

**Processo nº 234/2024**

(Autos de Recurso Contencioso)

**Data do Acórdão:** 28 de Novembro de 2024

**ASSUNTO:**

- Recurso contencioso
- Autorização de Residência

---

Rui Pereira Ribeiro



**Processo nº 234/2024**

(Autos de Recurso Contencioso)

Data: **28 de Novembro de 2024**

Recorrente: **A**

Entidade Recorrida: **Secretário para a Segurança**

\*

**ACORDAM OS JUÍZES DO TRIBUNAL DE SEGUNDA  
INSTÂNCIA DA RAEM:**

**I. RELATÓRIO**

A, com os demais sinais dos autos,  
vem interpor recurso contencioso do Despacho proferido pelo  
Secretário para a Segurança de 09.02.2024 que declarou a  
nulidade da sua autorização de residência, formulando as  
seguintes conclusões:

**O ACTO RECORRIDO VIOLA O PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE PREVISTO NO ARTº 5º E O PRINCÍPIO  
DA BOA-FÉ PREVISTO NO ARTº 8º DO CPA**

- 1) Em primeiro lugar, o Recorrente obteve autorização de residência em  
26 de Maio de 2010 e desde então passou a residir em Macau e até à  
presente data vive há cerca de 14 anos, ele possui várias ligações

inseparáveis com Macau, e esta ligação é muito maior do que a ligação com o seu local de origem. (Doc. 1 – Cópia da notificação)

- 2) O Recorrente depois de vir para Macau, trabalhou como técnico em reparação de ar condicionado e em 2019 foi criada a companhia de B, esta companhia desde que foi criada até à presente data já opera há mais de 4 anos. (Doc. 2 - Cópias do formulário M1 da companhia de B, factura de operação e três documentos - Documentos do Plano de Apoio a Pequenas e Médias Empresas do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização)
- 3) O Recorrente não tem emprego na sua terra natal e não possui nenhum imóvel. Ele apenas volta ocasionalmente à sua terra natal para visitar a família.
- 4) Se declarar a nulidade da autorização de residência do Recorrente e se tiver que ser recambiado, isso resultará, sem dúvida, a perda do seu emprego, a fonte do seu rendimento e a capacidade de sobrevivência.
- 5) Por outro lado, o filho do Recorrente encontra-se actualmente a cumprir pena no EPM de Coloane. (Doc. 4 – Cópia autenticada da certidão de detenção)
- 6) O filho do Recorrente e a sua esposa C registaram o seu casamento em 23 de setembro de 2020. (Doc. 5 – Cópia autenticada da certidão de casamento e Doc. 6 – Cópia do ID da C)
- 7) Os dois deram à luz a sua filha mais velha, D em 16 de Agosto de 2021 e a filha mais nova E em 13 de Agosto de 2023. (Doc. 7 - Cópia da

certidão narrativa do registo de nascimento da D, Doc. 8 - Cópia do boletim de nascimento da D e Doc. 9 - Cópia do documento de identificação da D, Doc. 10 - Cópia da certidão narrativa do registo de nascimento da E, Doc. 11 - Cópia do boletim de nascimento da E e Doc. 12 - Cópia do ID da E)

- 8) Dado que a esposa do filho do Recorrente é residente da RPC, após o casamento, C só permite viver em Macau com autorização da visita familiar para cuidar das suas duas filhas, por isso ela não pode trabalhar em Macau, sendo assim, as despesas da família são suportadas pelo Recorrente e pelo seu filho.
- 9) Mas como o filho do Recorrente foi condenado a pena de prisão efectiva pelo Tribunal de Primeira Instância de Macau, a responsabilidade pelo sustento das duas netas e respectivas despesas recaiu inteiramente sobre o Recorrente, incluindo as despesas da renda da casa de família, da creche e despesas diárias da família. (Doc. 13 - Cópia do comprovativo da creche)
- 10) A sua esposa só poderá obter mais rápido possível o BIRM em finais de 2024, para poder arranjar emprego.
- 11) Além das despesas fixas acima, o Recorrente também tem de sustentar seus pais, tais despesas só podem ser cobradas com o rendimento do Recorrente.
- 12) Portanto, se declarar a nulidade da autorização de residência do Recorrente, sem dúvida, isto irá fazer com que o Recorrente perca a sua

principal fonte de rendimento, resultando numa escassez de fundos e na impossibilidade de continuar a sustentar as suas duas netas menores, e até mesmo impossível de suportar a renda da casa de família.

- 13) A decisão relevante fará com que o Recorrente não possa continuar a trabalhar em Macau e a perda completa dos seus rendimentos, o que colocará a vida da sua família e das duas netas menores numa situação absolutamente difícil e sem dúvida resultará a redução do nível de vida do Recorrente.
- 14) Se o Recorrente for expulso de Macau, ele não poderá ter ligação íntima com a família actual e cuidá-la, o que sem dúvida colocará o Recorrente numa situação familiar desestruturada e situação solitária. Ao mesmo tempo, o Recorrente também perderá o seu emprego e rendimento. A vida familiar também subitamente entrará em situação difícil.
- 15) É inegável que o Recorrente obteve autorização de residência local e bilhete de identidade com base em conduta criminoso.
- 16) Mas, excepto isso, desde que o Recorrente fixou residência em Macau, sempre cumpriu a lei, participou activamente na sociedade e contribuiu de certo modo para a economia da região.
- 17) Daí se vê que o Recorrente pertence a mão-de-obra profissional e de alta qualidade em Macau, trouxe para a região benefícios. As autoridades administrativas também deveriam considerar este aspecto.
- 18) Além disso, se declarar a nulidade da autorização de residência do Recorrente, isso sem dúvida fará com que o Recorrente perca o seu

emprego e seja expulso para o continente, pois não tendo residência na sua terra natal, o Recorrente terá que utilizar as suas poupanças para arranjar casa na sua terra.

- 19) Agora que o Recorrente atingiu a idade de 51 anos, praticamente é impossível de encontrar oportunidades de emprego na sua terra, isto implica que o Recorrente perderá a sua capacidade de sobrevivência e terá de suportar despesas adicionais de alojamento e despesas médicas, portanto o Recorrente em termos de sobrevivência terá de enfrentar em uma situação de sofrimento.
- 20) De acordo com o disposto no artº 5º, nº 2, do CPA: 2. *As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.*
- 21) De acordo com o disposto no artº 8º, nº 2, al. b), do CPA: 2. *No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial: b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.*
- 22) Ao mesmo tempo, de acordo com o disposto no artº 38º da Lei nº 16/2021 (*Competência e critérios para concessão de autorização de residência*), nº 2, al. 6): 2. *Para efeitos da decisão referida no número anterior, devem ser ponderados, nomeadamente, os seguintes aspectos:.....(6) Razões humanitárias, nomeadamente a falta de*

*condições de vida ou de apoio familiar em outro país ou região; .....*

- 23) Ou seja, a autoridade administrativa ao praticar actos administrativos, para além de levar em consideração os interesses públicos protegidos ou alcançados pelos seus próprios actos administrativos, deve também considerar a situação da parte a quem os actos administrativos são dirigidos, quando os dois interesses entram em conflito, deve ponderar a proporção entre os dois.
- 24) Embora o Recorrente tenha cometido acto criminoso para obter a autorização de residência e o BIRM, mas tendo em conta que ele também tinha feito as correspondentes contribuições económicas e recursos humanos de alta qualidade para a região, pois a declaração da nulidade da autorização de residência afecta gravemente a sua vida e saúde, bem como irá "destruir" a situação estabelecida pelo Recorrente em Macau durante muitos anos, portanto o acto recorrido contraria os princípios da humanidade, proporcionalidade e da boa-fé.
- 25) Posto isto, de acordo com o disposto no artº 124º do CPA, o acto administrativo padece de vício, pelo que é anulável.

**O ACTO RECORRIDO VIOLA OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, PROPORCIONALIDADE, IMPARCIALIDADE, ISENÇÃO E BOA-FÉ DISPOSTOS NO ARTº 123º, Nº 3, DO CPA, EM CONJUGAÇÃO COM OS ARTºS 5º, 7º E 8º DA MESMA LEI, PELO QUE DEVE ATRIBUIR EFEITOS JURÍDICOS A SITUAÇÕES DE FACTO DERIVADAS DO ACTO NULO.**

- 26) De acordo com a teoria jurídica citada no Acórdão do TSI nº 833/2021 de 19 de maio de 2022, dado à impossibilidade de ratificação, reforma e conversão dos actos administrativos nulos e até é invocável a todo o tempo por qualquer interessado pelo carácter “rigoroso”, o legislador estabeleceu um mecanismo de excepção, atribuindo aos órgãos administrativos o exercício do poder discricionário para tomar decisões.
- 27) Atribuindo-lhes que mesmo perante um acto administrativo nulo, não impedem que os órgãos administrativos conforme as circunstâncias do caso concreto, com base no decurso do tempo e princípios gerais de direito exercer o poder de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos.
- 28) No qual também indica que a intenção original do legislador ao formular esta situação excepcional é temporar o rigor que constitui a destruição total de situações de facto constituídas à sombra do acto nulo.
- 29) Esta transformação de situações de facto em situações de direito pelo decurso do tempo corresponde precisamente o regime de usucapião estipulado no Código Civil, quanto a isto, o legislador deseja através do decurso do tempo proteger o direito privado e a confiança do cidadão em relação aos órgãos administrativos.
- 30) Assim sendo, conforme exposto, as autoridades administrativas podem nos termos do 123º, nº 3 do CPAM, atribuir efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos.
- 31) Além disso, é também necessário citar a opinião constante no Manual

de Formação de Direito Administrativo de Macau (página 180 do Centro de Formação Jurídica e Judiciária traduzido por F em 2008): *“Tendo em conta que o acto nulo apesar de não poder produzir efeitos jurídicos, mas pode produzir efeitos factuais, e para equilibrar as consequências radicais da nulidade, a lei permite, de acordo com os princípios gerais de direito, atribuir certos efeitos jurídicos (“presunção do efeito”) a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do decurso do tempo.”*

- 32) Por isso entende o Recorrente que a entidade recorrida deve exercer o poder discricionário neste caso, especialmente considerando os factos alegados nos artigos 12º a 26º deste recurso contencioso, e de acordo com o artº 123º, nº 3 do CPAM, deve continuar a atribuir efeitos jurídicos à autorização de residência do Recorrente.
- 33) De acordo com o entendimento do acórdão do TSI nº 83/2022 de 4 de novembro de 2022: *“Quanto à atribuição ou não dos efeitos jurídicos com base no disposto no artº 123º, nº 3, entendemos que se enquadra no âmbito da discricionariedade das autoridades administrativas e que deve deixar ao critério das autoridades administrativas conforme a situação do caso concreto, exercendo o seu poder discricionário para tomar decisão, razão porque esta disposição atribui poder às entidades administrativas competentes para que possam “reservar” certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos., (...).”*
- 34) No âmbito do exercício da discricionariedade das autoridades

administrativas é necessário cumprir os princípios gerais do CPA.

- 35) Então, de acordo com o princípio da proporcionalidade previsto no artº 5º, nº 2 do CPA, no qual, indica especificamente que quando são praticados actos que limitam ou prejudicam os direitos pessoais e interesses legítimos, esses actos têm de ser adequados e necessários para atingir os objetivos desejados.
- 36) Conforme consta na página 17 do “Código do Procedimento Administrativo Anotado” publicado pela Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau em 1995 com a colaboração dos Wong Wai Wa, Chu Wai Kon, Tou Wai Fong, Lam Sio Wan, Wong Hin Fai e Lai Kin Hong: *“O “princípio da proporcionalidade” é aplicável a todos os actos e decisões das autoridades administrativas, especialmente aos actos e decisões que limitam ou prejudicam os direitos pessoais e interesses legítimos, esses actos e decisões têm de ser adequados e necessários para atingir os objetivos pretendidos (...) Se forem adequados, têm ainda de verificar se a respectiva decisão é absolutamente necessária para atingir o objectivo pretendido.”*
- 37) O princípio da proporcionalidade é quando as autoridades administrativas praticam actos, especialmente quando os actos limitam ou prejudicam os direitos pessoais e os interesses legítimos, esses actos têm de ser adequados e necessários para atingir os objetivos desejados.
- 38) Tal como referido, excepto o crime de casamento falso em 2010, o

Recorrente nunca cometeu quaisquer outros crimes na China continental e em Macau, nem foi julgado por outros processos criminais, e nunca houve indícios de que o Recorrente afectou a segurança ou segurança pública de Macau.

- 39) Portanto, dado que o Recorrente vive em Macau há 14 anos, a sua autorização de residência em Macau já produziu os efeitos jurídicos há mais de 14 anos, e tal como foi dito, durante os 14 anos nunca praticou outros crimes, é cumpridor da lei e tem trabalho legítimo, bem como tem contribuído para a economia de Macau.
- 40) E porque fixou residência em Macau há 14 anos, tem ligação profunda com Macau, para ele próprio considera Macau o local onde ele e a sua família irão fixar definitivamente.
- 41) Portanto, se não for atribuído ao Recorrente o efeito jurídico presumido relevante e declarar a nulidade da sua autorização de residência, sem dúvida de que isso irá violar a aplicação do princípio da proporcionalidade, por outras palavras, se não for atribuído o efeito jurídico presumido relevante, os prejuízos causados aos direitos do Recorrente são maiores do que o interesse público que se pretende proteger.
- 42) Por outro lado, de acordo com o artº 7.º do CPA: *“No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.”*.
- 43) Conforme consta na página 18 do “Código do Procedimento

Administrativo Anotado” publicado pela Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau em 1995 com a colaboração dos Wong Wai Wa, Chu Wai Kon, Tou Wai Fong, Lam Sio Wan, Wong Hin Fai e Lai Kin Hong: *"princípio da justiça" exige coordenação administrativa do conflito entre os interesses públicos e os direitos e interesses dos cidadãos, o princípio da imparcialidade em sentido amplo inclui o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade, qualquer situação de violação do princípio da imparcialidade ou princípio da proporcionalidade é o mesmo que violar o princípio da justiça, As decisões tomadas pelas autoridades administrativas que violam o princípio da justiça são ilegais e, portanto, são nulas"*; (o carregado é nosso).

- 44) Além disso, de acordo com o artº 8º do CPA, o legislador formulou o princípio da boa-fé na esperança de que as autoridades administrativas e os particulares possam estabelecer uma relação de confiança mútua nas atividades administrativas, de modo a atingir o objetivo pretendido das actividades administrativas relevantes.
- 45) Faz-se aqui referência o acórdão do TSI nº 686/2012 de 7 de maio de 2015, no qual indica *“Uma das razões legislativas pela qual o legislador introduziu o princípio da boa-fé nas atividades administrativas é para evitar ou impedir que nas atividades administrativas, as autoridades administrativas ou particulares possam eventualmente por causa dos seus actos ou decisões, fazer com que a*

*outra parte depois de ter a expectativa legítima ou confiança na possibilidade ou impossibilidade em determinado assunto, de repente mudar a sua posição original, causando a que a outra parte sofra prejuízos por ter expectativa ou confiança do acto anterior ou a posição anteriormente tomada. Posto isto, um dos valores básicos que o princípio da boa-fé pretende proteger é a confiança ou expectativa legítima entre as partes na relação administrativa.”*

46) Ao mesmo tempo, faz-se referência ao acórdão do TSI nº 974/2012 de 7 de novembro de 2013, que também destaca o princípio da boa-fé: *“Entre as abundantes doutrinas e jurisprudências sobre o princípio da boa-fé, o consenso geralmente reconhecido é a honestidade e a lealdade como a sua essência (Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J, Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª ed., pp. 108-109).”*

47) Ou seja, conjugado com o acima exposto, uma vez que o Recorrente reside em Macau há 14 anos consecutivos e tem uma ligação profunda com Macau, caso a autoridade optar por declarar a nulidade da sua autorização de residência e negar a sua situação de facto que ocorreu durante 14 anos para decidir não atribuir o devido efeito jurídico, tal não só abala a confiança e estabilidade dos cidadãos em relação às decisões da entidade administrativa, assim como viola os princípios da igualdade, proporcionalidade e imparcialidade previstos nos artºs 5º, 7º e 8º e os princípios de isenção e boa-fé previstos no artº 123º, nº 3 do CPA.

- 48) Nestes termos, quer se baseie em razões humanitárias ou no tempo de residência do Recorrente em Macau, a autoridade deve continuar a permitir a autorização de residência do Recorrente com base **no disposto no artº 123º, nº 3 do CPA**, de atribuir-lhe os devidos efeitos jurídicos, o acto de não tomar uma decisão nos termos do **disposto no artº 123º, nº 3 do CPA** é manifestamente errado e irracional.
- 49) Assim sendo, o acto da entidade recorrida de acordo com o disposto no artº 124º do CPA, padece de vício, pelo que é anulável.

**O ACTO RECORRIDO VIOLA O DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO PREVISTO NOS ARTºS 113º E 114º DO CPA**

- 50) O Exmº Sr. Secretário para a Segurança declarou a nulidade da autorização de residência do Recorrente com base no parecer constante no relatório n.º 200186/SRDARPA/2023P do Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência.
- 51) De acordo com o disposto no artº 113º, n.º 1, al. e), do CPAM, os actos administrativos *“devem sempre constar do acto a fundamentação, quando exigível”*.
- 52) De acordo com o artº 114º, nº 1, al. c) do mesmo Código, *“devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado”*.
- 53) O Recorrente recebeu a notificação da audiência por escrito em 6 de junho de 2023, informando a intenção de declarar a nulidade da sua

- autorização de residência e em 21 de junho de 2023 o Recorrente apresentou audiência escrita à PSP, alegando a fundamentação de direito e de facto pela qual não se deve revogar a autorização da sua residência.
- 54) Ora, o Exmº Sr. Secretário para a Segurança citou sobre o relatório para rejeitar a fundamentação de direito e de facto alegada pelo Recorrente na sua audiência escrita.
- 55) Presentemente, a decisão do Exmº Sr. Secretário para a Segurança em declarar a nulidade da autorização de residência do Recorrente pertence a *“actos administrativos que, total ou parcialmente decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado”*, que corresponde com o disposto nos artºs 113º, nº 1 e 114º, nº 1, al. c) do referido Código.
- 56) Assim sendo, o Exmº Sr. Secretário para a Segurança deve fundamentar a decisão de rejeição.
- 57) Segundo a notificação da decisão, **no 4º, nº 1**, *“As alegações e fundamentos relevantes não são suficientes para ilidir a intenção do Departamento de revogar a sua autorização de residência com base na prática do crime de fraude”* e **4º, nº 3** *“Com base no facto de o interessado através de relação matrimonial falsa, enganou as autoridades para obter a "autorização de residência", pois quanto ao proposto pelo advogado representante se o órgão administrativo permite atribuir efeitos jurídicos a situações de facto derivadas do acto nulo nos termos do artº 123º, nº 3 do CPA, após análise, este*

*Departamento entende que esta disposição não é aplicável à situação do interessado.*

- 58) Relativamente à fundamentação de facto e de direito alegada pelo Recorrente na audiência escrita, foi apenas indicado que ***“As alegações e fundamentos relevantes não são suficientes para ilidir a intensão deste Departamento de revogar a sua autorização de residência com base na prática do crime de fraude” e considerou “após análise, não é aplicável o artº 123º, nº 3 do CPA à situação do interessado”***. No qual não fundamentou concretamente porquê as alegações e fundamentação apresentadas pelo Recorrente não foram suficientes.
- 59) Nem expôs claramente a fundamentação sobre ***“após análise, não é aplicável o disposto no artº 123º, nº 3 do CPA à situação do Recorrente”***
- 60) De acordo com o artº 115º, nº 2 do CPA: *“Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.”*
- 61) Além disso, segundo o acórdão do TUI nº 25/2016, *“A fundamentação da decisão da Administrativa Pública apresenta uma plurifuncionalidade que visa não só a tradicional protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas sobretudo a maior prudência e objectividade no processo conducente à tomada da decisão e a correcção e justeza desta, satisfazendo, deste modo, o*

*interesse público da legalidade e até juridicidade das actividades administrativas, bem como a compreensão do sentido decisório pelo próprio destinatário e o público em geral, evitando a potencial conflitualidade.”*

- 62) O Recorrente entende que a decisão do Exmº Sr. Secretário para a Segurança em declarar a nulidade da autorização de residência do Recorrente deve esclarecer concretamente a motivação pela qual indeferiu os fundamentos de facto e de direito da audiência escrita do Recorrente, em vez de simplesmente dizer **“as alegações e os fundamentos relevantes não são suficientes para ilidir a intenção deste Departamento de revogar a sua autorização de residência com base na prática do crime de fraude;”** e **“após análise, não é aplicável o disposto no artº 123º, nº 3 do CPA à situação do Recorrente”**, pois deveria esclarecer concretamente a motivação pela qual os fundamentos de facto e de direito da audiência escrita do Recorrente foram insuficientes e não é aplicável o artº 123º, nº 3 do CPA, a fim de preencher o interesse público da legalidade e até juridicidade das actividades administrativas.
- 63) Afirmando meramente que **“as alegações e os fundamentos relevantes não são suficientes para ilidir a intenção deste Departamento de revogar a sua autorização de residência com base na prática do crime de fraude;”** e **“após análise, não é aplicável o disposto no artº 123º, nº 3 do CPA à situação do Recorrente”**, tal enquadra no artº 115º,

nº 2 do CPA *“Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto”*.

64) A decisão recorrida violou o disposto nos artºs 113º, nº 1, al. e) e 114º, nº 1, al. c) do CPA, de acordo com o disposto no artº 124º do CPAM, o acto administrativo padece de vício, pelo que é anulável.

Citada a Entidade Recorrida veio o Senhor Secretário para a Segurança contestar, apresentando as seguintes conclusões:

1. Inconformado com o despacho do Secretário para a Segurança de 9 de Fevereiro de 2024, que declarou a nulidade da sua autorização de residência, o Recorrente recorreu para o Tribunal de Segunda Instância.
2. O Recorrente alegou na petição de recurso que a decisão impugnada viola o princípio da proporcionalidade estabelecido no artº 5º e o princípio da boa fé estabelecido no artº 8º, ambos do CPAC.
3. De acordo com a jurisprudência dominante de Macau entende que os dois princípios apenas são aplicáveis à actividade administrativa com poder discricionário mas não à actividade sujeita a restrições (vinculada).
4. O caso em apreço tem a ver com o acto que declarou nula a autorização de residência concedida ao Recorrente.
5. É consabido que o acto nulo não produz qualquer efeito jurídico. A Administração é obrigada a fazer a correspondente declaração quando

descobrir que um acto administrativo é nulo. Pelo exposto, não há espaço para o poder discricionário.

6. Portanto, os princípios da proporcionalidade e da boa fé não se aplicam neste presente caso e é impossível que exista no acto recorrido a violação dos princípios da proporcionalidade e da boa fé invocada pelo Recorrente.
7. Além disso, o Recorrente entende que a Autoridade Administrativa deve manter a autorização de residência dele segundo as disposições do artº 123º, nº 3 do CPA, conferindo-lhe os devidos efeitos jurídicos.
8. O artº 123º, nº 3 do CPA preceitua que há a possibilidade de atribuir certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito. Contudo, existem ainda restrições.
9. Em primeiro lugar, só produz efeitos “de acordo com os princípios gerais de direito”, tais como os princípios da protecção da confiança, boa fé, igualdade, imparcialidade, proporcionalidade, justiça, enriquecimento em causa e prossecução do interesse público.
10. Se a nulidade do acto administrativo decorra da conduta do próprio particular (por exemplo, coacção ou infracção criminal, até simplesmente fraude ou má fé), então não se pode, de qualquer maneira, lhe atribuir efeitos putativos que lhe sejam benéficos. Este é exactamente o caso.
11. Em segundo lugar, o órgão administrativo pode decidir

discricionariamente “reservar” certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, mas não o próprio acto nulo.

12. Atendendo a que não existe realmente o pressuposto que fundamentou a concessão da autorização de residência ao Recorrente e, ainda por cima, tal acto foi causado pelo Recorrente por ter praticado delito com dolo, não se pode lhe aplicar o disposto no artº 123º, nº 3 do CPA para lhe atribuir efeitos putativos que lhe sejam benéficos e não se verifica no despacho recorrido a violação da lei invocada pelo Recorrente. Assim sendo, deve ser julgado improcedente este fundamento invocado pelo Recorrente.
13. Quanto à fundamentação de acto administrativo, segundo a jurisprudência dominante de Macau, a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão. A fundamentação pode consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.
14. No despacho recorrido foram expostos de forma clara os factos e direito em que se baseou a decisão, indicando-se expressamente, ao mesmo tempo, que os motivos alegados pelo Recorrente na audiência são considerados improcedentes, bem como que o artº 123º, nº 3 do CPA não se aplica à situação concreta desta causa. Portanto, também não existe o vício de falta de fundamentação invocado pelo Recorrente.

Notificadas as partes para apresentarem alegações facultativas, ambas silenciaram.

Pelo Ilustre Magistrado do Ministério Público foi emitido parecer pugnando pela improcedência do recurso.

Foram colhidos os vistos.

## **II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio e não enferma de nulidades que o invalidem.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são legítimas.

Não existem outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.

Cumpre assim apreciar e decidir.

## **III. FUNDAMENTAÇÃO**

## a) Dos factos

1. Por despacho do Senhor Secretário para a Segurança datado de 09.02.2024 foi declarado nula a autorização de residência do Recorrente com os fundamentos constante da informação nº 200186/SRDARPA/2023P, a qual consta de fls. 138 a 135 dos PA e traduzidas a fls. 166 a 169 dos autos com o seguinte teor:

«Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
CORPO DE POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Parecer:	Despacho:
Concordo com o parecer do Chefe substituto do Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência.	Concordo, proceda-se conforma proposto.
Submete-se ao Secretário para a Segurança para decidir.	O Secretário para a
Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública	Segurança
Ass. vide o original	Ass. vide o original
01/02/2024	09/02/2024
1. <u>A</u> (ora titular do Bilhete de Identidade de Residente Permanente de Macau), interessado, requereu ao Corpo de Polícia de Segurança Pública em 2010 com o Salvo-	

conduto da República Popular da China para as Deslocações a Hong Kong e Macau a autorização de residência, por motivo de reagrupamento familiar com G, residente de Macau, foi-lhe concedida a autorização de residência em 26 de Maio do mesmo ano, e depois, foi participado em 2021 o seu “casamento falso”.

2. Conforme a sentença n.º CR1-22-0143-PCC do Tribunal Judicial de Base, G, com o fim de obter renumeração, e A contraíram no Interior da China o casamento falso de comum acordo e mediante a distribuição de tarefas e cooperação, conseguiram dessa forma requerer a autorização de fixação de residência em Macau de A. Em 16 de Dezembro de 2022, foram condenados pelo Tribunal Judicial de Base pela prática do crime de falsificação de documentos em pena de prisão de 2 anos e 3 meses, cuja execução ficou suspensa por 3 anos, a sentença foi transitada em julgado em 18 de Janeiro 2023.
3. Visto que a autorização de residência foi concedida ao interessado com base na certidão de casamento desconforme à

realidade, as condutas criminosas envolvidas constituíram elementos essenciais para a concessão daquilo pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública e o Tribunal Judicial de Base já proferiu a sentença condenatória, o nosso Departamento instaurou-lhe o procedimento de audiência escrita nos termos da lei, pretendendo declarar nula a sua autorização de residência, e emitiu-lhe a notificação da audiência escrita. Em 26 de Junho de 2023, o nosso Departamento recebeu as alegações escritas apresentadas pelo advogado do interessado.

4. Após feita uma análise:

(1) A descrição das circunstâncias e a fundamentação mostram-se insuficientes, não bastam para ilidir a nossa intenção de revogar a sua autorização de residência devido à sua prática do crime fraudulento;

(2) A existência da relação matrimonial entre A e G foi requisito e elemento vital para a concessão da autorização de residência pelas autoridades, o Tribunal Judicial de Base já os condenaram pela prática do crime de simulação e invocação de certos actos jurídicos para obtenção de autorizações, isto

é, o requisito não existe desde o início;

(3) Dado que o interessado enganou as autoridades e obteve a autorização de residência através da relação matrimonial falsa, mesmo que o seu advogado invoque o argumento no sentido de a Administração poder manter certos negócios jurídicos decorrentes de actos nulos nos termos do artigo 123.º n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo, após feita uma análise, parece-nos que essa norma é inaplicável ao caso do interessado.

5. Pelo exposto, propõe-se que seja declarada nula a autorização de residência do interessado A ao abrigo do artigo 122.º n.º 2 alínea c) do Código do Procedimento Administrativo.

À consideração do Comandante.

19/01/2024

Chefe substituto do Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência

Ass. vide o original

H, subintendente

Assunto: declaração da nulidade da autorização de residência concedida ante a titularidade do Salvo-

Informação n.º  
200186/SRDARPA/2023P

Data: 19/01/2024

conduto da República Popular da China para as  
Deslocações a Hong Kong e Macau

1. A (do sexo masculino, nascido em 2 de Março de 1973), interessado, em 20 de Maio de 2010 veio ao Corpo de Polícia de Segurança Pública requerer a autorização de residência, com o Salvo-conduto da República Popular da China para as Deslocações a Hong Kong e Macau n.º QXXXX, por motivo de reagrupamento familiar com G (do sexo feminino, titular do Bilhete de Identidade de Residente de Macau n.º 7XXXX), residente de Macau, foi-lhe concedida a autorização de residência em 26 de Maio de 2010 e emitido o Comprovativo de Autorização de Residência n.º 1837/2010 em 31 do mesmo mês. (arquivo n.º Pº731362)
2. Em 2021, o Corpo de Polícia de Segurança Pública recebeu carta de participação e remessa da DSI, nas quais se dizia haver suspeitas de que o interessado e a sua ex-mulher I obtiveram o Bilhete de Identidade de Residente de Macau respectivamente por meio de casamento falso e, por conseguinte, requereram a autorização de fixação de residência em Macau de J, filho destes, afinal, as três pessoas da mesma família conseguiram obter o Bilhete de Identidade de Residente de Macau. (doc. 46-47)
3. Face às ditas circunstâncias, o Departamento de Controlo Fronteiriço do Corpo de Polícia de Segurança Pública efectuou investigação e descobriu fortes indícios de aquisição da qualidade de residente de Macau por A e I, através de contrair casamento falso respectivamente com G e K, os quais também conseguiram requerer tal qualidade para o seu filho J, durante o período, eles nunca conviveram e residiram juntos como fossem casais, as suas condutas levaram à suspeita da prática do crime de simulação e invocação de certos actos jurídicos para obtenção de autorizações, previsto

pelo artigo 78.º da Lei n.º 16/2021, deste modo, em 23 de Novembro de 2021, o caso foi encaminhado pelo Departamento de Controlo Fronteiriço ao Ministério Público. (informação n.º 295/CIRDCE/2021P, doc. 53-59)

4. Em 20 de Maio de 2022, o Ministério Público proferiu o despacho de arquivamento e deduziu a acusação (processo de inquérito do Ministério Público n.º 11557/2021, doc. 70-73) sobre as condutas criminosas aludidas no ponto 3 dos arguidos (incluindo A e I, G e K), com os seguintes pormenores:

4.1 K, residente de Macau, ajudou I, residente feminina do Interior da China, a obter o Bilhete de Identidade de Residente de Macau em 2011 por meio de casamento falso, divorciaram-se em 2014. Inegou a acusação e nesta fase não há indício suficiente do seu envolvimento no referido crime, deste modo, fica arquivada esta parte;

4.2 Agindo livre, voluntária e conscientemente, de comum acordo e mediante a distribuição de tarefas e cooperação, G, residente de Macau, com o fim de obter renumeração, ajudou A, residente do Interior da China, a fixar residência em Macau através de contrair casamento falso, de facto, eles nunca conviveram como fossem casal, as condutas constituíram o crime de simulação e invocação de certos actos jurídicos para obtenção de autorizações, previsto pelo artigo 78.º da Lei n.º 16/2021, o Ministério Público deduziu acusação penal contra estes.

5. Em 16 de Dezembro de 2022, a respeito do referido proc. n.º 11557/2021 do Ministério Público, o Tribunal Judicial de Base proferiu a seguinte decisão (proc. n.º CR1-22-0143-PCC, doc. 89-95):

São condenados G e A pela prática em co-autoria material e da forma consumada dum crime de falsificação de documentos, p. e p. pelo artigo 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/2004, em pena de prisão de 2 anos e 3 meses cada, cuja

execução fica suspensa por 3 anos, a decisão será transitada em julgado em 18 de Janeiro de 2023.

6. Visto que a autorização de residência foi concedida ao interessado com base na certidão de casamento desconforme à realidade e as condutas criminosas envolvidas constituíram elementos essenciais para a concessão daquilo pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública, o nosso Departamento pretendeu declarar nula a autorização de residência do interessado nos termos do artigo 122.º n.º 2 alínea c) do Código do Procedimento Administrativo. Em 6 de Junho de 2023, o interessado veio pessoalmente ao nosso Departamento receber com a confirmação por assinatura efectuada a notificação da audiência escrita (n.º 100331/SRDARPNT/2023P, doc. 113). O nosso Departamento também informou-lhe que poderia pronunciar-se por escrito sobre o objecto da audiência dentro de 15 dias da recepção da notificação, nos termos dos artigos 93.º e 94.º do Código do Procedimento Administrativo.
7. Em 26 de Junho de 2023, o Departamento recebeu as alegações escritas entregues pelo advogado do interessado (doc. 114-134), cujo teor se encontra parcialmente transcrito no seguinte:
  - a. Salvo o devido respeito pela referida notificação, o depoente discorda absolutamente do teor aludido.
  - b. O seu objectivo de residir em Macau é da boa fé, humanitarismo e ainda se mantém intacto.
  - c. Em Fevereiro de 2023, nas horas de trabalho, o depoente ficou no 2º piso, resultando na fractura de dedos e ruptura do cóccix, até hoje não consegue fazer trabalho árduo e ficar sentado por longo tempo, no futuro até depende dos cuidados do filho a longo prazo.
  - d. O depoente já se afasta do local de residência original (Interior da China) e reside em Macau há 13 anos, mesmo tendo a seu cargo os pais e a avó

que moram no Interior da China, realmente não tem qualquer ligação de vida com o local.

- e. Se o depoente for expulsado e sair de Macau, será impossível estabelecer relação estreita com a família actual e daí receber cuidados, incorrendo sem dúvida num estado sozinho com a família quebrada.
- f. Se não forem atribuídos ao depoente os efeitos putativos e for anulada a sua autorização de residência, será inequivocamente violado o princípio da proporcionalidade; ou seja, a lesão dos direitos do depoente, decorrente da não atribuição dos efeitos putativos, será maior do que o interesse público a proteger.
- g. Isto é, em conjugação com o acima dito, o agregado familiar do depoente tem vivido em Macau ininterruptamente por 13 anos, tem relação profunda com Macau, se as autoridades optarem por declarar nula a sua autorização de residência, negar a situação de facto dos 13 anos e não atribuir os devidos efeitos jurídicos, será abalada a confiança estável dos cidadãos nas decisões da Administração, até serão violados os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, previstos pelos artigos 5.º, 7.º, e 8.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como a disposição do artigo 123.º n.º 3.
- h. Pelo que, quer por motivo humanitário, quer em virtude do longo período de residência do depoente em Macau, incumbe às autoridades continuar a permitir a autorização de residência do depoente e atribuir-lhe os devidos efeitos jurídicos nos termos do artigo 123.º n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo.
- i. Atendendo à situação do presente caso, nesta fase trata-se apenas da audiência escrita, quando o acto administrativo não reúna os elementos, implica-se que ainda não são produzidos os seus efeitos. Deste modo,

deve-se continuar a permitir a autorização de residência do depoente.

- j. Pelo exposto, pede-se respeitosamente ao Mm. Chefe do Departamento que sejam considerados os fundamentos de facto e de direito acima invocados e não seja declarada nula a autorização de residência do depoente ao abrigo do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo e outras normas, continuando a permiti-la.
8. Após feita uma análise, a fundamentação do interessado mostra-se insuficiente; tendo em conta que a existência da relação matrimonial entre o interessado e G foi requisito e elemento vital para a concessão da sua autorização de residência pelas autoridades, eles confessaram integralmente os factos criminosos em relação ao casamento falso e o Tribunal Judicial de Base já os condenaram pela prática do crime de falsificação de documentos, o acto administrativo de concessão da autorização de residência do interessado padece obviamente do vício do erro e na prolação de tal acto administrativo envolve-se o acto criminoso mencionado no ponto 5.
9. A par disso, no tocante ao argumento de manter certos negócios jurídicos decorrentes de actos nulos ao abrigo do artigo 123.º n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo, antes de mais, isso está sujeito à discricionariedade da Administração, em cujo exercício atender-se-á aos princípios legais fundamentais como justiça, boa fé e protecção da confiança, etc. O caso do interessado (que enganou as autoridades e obteve a autorização de residência por meio de contrair relação matrimonial falsa) está desconforme aos referidos princípios e designadamente causa sabotagem a um valor jurídico relevante – “justiça”. Pelo que, a nosso ver, é inaplicável o disposto do artigo 123.º n.º 3 ao caso do interessado.
10. Pelo exposto, propõe-se que seja declarada nula a autorização de residência do interessado A, nos termos do artigo 122.º n.º 2 alínea c) do Código do

Procedimento Administrativo.  
À consideração superior.».

## **b) Do Direito**

É do seguinte teor o Douto Parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público:

«**1.**

**A**, melhor identificado nos autos, veio instaurar o presente recurso contencioso do acto administrativo praticado pelo **Secretário para a Segurança** que declarou a nulidade da sua autorização de residência na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM), pedindo a respectiva anulação.

A Entidade Recorrida, devidamente citada, apresentou douta contestação na qual pugnou pela improcedência do recurso contencioso.

**2.**

**(i)**

Começou o Recorrente por alegar, na sua douta petição inicial, que o acto administrativo impugnado violou os princípios da proporcionalidade e da boa fé previstos, respectivamente, nos artigos 5.º e 8.º do Código do Procedimento administrativo (CPA).

Trata-se, no entanto, e com todo o respeito pelo entendimento contrário, de uma alegação que, a nosso modesto ver, não pode proceder. Em termos breves, pelo seguinte.

**(i.1)**

O fundamento que justificou a autorização de residência do Recorrente em Macau que veio a ser declarada nula pelo acto administrativo que nos presentes autos é recorrido consistiu no chamado reagrupamento familiar daquele com a residente permanente da RAEM, G, em virtude de, supostamente, serem marido e mulher. Acontece, todavia, que, como ficou demonstrado no processo criminal que correu termos no 1.º Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Base sob o n.º CR1-22-0143-PCC, o casamento entre o Recorrente e a referida G foi simulado, tendo daí resultado a condenação daqueles na pena de 2 anos e 3 meses de prisão, suspensa na sua execução pelo período de 3 anos pela prática do crime de falsificação de documento.

Confrontada com a referida decisão penal, e por ter entendido que o acto de autorização de residência em Macau de que o Recorrente beneficiou caía na previsão da alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA (segundo o que aí se estabelece, são nulos «os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime»), a Administração, através do acto recorrido, declarou a respectiva nulidade. Bem, a nosso modesto ver.

Com efeito, segundo o disposto na norma da alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são nulos «os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime» e de acordo com a que nos parece

ser a melhor interpretação desse preceito legal, extensiva em relação ao seu elemento gramatical, deve considerar-se que na sua previsão estão incluídas, para além das situações em que o próprio objecto do acto constitua um crime, todas aquelas que envolvam, de modo decisivo ou essencial, a prática de um crime ou em relação às quais se conclua que o acto administrativo, sem o facto criminoso, não teria sido praticado com o mesmo conteúdo (como se sabe, em Portugal, a interpretação da norma correspondente à da alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA sempre colocou dificuldades à doutrina e aos tribunais, desde cedo se tendo formado um certo consenso interpretativo no sentido de estender a sua aplicação a situações de facto que não cabiam na letra da sua previsão, nomeadamente, aquelas em que o objecto do acto não constituía crime, mas em que a prática do acto envolvia a prática de um crime: assim, MARCELO REBELO DE SOUSA – ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa, 2007, p. 162 e, em sentido idêntico, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA – PEDRO COSTA GONÇALVES – J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, reimpressão, Coimbra, 1998, p. 645, cuja doutrina foi acolhida, entre nós, pelo Tribunal de Última Instância nos seus acórdãos de 25.04.2012, processo n.º 11/2012 e de 25.07.2012, processo n.º 48/2012).

No caso em apreço, e como vimos, o Recorrente beneficiou da autorização de residência na RAEM com fundamento num reagrupamento familiar que, afinal, e de modo decisivo, se baseou, e, nessa medida, envolveu, (n)um facto criminoso: o casamento simulado entre si e uma residente de Macau. É seguro, à luz de um elementar juízo de prognose póstuma, que, sem a consideração desse casamento a dita autorização de residência em Macau a favor do Recorrente não teria sido concedida pela Administração (veja-se, a propósito de situação idêntica,

o acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 16.07.2020, processo n.º 1099/2019).

Deste modo, o acto de autorização de residência em Macau de que beneficiou o Recorrente cai na previsão contida na parte final da norma da alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA, sendo, por isso, nulo.

**(i.2)**

Isto demonstrado.

Nos nossos Tribunais encontra-se firmemente consolidado o entendimento segundo o qual os princípios gerais da actividade administrativa, incluindo os princípios da proporcionalidade e da boa fé, só adquirem relevância, enquanto parâmetros de controlo da validade de um determinado acto administrativo, quando este resulte do exercício de poderes discricionários por parte da Administração (assim, entre muitos outros, os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 03.04.2020, processo n.º 7/2019 e de 27.11.2020, no processo n.º 157/2020).

Está também assente na jurisprudência do Tribunal de Última Instância que o poder da Administração previsto no n.º 2 do artigo 123.º do CPA de declarar a nulidade de actos administrativos anteriormente praticados é um poder legalmente vinculado (veja-se, nesse sentido, o afirmado, *expressis verbis*, pelo Tribunal de Última Instância nas duntas decisões de 25.04.2012, no processo n.º 11/2012 e de 25.07.2012, no processo n.º 48/2012. Trata-se, aliás, de um entendimento que tem apoio na doutrina administrativista portuguesa: cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.ª edição, Coimbra, 2015, p. 352 e no mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 3.ª edição, Coimbra, 2017).

Ora, a vinculação legal é o oposto da discricionariedade administrativa. Na vinculação, a norma de competência, indica de forma fechada, definitiva ou taxativa as circunstâncias que desencadeiam a intervenção administrativa; estabelece que a Administração tem de agir quando estes pressupostos se verificarem, por fim, define de forma rigorosa e fechada, em que consiste essa acção. O acto vinculado é o acto cuja prática é legalmente devida (cfr., por todos, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, 2020, reimpressão, pp. 202-203).

Sendo assim, como efectivamente é, não pode a prática de um acto vinculado ser neutralizada através da invocação de princípios gerais da actividade administrativa, como os princípios da proporcionalidade e da boa fé. Esses princípios, como acima dissemos, constituem critérios jurídicos que orientam a actividade discricionária da Administração e só esta. Não a actividade vinculada. Nesta, a Administração deve limitar-se a aplicar a lei. Os ditos princípios apenas podem bloquear a adopção de uma conduta administrativa com eles incompatível na medida em que tal conduta se encontre naquele espaço de livre decisão. Não relevam, pois, quando está em causa a aplicação estrita da lei (assim, por todos, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2.<sup>a</sup> edição, p. 221).

Por referência ao nosso caso, significa isto, portanto, que a Administração não podia deixar de declarar a nulidade do acto de autorização de residência, por isso que estava legalmente vinculada a fazê-lo. Daí que, pelas razões

anteriormente apontadas, deva improceder, segundo cremos, a invocada violação dos princípios da proporcionalidade e da boa fé.

**(ii)**

O segundo fundamento do recurso que foi alegado pelo Recorrente na sua douta petição inicial é o da violação, por parte da decisão impugnada, da norma legal do n.º 3 do 123.º do CPA.

Salvo o devido respeito, parece-nos que sem razão. Em apertada síntese, pelo seguinte.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do CPA, «o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade», porém, segundo o preceituado no n.º 3 do mesmo artigo, isso «não prejudica possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito».

Como julgamos ser consensual, esta norma legal do n.º 3 do artigo 123.º do CPA é a expressão do reconhecimento, por parte do legislador, de que, ao abrigo de actos nulos, é possível que se constituam e consolidem situações de facto e/ou que se produzam determinados efeitos materiais que podem reclamar, em determinadas situações e perante certos pressupostos, um tratamento jurídico diverso daquele que resultaria de uma aplicação pura e simples do regime, reconhecidamente radical nas suas consequências, da nulidade. Do que se trata é, pois, da previsão de uma válvula de escape à rigidez genética do regime da nulidade dos actos administrativos (assim, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, A

*invalidade do acto administrativo no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 100, Julho/Agosto 2013, p. 56).*

Parece-nos, contudo, que importa ter em devida conta os dois seguintes aspectos.

O primeiro é o de que se tem entendido, ao que julgamos sem discrepâncias, que jamais se podem assacar efeitos putativos favoráveis ao particular se a nulidade do acto se funda em conduta que, no todo ou em parte, lhe é imputável, como sucede, manifestamente, no caso presente, dada a intervenção do Recorrente como co-autor do crime cuja prática justificou a declaração de nulidade do acto de autorização de residência que agora está sob impugnação (assim, por todos, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, Coimbra, 1998, p. 655).

O segundo aspecto a considerar é o de que a juridicização, ao abrigo da previsão normativa constante do n.º 3 do artigo 123.º do CPA, das situações de facto constituídas à sombra de actos nulos, não consubstancia, parece-nos, o afastamento ou sanção da ilegalidade geradora da nulidade do acto à sombra do qual nasceu a situação de facto. O que daquela norma resulta é outra coisa. É a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos autónomos a essa situação de facto.

A declaração de nulidade do acto nulo e a eventual atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto que se tenham constituído como decorrência de actos nulos, colocam-se em planos e momentos distintos. Aquela funciona, num

certo sentido, como um pressuposto desta, uma vez que a questão da juridicização dos efeitos de facto que se tenham produzido à sombra de um acto nulo só se pode colocar depois da declaração da respectiva nulidade.

Daqui decorre, pois, que, não relevando para o efeito da legalidade do acto de declaração de nulidade, a existência ou não de uma situação a que devam ser reconhecidos efeitos putativos, essa matéria estará fora do âmbito do recurso contencioso, tendo em conta que este é, como sabemos, de mera legalidade e tem por objecto a declaração da nulidade ou da inexistência de um acto administrativo ou a respectiva anulação, tal como resulta do disposto no artigo 20.º do CPAC (cfr. o acórdão do Tribunal de Última Instância de 4.11.2022, processo n.º 83/2022 e, na jurisprudência portuguesa, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28.06.2011, processo n.º 0512/11).

Assim, por esta razão, cremos não ser legalmente viável, no quadro de um recurso contencioso, como o presente, invalidar o acto administrativo de declaração de nulidade de um acto administrativo com fundamento na não atribuição de efeitos jurídicos à situação de facto gerada na sequência do acto nulo, independentemente da questão de saber se, em concreto, se justificava ou não tal atribuição.

### **(ii.3)**

O terceiro e último fundamento do presente recurso contencioso consiste numa alegada violação do dever legal de fundamentação dos actos administrativos.

Todavia, e salvo o devido respeito, parece-nos que, também neste particular, o recorrente não tem razão.

Das normas contidas nos artigos 114.º, n.º 1, alínea b) e 115.º, n.º 1 do CPA resulta para a Administração o dever legal de fundamentação, que deve ser expressa e consistir numa sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, entre outros, dos actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos.

É pacífico que o dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo, e uma função exógena, externa ou garantística, de facultar ao cidadão a opção consciente entre o conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo (entre muitos outros, veja-se, neste sentido, o Ac. do Tribunal de Segunda Instância de 7.12.2011, Processo nº 510/2010), e sendo assim, pode dizer-se que um acto está fundamentado sempre que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal fica a conhecer as razões que estão na sua génese, para que, se quiser, o possa sindicair de uma forma esclarecida.

No caso em apreço, analisada a fundamentação do acto recorrido estamos em crer, como acima já dissemos, que a Administração não deixou de observar o referido dever legal de fundamentação formal cuja violação foi alegada.

Vejamos.

O Recorrente invoca o incumprimento do dever de fundamentação apenas em relação à parte da decisão administrativa recorrida que não atendeu à sua invocação perante a Administração dos chamados efeitos putativos do acto nulo.

No entanto, como antes dissemos, essa questão é insusceptível de se projectar na apreciação da legalidade do acto recorrido, que é o da declaração de nulidade do acto de autorização de residência, pelo que sempre se mostraria irrelevante a alegada violação do dever de fundamentação.

Em qualquer caso, mesmo nessa parte, parece-nos, a Administração fundamentou suficientemente o acto pois que deixou conhecer a razão pela qual, em seu entender, não era aplicável o regime do n.º 3 do artigo 123.º do CPA, qual seja a de que o Recorrente enganou a Administração, tendo obtido a autorização de residência com base numa relação matrimonial falsa. Ficou, assim, plasmada no texto do acto recorrido, com clareza, a razão pela qual a Entidade Recorrida considerou que, no caso, se não justificava atribuir efeitos putativos ao acto nulo. Por isso, um destinatário normal colocado na posição do Recorrente, confrontado com o dito acto, não podia deixar de ficar ciente do motivo que levou à actuação administrativa agora em causa.

### **3.**

Face ao exposto, o presente recurso contencioso deve ser julgado improcedente.

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.».

Concordamos com a fundamentação constante do Douto Parecer supra reproduzido, ressalvando-se apenas que na parte relativa aos efeitos putativos do acto apenas o acompanhamos na parte em que se diz “que jamais se podem assacar efeitos putativos favoráveis ao particular se a nulidade do acto se funda em conduta que, no todo ou em parte, lhe é imputável, como sucede, manifestamente, no caso presente, dada a intervenção do Recorrente como co-autor do crime cuja prática justificou a declaração de nulidade do acto de autorização de residência que agora está sob impugnação”.

Destarte, e uma vez que feita a indicada ressalva, o Douto Parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público vem de acordo com aquela que tem vindo a ser Jurisprudência deste Tribunal em situações idênticas, sufragando a solução nele proposta entendemos que o acto impugnado não enferma dos vícios que o Recorrente lhe assaca, sendo de negar provimento ao recurso contencioso.

No que concerne à adesão do Tribunal aos fundamentos constantes do Parecer do Magistrado do Ministério Público veja-se Acórdão do TUI de 14.07.2004 proferido no processo n° 21/2004.

#### **IV. DECISÃO**

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, negando-se provimento ao recurso mantém-se a decisão recorrida.

Custas a cargo do Recorrente fixando-se a taxa de justiça em 6 Uc's.

Registe e Notifique.

RAEM, 28 de Novembro de 2024

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

(Relator)

Seng Ioi Man

(1º Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong

(2º Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng

(Procurador-Adjunto)