

Processo n.º 735/2012

(Autos de suspensão de eficácia)

Data : 4 de Outubro de 2012

Requerente: A

Entidade Requerida: Secretário para a Economia e Finanças

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

I - RELATÓRIO

A, solteiro, de nacionalidade americana, mais bem identificado nos autos, tendo-lhe sido negado o pedido de autorização de fixação de residência temporária do requerente como técnico especializado, vem requerer a **SUSPENSÃO DE EFICÁCIA** do acto, consubstanciado no despacho de 21 de Junho de 2011, proferido pelo Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças no exercício da competência delegada pelo Chefe do Executivo da RAEM, alegando em síntese:

O despacho recorrido deve ser considerado como um acto de conteúdo positivo ou um acto negativo de conteúdo parcialmente positivo, que preenche o artigo 120, al. b) do CPAC.

O requerente apresentou ao IPIM em 28 de Junho de 2011 um pedido de renovação

de autorização de residência temporária a fim de dar continuidade ao trabalho e residência em Macau (documento 5).

O despacho indeferiu o pedido da renovação de autorização de fixação de residência temporária do técnico especializado apresentado pelo requerente, fazendo com que o requerente perdesse directamente a qualidade de residente temporário de Macau e o direito de lá continuar residir e trabalhar.

Se o acto em causa não tiver a sua eficácia suspensa, causaria ao requerente a perda imediata da qualidade de residente de Macau e faria o imediatamente “não residente”.

Por outro lado, o requerente começou a trabalhar e residir em Macau desde 27 de Outubro de

Ora que o requerente tem um novo trabalho, a não suspensão da eficácia do respectivo acto administrativo deixa aquele enfrentar duas situações, ambas difíceis, em primeiro lugar: se o mesmo continua a prestar serviço, tornar-se-ia imediatamente trabalhador ilegal (que deve responsabilizar-se pelas correspondentes consequências jurídicas); por outro lado: se ele deixe de trabalhar, como poderia ele manter subsistência sem remuneração?

O requerente apresentou junto do IPIM em 11 de Julho de 2011 o pedido de fixação de residência com projecto de investimento

O IPIM não tem nenhuma resposta em relação ao pedido.

A companhia criada pelo requerente, conhecida como B Lda., em chinês B 有限公司,

em inglês B Ltd. (documento 8), celebrou um contrato com uma companhia local que se chama C Limited, segundo o qual aquela prestava a esta serviços descritos no contrato até 17 de Setembro de 2012

Por outro lado, o requerente celebrou com o Instituto Cultural um acordo oral, segundo o qual aquele presta periodicamente serviços a este, sob o modo de o requerente passar factura de cada serviço exigido pelo Instituto Cultural e, admitidas as facturas, o requerente só cobra o honorário após feito o respectivo serviço.

A companhia do requerente já recebeu a minuta do contrato celebrado pelo Instituto Cultural da RAEM, cuja cerimónia da assinatura será realizada neste mês.

Mesmo que o contrato em causa ainda não seja assinado, constituiria proposta contratual o acto, por parte do órgão do governo, de entregar a minuta do contrato (compreendendo todos os elementos essenciais relacionados com o contrato e as demais cláusulas) à contraparte do contrato.

A execução do despacho administrativo supracitado causará que o requerente perde imediatamente a qualidade de residente de Macau e o direito de aqui residir e trabalhar, de forma que perderá o trabalho, a proveniência das receitas, os contratos (assinados e a ser assinados), e tenha que indemnizar as contrapartes que violaria de forma grave a sua vida, trabalho e investimento, causando danos irreparáveis ou de difícil reparação.

Nestes termos, verifica-se os requisitos no artigo 121, n.º 1, al. a) do Código de Processo Administrativo Contencioso, isto é, a execução do acto causará prejuízo grave e irreparável para os interesses do requerente.

Também não se vê nesta causa que a suspensão da eficácia do acto causa qualquer influência para o interesse público.

Nestes termos, verifica-se os requisitos no artigo 121, n.º 1, al. b) do Código de Processo Administrativo Contencioso, isto é, a suspensão do acto administrativo não determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

Não há fortes indícios da legalidade do recurso, quer dizer não há o requisito negativo referido no artigo 121, n.º 1, al. c) do CPAC (em conjunto com os artigos 28, 31 e 46, n.º 2 do mesmo Código).

Formula os seguintes pedidos:

Face ao exposto, por se verificarem os requisitos positivos referidos no artigo 120 e 121, n.º 1, al.s a) e b) do CPAC e, não se verificar o requisito negativo referido no artigo 121, n.º 1, al. c) do mesmo Código, pede se:

1) Declare procedente o requerimento e suspenda a eficácia do despacho de 21 de Junho de 2011 proferido pelo Secretário para a Economia e Finanças no exercício da competência delegada pelo Chefe do Executivo da RAEM.

2) Cite o respectivo órgão administrativo - o Secretário para a Economia e Finanças, para que este conteste no prazo de 10 dias;

3) Mandar elaborar, por parte do respectivo órgão administrativo, o atestado dos documentos 1, 5 e 7 para o entregar ao Tribunal; e

4) Nos termos do artigo 126, n.º 1 do CPAC, citado o respectivo órgão administrativo, este não pode iniciar ou continuar a execução do respectivo acto e,

deve impedir, com a mais brevidade possível, a execução ou continuação da execução do acto por parte dos serviços competentes, devendo nomeadamente revogar ou anular, a eficácia dos ofícios ou notificações emitidos para os serviços do governo (designadamente o CPSP e o IPIM) em relação ao assunto da renovação de residência do requerente.

Citada a entidade requerida, oferece o merecimento dos autos.

O Digno Magistrado do MP oferece o seguinte douto parecer:

Vem A requerer a suspensão de eficácia do Secretário para a Economia e Finanças de 21/6/11 que, indeferiu pedido de renovação de autorização de residência na RAEM, devido à não comunicação, por escrito, ao Instituto de promoção do Comércio e do Investimento de Macau da alteração dos fundamentos da concessão original, nos termos do art. 18º do R.A. 3/2005.

Serve o sublinhado a que procedemos para realçar a “tentação” que nos poderá desde logo assaltar relativamente à consideração do acto suspendendo como acto de conteúdo negativo, insusceptível de suspensão de eficácia, um vez que deixaria a requerente na mesma situação em que se encontrava antes da sua prática, dele não decorrendo efeitos acessórios ou secundários de carácter ablativo de bem jurídico preexistente, sendo que um eventual deferimento do pedido nunca poderia valer como “ordem” de renovação da residência, o mesmo é dizer não produziria quaisquer efeitos jurídicos.

Mas, talvez não seja bem assim.

Um acto de conteúdo negativo propriamente dito é aquele que deixa intocada a

esfera jurídica do interessado, a ponto de, por ele, nada ter sido criado, modificado, retirado ou extinto relativamente a um "status" anterior. Ou seja, trata-se de um acto "neutro" em que nada se adquire ou se perde.

Relativamente a tal tipo de actos, tem-se uniformemente entendido não serem os mesmos susceptíveis de suspensão de eficácia, quer por que tal poderia ser entendido como usurpação de poderes administrativos pelos tribunais, quer porque dessa suspensão não adviria qualquer efeito útil para o interessado, designadamente o afastamento das situações danosas caracterizadas na al. a) do art. 121º CPAC.

Começou, porém, recentemente, a ponderar-se e a obter consagração uma nova categoria de actos que, embora aparentemente de conteúdo negativo, têm efeitos positivos, existindo, dessa forma, uma utilidade na suspensão da respectiva execução, na medida em que dela derivam efeitos secundários positivos, enquadrando-se, desde logo, em tal categoria os actos de que resulte o indeferimento da manutenção de uma situação jurídica anterior, como é o caso, denegando-se renovação de situação jurídica preexistente, ferindo-se as expectativas legítimas de conservação de efeitos jurídicos de acto administrativo anterior, considerando-se que, em tais situações existe, de facto, uma alteração da situação jurídica e de facto do requerente.

Mas, mais : vem-se também entendendo que se alguma utilidade puder advir da suspensão, a ponto de o requerente ir obtendo algum "ganho" até à decisão em definitivo da questão do recurso contencioso, a suspensão será de conceder.

Seja como for e pelos motivos supra anunciados, cremos que, no caso, o acto, se bem que tenha conteúdo negativo, apresenta vertente positiva, a essa vertente tendo o requerente circunscrito o seu pedido, pelo que será de admitir o presente meio processual, nos

termos da al. b) do art. 120º, CPAC.

Assim sendo, tanto quanto se alcança da redacção introduzida no art. 121º do CPAC, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do seu n.º 1 para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são cumulativos, bastando a inexistência de um deles para que a providência possa ser denegada.

Tais requisitos são, um positivo (existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar) e dois negativos (inexistência de grave lesão do interesse público e não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do mesmo).

Aceitamos a verificação "in casu" dos dois requisitos negativos, já que se não divisam indícios (e muito menos, fortes) de ilegalidade na interposição do recurso, sendo que, por outro lado, se não vê que, pelos motivos que conduziram ao indeferimento registado (não comunicação, ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau de alteração dos fundamentos da concessão original), decorra da eventual suspensão da execução do acto grave prejuízo para o interesse público pela sua presença na Região até decisão do recurso contencioso.

Quanto ao requisito positivo, tem vindo a constituir jurisprudência constante, o facto de, no incidente de suspensão de eficácia do acto administrativo, incumbir ao requerente o ónus de alegar factos concretos susceptíveis de formarem a convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tido como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do acto.

No caso, argumenta o requerente que, para além de ter de deixar de trabalhar, licitamente, na Região e, conseqüentemente, auferir os proventos respectivos, forçosamente incumpriria a companhia por si criada "B, Ltd.", contrato já celebrado com companhia local "C, Ltd.". com as perniciosas conseqüências daí advenientes, para além de que, por força de acordo verbal estabelecido com o Instituto Cultural da RAEM (cuja cerimónia de celebração formal de contrato se encontra anunciada para este mês), deixaria de poder cobrar honorários a tal Instituto, por serviços já efectivamente prestados, por se encontrar face a impossibilidade superveniente do cumprimento, a si imputável.

Pois bem:

Independentemente da nossa própria consideração àcerca do fundamento que terá conduzido a Administração à tomada da medida controvertida (que, no mínimo, "prime facie" se afigura algo "míope", não cabendo, porém a discussão respectiva nesta sede), a verdade é que, para o que agora nos ocupa, o argumentado se apresenta como susceptível do preenchimento do requisito em questão, não sendo difícil, perante a situação apresentada e comprovada, configurar o carácter de difícil reparação e de não patrimonial idade de, pelo menos, alguns dos prejuízos adiantados, designada e fundamentalmente decorrentes dos compromissos contratuais assumidos.

Donde, por ocorrência cumulativa de todos os requisitos exigíveis, sermos a entender ser de deferir a presente meio processual preventivo.

Foram colhidos os vistos legais

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 outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

III – FACTOS

Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes:

São do seguinte teor o despacho proferido e proposta e parecer em que a entidade requerida se louvou:

“Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau

Parecer n.º 2916/Residência/2007/01R

Requerente - A

Autorização de fixação de residência temporária do técnico especializado –
Renovação

Aplica-se o Regulamento Administrativo n.º 3/2005

“Despacho do Secretário para a Economia e Finanças

Defiro a sugestão

(ass.) 21/6/12”

Parecer do Presidente da Comissão Executiva do IPIM

Secretário para a Economia e Finanças:

Em conformidade com a investigação e análise do parecer, durante o prazo de duração da autorização de residência temporária do requerente, verifica-se modificação e extinção da situação jurídica da relação de emprego em que se fundamentou a autorização. No entanto, quanto à modificação e extinção da respectiva situação jurídica, o requerente não cumpriu o dever da notificação junto do IPIM no prazo legalmente fixado, nem apresentou esclarecimento razoável. Além disso, entende-se que o requerente não mantém o requisito que serviu inicialmente como o fundamento da autorização de residência. Pelo que é de sugerir o indeferimento do pedido de renovação de autorização de residência temporária do requerente, proponho o indeferimento do pedido.

Num.	NOME	RELAÇÃO
	A	Requerente

Submeto à apreciação de V. Exa.

(Ass. Vide o original)

CHEONG CHOUWENG(張祖榮)/Presidente

Parecer do director do Gabinete Jurídico e de Fixação de Residência

Concordo com a proposta.

(Ass. Vide o original)

Antonio, Lei Chi Wai/ Director-Adjunto, Substituto

Assunto: Apreciação do requerimento de residência temporária

Comissão Executiva do IPIM:

1. apresenta-se a seguir a identificação do interessado e o prazo sugerido de validade de título de residência temporária:

Num.	Nome	Relação	Documento/Num	Razo de validade	Razo de validade de título de residência temporária
1.	A	Requerente	Passaporte dos EUA n.º XXXXX	6 de Jan. de 2013	29 de Ago. de 2011

1. Nos termos do artigo 1, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o requerente pediu a autorização de residência tendo como fundamento o facto de que ele foi contratado como JORNALISTA pela D, Lda. D 有限公司), com rendimento mensal de MOP\$22.500,00, e que tal relação de emprego só teria vigência após a autorização da residência temporária.

2. Apreciadas as situações jurídicas dos fundamentos do requerente, o

Chefe do Executivo deferiu em 29 de Agosto de 2008 o seu pedido de residência, concedendo-lhe uma autorização da residência temporária com prazo de validade até 29 de Agosto de 2011.

3. O requerente foi notificado, em 29 de Setembro de 2008, pelo ofício n.º 18972/GJFR/2008, da concessão da autorização de residência, e de que, nos termos do artigo 18 do Regulamento Administrativo supracitado, deve comunicar, por escrito, ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau a extinção ou alteração dos fundamentos da residência no prazo de 30 dias, contados desde a data da extinção ou alteração, caso contrários, poderá ser cancelada a autorização de residência temporária (vd. o documento a fls. 84).

4. Do documento resulta que em 27 de Outubro de 2008, foi emitido ao requerente o Bilhete de Identidade Não Permanente de Macau.

5. Em 28 de Julho de 2011 e 11 de Janeiro de 2011, o requerente entregou junto do IPIM o pedido de renovação de autorização de residência temporária. Segundo a certidão do imposto profissional por ele apresentado, comprovou-se o rendimento anual do requerente entre 2008 e 2010, como exposto (vd. os documentos a fls. 23 a 24):

Ano	2008	2009	2012
Rendimento total (MOP)	0,00	72.110,00	61.884,00

6. Analisados os dados supracitados e os documentos emitidos pela D, Lda. (D 有限公司) em 30 de Março de 2012, comprovou-se que a autorização de residência do requerente tinha sido concedida em 29 de Agosto de 2008, mas ele começou a trabalhar na companhia em 15 de Dezembro de 2008, do qual resulta que, durante o prazo de 29 de Setembro de 2008, dia em que o requerente foi notificado do ofício n.º 18972/GJFR/2008, a 15 de Dezembro de 2008, o requerente titulava a autorização de residência temporária de Macau mas não lá trabalhou.

7. Apesar de lhe ter sido concedida a autorização de residência temporária em 27 de Outubro de 2008, o requerente não cumpriu tempestivamente a relação de emprego até 15 de Dezembro de 2008.

8. Além disso, segundo os documentos apresentados pela Companhia supracitada, o requerente cessou em 17 de Janeiro de 2011 a relação de emprego que serviu como fundamento do requerimento da autorização de residência (vd. documento de fls. 28).

9. Por outro lado, segundo o rendimento total supra referido, pode-se concluir que o rendimento mensal médio do requerente do ano 2009 e 2010 foram respectivamente 6.009,16 e 5.073,66 patacas, valores esses que se revelam incompatíveis com o rendimento mensal que, no valor de 22.500,00 patacas, declarado no contrato por ele apresentado para o efeito de residência temporária.

10. Foi exigido ao requerente o esclarecimento em relação à matéria, e ele indicou em 15 de Março de 2012 que, por causa da redução do recurso financeiro por parte da companhia, ele tinha chegado com esta no início de 2010 um acordo segundo o qual a sua remuneração seria paga segundo cada trabalho efectivamente feito, mais

afirmou que não sabia que tinha que comunicar, por escrito, ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau a respectiva alteração (vd. documentos a fls. 29 a 30).

11. Por outro lado, neste pedido de renovação, o requerente entregou documento sobre a relação de emprego e indicou que tinha sido contratado, desde 25 de Novembro de 2009, pela B Lda. (B 有限公司) (anteriormente conhecido por E, Lda. (E 有限公司)), como director artístico, com rendimento mensal de MOP\$20.000,00.

12. No entanto, segundo o atestado do imposto profissional, comprovou-se que o rendimento anual do requerente no ano 2009 e 2010 foram respectivamente 72.110,00e 61.884,00 patacas. Estes valores não reflectem o novo trabalho do requerente (relação de emprego) nem o cumprimento do respectivo dever do imposto.

13. Nestes termos, entende-se que, após a concessão da autorização de residência temporária, verificou-se alteração e extinção da situação jurídica que serviu como fundamento do pedido da autorização, mas o requerente não cumpriu o dever de comunicação segundo o artigo 18 do Regulamento Administrativo supracitado, nem ofereceu esclarecimento razoável, do qual resultará o cancelamento da autorização. Além disso, nos termos do artigo 19 do mesmo RA, a renovação pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial.

14. Face ao exposto, é de sugerir o indeferimento do pedido de renovação de autorização de residência temporária.

Submeto à apreciação.

Técnica-adjunta

(Vide o original) Swanna Chang

25 de Maio de 2012

IV - FUNDAMENTOS

1. O caso

A, americano, residindo na RAEM há cinco anos consecutivos, começando a trabalhar e a residir em Macau desde 27 de Outubro de 2008, aqui foi autorizado a trabalhar e a permanecer, obtendo até o estatuto de residente não permanente.

Entretanto, por dificuldades da C.^a onde trabalhava mudou de actividade e no domínio das artes e serviços similares (ramos áudio e vídeo) fundou uma sociedade, tendo em perspectiva a prestação de serviços a entidades diversas, em particular uma empresa que concretiza o ICM.

Alegando investimento nessa área e organização da Sociedade, formulou um pedido de autorização de renovação da residência temporária, visando a possibilidade de continuar a desenvolver tal projecto.

Tal pedido foi indeferido por despacho do Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, e a respectiva decisão foi notificada ao Requerente a 8 de Agosto de 2011.

O fundamento de não autorização da renovação de residência ficou-se devendo a alegada mudança da situação do recorrente de empregado, a uma não comunicação da sua situação profissional e alguma dissonância entre a sua actividade efectiva e o declarado.

Com a notificação do acto administrativo o IPIM irá oficiosamente notificar os Serviços de Migração para cancelar a prorrogação de permanência do requerente, ficando este impossibilitado de permanecer na RAEM e, conseqüentemente, impossibilitado de exercer activamente as referidas actividades, nomeadamente o contrato com o ICM.

Daí, este pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo, pedido este a que a entidade requerida nada contrapõe nos presentes autos.

2. Do acto negativo com vertente positiva

Actualizamos aqui o que dissemos em recente processo, n.º 785/2011/A, de 15/12/2011.

Dispõe o art.º 120º do CPAC que só há lugar a suspensão de eficácia quando os actos tenham conteúdo positivo, ou tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente. No caso em apreço, o acto administrativo em causa consiste na não renovação da autorização de residência, o que à primeira vista apontaria para um acto negativo insusceptível de suspensão.

Contudo, não é um acto puramente negativo, por ter uma vertente

positiva, já que com a não renovação da autorização haverá uma alteração da situação que se vinha mantendo, quebra-se uma expectativa que se terá criado, expectativa ainda que não tutelada mas que radica em toda uma estruturação de vida pessoal, familiar e empresarial a que não se deixa de pôr termo com o abandono da RAEM.

Como já entendeu o TUI¹, numa situação ainda que diferente, *parece que com o indeferimento do pedido de permanência em Macau, não foi introduzida nenhuma alteração na esfera jurídica dos interessados, já que tanto o filho menor como a sua família continuam na mesma situação jurídica em que se encontravam antes da prática do acto, afigurando intocada a sua esfera jurídica.*

É verdade que, com tal indeferimento e a conseqüente execução do acto administrativo, o menor deve sair de Macau ...

No entanto, tal não implica nenhuma alteração na sua esfera jurídica nem na esfera jurídica da sua família.

O que importará, para se determinar se um acto administrativo é de conteúdo positivo ou negativo e se um acto negativo tem ou não vertente positiva, *é a influência, a alteração introduzida pela prolação do acto na esfera jurídica do interessado*, acrescentou-se ainda naquele aresto.

Num critério estrito poder-se-ia dizer que a esfera jurídica do recorrente não se alterou, porquanto caducada a autorização de residência de

¹ - Ac. 29/2005, de 7 de Dez
735/2012

que beneficiara anteriormente, com a denegação da renovação de residência nada lhe foi retirado.

É, no entanto a Doutrina e Jurisprudência que assinalam que, não obstante estarmos perante um acto de conteúdo negativo continua a ser possível a suspensão se esse acto produz acessoriamente efeitos de natureza secundária, caso em que a suspensão a ser decretada tornaria possível a manutenção ou conservação de uma situação jurídica anterior. Trata-se daqueles casos em que para além de um conteúdo denegatório de uma pretensão de ampliação da esfera jurídica de um particular o acto em causa tenha o aludido efeito secundário que se traduz na ablação de um bem jurídico pré-existente, paralisando assim os efeitos secundários de natureza positiva, tal como acontece, designadamente, nos pedidos de prorrogação ou manutenção de situações jurídicas, sempre que a lei admita tal prorrogação ou manutenção.²

Isto para já não falar na admissibilidade da suspensão dos actos negativos, como refere Vieira de Andrade, desde que haja *utilidade* nessa suspensão e a *aparência de bom direito*.³

Ora, no caso vertente, emerge nitidamente um efeito secundário ablativo de uma situação pré-existente conformada por acto administrativo anterior e que bem pode continuar a ser merecedora de tutela caso o recorrente venha a lograr êxito quanto à substancialidade do pedido formulado.

Trata-se de uma situação que é algo diferente daquelas outras em que o interessado nada tem em termos de ligação ao ordenamento da RAEM e vê

² - Pedro Machete, O Direito, 123, 304

³ - Lições de Dto Administrativo e Fiscal, 124 e ac. STA, processo n.º042206, de 15/5/97
735/2012

denegado um pedido de autorização; neste caso, obteve uma autorização, aqui residiu por alguns anos, criou laços e ligações. Provisórias e por prazo certo, sem dúvida, mas não deixa de ser legítimo aspirar a uma manutenção da sua esfera jurídica, traduzindo-se a positividade do acto, não na cessação da autorização de residência, não na não renovação, mas no efeito positivo secundário que se traduz no abandono de Macau e na cessação da sua actividade aqui empreendida.

3. Dos requisitos da suspensão de eficácia do acto

Para a procedência do pedido, não basta estarmos perante um acto positivo ou negativo com conteúdo positivo.

Prevê o art. 121º do CPAC:

“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.”*

Da observação desta norma é fácil verificar que **não importa nesta sede a análise da questão de fundo**, de eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir, por um lado, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos - *fumus boni iuris* -, por outro, de um juízo de legalidade da interposição do recurso.

Tal como foi decidido no acórdão do Tribunal de Última Instância de 13 de Maio de 2009, proferido no processo n. 2/2009, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia de actos administrativos é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido. O objecto do presente procedimento preventivo não é a legalidade do acto impugnado, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado

conteúdo e sentido decisório. Assim, não cabe discutir neste processo a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste.⁴

A suspensão dessa eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do supra citado artigo 121º do C.P.A.C.:

- previsível **prejuízo de difícil reparação para o requerente,**
- **inexistência de grave lesão de interesse público** pelo facto da suspensão
- e o **não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.**

Resulta da Doutrina e Jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no art. 121º supra citado são de verificação cumulativa - importando, no entanto, atentar na excepção do n.º 2, 3 e 4 desse artigo e do art. 129º, n.º 1 do CPA C-, pelo que, não se observando qualquer deles, é de improceder a providência requerida.⁵

Daí que a ponderação da multiplicidade de interesses, públicos e privados, em presença, pode atingir graus de complexidade dificilmente compagináveis com a exigência de celeridade da decisão jurisdicional de suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Sem falar no facto de o interesse

⁴ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

⁵ - Vieira de Andrade, Justiça Administrativa, 3ªed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03 735/2012

público na execução do acto não se dissociar de relevantes interesses particulares e o interesse privado da suspensão tão pouco se desligar de relevantes interesses públicos, sendo desde logo importantes os riscos económicos do lado público e do lado privado, resultantes quer da decisão de suspensão dos efeitos quer da decisão de não suspensão.

É importante reconhecer que a avaliação da juridicidade da decisão impugnada em tribunal reside hoje, muitas vezes, no refazer metódico da ponderação dos diferentes interesses em jogo.

4. A lei não impõe o **conhecimento de tais requisitos** por qualquer ordem pré determinada, mas entende-se por bem que os requisitos da al. c), relativos aos indícios de ilegalidade do recurso, por razões lógicas e de precedência adjectiva deverão ser conhecidos antes dos demais e ainda, antes de todos, o pressuposto relativamente à legitimidade do requerente, já que a norma fala exactamente em quem tenha legitimidade para deles interpor recurso e, seguidamente, nos requisitos elencados nas diversas alíneas.

Até porque a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou procedência do mesmo.⁶

5. Da não ilegalidade do recurso

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de

⁶ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
735/2012

ilegalidade do recurso contencioso.

A instrumentalidade desta medida cautelar, implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.

Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito (v.g. por se tratar de acto irrecorrível; por ter decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável) e não já quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência.⁷

O requerente impugnou o acto contenciosamente e, não obstante não vindo aqui elencados os fundamentos do pedido da impugnação – sendo certo que foi apresentado conjuntamente o recurso aí podendo observar quais os vícios assacados ao acto (vício de forma, violação de lei, erro nos pressupostos de facto), não se deixa de entender que, pelo menos, estará em causa o defesa da expectativa ao direito de residência, baseada em vício invalidante do acto que lhe a denegou.

Perante este quadro, não é difícil ter por integrado o requisito da legalidade do recurso, afigurando-se como evidente o direito, pelo menos, à definição jurídica da situação controvertida, daí decorrendo claramente a legitimidade e o interesse processual do requerente, titular directo do interesse que diz ter sido atingido, não havendo dúvidas, nem elas sendo levantadas -

⁷ - Ac. do TSI de 30/5/02, proc. 92/02
735/2012

haja em vista o teor da contestação -, quanto aos outros pressupostos processuais relativos à actuação do recorrente.

Não se está, pois, perante uma situação de manifesta ilegalidade do recurso, mostrando-se ainda aqui verificado o requisito negativo da alínea c) do artigo 121º do citado C.P.A.C..

Este tem sido, aliás, o entendimento deste Tribunal.⁸

6. Dos prejuízos de difícil reparação para o requerente

Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para o requerente ou para os interesses que este venha a defender no recurso - al. a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Conforme tem sido entendimento generalizado, compete ao requerente invocar e demonstrar a probabilidade da ocorrência de prejuízos de difícil reparação causados pelo acto cuja suspensão de eficácia requer, alegando e demonstrando, ainda que em termos indiciários, os factos a tal atinentes.

Tais prejuízos deverão ser *consequência adequada* directa e

⁸ - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

imediate da execução do acto.⁹

Vejamos que prejuízos alega o requerente.

A este nível invoca o requerente o facto de resultar da imediata execução do acto, além do mais, a cessação da referida actividade profissional, a frustração de todas as expectativas comerciais e a anulação de todo o investimento feito na RAEM ao longo destes anos.

Evidencia-se um prejuízo de difícil reparação para o interessado que teria muito provavelmente de rescindir os contratos celebrados, de encerrar a actividade encetada, deixar de residir aqui e mudar de vida.

E ainda que estes interesses pudessem ser compatibilizados já aqueles transtornos de uma mudança de vida em termos pessoais podem não ter preço dada a sua não patrimonialidade.

Já não se releva a invocada expectativa à residência permanente invocada no artigo 10º porquanto se atendível em termos de projecto de vida, já o não deverá ser em termos de tutela conformadora de uma situação jurídica sob pena de qualquer residente não permanente poder fazer radicar aí uma expectativa que por si só legitimasse a atribuição e um outro estatuto. Isto é, a atribuição do estatuto de residente pode ser negada legitimamente a um não residente permanente, devendo respeitar apenas os respectivos parâmetros condicionantes da sua atribuição.

⁹ - Acs. STA de 30.11.94, recurso nº 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso nº 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes
735/2012

Bastam aqui as apontadas razões para se ter este requisito por verificado.

7. Lesão de interesse público

Sobre a lesão do interesse público já se decidiu neste Tribunal que, ressaltando situações manifestas, patentes ou ostensivas a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto. E neste particular aspecto o que se observa é que a entidade requerida nada disse.

E questão que desde logo se pode colocar é se a posição da entidade requerida nos autos não preenche o condicionalismo do artigo 129º, n.º 1 do CPAC, o que levaria, sem outros desenvolvimentos, a ter este requisito por integrado.

Não se furtará este Colectivo, no entanto, a dizer algo mais.

Trata-se de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do C.P.A., todo o acto administrativo deve prosseguir.¹⁰

Relativamente a este requisito, importa observar que toda a actividade administrativa se deve pautar pela prossecução do interesse público, donde o legislador exigir aqui que a lesão pela não execução imediata viole de forma

¹⁰ - Ac. do T.S.I. de 22 de Novembro de 2001 – Pº205/01/A ; ac. do T.S.I. de 18 de Outubro de 2001 - Proc.191/01
735/2012

grave esse interesse.

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto administrativo. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto administrativo que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente. E o interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum.¹¹

Ora, se se tratar de lesão grave - séria, notória, relevante - a execução não pode ser suspensa.

Perante o acto impositivo concreto há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave o interesse público.

Manifestamente não é o caso.

A expressão "grave lesão do interesse público" constitui um conceito indeterminado que compete ao Juiz integrar em face da realidade factual que se lhe apresenta. Essa integração deve fazer-se depurada da interferência de outros requisitos, tendo apenas em vista a salvaguarda da utilidade substancial da sentença a proferir no recurso.

¹¹ - Freitas do Amaral, "Direito Administrativo", 1988, II, 36 e 38
735/2012

Temos dito e redito que não cabe aos tribunais imiscuirem-se na governação.

Não compete, portanto, a este Colectivo dizer se deve ou não ser renovada a dita autorização de residência e neste procedimento, na observação do presente recurso, avaliar se estará em causa a lesão do interesse público.

Ora, não é difícil avaliar a situação que o interesse público não fica beliscado com uma suspensão de um acto que nem sequer se manifesta numa imposição em si, numa qualquer expulsão, sendo a saída de Macau uma decorrência secundária do acto em causa. Isto, para acentuar que nem sequer a autoridade ou imagem de autoridade fica posta em causa perante o público que, estamos em crer, não deixará de aceitar que alguém que aqui residiu por cinco anos, aqui investiu, centrou a sua vida aqui possa continuar por mais algum tempo, até que a sua situação esteja definitivamente resolvida. Não choca que possa aguardar provisoriamente, o que decorrerá da suspensão do acto que não concedeu a redita renovação de autorização de residência.

Não está em causa a defesa do interesse público, mas sim indagar se os interesses sublimes particulares que para já se sacrificam sumariamente não se podem compatibilizar com uma melhor ponderação dos interesses em sede própria.

A ponderação que a suspensão irá gerar não se deixa até de compreender e compreendê-la a opinião pública num contexto de incentivo a

uma diversificação da actividade económica e de uma atracção de investimento noutras áreas para além do jogo como tem sido tão insistentemente propalado.

Concretamente, das razões invocadas não se vislumbra uma premência que não se compagine com uma tolerância de algum tempo de espera pela definição jurídica da situação.

Ocorre, em consequência, o requisito negativo da alínea b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC.

Face ao exposto, somos a concluir no sentido da verificação do requisito positivo da alínea a), bem como nos das alíneas b) e c) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Razões por que, por verificação cumulativa de todos os requisitos para o efeito, na esteira do objecto da providência, se julgará procedente o pedido de suspensão de eficácia do acto em causa.

V - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em conceder provimento à providência, deferindo o pedido formulado pelo requerente de suspensão de eficácia do acto que não renovou a autorização de residência de **A**.

Sem custas, dada a isenção subjectiva da entidade recorrida.

Macau, 4 de Outubro de 2012

João A. G. Gil de Oliveira

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Presente

Vítor Coelho