

Processo n.º 3/2018

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 7 de Fevereiro de 2018

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Suspensão de eficácia de actos administrativos

- Declaração de nulidade da concessão da autorização de residência
- Prejuízo de difícil reparação

SUMÁRIO

1. Os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

2. Cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, não sendo bastante a mera utilização de expressões vagas e genéricas.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

A, melhor identificada nos autos, requereu junto ao Tribunal de Segunda Instância e nos termos dos art.ºs 120.º, al. a), 121.º e 123.º n.º 1, al. c) e segs. do Código de Procedimento Administrativo Contencioso, o procedimento cautelar de suspensão de eficácia da decisão do Senhor Secretário para a Segurança, de 18 de Setembro de 2017, que declarou a nulidade da autorização de residência concedida pelo Comandante da PSP em 10 de Março de 2010.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi julgado improcedente o pedido de suspensão de eficácia.

Inconformada com a decisão, vem A recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1. O objecto do presente recurso é contra o acórdão do Processo n.º 993/2017 proferido pelo TSI, no qual decidiu indeferir o pedido de suspensão da eficácia do despacho proferido pelo Secretário para a Segurança da RAEM datado no 18/09/2017 e da medida de expulsão a ser aplicada pelos Serviços de Migração do CPSP, a fundamentação principal consta nas fls. 30 a 39 do acórdão recorrido.

2. O presente recurso concorda com o acórdão recorrido sobre o aspecto de possuir conteúdo positivo previsto no art.º 120.º do CPAC, além disso, o colectivo recorrido entende que o presente processo preenche os requisitos previstos no art.º 121.º, n.º 1, al.s b) e c) do CPAC. Salvo o devido respeito por opinião contrária, o presente processo preenche ao mesmo tempo, o requisito previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. a) do CPAC e a autorização da suspensão de eficácia dos actos administrativos tem fundamento seguinte:

3. No presente processo preenche todos os requisitos dos exemplos dispostos no art.º 121.º, n.º 1 do CPAC: 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; a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

4. Quanto aos prejuízos difíceis de reparar, a recorrente, titular do salvo-conduto singular da RPC, pediu, em 8 de Março de 2010, a autorização de residência com fundamento da reunião com o marido B e apresentou a certidão de casamento emitido no Interior da China como prova da existência da relação conjugal, assim, o pedido de residência foi autorizado.

5. A recorrente foi condenada pela prática de crime de falsificação de documento, na pena de 2 anos e 6 meses de prisão, com suspensão da execução pelo período de 3 anos (acórdãos CR4-12-0223-PCC proferido

pelo TJB e acórdão do TSI n.º 596/2013 proferido pelo TSI), posteriormente, o Secretário para a Segurança instaurou o procedimento administrativo e, enfim, em 18 de Setembro de 2017, proferiu despacho que declarou nulo o acto de concessão da autorização de residência da recorrente praticado em 10 de Março de 2010 pelo Comandante do CPSP, bem como adoptou a medida de reencaminhamento da recorrente para o Interior da China, além disso, retirou imediatamente da Requerente o Bilhete de identidade de residente não permanente de Macau e o Salvo conduto para residentes de Hong Kong e Macau para entrada e saída do Continente, altamente, restringindo-lhe a liberdade da entrada e saída de Macau.

6. A autorização de residência à recorrente foi realmente cancelada, e dela foram de facto, retirados o Bilhete de identidade de residente não permanente de Macau e o Salvo conduto para residentes de Hong Kong e Macau para entrada e saída do Continente, impedindo-lhe entrar e sair livremente de Macau, e não podendo regressar a casa, nos termos do art.º 33.º da Lei Básica, a liberdade pessoal e a liberdade da entrada e saída de Macau são direitos fundamentais duma pessoa que, salvo nos casos previstos na lei, não devem nem podem ser restringidos ou privados sob qualquer forma, cuja importância destes é dificilmente reparada por outras coisas, como dinheiro.

7. Além disso, a recorrente não pode regressar ao seu posto de trabalho, ficando sem rendimento, pelo que se encontra em situação económica desfavorecida e não só tem dificuldade em sustentar a vida, mas também é incapaz de suportar as altas rendas de habitação fixadas pelo

mercado privado em Macau; um ponto importante em resposta ao acórdão recorrido é, a recorrente desde 08/03/2010, munida do “Salvo conduto para deslocações a Hong Kong e Macau”, requereu a autorização de residência com fundamento na reunião com seu marido, enfim obteve autorização da entidade competente da RPC para fixar residência, que por sua vez foi autorizada a residir na RAEM, este regime de documento de via-única, implica a perda de autorização de residência na RPC.

8. Salvo o devido respeito por opinião contrária, nos termos do art.º 35.º da LB, os residentes de Macau gozam da liberdade de escolha de profissão e de emprego, a recorrente foi trabalhar para a RPC por consideração pessoal de ter que sobreviver e ganhar a vida, nestes termos, essa liberdade não deve de forma alguma ser restringida, assim sendo, considera-se prejuízos de difícil reparação.

9. Devido às pressões acima expostas e à inquietação emergente do presente caso, verificam-se sinais de deterioração da doença física e da anormalidade mental da Requerente.

10. O filho da recorrente teve que separar da mãe biológica, não podendo viver juntos e o filho que se encontra em fase de estudo, não podendo a recorrente trabalhar e sem rendimentos para suportar as altas rendas de habitação fixadas pelo mercado privado, o filho teve que viver sozinho na RPC que para além de ser um perigo, ele carece de cuidados, afectando gravemente a sua vida escolar.

11. O acto administrativo cuja suspensão se requereu e o acto de execução oriundo do anteriormente referido privam gravemente o direito

fundamental da recorrente no que respeita à liberdade da entrada e saída de Macau, causam perda de abrigo à recorrente e à sua família que são incapazes de suportar as altas rendas de habitação fixadas pelo mercado privado em Macau e as despesas diárias, bem como prejudicam a saúde e a emoção da recorrente e afectam gravemente o estudo e o crescimento dos filhos menores dela, trazendo, indubitavelmente, danos irreparáveis para a recorrente e sua família, mormente, causando evidentemente prejuízos graves e irreparáveis ao estudo e crescimento dos filhos menores da mesma que se encontram em fase de estudo. Mesmo por meio de acção é impossível de satisfazer os prejuízos sofridos; Conforme o caso tratado no processo n.º 798/2013 do TSI, os prejuízos causados aos interesses pessoais do recorrente e de seus filhos não são plenamente reparados por dinheiro, sendo, portanto, considerados como prejuízos graves e irreparáveis.

12. Deste modo, este caso reúne o primeiro requisito consagrado na alínea a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, ou seja, verifica-se prejuízo grave e irreparável e ao mesmo tempo, mantendo no acórdão recorrido o preenchimento dos requisitos previstos no art.º 121.º, n.º 1, al. b) e al. c) do CPAC, o presente processo preenche também os 3 requisitos previstos no art.º 121.º, n.º 1 do mesmo código, e nos melhores de direito que V. Ex^{as} doutamente suprirão, requeira que seja anulada a decisão tomada no acórdão do colectivo recorrido, autorize a suspensão da eficácia do despacho proferido pelo Secretário para a Segurança datado no dia 18/09/2017 e da medida de expulsão para RPC aplicada pelos Serviços de Migração da PSP.

Não contra-alegou a entidade recorrida.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, pugnando pelo não provimento do recurso jurisdicional.

Foram corridos os vistos.

2. Factos

Constata-se nos autos que a requerente foi comunicada em 17/10/2017 do acto da notificação (*n.º XXXXXX/CRSMNOT/2017P, fls. 15 dos autos*) que declarou nula a autorização da residência nos seguintes termos:

“Notifica-se Sr.^a A que, por despacho, de 18 de Setembro de 2017, do Secretário para a Segurança, foi declarado nulo o acto de concessão da autorização de residência de A praticado em 10 de Março de 2010 pelo Comandante do CPSP. Seguem os fundamentos concretos:

- Em 8 de Março de 2010, a interessada, A, titular do “Salvo conduto para deslocações a Hong Kong e Macau, requereu a autorização de residência com fundamento na reunião com seu marido, B, bem como apresentou a certidão de casamento emitida no Interior da China como comprovativo da existência da referida relação conjugal e, em consequência, foi-lhe concedida a autorização de residência.

- À luz do acórdão proferido pelo TJB no processo n.º CR4-12-0223-PCC e do acórdão proferido pelo TSI no processo n.º

596/2013, o casamento celebrado entre a interessada e B é irreal, e só com o objectivo de obter a qualidade de residente da R.A.E.M. A interessada e B constituíram, em conjugação com outrem, falsa relação matrimonial no Interior da China e, após terem obtido a certidão de casamento que não correspondia à verdade, enganaram as autoridades com a aludida certidão de casamento falsa, com vista à obtenção de documentos legais necessários para entrada e fixação de residência na R.A.E.M., pelo que a interessada foi condenada, pela prática do crime de falsificação de documentos, na pena de 2 anos e 6 meses de prisão, suspensa na sua execução por 3 anos.

- A relação matrimonial entre a interessada e o residente da R.A.E.M., B, é um factor fundamental, ou seja, pressuposto ponderado pelo acto administrativo que autorizou a residência da interessada na R.A.E.M., por isso, não será concedida a autorização de residência caso não haja a aludida relação. Conforme parte dos factos assentes nos acórdãos em apreço, a relação matrimonial entre a interessada e B é efectivamente inexistente, razão pela qual o acto de autorização de residência padece do vício de erro, sendo este um vício extraordinário e especialmente grave oriundo da intenção de engano malicioso e deliberado que a interessada tem.

- A par disso, o processo de aquisição, pela interessada, de documentos legais necessários para fixação de residência na R.A.E.M. é envolvido na criminalidade.

- Pelo exposto, o Secretário para a Segurança proferiu despacho em 18 de Setembro de 2017 que, nos termos do artigo 122.º, n.ºs 1 e 2, al. c) do Código do Procedimento Administrativo, declarou nulo o acto de

concessão da autorização de residência de A praticado em 10 de Março de 2010 pelo Comandante do CPSP.

Na sequência da decisão do Secretário para a Segurança que declarou nulo o acto de concessão da autorização de residência de V. Ex.^a praticado pelo Comandante do CPSP, cumpre este Serviço adoptar a medida de reencaminhamento de V. Ex.^a para o Interior da China.

Da decisão em apreço pode V. Ex.^a recorrer contenciosamente para o TSI, ao abrigo do disposto no artigo 25.º do CPAC.”

3. O Direito

O regime de suspensão de eficácia dos actos administrativos é previsto nos art.ºs 120.º e segs. do CPAC.

Regula o art.º 121.º a legitimidade e os requisitos para a suspensão de eficácia:

“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.”

Como se sabe, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º

1 do art.º 121.º para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

É claro que o caso vertente não se integra em nenhuma das situações dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 121.º, daí que se exige a verificação de todos os requisitos do n.º 1.

Desde logo, há que ver em que consiste o previsível prejuízo de difícil reparação, exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, tendo em conta o caso concreto em questão.

Ora, tal como entende este Tribunal de Última Instância, o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado de difícil reparação para o requerente, sendo de considerar ainda como tal os casos “em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis” bem como o prejuízo “consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”.¹

E “a dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo de *prognose* relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”²

¹ Ac. do TUI, de 25-4-2001, Proc.º 6/2001.

² José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p.

Por outro lado, as jurisprudências têm entendido que cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não bastando alegar a existência de prejuízos, não ficando tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente.

Afigura-se-nos que, no caso *sub judice*, não estão preenchidos todos os pressupostos processuais elencados no n.º 1 do art.º 121.º.

O acórdão ora recorrido considerou verificados os requisitos previstos nas al.s b) e c) do n.º 1 do art.º 121.º.

No presente recurso, discute-se apenas o preenchimento, ou não, do requisito indicado na al. a), que se refere ao prejuízo de difícil reparação, causado pela execução do acto administrativo.

Na tese da recorrente, a execução imediata do acto posto em causa, com a retirada imediata do seu Bilhete de Identidade de Residente Não Permanente de Macau e do Salvo-Conduto para Residentes de Hong Kong e Macau para Entrada e Saída do Continente, restringe gravemente os seus direitos fundamentais consagrados na Lei Básica da RAEM, designadamente a liberdade de entrar e sair de Macau e liberdade de escolha de profissão e de emprego (art.ºs 33.º e 35.º da Lei Básica), faz

perder o emprego e de abrigo à recorrente e à sua família que é incapaz de suportar altas rendas de habitação verificadas no mercado privado em Macau e as despesas diárias, provoca a deterioração da doença física e da anormalidade mental dela e afecta ainda gravemente o estudo e o crescimento dos filhos menores, tendo concluído pela provocação dos prejuízos graves e de difícil reparação.

Desde logo, não se percebe a afirmação da recorrente quanto à impossibilidade de regressar ao posto de trabalho e à casa, que alegadamente torna muito difícil a sua situação económica, não podendo ela suportar as despesas diárias e altas rendas de habitação verificadas no mercado privado em Macau, uma vez que, como alega a própria recorrente, ela trabalha no Interior da China, e com a execução do acto administrativo, a autoridade competente irá adoptar a medida de reencaminhamento da recorrente para o Interior da China, onde ela vive. Daí que não se compreende qual razão que leva à perda de emprego nem a necessidade de suportar as rendas altas em Macau.

Admite-se que, com o cancelamento dos referidos documentos de identificação e de Salvo-Conduto, fica restringida, de certo modo, a liberdade de deslocação da recorrente tal como residente de Macau, o que não provoca, no entanto, necessariamente prejuízos de difícil reparação para a recorrente, que nem chegou a demonstrar quais são prejuízos concretos de que irá sofrer.

Em segundo lugar, no que concerne à deterioração da doença física e da anormalidade mental, limita-se a recorrente a alegá-la, sem que tenha

apresentado alguma prova para demonstrar o facto.

Em terceiro lugar, quanto à situação dos filhos, alega a recorrente que eles não podem viver juntos com a mãe e têm que viver sozinhos na China, o que é perigoso e afecta gravemente a vida escolar dos filhos.

Também não se percebe tal alegação.

No seu requerimento inicial de suspensão da eficácia, alega a recorrente que ela vive em Gongbei, Zhuhai, conjuntamente com os dois filhos menores (art.º 22.º). Se a recorrente irá ser reencaminhada para o Interior da China, porquê e como é que os filhos têm de viver sozinhos na China? O reencaminhamento da recorrente não altera em nada a situação anterior de viver juntos com os filhos.

É de salientar que não se constata nos autos nem a própria recorrente invoca que foram também cancelados os bilhetes de identificação ou Salvo-Conduto dos filhos, pelo que não está em causa a sua vida escolar, podendo eles continuar a estudar em Macau.

Finalmente, e tal como afirma o Tribunal recorrido, a perda da qualidade da residente de Macau da recorrente não faz perder a qualidade do cidadão chinês. E é de crer que, com o cancelamento de autorização de residência em Macau e o reencaminhamento da recorrente para o Interior da China, ela poderá obter de novo os documentos necessários a emitir pelas autoridades competentes para poder continuar a viver e trabalhar na China.

Concluindo, entendemos que o recorrente não logrou provar que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para si ou para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso, pelo que o pedido deve estar votado ao insucesso.

4. Decisão

Face ao expendido, nega-se provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça fixada em 4UC.

Macau, 7 de Fevereiro de 2018

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa