril de 2011, o ora recorrido A, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 e com fundamento de ter sido contratado pela [Limitada (1)], para exercer funções de “arquitecto paisagista urbano”, obteve a autorização de residência temporária. E

depois, foi contratado pela [Limitada (2)] para exercer funções de “arquitecto paisagista”, em 8 de Abril de 2013, foi-lhe autorizada a manutenção da autorização de residência temporária até 21 de Abril de 2014.

2. Depois, em 16 de Maio de 2014, nos termos do mesmo fundamento, ao recorrido foi-lhe autorizada pela primeira vez a renovação da autorização de residência temporária e, em 21 de Março de 2017, pela segunda vez foi-lhe autorizada a autorização de residência temporária, com prazo de validade até 21 de Abril de 2020.

3. Em 13 de Março de 2018, o recorrido apresentou a declaração escrita e documentos comprovativos, a fim de provar a cessação da relação de emprego com a [Limitada (2)] em 31 de Janeiro de 2018. A partir de 20 de Fevereiro de 2018, foi contratado pela [Limitada (3)] para exercer funções do gerente do departamento de Facilities-Service Support Landscape, auferindo um salário mensal de MOP38.000,00 sem prazo do contrato. (vd. Doc. 1)

3. Direito

Ao acórdão recorrido foi imputado o vício de aplicação errada de lei substantiva, no que respeita ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 18.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

Na tese da entidade ora recorrente, nos termos do art.º 18.º, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 impõe-se ao interessado o dever de comunicar a extinção ou alteração da situação juridicamente relevante que

fundamentou a concessão da autorização de residência, o que visa não só a concessão por parte da Administração do tempo para se constituir em nova situação jurídica atendível, mas também permitir à Administração fiscalizar de forma atempada e efectiva a situação do interessado na manutenção dos pressupostos da autorização de residência. E no presente caso como o recorrido não cumpriu tempestivamente tal obrigação (30 dias a contar da extinção da situação jurídica), a decisão administrativa posta em causa não padece do vício de violação da lei, sendo correcto o seu entendimento no sentido de que o recorrido fez a comunicação fora do prazo e sem justificação razoável.

Por sua vez, entende o Tribunal recorrido que a obrigação de comunicar a extinção da situação jurídica só tem de ser feita no prazo de 30 dias se nesse termo não ocorrer a alteração da situação, enquanto no caso de ocorrer a alteração da situação juridicamente relevante dentro do indicado prazo de 30 dias o prazo para a comunicação conta-se desde a alteração e não a extinção. E tal entendimento sai reforçado pela al. 2) do n.º 2 do art.º 19.º do regulamento Administrativo n.º 3/2005.

Vejamos.

Ora, os art.ºs 18.º e 19.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, que estabelece o regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados, dispõem o seguinte:

Artigo 18.º

Alteração da situação

1. O interessado deve manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização.

2. A autorização de residência temporária deve ser cancelada caso se verifique extinção ou alteração dos fundamentos referidos no número anterior, excepto quando o interessado se constituir em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado pelo Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau ou a alteração for aceite pelo órgão competente.

3. Para efeitos do disposto no número anterior, o interessado deve comunicar ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau a extinção ou alteração dos referidos fundamentos no prazo de 30 dias, contados desde a data da extinção ou alteração.

4. O não cumprimento sem justa causa da obrigação de comunicação prevista no número anterior, dentro do respectivo prazo, poderá implicar o cancelamento da autorização de residência temporária.

Artigo 19.º

Renovação da autorização de residência

1. A renovação de autorização de residência temporária deve ser requerida ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau nos primeiros 60 dias dos 90 que antecedem o termo do respectivo prazo.

2. A renovação, que é concedida por período igual ao da autorização inicial, pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, com as seguintes exceções:

1) A renovação das autorizações de residência temporária concedidas com fundamento em aquisição de bens imóveis não exige nova prova dos requisitos previstos na alínea 3) do n.º 1 e nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 3.º, nem do preço pago ou do valor de mercado dos bens relevantes, mas o interessado deve provar que os direitos respectivos continuam na sua titularidade e que os imóveis e depósitos bancários continuam livres dos encargos vedados pelo artigo 4.º

2) A renovação das autorizações de residência temporária dos técnicos especializados e quadros dirigentes não está dependente da manutenção do vínculo contratual que fundamentou o pedido inicial, desde que seja feita prova de novo exercício profissional por conta de outrem e do cumprimento das respectivas obrigações fiscais.

3. É aplicável à renovação, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 16.º e 17.º

Daí resulta que, segundo a disposição do art.º 18.º, uma vez que a autorização de residência temporária é concedida a indivíduos não residentes que satisfaçam os requisitos previstos por lei, estes indivíduos devem manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa

autorização, sob pena de cancelamento da autorização.

No caso de concessão de autorização de residência aos quadros dirigentes e técnicos especializados, “a situação juridicamente relevante” refere-se ao vínculo contratual e ao exercício profissional por parte do interessado.

Quando se verifica a extinção ou alteração da situação, o interessado deve cumprir o dever de comunicação, no prazo de 30 dias a contar da data da extinção ou alteração; e o não cumprimento, sem justa causa, dessa obrigação poderá implicar o cancelamento da autorização de residência temporária.

E as exceções previstas no n.º 2 do art.º 18.º ao cancelamento (constituição de nova situação jurídica atendível no prazo fixado pelo IPCIM ou aceitação pelo órgão competente da alteração da situação) têm logicamente como pressuposto o cumprimento, no prazo de 30 dias, do dever de comunicação pelo interessado da extinção ou alteração da situação.

Por outro lado, o art.º 19.º prevê o procedimento a seguir e os requisitos necessários para que seja renovada a autorização de residência, que pressupõe também a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, com as exceções aí previstas, sendo uma delas respeitante aos técnicos especializados e quadros dirigentes, segundo a qual a renovação não está dependente da manutenção do vínculo contratual inicial, desde que seja feita prova de novo exercício profissional por conta de outrem e do cumprimento das respectivas obrigações fiscais.

Não obstante ser muito clara a intenção do legislador, de manter estável, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que esteve na base da concessão dessa autorização, certo é que, no caso de renovação da autorização de residência temporária dos técnicos especializados e quadros dirigentes, não é exigida a manutenção do vínculo contratual que fundamentou o pedido inicial, podendo o interessado constituir novo vínculo profissional.

Conforme a factualidade apurada nos autos, em Abril de 2011 e com fundamento de ter sido contratado pela [Limitada (1)], o recorrido obteve a autorização de residência temporária; depois passou a ser contratado pela [Limitada (2)], em 8 de Abril de 2013, e foi-lhe autorizada a manutenção da autorização de residência temporária até 21 de Abril de 2014; e nos termos do mesmo fundamento, ao recorrido foi autorizada, por duas vezes, a renovação da autorização de residência temporária, com prazo de validade até 21 de Abril de 2020.

Em 31 de Janeiro de 2018, cessou a relação de trabalho entre a [Limitada (2)] e o recorrido, passando este a ser contratado pela [Limitada (3)] a partir de 20 de Fevereiro de 2018. E em 13 de Março de 2018, o recorrido fez a comunicação ao IPIM, apresentando a declaração escrita e documentos comprovativos.

Discute-se a tempestividade (ou não) de tal comunicação.

Pondo o assento tónico na cessação da relação laboral anterior, entende a entidade recorrente que o recorrido devia ter feito comunicação

no prazo de 30 dias a contar da extinção do respectivo vínculo contratual, enquanto o Tribunal recorrido considera que tal prazo se deve contar a partir da constituição da nova situação juridicamente relevante, uma vez que, ocorrendo a alteração da situação juridicamente relevante dentro do prazo de 30 dias (contados da extinção da situação relevante), o prazo para a comunicação conta-se desde a alteração e não da extinção.

Ora, ao comando legal do n.º 3 do art.º 18.º, o prazo de 30 dias conta-se “desde a data da extinção ou alteração” da situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização.

Há dois casos distintos, referentes respectivamente à extinção e à alteração da situação juridicamente relevante.

No caso de extinção, o interessado deve fazer comunicação no prazo de 30 dias, sob pena de cancelamento da autorização de residência temporária, a não ser que ele se constitua em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado pelo IPIM.

No caso de alteração, a comunicação deve ser feita no prazo de 30 dias, a contar da data em que ocorreu a alteração, não havendo lugar ao cancelamento se a alteração for aceite pelo órgão competente.

Nos presentes autos, ocorreu em primeiro lugar a extinção e depois a alteração da situação jurídica, ainda no prazo de 30 dias dentro do qual se deve comunicar a extinção.

De facto, o recorrido fez a comunicação no prazo de 30 dias a contar da alteração da sua situação juridicamente relevante, mas fora do prazo de 30 dias desde a extinção da situação anterior.

Ora, salvo o muito respeito por entendimento diverso, afigura-se-nos que, tal como entende o acórdão recorrido, no caso de alteração da situação juridicamente relevante, o prazo de 30 dias para comunicação deve contar-se a partir da ocorrência da alteração, e não da extinção, entendimento este que tem correspondência nas letras do n.º 3 do art.º 18.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

Por outro lado, a extinção da situação juridicamente relevante não implica necessariamente o cancelamento da autorização de residência temporária já concedida, sendo que o legislador confere ao interessado a faculdade de constituir-se em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado depois de o IPIM receber a comunicação feita por aquele no prazo de 30 dias sobre a extinção da situação.

E também não há lugar ao cancelamento se a alteração da situação for aceite pelo órgão competente.

Se o interessado pode manter a autorização de residência temporária, com a constituição de nova situação jurídica atendível no prazo fixado, inclinamo-nos a entender que, no presente caso, como o recorrido conseguiu estabelecer novo vínculo profissional, ainda dentro do prazo de 30 dias contados da extinção da relação laboral anterior, a falta de comunicação de extinção da situação anterior neste prazo não constitui, por si só, motivo suficiente para cancelar a autorização de residência temporária já concedida, dado que a alteração da situação foi depois devidamente comunicada no prazo fixado por lei e não decorre dos autos que a Administração não aceitou tal alteração.

Resumindo, no caso de ocorrer a alteração da situação juridicamente

relevante dentro do prazo de 30 dias a partir da extinção da situação anterior, o prazo para a comunicação indicado no n.º 3 do art.º 18.º conta-se desde a alteração, e não a extinção, da situação.

Acrescentando, decorre do disposto na al. 2) do n.º 2 do art.º 19.º do regulamento Administrativo que a ruptura do vínculo contratual inicial não constitui obstáculo à renovação da autorização de residência temporária, podendo o interessado constituir novo vínculo profissional.

O mais importante é a manutenção da situação juridicamente relevante que fundamentou a autorização de residência temporária (e não a manutenção da mesma relação laboral ou do mesmo vínculo profissional), o que se verifica no presente caso, uma vez que, não obstante a ruptura da relação laboral anterior durante um período curto, o recorrido passou a ser contratado por outro empregador, mantendo assim o vínculo profissional, ainda que com a outra entidade patronal.

E sobre a alteração da situação jurídica fez o recorrido a devida comunicação no prazo de 30 dias contados desde a data de alteração.

Finalmente, com a comunicação sobre a alteração da situação juridicamente relevante no prazo de 30 dias contados desde tal alteração, pode a Administração fiscalizar de forma atempada e efectiva a situação do interessado, ou seja, a manutenção dos pressupostos da autorização de residência temporária.

Concluindo, não se vislumbra o alegado vício de violação de lei, pelo que se deve julgar improcedente o presente recurso.

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Macau, 5 de Maio de 2021

Juizes: Song Man Lei (Relatora)

José Maria Dias Azedo

Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas