

Processo n.º 241/2022

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 9 de Fevereiro de 2023

Assuntos:

- Justo impedimento e não apresentação tempestiva nos Serviços da Migração da PSP

SUMÁRIO:

I – Por *justo impedimento* deve entender-se um evento que em absoluto impeça a prática atempada pelo interessado do acto devido, excluindo-se, portanto, a mera dificuldade da realização do mesmo. Quando o interessado não demonstrou que a doença de que padeceu naquela data fosse de tal maneira grave que, em absoluto, o impediu de se deslocar aos Serviços de Migração da PSP para tratar da prorrogação da autorização da permanência (legal) em Macau, não é de concluir-se pela existência de justo impedimento nos termos alegados pelo Recorrente.

II – A sanção de *carácter fixo e necessário* prevista no artigo 32º/2 e 3 do Regulamento Administrativo nº 5/2003 (*na redacção dada pelo Reg. Administrativo nº 23/2009*) pode suscitar discussões sobre a sua legalidade,

visto que não autoriza nenhuma graduação em função das circunstâncias concretas devidamente apuradas em cada caso concreto, mas como esta matéria não vem alegada, o Tribunal fica dispensado de tecer considerações nesta ordem.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 241/2022

(Autos de recurso contencioso)

Data : 09 de Fevereiro de 2023

Recorrente : A

Entidade Recorrida : **Secretário para a Segurança**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

A, Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 10/02/2022, veio, em 22/03/2022, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 15, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 本司法上訴所針對的標的為保安司司長於 2022 年 2 月 10 日所作出之批示, 該批示內容為“利害關係人針對治安警察局局長禁止其入境為期一年, 以及不得在本特區申請居留許可, 延長逗留許可, 或外地僱員逗留許可為期兩年的決定提起本訴願。...根據《行政程序法典》第 161 條 1 款之規定, 決定訴願理由不成立, 維持被訴願決定”。

2. 上訴人認為被上訴實體的批示存在欠缺說明理由, 錯誤適用法律, 違反平等原則及適度原則而應被宣告撤銷。

3. 被上訴實體按照治安警察局報告書上所載之意見, 於 2022 年 2 月 10 日作出批示, 決定訴願理由不成立, 維持被訴願決定。

4. 從被上訴實體的批示內容可見, 只是重申治安警察局報告書之內容, 繼而根據《行

政程序法典》第 161 條 1 款之規定，決定維持對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施之決定。

5. 上訴人除對被上訴批示內容給予應有的尊重外，實不能認同；被上訴批示中並沒有指出或說明上訴人於 2021 年 6 月 25 日患病並提交醫生證明下，為何患病不屬不可抗力和合理障礙；

6. 因此，上訴人認為被上訴實體的說明理由依據，正如《行政程序法典》第 115 條第 2 款規定，採納含糊、矛盾或不充份之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

7. 明顯地，被上訴實體的決定中，其說明理由依據部份是存在不充份或沒有實質之事實依據支持其作出有關決定的原因。

8. 因此、被上訴批示違反了澳門《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項及第 115 條之規定；應根據澳門《行政程序法典》第 124 條之規定應撤銷上述被上訴批示。

9. 此外，上訴人於 2021 年 6 月 25 日(星期五)因患病，未能到治安警察局出入境管制廳辦理延長逗留期限手續。上訴人當天早上起床時感到極度不適，除了自感有輕微發熱，更伴有咳嗽、頭痛及肌肉疼等徵狀，與新型冠狀肺炎相似，如填報「健康碼」及外測量體溫必定異常，無法進入公共部門；因此，上訴人不敢貿然到治安警察局出入境管制廳辦理續期手續，而選擇先行求醫，在清晰病情後，再到治安警察局出入境管制廳辦理續期手續。

10. 因上訴人是泰國人，非本地居民，只懂從前朋友介紹的政府註冊中醫師 X 診所求診，求診時被診斷為「重感冒」並處方中藥；上訴人回家立即服用及為加快退熱效果，再自行添加感冒成藥及咳藥水，即時極度疲累，昏昏欲睡，體力無法支撐到出入境管制廳辦理續期手續；故其計劃先稍作休息，鬧鐘調較下午 3 時 30 分，應有足夠時間到北安治安警察局出入境管制廳，然而，上訴人受到病情及藥物影響，陷入昏睡狀態、完全失去意識；

11. 當上訴人稍微回復意識時已接近下午 7 時，上訴人隨即乘坐的士到北安出入境管制廳，但當時大門已落閘，而出入境管制廳門外又或報到通知書亦沒有任何指示(非於辦公時間的報到和辦理續期措施之安排)，上訴人沒法報到及辦理續期手續，當時亦不知道該如何去報到和辦理續期，只好無奈地離開，待政府辦公日，即 2021 年 6 月 28 日(星期一)再到出入境管制廳辦理續期手續。

12. 於 2021 年 6 月 28 日上訴人再到治安警察局，出入境管制廳辦理續期申請時，已向出入境管制廳人員解釋，未能於 2021 年 6 月 25 日報到及辦理續期，全因上訴人患病所致及提供了醫生證明。

13. 從上述事實可充分反映上訴人並非故意不去報到及辦理續期手續，未能及時報到及辦理續期全因上訴人患病、在不可抗力情況所引致。而

14. 不可抗力是指不能預見、不能避免並不能克服的自然、社會現象客觀情況，而患病是不能預見、不能避免的，因此，患病屬不可抗力。

15. 因任何人(包括上訴人)都不想自己患病，而上訴人於 2021 年 6 月 25 日患病不可歸責於上訴人，故上訴人未能於當日到治安警察局，出入境管制廳報到及辦理續期為合理障礙；

16. 上訴人於 2021 年 6 月 25 日患病未能報到及辦理續期，於 2021 年 6 月 28 日到治安警察局辦理續期申請時，已向出入境管制廳人員解釋當日未能報到及辦理續期全因上訴人患病所致，同時提供了醫生證明。

17. 因患病不可歸責於上訴人，上訴人未能於 2021 年 6 月 25 日到治安警察局，出入境管制廳報到及辦理續期存有合理障礙，於障礙解除後(即 6 月 28 日)上訴人立即向治安警察局出入境管制廳人員解釋及提供醫生證明。

18. 因此，上訴人認為治安警察局局長錯誤適用第 5/2003 號行政法規第 32 條，第 6/2004 號法律第 2 條第 2 款，第 8 條第 1 款及第 10 條之規定，錯誤對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在澳門特別行政區申請居留許可，延長逗留許可或外地備員逗留許可，為期兩年之決定。

19. 繼而導致被上訴實體的決定，存在錯誤適用法律的瑕疵，應根據澳門《行政程序法典》第 124 條之規定，應撤銷上述被上訴批示。

20. 另外，上訴人於 2021 年 6 月 25 日求診時被診斷為「重感冒」並處方中藥，上訴人回家立即服用及為加快退熱效果，再自行添加感冒成藥及咳藥水，其目的是希望病情盡快好轉，去出入境管制廳辦理續期手續；

21. 上訴人錯過續期時間，源於善意保障公共衛生和遵守特區政府防疫措施，上訴人在澳門逗留期間沒有觸犯任何法律，亦沒有作出任何違法行為；同時

22. 上訴人認為不應因其向保安司司長提起必要訴願而加重其處罰，由原來對上訴

人「驅逐出境並禁止入境一年」，加重至對上訴人「驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年」；及

23. 認為不應因上訴人在必要訴願狀中提出未婚妻 B，持有澳門永久性居民身份證編號…，現正懷有上訴人之骨肉(預產期為 2022 年 3 月 25 日)及

24. 上訴人未婚妻有嚴重妊娠反應，小孩快將出生，又擔心上訴人被驅逐出境及禁止入境澳門，令彼此長期分隔，導致情緒不穩，醫生建議訴願人多加陪伴、照顧的理據，而作出增加「不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年」的決定。

25. 除此之外，泰國已有大量“Omicron 奧密克戎”變異株病毒感染者，且目前泰國之疫情依然嚴重，每日確診數、死亡病例不斷飆新高，疫情反覆嚴峻；

26. 若因上訴人患病、體力無法支撐到出入境管制廳報到和辦理續期手續，而對其採取驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施，使上訴人必須離開澳門返回疫情嚴峻之泰國，這導致其懷孕未婚妻及快將出生小孩，即時失去上訴人之依靠照顧和關懷；

27. 上訴人返回泰國後，受到感染新型冠狀肺炎的機會將大增，同時又面對很多因感染潛在併發症的風險。

28. 行政當局在對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施時，所要追求的是澳門特別行政區內部公共安全。但

29. 同時，亦應衡量《行政程序法典》第 3 條至第 5 條之合法性原則、平等及適度原則及考慮一些需要給予人道關懷的情況，只有在平衡了這兩方面的利益之後作出的決定才是最為公平合理的。

30. 若單純因為上訴人於 2021 年 6 月 25 日患病，而未能及時報到及辦理續期手續，便對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施之決定，使得上訴人必然返回泰國，使其受到感染新型冠狀肺炎的機會將大增，面對很多因感染潛在併發症的風險，同時導致其懷孕未婚妻及快將出生小孩，即時失去上訴人之依靠、照顧和關懷，破壞了他的家庭。

