

Processo nº 623/2018/A

Data: 08.08.2018

(Autos de suspensão de eficácia)

**Assuntos : Renovação de autorização de residência.
(Indeferimento).**

Pedido de suspensão de eficácia.

Requisitos, (cumulativos).

“Acto negativo com vertente positiva”.

“Prejuízo de difícil reparação”.

SUMÁRIO

1. Como regra geral, a interposição de recurso contencioso de um acto administrativo visando a declaração da sua invalidade não tem “efeito suspensivo”.

Todavia, impõe-se reconhecer que situações existem em que a imediata execução do acto pode produzir efeitos tais que se torne impossível, mais tarde, quando verificada a sua nulidade ou causa da sua anulação, faze-los desaparecer.

Precisamente para obviar tais situações, admitiu o legislador a possibilidade de o particular se socorrer do meio processual de “suspensão de eficácia do acto”, procurando obviar a que a administração execute o respectivo acto administrativo, desencadeando os seus efeitos jurídicos e materiais de modo a criar ao particular que venha a vencer o recurso, situações tornadas irremediáveis ou dificilmente reparáveis.

O pedido de suspensão de eficácia apresenta-se assim como que ligado à necessidade de acautelar ainda que provisoriamente a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, garantindo correspondentemente a execução real e efectiva da decisão e utilidade do recurso. Tem, assim, como meio processual acessório de natureza cautelar, o objectivo de evitar os inconvenientes do “periculum in mora” decorrentes do funcionamento do sistema judicial.

Desta forma, a “suspensão da eficácia de actos administrativos” – matéria regulada nos art^{os} 120 e segs. – é uma “providência cautelar” que visa impedir que, durante a pendência de um recurso contencioso (ou acção), ocorram prejuízos ou que a situação de facto se altere de modo a que a decisão que se vier a proferir, sendo

favorável, perca toda a sua eficácia (ou parte dela), tornando-se numa decisão puramente platónica.

2. Só os actos positivos ou negativos com vertente positiva é que são passíveis de suspensão da sua eficácia; (cfr., art. 120º do C.P.A.C.). É de considerar “acto negativo” o indeferimento de uma pretensão constitutiva, pois que o mesmo é “neutro” do ponto de vista dos seus efeitos, uma vez que tudo permanece na mesma, deixando intocada a esfera jurídica do interessado.

Porém, se certo é que não se pode suspender a eficácia de um “acto administrativo de conteúdo negativo”, não deixa também de ser verdade que em tal matéria se deve proceder a uma cuidada análise a fim de se determinar se em causa está um “acto negativo puro” ou, como se prevê na alínea b) do art. 120º do C.P.A.C., um “acto que tendo conteúdo negativo, apresenta uma vertente positiva”.

De facto, em determinadas situações, o acto administrativo, ainda que de conteúdo negativo, acaba por modificar a situação jurídico – administrativa anteriormente existente, como sucede, nas recusas de prorrogação ou manutenção de situações jurídicas, sempre que a lei admita tal prorrogação ou manutenção, (pois que,

aqui, o acto denegatório ao obviar a manutenção do “status quo ante”, acaba por modificar a relação jurídico administrativa existente).

O “acto administrativo” que indefere um pedido de renovação de residência em Macau é um “acto negativo com vertente positiva”.

3. Existe “prejuízo de difícil reparação” quando a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podem tornar-se muito difíceis.

É de se considerar “prejuízo de difícil reparação” a privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Ao requerente cabe o ónus de alegar e provar, com elementos objectivos e concretos, o “prejuízo de difícil reparação” causado pelo acto administrativo cuja suspensão de eficácia requer.

O relator,

Processo nº 623/2018/A

(Autos de suspensão de
eficácia)

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

Relatório

1. A, com os restantes sinais dos autos, veio requerer a suspensão de eficácia do acto administrativo praticado pelo Exmo. Secretário para a Segurança – despacho de 23.03.2018 – que lhe indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência em Macau.

Na sua petição inicial, alega – essencialmente – que o acto administrativo cuja suspensão de eficácia requer, (e que lhe indeferiu o pedido de renovação de autorização de residência em Macau), fez com que tivesse de deixar o emprego que aqui mantinha, cujo salário constituía a sua única fonte de rendimento familiar, causando-lhe, assim, prejuízo grave e de difícil reparação; (cfr., fls. 2 a 22 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Contestando, pugna a entidade recorrida pelo indeferimento da pretensão apresentada; (cfr., fls. 26 a 27).

*

Em sede de vista, emitiu o Exm^o Representante do Ministério Público douto Parecer opinando também no sentido de se dever indeferir o pedido deduzido; (cfr., fls. 31 a 32).

*

Urge decidir.

Fundamentação

2. Vem A pedir a suspensão da eficácia do despacho datado de 23.03.2018 do Exmo. Secretário para a Segurança que lhe indeferiu o pedido de renovação de autorização de residência em Macau.

Analisados os presentes autos, (e com relevo para a decisão a proferir), consideram-se indiciados os factos seguintes:

- em 22.04.2008, a ora requerente, titular de HONG KONG IDENTITY CARD n.º M3XXXXX(3), contraiu casamento com B, titular do B.I.R.P.M. n.º 5XXXXX1(1); (cfr., fls. 20 dos Autos de Recurso Contencioso e fls. 57 e 58 do P.A.I.).

- em 10.10.2014, invocando pretender viver (permanentemente) com o seu esposo em Macau, apresentou a requerente pedido de autorização de residência para tal efeito; (cfr., fls. 42 do P.A.I.).

- em 05.02.2015, proferiu o Secretário para a Segurança despacho

autorizando o pedido; (cfr., fls. 44 do P.A.I.).

- em 12.01.2018, apresentou a requerente pedido de renovação da autorização de residência; (cfr., fls. 146 do P.A.I.).

- em 23.03.2018, e louvando-se da fundamentação exposta na Informação n.º 300022/CESMREN/2018P, na qual se dava conta que a requerente e o seu marido não viviam juntos em Macau, tendo este permanecido em Macau por 52 dias no período de Fevereiro de 2017 a Janeiro de 2018, proferiu o Secretário para a Segurança despacho indeferindo o pedido apresentado; (cfr., fls. 149 do P.A.I.).

- a requerente trabalhou desde 01.10.2015 a 23.04.2018 no “Colégio do Perpétuo Socorro C (SUCURSAL)”.

3. Atento o até aqui relatado – e sendo o supra referido despacho de 23.03.2018 o “acto administrativo” suspendendo – vejamos.

O acto administrativo pode ser definido como *“a conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que para prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto”*,

e, como tal, “goza da presunção de legalidade, o que envolve a sua imediata obrigatoriedade e a excoutoriedade dos imperativos nele contidos”; (cfr., M. Caetano in, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, pág. 463 e segs.).

De facto, como regra geral, a interposição de recurso contencioso de um acto administrativo visando a declaração da sua invalidade, não tem “efeito suspensivo”.

Tal ausência de efeito suspensivo – como afirma Santos Botelho, no seu “Contencioso Administrativo”, 3ª ed., pág. 446 – “prende-se e encontra a sua justificação na necessidade que, de uma maneira geral, a Administração tem de evitar que a celeridade, que com carácter normal deve presidir à actividade administrativa venha a ser entravada por um uso formalista e reprovável das garantias contenciosas. No fundo, a não atribuição de efeito suspensivo ao recurso contencioso radicaria não só na presunção da legalidade do acto administrativo, como também no apontado interesse do exercício contínuo, regular e eficaz da acção administrativa”.

Todavia, impõe-se reconhecer que situações existem em que a imediata execução do acto pode produzir efeitos tais que se torne impossível, mais tarde, quando verificada a sua nulidade ou causa da sua anulação, faze-los desaparecer.

Precisamente para obviar tais situações, admitiu o legislador a possibilidade de o particular se socorrer do meio processual de “suspensão de eficácia do acto”, procurando obviar a que a administração execute o respectivo acto administrativo, desencadeando os seus efeitos jurídicos e materiais de modo a criar ao particular que venha a vencer o recurso, situações tornadas irremediáveis ou dificilmente reparáveis.

O pedido de suspensão de eficácia apresenta-se assim como que ligado à necessidade de acautelar ainda que provisoriamente a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, garantindo correspondentemente a execução real e efectiva da decisão e utilidade do recurso. Tem, assim, como meio processual acessório de natureza cautelar, o objectivo de evitar os inconvenientes do “periculum in mora” decorrentes do funcionamento do sistema judicial; (neste sentido, vd., Vieira de Andrade in, “A Justiça Administrativa”, 2ª ed. pág. 167 e F. do

Amaral, “Dtº Administrativo”, Vol. IV, pág. 302).

É assim a “*suspensão da eficácia de actos administrativos*” – matéria regulada nos artºs 120 e segs. – uma “providência cautelar” que visa impedir que, durante a pendência de um recurso contencioso (ou acção), ocorram prejuízos ou que a situação de facto se altere de modo a que a decisão que se vier a proferir, sendo favorável, perca toda a sua eficácia ou parte dela, tornando-se numa decisão puramente platónica; (sobre o tema, e com explicação detalhada quanto à doutrina e com citação de jurisprudência local e portuguesa, v.d., José Cândido de Pinho, in “Notas e Comentários ao C.P.A.C.”, Vol. II, 2018, pág. 185 e segs.).

— Nesta conformidade, importa atentar que nos termos do art. 120º do C.P.A.C.:

“A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:

- a) Tenham conteúdo positivo;
- b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente”.

E, perante o assim estatuído, já tivemos oportunidade de consignar que:

“Só os actos positivos ou negativos com vertente positiva é que são passíveis de suspensão da sua eficácia; (cfr. artº 120º do C.P.A.C.).

É de considerar “acto negativo” o indeferimento de uma pretensão constitutiva, pois que o mesmo é “neutro” do ponto de vista dos seus efeitos, uma vez que tudo permanece na mesma, deixando intocada a esfera jurídica do interessado”; (cfr., v.g., o Ac. deste T.S.I. de 13.10.2005, Proc. n.º 238/2005-A).

Porém, se certo é que não se pode suspender a eficácia de um “acto administrativo de conteúdo negativo”, não deixa também de ser verdade que em tal matéria se deve proceder a uma cuidada análise a fim de se determinar se em causa está um “acto negativo puro” ou, como se prevê na alínea b) do art. 120º do C.P.A.C., um “acto que tendo conteúdo negativo, apresenta uma vertente positiva”.

De facto, em determinadas situações, o acto administrativo, ainda

que de conteúdo negativo, acaba por modificar a situação jurídico – administrativa anteriormente existente, como sucede, em nossa opinião, nas recusas de prorrogação ou manutenção de situações jurídicas, sempre que a lei admita tal prorrogação ou manutenção, (pois que, aqui, o acto denegatório ao obviar a manutenção do “status quo ante”, acaba por modificar a relação jurídico administrativa existente); (neste sentido, vd. “Cláudio Monteiro, in “Suspensão de Eficácia dos Actos Administrativos de Conteúdo Negativo”, ed. AAFDL; Pedro Machete, in “Suspensão Jurisdicional de Eficácia dos Actos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Efectiva”; M^a Fernanda Maças, in “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º 2, 13 e 16; Vieira de Andrade, in “A Justiça Administrativa”, pág. 143; e, F. do Amaral in, “Lições ...”, Vol. IV, pág. 318).

No mesmo sentido decidiu também o V^{do} T.U.I. no seu douto Acórdão de 07.12.2005, Proc. n.º 29/2005, pois que aí se consignou que “acto negativo propriamente dito é aquele que deixa a esfera jurídica do interessado inalterada, sem qualquer efeito positivo de natureza secundária ou acessória”, citando, seguidamente, como exemplos destes últimos casos, “os pedidos de prorrogação ou manutenção de situações

jurídicas quando legalmente permitidas”.

Nesta conformidade, apresentando-se-nos como justo e adequado o assim considerado e decidido – admitindo-se que sobre a “questão”, outro entendimento possa existir, cfr., v.g., o Ac. deste T.S.I. de 22.03.2007, Proc. n.º 638/2006/A – e confrontando-nos com uma “decisão que indefere um pedido de renovação de autorização de residência”, cremos pois que se está perante um “acto de conteúdo negativo com vertente positiva”.

— Continuando, importa agora atentar que nos termos do art. 121º do C.P.A.C.:

“1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

- a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior.

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.

5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o

requerente da execução do acto”.

Atenta a redacção do preceito em causa, e certo sendo que à ora requerente assiste legitimidade para o pedido que deduz, (pois que tem “interesse pessoal e directo” na pretensão apresentada, e até já interpôs o recurso contencioso), importa, sem mais demoras, apreciar se verificados estão os requisitos para a concessão da requerida “suspensão de eficácia”.

Pois bem, tem-se vindo a entender que os requisitos enumerados nas “alíneas a), b) e c)” são de verificação “cumulativa”; (cfr., v.g., os Acs. deste T.S.I. de 13.11.2003, Proc. n.º 219/2003-A e de 12.02.2004, Proc. n.º 299/2003-A, e, mais recentemente, do V^{do} T.U.I. de 16.05.2018, Proc. n.º 21/2018 e 38/2018).

E, na situação “sub judice”, e, independentemente do demais, verificado não cremos que esteja o pressuposto da “alínea a”, o que, desde logo, implica a improcedência do pedido.

De facto, como tem este T.S.I. entendido: *“Se o requerente da suspensão de eficácia de acto administrativo não logrou provar com*

elementos concretos bastantes o invocado prejuízo de difícil reparação, mas sim se limitou a alegar esse prejuízo, não se pode decretar a pretendida suspensão, por não se encontrar reunido, para já, o requisito exigido na alínea a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.”; (cfr., v.g., o Ac. de 23.07.2009, Proc. n.º 586/2009 e de 14.10.2010, Proc. n.º 736/2010/A).

Sobre idêntica questão à que ora se aprecia, entendeu também o V^{do} T.U.I. que:

“I – No procedimento cautelar de suspensão de eficácia de actos administrativos, para que a pretensão seja concedida, é necessário verificar-se o requisito do prejuízo de difícil reparação para o requerente, causado pela execução do acto, salvo no caso de acto com a natureza de sanção disciplinar.

II – Assim, desde que não se verifique tal requisito, está o tribunal dispensado de examinar a verificação dos outros requisitos.

III – Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podem tornar-se muito difíceis.

IV – Trata-se de prejuízo difícil reparação o consistente na

privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”, (cfr., v.g., o Ac. de 25.04.2001, Proc. n.º 6/2001, e, no mesmo sentido, os já citados Acs. de 16.05.2018, Proc. n.º 21/2018 e 38/2018, podendo-se também ver, J. Cândido de Pinho, in ob. cit., quanto aos critérios a utilizar para a densificação do conceito indeterminado “prejuízos de difícil reparação”).

No caso, se se pode dar por indiciado que a requerente deixou de trabalhar no “Colégio do Perpétuo Socorro”, (admitindo-se, assim, que tenha deixado de auferir o salário que por tal trabalho recebia), não vemos como considerar igualmente indiciado que o (dito) salário que aí auferia constituía a sua “única fonte de rendimento (familiar)”, e que o acto administrativo em questão coloca a mesma em situação de (efectivo) “prejuízo de difícil reparação”.

Com efeito, desconhece-se a “situação económico-financeira” da requerente (e da sua família) – certo sendo que para a sua clarificação (e prova) não basta juntar algumas (meras) cópias de cadernetas ou extractos bancários – indiciado também não se apresentando que a

requerente não consiga arranjar trabalho ou emprego remunerado no exterior de Macau, (v.g., em Hong Kong, de onde é residente).

Por sua vez, não se pode olvidar que à requerente foi concedida autorização de residência para viver (permanentemente) com o seu esposo em Macau, demonstrando os autos que este se encontra a residir no Continente, apenas esporadicamente se deslocando até Macau, excluída também não se apresentando a possibilidade de a requerente encontrar aí ocupação profissional remunerada.

Dest'arte, e necessárias não se apresentando mais alongadas considerações, o presente pedido terá de ser julgado improcedente.

Decisão

4. Pelo exposto, em conferência, acordam julgar improcedente o pedido deduzido.

Custas pela requerente com taxa de justiça que se fixa em 5 UCs; (sem prejuízo do apoio judiciário que beneficia).

Registe e notifique.

Macau, aos 08 de Agosto de 2018

José Maria Dias Azedo

Chiang I Man

Tang Chi Lai

Un Man Kuok
(Com a presente)