31. 立法者賦予行政當局相當大的自由決定空間，但在行使自由決定空間所作的決

定時，絕不能違反行政法的基本原則，當中包括《行政程序法典》第 5 條規定的適度原則。

32. 在本案中，上訴人除 2021 年 6 月 25 日患病而未能及時報到及辦理續期手續外，上訴人在澳門特別行政區沒有實施犯罪或預備實施犯罪，亦沒有資料顯示上訴人涉及任何犯罪，

33. 在沒有其他反映上訴人負面情況下，對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可、延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施之決定，明顯違反了適度原則中受損利益與追求目的之間所需的平衡，以及方法與目的之間的適當關係。

34. 在這些情況下，對上訴人作出驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可、延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施之決定，其權利明顯受到不適當的限制。

35. 當《行政程序法典》第 5 條規定的適度原則被明顯違背時，導致違反法律的瑕疵，依據《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d)項規定及《行政程序法典》第 124 條的規定，有關的行政行為應被撤銷。

36. 因此、根據《行政程序法典》第 125 條第 2 款規定，請求撤銷被上訴行為。

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para a Segurança veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 48 a 53, tendo formulado as seguintes conclusões:

1) 司法上訴人不服保安司司長所作出的、駁回其針對治安警察局局長決定的必要訴願的批示，提起本司法上訴；

2) 司法上訴人認為，被上訴的批示欠缺說明理由，錯誤適用法律，違反平等原則及適度原則；

3) 在被上訴批示中，清楚地指出了所作決定的事實依據和法律依據，不存在上訴人所指欠缺說明理由的瑕疵；

4) “不可抗力之情況”是指自然發生的事實或狀況，必須具有不可預見及不可避免(或不可抵抗)的性質，並且後果的產生不取決於個人意願或個人情況；

5) 患病並不同於不可抗力和合理障礙，必須對具體情況作分析，判斷病者的病況

是否對其屬不可抗力的情況，繼而認定相關情況是否構成法律所指的合理障礙；

6) 在被上訴批示中，包括所轉錄的治安警察局報告書，已扼要但清楚地就司法上訴人的各個原因作出說明，指出司法上訴人當日的病況不妨礙其如期報到，其自行額外服用非醫生處方藥物非不可抗力的情況，以及為遵守防疫措施的說法並不合理。其實，司法上訴人不過是不接受相關的理由說明而已；

7) 由於司法上訴人的情況非屬不可抗力的情況，故此，治安警察局局長基於司法上訴人逾期逗留而處於非法逗留的狀態，而決定對其採取禁止入境澳門特別行政區為期一年的措施，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年，並無任何違反法律之處；

8) 在治安警察局局長於 2021 年 7 月 2 日所作決定中，已包括司法上訴人“不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可，為期兩年”的內容；

9) 不存在司法上訴人所謂的因其提出了必要訴願而加重其處罰的情況；

10) 考慮到司法上訴人在滯留本澳期間，於短短半年期間內兩次逾期報到，反映出其對遵守本澳秩序的漠視態度，治安警察局局長決定對其科以禁止入境為期一年的措施，並無任何明顯不適度之處；

11) 根據其時所生效的第 5/2003 號行政法規第 32 條第 3 款規定，因逾期逗留的非法移民，其於兩年內不得提出居留許可、延長逗留許可或外地勞工逗留許可的申請；

12) 可見，治安警察局對司法上訴人所作決定中的相關障礙是依法訂定的，不存在任何自由裁量的空間，更遑論違反平等原則及適度原則的情況。

*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 127 a 131, pugnando pelo improvimento do recurso.**

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

- O acto recorrido tem o seguinte teor:

批示

事由：必要訴願

利害關係人：A

卷宗編號：P0001570734

利害關係人針對治安警察局局長禁止其入境為期一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可、或外地僱員逗留許可為期兩年的決定提起本訴願。

同意治安警察局代局長在報告書中所作之分析，並在此予視為完全轉錄。

經閱讀卷宗資料，考慮到利害關係人當日的病況，其所謂自行額外服用非醫生處方藥物，以及為遵守防疫措施等解釋，均與一般經驗法則不符，且明顯非屬不可抗力的情況。

此外，儘管利害關係人提交了一名自稱為其未婚妻的女子的懷孕資料，但卷宗無任

何資料顯示該女子必須且僅得由利害關係人留澳負責照顧。再者，利害關係人非為澳門居民，其來澳時獲批逗留許可的期間早已屆滿，只是因疫情關係而以臨時逗留許可方式留澳，其所謂需留澳照顧未婚妻及胎兒的理由同樣不合理。

基此，根據《行政程序法典》第 161 條 1 款之規定，決定訴願理由不成立，維持被訴願決定。

著令將本批示內容通知利害關係人。

二零二二年二月十日，於澳門特別行政區保安司司長辦公室。

*

O despacho acima referido tem por base no conteúdo do seguinte relatório:

報告書

事由：必要訴願

訴願人：A (持泰國護照，編號：...)

1. 針對治安警察局局長於 2021 年 8 月 11 日作出的決定，訴願人於 2021 年 12 月 9 日提起訴願，摘要如下：

2. 訴願人於 2021 年 6 月 25 日(星期五)應再到出入境管制廳報到，但訴願人當天早上起牀時感到極度不適，除了自感有輕微發熱，更伴有咳嗽、頭痛及肌肉疼等徵狀，與新型冠狀肺炎相似，如填報「健康碼」及外測量體溫必定異常，無法進入公共部門，因此，訴願人不敢貿然到出入境管制廳，而選擇先行求醫，清晰病情後再辦理續期手續。訴願人被中醫師診斷為重感冒並處方中藥，訴願人回家立即服用及為加快退熱效果，再自行添加感冒成藥及咳藥水，即時極度疲累，昏昏欲睡，體力無法支撐到出入境管制廳辦理續期手續，故其計劃先稍作休息，鬧鐘調校至下午 3 時 30 分。然而，訴願人受到病情及藥物影響，陷入昏睡狀態，完全失去意識。當訴願人稍微回復意識時已接近下午 7 時，隨即乘坐的士前往北安出入境管制廳，但當時大門已落閘，且門外和報到通知書均沒有顯示非辦公時間的報到安排，所以，訴願人只好離開，等待政府辦公日，即 2021 年 6 月 28 日(星期一)再辦理續期手續。懇請考慮訴願人未及時報到是因患病的不可抗力原因引致，並源於善意保障公共衛生和遵守特區防疫措施，而且，訴願人在澳門逗留期

間沒有觸犯任何法律，亦沒有作出任何違法行為。

3. 訴願人還表示，倘上述見解不被認同，請求以人道立場考慮訴願理由：訴願人的澳門永久性居民未婚妻正懷有訴願人的孩子，胎兒已 24 周，有嚴重妊娠反應，加上擔心訴願人被驅逐出境及禁止入境澳門致彼此長期分隔，導致情緒不穩，醫生建議訴願人多加陪伴和照顧(見卷宗第 38 頁至第 42 頁)；泰國疫情依然嚴重，訴願人返回泰國後感染新型冠狀肺炎的機會將大增，同時又要面對很多因感染潛在併發的風險。

4. 訴願人懇請考慮因患病及受藥物影響而未能及時報到及辦理續期屬不可抗力，視為合理障礙，繼而廢止對訴願人採取驅逐出境及禁止入境一年，以及不得在本特區申請居留許可，延長逗留許可或外地僱員逗留許可，為期兩年的措施之決定。

事實：

5. 2020 年 3 月 16 日，訴願人入境澳門特別行政區。逗留許可於 2020 年 7 月 14 日屆滿後，因疫情原因無法返回原居地而一直以定期報到方式在澳門逗留。訴願人沒有按時於 2021 年 1 月 4 日報到，所以於 2021 年 1 月 5 日因逾期逗留一天而被罰款 500 元。

6. 2021 年 6 月 25 日，訴願人再次沒有依時報到，2021 年 6 月 28 日方前來辦理手續，因逾期逗留 3 天且屬一年內累犯情況，而不能再以繳納罰款方式使逾期逗留狀況合乎規範。

7. 2021 年 6 月 28 日，出入境管制廳向訴願人發出編號為 0274/2021/3/CIR 號的通知書：「根據出入境管制廳廳長之決定，因為被發現處於非法狀態，故必須在本通知書指定日期內前往本廳報到，以便處理其驅逐出境之有關手續」。(見卷宗第 1 頁)

8. 2021 年 6 月 28 日，就驅逐出境的決定，訴願人即日遞交了求診證明和求情信，主要內容為：因為咳嗽求診而沒有依時報到，希望多給一次機會，保證以後不會發生。(見卷宗第 8 頁至第 10 頁)

9. 2021 年 7 月 2 日，治安警察局局長結合求情內容作出批示，根據第 5/2003 號行政法規第 32 條、第 6/2004 號法律第 2 條第 2 款、第 8 條第 1 款及第 10 條之規定，驅逐訴願人出境並禁止入境一年，以及不得在澳門特別行政區申請居留許可、延長逗留許可或外地僱員逗留許可，為期兩年(由驅逐出境日起計)。(見卷宗第 12 頁)

10. 由於疫情持續，訴願人回國事宜有待安排，調查及遣送處仍未具備條件立即執行將訴願人驅逐出境的決定。因此，繼續向訴願人發出報到通知書，要求其定期履行報到義務，

以等待適當時機協助其返回泰國。

11. 2021 年 7 月 13 日，訴願人再次交來求情信，主要是解釋患病情況，請求廢止驅逐出境的決定。(見卷宗第 23 頁至第 25 頁)

12. 2021 年 8 月 11 日，治安警察局局長考慮了上述的求情內容後作出批示，否決有關請求，並維持 2021 年 7 月 2 日作出的決定：驅逐訴願人出境並禁止入境一年。(見卷宗第 28 頁)

13. 2021 年 8 月 12 日，訴願人接獲通知(通知書的發函編號：105805/CPSP-CIRDCE/OFI/2021P)：治安警察局局長於 2021 年 7 月 2 日對訴願人作出驅逐出境及禁止入境一年的決定，於 2021 年 8 月 11 日就訴願人再次提交的求情理由作出否決批示並維持驅逐出境和禁止入境一年的決定。另外，可對上述決定提起必要訴願。(見卷宗第 26 頁)

14. 2021 年 9 月 6 日，訴願人針對治安警察局局長於 2021 年 8 月 11 日作出的批示提起訴願，此批示維持治安警察局局長於 2021 年 7 月 2 日作出的批示：決定向訴願人採取驅逐出境及禁止入境一年的措施。

15. 2021 年 11 月 5 日，基於治安警察局於 2021 年 8 月 12 日所作的通知不符合《行政程序法典》第七十條關於通知內容的規定，保安司司長著令重新對訴願人作出通知。(見卷宗第 55 頁)

16. 2021 年 11 月 12 日，訴願人接收重新作出的通知。(見卷宗第 57 頁)

17. 基於重新接收通知，訴願人於 2021 年 12 月 9 日再次提起訴願，請求廢止對訴願人採取驅逐出境並禁止入境一年，以及不得在澳門特別行政區申請居留許可，延長逗留許可或外地僱員逗留許可，為期兩年的決定。

分析：

18. 訴願人具有正當性且適時提起訴願。

19. 就訴願人所指的患病情況，根據訴願人撰寫求情信期間所交來的中醫師證明，訴願人於 2021 年 6 月 25 日是因「肝虛外感酒濕痰咳」而求診。按一般生活經驗，病情普通，未能顯示訴願人的病況達到妨礙履行報到義務的程度。

20. 即使如訴願人所述，服用藥物後陷入昏睡狀態，完全失去意識而錯過了報到的辦公時間，這位情況明顯不屬於不可抗力，因為這是訴願人自願選擇同時服用醫生處方藥和兩種

非處方藥的結果，過程中存在自願的因素，排除不可抗力的考慮。

21. 另外，倘若為了保障公共衛生和遵守防疫措施，當出現如訴願人所拍的與新型冠狀肺炎相似的徵狀，應該前往眾所周知的醫院求診，而非求助於原則上並非處理急症的中醫師，所以，有關的訴願理由並不合理。

22. 關於訴願人聲稱其未婚妻懷有訴願人孩子一事，未能獲得證實。然而，即使訴願人聲稱的內容為真實，也即使未婚妻需要訴願人留澳照顧，在遵守合法性原則的前提下，未婚妻的期望並非合理至值得重視，因為訴願人本來就並非澳門居民，而且自逗留許可於 2020 年 7 月 14 日屆滿後，一直以定期報到的方式獲發臨時逗留許可，其逗留狀況一直處於不穩定的狀況。

23. 訴願人的訴願理由不足以變更訴願所針對的決定。

24. 綜上所述，訴願所針對的批示不存在瑕疵，建議訴願理由不成立。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughts considerações:

“(…)

1.

A, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso do acto praticado pelo **Secretário para a Segurança**, datado de 10 de Fevereiro de 2022, que indeferiu o recurso hierárquico interposto da decisão do Comandante do Corpo da Polícia de Segurança Pública que determinou a sua interdição de entrada na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM) pelo período de 1 ano e a proibição de requerimento pelo período de 2 anos da autorização de residência e da prorrogação de permanência ou autorização de permanência de trabalhador não residente, pedindo a respectiva anulação.

2.

(i)

Contrariamente ao que vem alegado pelo Recorrente, parece-nos que acto administrativo recorrido está fundamentado. Pelo seguinte.

Das normas contidas nos artigos 114.º, n.º 1, alínea b) e 115.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (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 de todos sabido 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 sindicar 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 pelo Recorrente.

Na verdade, estão plasmadas no texto do acto recorrido, com clareza, as razões de facto e de direito pelas quais a Entidade Recorrida indeferiu o recurso hierárquico necessário perante si interposto e confirmou o acto praticado pelo Comandante do Corpo da Polícia de Segurança Pública, em especial no que tange à desconsideração das razões invocadas pelo Recorrente como integradoras de um alegado «justo impedimento» relativamente à apresentação em devido tempo do pedido de renovação da autorização de permanência em Macau.

Deste modo, parece-nos evidente que um destinatário normal, confrontado com o dito acto, não podia deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa agora em causa. De resto, como cristalinamente resulta da leitura da douta petição inicial do recurso contencioso, o Recorrente ficou plenamente esclarecido sobre as razões justificativas do acto que impugnou.

Entendemos, por isso, que deve improceder o primeiro dos vícios alegados.

(ii)

(ii.1)

Quanto ao segundo dos fundamentos invocados no recurso contencioso, também nos parece que o mesmo deve claudicar, dado que, a nosso humilde ver, o acto recorrido não está afectado do vício de erro na aplicação do artigo 32.º do Regulamento Administrativo 5/2003 em conjugação com o disposto nos artigos 2.º, n.º 2, 8.º, n.º 1 e 10.º da Lei n.º 6/2004, ao contrário do que alega o Recorrente.

Vejamos, sucintamente, porquê.

Da conjugação do n.º 2 do artigo 2.º com o n.º 1 do artigo 8.º e o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 6/2004 resulta que as pessoas que permaneçam na RAEM para além dos prazos de permanência autorizada consideram-se em situação de imigração ilegal e que as mesmas são expulsas da RAEM, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que incorram e das demais sanções previstas na lei, devendo a ordem de expulsão indicar os fundamentos da medida, o destino da pessoa expulsa e o período durante o qual fica interdita de entrar na RAEM.

Por sua vez, de acordo com o artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003:

«1. A permanência na RAEM por período superior ao autorizado é punida com uma multa de montante igual a 2,5% do valor da taxa a que se refere o artigo 29.º do presente regulamento, por cada dia que exceda o prazo de autorização de permanência, até ao limite de 30 dias, a pagar imediatamente após a detenção ou apresentação do infractor.

2. A regularização da situação de permanência mediante o pagamento da multa nos termos previstos no número anterior, não é autorizada a quem tenha praticado idêntica infracção há menos de um ano.

3. Quem não regularizar as condições da sua permanência nos termos e prazo do n.º 1 é considerado imigrante ilegal e fica impedido de requerer autorização de residência, prorrogação da autorização de permanência ou autorização de permanência de trabalhador não-residente pelo prazo de 2 anos, sob pena de rejeição do pedido pelo Serviço de Migração».

Do referido quadro legal resulta, portanto, que a permanência na RAEM para além do período coberto pela respectiva autorização sem que tal situação seja regularizada por falta de pagamento da multa a que alude o n.º 1 do artigo 32.º ou quando essa mesma situação não possa ser objecto de regularização em virtude de verificada a reincidência na infracção em causa a que se

refere o n.º 2 do mesmo artigo, implica a consideração da pessoa em causa como imigrante ilegal com as consequências legalmente previstas.

(ii.2)

No caso, o Recorrente não discute que permaneceu na RAEM para lá do prazo da autorização de que beneficiava. O que alega é que não se apresentou a pedir a renovação da autorização de residência no dia 25 de Junho de 2021 uma vez que nesse dia esteve doente, o que constituiu, segundo diz, justo impedimento relativamente à apresentação atempada do requerimento, cuja verificação deveria ter levado a Administração a considerar que o mesmo não excedeu ilegalmente o tempo de permanência autorizada na RAEM.

Contrariamente, no acto administrativo recorrido foi afastada a existência de justo impedimento por, no essencial, se ter considerado que, citamos, «segundo as regras da experiência comum, a doença era normal, não se mostrava tão grave que impedisse o recorrente de cumprir o dever de apresentação».

Vejamos.

De acordo com o disposto no artigo 96.º, n.º 1 do Código de Processo Civil (CPC), «considera-se justo impedimento o evento não imputável à parte nem aos seus representantes ou mandatários, que obste à prática atempada do acto».

A primeira questão que importa dilucidar é a de saber se o «justo impedimento» que encontra consagração expressa na lei processual civil é aplicável no âmbito do procedimento administrativo dada a falta de norma legal que aí expressamente o preveja.

Cremos que sim. A norma do acima transcrito do artigo 96.º do CPC, pela sua razão de ser, representa, pode dizer-se, a consagração de uma regra geral aplicável a todos os prazos peremptórios, quer tenham natureza processual, quer tenham natureza substantiva. A regra do justo impedimento é reclamada por exigências evidentes de justiça, devendo ser considerada de aplicação generalizada, sendo de entender que no nosso sistema jurídico vigora uma regra básica segundo a qual não deve perder um direito pelo decurso do tempo alguém que esteve impossibilitado de o exercer (nestes termos, JORGE LOPES DE SOUSA, *Código de Procedimento e de Processo Tributário, Anotado e Comentado*, Volume I, Lisboa, 2006, p. 266. Apontando no mesmo sentido, veja-se o notável acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25.11.98, processo 34284, publicado nos Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 15, pp. 15 a 29 e com

anotação favorável de ARMINDO RIBEIRO MENDES. Mais recentemente, também no mesmo sentido de que a dedução do justo impedimento é admissível no procedimento administrativo, veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14.09.2017 com versão integral disponível em linha).

Assente que o justo impedimento é, em geral, invocável em sede procedimental administrativa, a questão que de seguida se coloca é a de saber se, no caso, se pode dizer que, como sustenta o Recorrente, a doença de que o mesmo padecia no dia 25 de Junho de 2021 é enquadrável na previsão do n.º 1 do artigo 96.º do CPC, como justo impedimento?

Não nos parece. Com efeito, na densificação que os tribunais têm vindo a ser feita do que deva entender-se por «justo impedimento» só pode ser considerado como tal o evento que em absoluto impeça a prática atempada do acto, excluindo-se, portanto, a mera dificuldade da realização daquele (assim, entre nós, veja-se o acórdão do Tribunal de Última Instância de 17.06.2020, processo n.º 26/2020). Ora, na situação em apreço, o Recorrente não demonstrou que a doença de que padeceu naquela data fosse de tal maneira grave que, em absoluto, o impediu de se deslocar aos Serviços de Migração a fim de tratar da prorrogação da autorização de residência. Deste modo, parece-nos de considerar, modestamente o entendemos, que não ocorreu, no caso, o alegado justo impedimento, devendo, por isso, improceder o segundo dos vícios imputados ao acto recorrido.

(iii)

Do mesmo modo deve improceder, ao que cremos, o último dos fundamentos em que assenta a pretensão impugnatória do Recorrente, qual seja a da alegada violação do princípio da proporcionalidade.

O dito princípio, como se sabe, encontra assento normativo no artigo 5.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo (CPA): «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».

É pacífico que a violação dos princípios gerais da actividade administrativa, princípio da proporcionalidade incluído, só tem relevância autónoma no âmbito do exercício de poderes discricionários por parte da Administração, e já não quando estão em causa poderes vinculados.

Ora, na situação em apreço, o acto recorrido apenas parcialmente resultou do exercício de poderes discricionários. Na verdade, do artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 resulta que a permanência na RAEM por período superior ao autorizado que não seja ou não possa ser regularizada implica que a pessoa em causa seja considerada imigrante ilegal. Do mesmo modo, da conjugação do n.º 2 do artigo 2.º com o n.º 1 do artigo 8.º e o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 6/2004 resulta que as pessoas que permaneçam na RAEM para além dos prazos de permanência autorizada consideram-se em situação de imigração ilegal e que as mesmas são expulsas da RAEM.

Acresce que, de acordo com o disposto no n.º 3 do citado artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, que seja considerado imigrante ilegal fica impedido de requerer autorização de residência, prorrogação da autorização de permanência ou autorização de permanência de trabalhador não-residente pelo prazo de 2 anos, sob pena de rejeição do pedido pelo Serviço de Migração.

Daqui resulta, portanto que a única discricionariedade concretamente exercida pela Administração se prendeu com a fixação do período de interdição de entrada na RAEM, já que a interdição, ela própria, também é legalmente imposta.

A este propósito, o Tribunal de Última Instância, no seu Acórdão de 9.5.2012, processo n.º 13/2012, já esclareceu que ao Tribunal não compete dizer se o período de interdição de entrada fixado ao recorrente foi ou não proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam, ou se tal período foi o que o Tribunal teria aplicado se a lei lhe cometesse tal atribuição. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é outro, é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários», nomeadamente, por violação intolerável, flagrante, evidente do princípio da proporcionalidade ou outro (também assim, Ac. do TUI de 19.11.2014, processo n.º 112/2014 e Ac. do TUI de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

No caso, aquele período de interdição foi fixado, tal como resulta da matéria de facto que está provada, em 1 ano.

Ora, não se pode dizer, estamos em crer, que esse prazo de interdição com a aludida duração sofra de total desrazoabilidade ou se mostre intoleravelmente desproporcional. Daí que não sofra o acto recorrido da apontada violação de lei consistente na infracção do princípio da

proporcionalidade.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que o presente recurso contencioso deve ser julgado improcedente.”

Concordamos basicamente com a douda argumentação do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, limitamos, nesta sede, realçar ainda os seguintes aspectos:

1) – Não é pela primeira vez que o Recorrente cometeu a mesma infracção imputada conforme os factos assentes acima alinhados;

2) – Sendo qualificado como infracção administrativa (*em sentido lato*) o comportamento imputado ao Recorrente, poderia discutir-se se a Entidade Recorrida deve ou não cumprir rigorosamente o ***Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento***, aprovado pelo DL nº 52/99/M, de 4 de Outubro, nomeadamente resolver a questão da compatibilidade ou incompatibilidade do artigo 32º (*já citado no doudo parecer do MP*) do Regulamento Administrativo nº 5/2003 com o artigo 6º (*nomeadamente alínea f)*) do citado DL que tem o seguinte teor:

(Sanções)

1. Em caso algum pode ser cominada, pela prática de uma infracção administrativa, qualquer medida privativa ou restritiva da liberdade pessoal.

2. Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.

3. As sanções acessórias:

- a) Devem estar tipificadas nas leis ou regulamentos referidos no n.º 1 do artigo 3.º;
- b) Não podem ter natureza idêntica à da sanção principal;
- c) Têm duração determinada;
- d) Excepto nos casos de reincidência ou de perda de coisas, valores ou direitos a favor do Território, a sua duração não pode ser superior a 2 anos;
- e) Não podem ser prorrogadas;
- f) Não podem ser efeito necessário da aplicação da sanção principal.

Já que o artigo 32º do citado Regulamento Administrativo prevê uma *sanção acessória fixa e necessária*, não autorizando nenhuma graduação em função das circunstâncias concretas devidamente apuradas em cada caso concreto.

3) – Do mesmo modo, é também discutível no caso se a Entidade Recorrida cumpriu ou não o que está estipulado no artigo 14º do referido DL que consagra:

(Decisão sancionatória)

A decisão sancionatória deve conter, sob pena de nulidade:

- a) A identificação do infractor;
- b) A descrição do facto ilícito imputado;
- c) A indicação da norma que prevê e sanciona o facto ilícito imputado;
- d) A indicação dos meios de prova;
- e) A indicação da sanção aplicada e o prazo para o seu cumprimento, que não pode ser inferior a 10 dias nem superior a 30;

f) A indicação da possibilidade de impugnação da decisão, o prazo para o efeito e o tribunal para o qual se recorre; e

g) A indicação de que há lugar à execução imediata da decisão caso esta não seja impugnada.

Discute-se, neste aspecto, se a imputação do facto é feita na forma dolosa ou negligente? Não nos parece muito esclarecido este aspecto. Mas, como esta matéria não veio a ser alegada pelo Recorrente, muito menos comprovada, ficamos dispensados de tecer mais considerações nesta ordem, assim, é de **julgar improcedente o recurso, mantendo-se a decisão recorrida.**

*

Síntese conclusiva:

I – Por *justo impedimento* deve entender-se um evento que em absoluto impeça a prática atempada pelo interessado do acto devido, excluindo-se, portanto, a mera dificuldade da realização do mesmo. Quando o interessado não demonstrou que a doença de que padeceu naquela data fosse de tal maneira grave que, em absoluto, o impediu de se deslocar aos Serviços de Migração da PSP para tratar da prorrogação da autorização da permanência (legal) em Macau, não é de concluir-se pela existência de justo impedimento nos termos alegados pelo Recorrente.

II – A sanção de *carácter fixo e necessário* prevista no artigo 32º/2 e 3 do Regulamento Administrativo nº 5/2003 (*na redacção dada pelo Reg. Administrativo nº 23/2009*) pode suscitar discussões sobre a sua legalidade, visto que não autoriza nenhuma graduação em função das circunstâncias concretas devidamente apuradas em cada caso concreto, mas como esta matéria

não vem alegada, o Tribunal fica dispensado de tecer considerações nesta ordem.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o recurso**, mantendo-se a decisão recorrida.

*

Custas pelo Recorrente que se fixam em 5 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 9 de Fevereiro de 2023.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng