

## **Processo n.º 993/2017**

(Suspensão de Eficácia do Acto)

Relator: Fong Man Chong

Data: 30/Novembro/2017

### **Assuntos:**

- Suspensão de eficácia do acto administrativo
- Declaração da nulidade da autorização de residência anteriormente concedida
- Necessidade de alegação e de prova de prejuízos de difícil reparação

### **SUMÁRIO:**

- I. A recorrente, ao formular o pedido de suspensão de eficácia do acto recorrido, deve, para que o pedido proceda, invocar concretamente factos susceptíveis de convencer o Tribunal da dificuldade de reparação dos prejuízos que a execução do acto lhe cause.
- II. O prejuízo moral decorrente da execução de acto administrativo só pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia, quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 489º n.º 1 do Código Civil de Macau.

- III. Alegar abstractamente pela recorrente a angústia, o mal-estar, os incómodos, as pressões e inquietações decorrentes do cancelamento, na sequência da declaração da nulidade, da autorização de residência em Macau anteriormente concedida, não preenche o requisito de prejuízo de difícil reparação ou irreparável.
- IV. Não se verificando que do acto impugnado resultam prejuízos de difícil reparação ou irreparáveis para a recorrente, não pode ser decretada a suspensão da eficácia daquele acto.

O Relator,

## **Processo n.º 993/2017**

**(Suspensão de Eficácia)**

Data : 30 de Novembro de 2017

Requerente: A

Entidade Requerida: Secretário para a Segurança

\* \* \*

### **ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:**

#### **I - RELATÓRIO**

1. A Requerente, A, melhor identificada nos autos, vem, em 27/10/2017, ao abrigo do disposto nos artigos 120º, 121º e 123º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), requerer **PROCEDIMENTO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ACTO**, proferido pelo **Exmo. Senhor Secretário para a Segurança**, datado de 18 de Setembro de 2017, o qual declarou a nulidade da autorização de residência concedida à ora Requerente pelo Comandante do PSP, em 10 de Março de 2010, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

Nos termos da alínea 2) do n.º 8 e n.º 10 do art.º 36º da “Lei de bases da organização judiciária”, e do n.º 2 do art.º 123º do CPAC, compete ao TSI julgar recursos contenciosos dos actos administrativos praticados por Secretários e acções da suspensão de eficácia de actos administrativos aderidas aos referidos recursos.

1) Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 123º do CPAC, as acções da

suspensão de eficácia de actos administrativos são intentadas em requerimento apresentado previamente à interposição do recurso ou juntamente com a petição do recurso.

- 2) O acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu, tem conteúdo positivo, uma vez que este declarou nulo o acto de concessão da autorização de residência da Requerente e dele resultou o reencaminhamento da Requerente para o Interior da China, desencadeando a alteração da esfera e situação jurídica da mesma, por conseguinte, é compatível com o disposto na alínea a) do art.º 120º do CPAC.
- 3) O acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu, é compatível com o disposto no art.º 28º do CPAC, produz efeitos externos, bem como é definitivo e recorrível por não se encontrar sujeito a impugnação administrativa necessária.
- 4) O acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu, foi praticado em 18 de Setembro de 2017 pelo Secretário para a Segurança e a notificação deste foi efectuada em 17 de Outubro de 2017 pelo Serviço de Migração do CPSP, referindo que poderia a Requerente recorrer contenciosamente para o TSI, ao abrigo do disposto no art.º 25º do CPAC.
- 5) Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 25º do CPAC, o recurso contencioso de actos nulos ou juridicamente inexistentes pode ser interposto a todo o tempo; e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 25º e art.º 26º do mesmo Código, o recurso contencioso de actos administrativos anuláveis pode ser interposto no prazo de 30 dias contados da recepção da notificação, quando o recorrente resida em Macau, ou seja, caso da ora Requerente.
- 6) Assim sendo, nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 123º do CPAC, e do n.º 10 do art.º 36º da Lei n.º 9/1999 – “Lei de bases da organização judiciária”, o

presente requerimento da suspensão de eficácia de actos administrativos é tempestivo, o douto TSI é competente para o julgamento, e, nos termos do art.º 28º do CPAC, o acto recorrido é de natureza definitiva vertical e horizontal e produz efeitos externos.

- 7) Neste processo não existe contra-interessado previsto nos artigos 124º e 121º, n.º 5 do CPAC.
- 8) Da notificação n.º 200496/CRSMNOT/2017P consta o acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu, segue o excerto da mesma: **(vide Doc. 1)**

*“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 art.º 122º, 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.<sup>a</sup> praticado pelo Comandante do CPSP, cumpre este Serviço adoptar a medida de reencaminhamento de V. Ex.<sup>a</sup> para o Interior da China.

*Da decisão em apreço pode V. Ex.<sup>a</sup> recorrer contenciosamente para o TSI, ao abrigo do disposto no art.º 25º do CPAC.”*

- 9) Em 8 de Março de 2010, a Requerente, titular do “Salvo conduto para deslocações a Hong Kong e Macau”, requereu a autorização de residência com fundamento na

reunião com seu marido, 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.

- 10) 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, a Requerente 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.
- 11) 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 Requerente praticado em 10 de Março de 2010 pelo Comandante do CPSP, bem como adoptou a medida de reencaminhamento da Requerente para o Interior da China.
- 12) 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, mormente, impedindo-lhe trabalhar e regressar a casa. (Doc. 2)
- 13) Na verdade, os pedidos de fixação de residência dos residentes do Interior da China em Hong Kong e Macau são submetidos à apreciação e autorização da Repartição de Segurança Pública da província em que residem esses residentes, bem como cabe ao referido Órgão de Segurança Pública do Interior da China emitir o “Salvo conduto para deslocações a Hong Kong e Macau” para efeito de fixação de residência em Hong Kong e Macau.
- 14) Isto quer dizer que ao Órgão de Segurança Pública do Interior da China competem

os poderes de apreciação e autorização final dos pedidos de fixação de residência dos residentes do Interior da China em Hong Kong e Macau, pelo contrário, às autoridades de Macau não competem ou nunca competiram os aludidos poderes nem o poder de revogação. Por outras palavras, as autoridades de Macau violaram, manifestamente, a Lei Básica da R.A.E.M. que foi criada de acordo com o art.º 31º da Constituição da República Popular da China, desrespeitando os princípios fundamentais de “um país, dois sistemas”, de “Macau governado pelas suas gentes” e com alto grau de autonomia, por terem declarado nula a autorização de fixação de residência dos residentes do Interior da China em Hong Kong e Macau concedida pela Repartição de Segurança Pública da Província de Guangdong.

- 15) Ora, por ter declarado nula a autorização de residência da Requerente, a entidade requerida induziu, expressamente, os residentes do Interior da China e os fora da China em confusão sobre os dois regimes de fixação de residência em Macau, cujo segundo regime consiste na competência de apreciação e autorização do próprio Governo da R.A.E.M. Portanto, a entidade requerida violou, manifestamente, a Constituição da R.P.C. e a Lei Básica, contornando a lei e usurpando a competência dum outra pessoa colectiva pública (Governo da R.P.C.).
- 16) Nesta conformidade, ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do art.º 122º do CPA, trata-se aqui dum acto nulo ou juridicamente inexistente.
- 17) Daí se compreende que a revogação da autorização de residência da Requerente e a retira do 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 da mesma tornam-se juridicamente infundadas se o acto administrativo for declarado nulo ou juridicamente inexistente.

- 18) Deste modo, no recurso contencioso posteriormente interposto, a Requerente irá relatar detalhadamente e apontar sobre o abuso de direito praticado pela entidade requerida que desencadeou a falta de fundamento de Direito.

## **2. REQUISITOS DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA**

### **(1) Enumeração**

- 19) Enumeraram-se no **n.º 1 do art.º 121º do CPAC** os requisitos que devem ser reunidos cumulativamente para concessão da suspensão de eficácia de actos administrativos:

- (1) 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;
- (2) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e
- (3) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

### **(2) Este caso reúne os três requisitos previstos no n.º 1 do art.º 121º**

#### **(i) Existe prejuízo de difícil reparação**

- 20) Tal como acima referido, realmente, foi cancelada a autorização de residência à Requerente e dela foram 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.
- 21) Na verdade, a Requerente trabalha no Interior da China, precisando de se deslocar, frequentemente, a Macau e ao Interior da China para tratar de negócios, bem como

habita em Gongbei, Zhuhai, juntamente com dois filhos menores que estudam em Macau. (Vide Docs. 3, 4, 5, 6 e 7)

- 22) Neste momento, a Requerente não pode trabalhar nem habitar no Interior da China por ter sido retirados os documentos dela, pelo que não consegue manter os meios de subsistência, a par disso, necessita de habitar temporariamente em casa dos amigos por não ter residência fixa em Macau, portanto, isso não só lhe causa perda de emprego, mas também, o mais importante, lhe impede cuidar de vida quotidiana dos dois filhos que se encontram em fase de estudo, deixando-os sozinhos em Gongbei que pode ser um perigo para eles.
- 23) Assim sendo, neste momento, a Requerente, por não poder trabalhar, encontra-se em situação económica desfavorecida e, em consequência, torna-se incapaz de sustentar a vida, sofre prejuízos graves na saúde e na emoção, bem como são afectados severamente o estudo e o crescimento dos filhos menores dela, trazendo, indubitavelmente, danos irreparáveis para a Requerente 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.
- 24) Presentemente, a Requerente 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.
- 25) 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.
- 26) Ademais, a liberdade pessoal e a liberdade da entrada e saída de Macau são direitos

fundamentais duma pessoa que, salvo nos casos previstos na lei<sup>1</sup>, não devem nem podem ser restringidos ou privados sob qualquer forma, cuja importância destes é dificilmente reparada por outras coisas, como dinheiro.

- 27) Nesta conformidade, o acto administrativo cuja suspensão se requereu e o acto de execução oriundo do anteriormente referido privam gravemente o direito fundamental da Requerente no que respeita à liberdade da entrada e saída de Macau, causam perda de abrigo à Requerente 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 Requerente e afectam gravemente o estudo e o crescimento dos filhos menores dela, trazendo, indubitavelmente, danos irreparáveis para a Requerente 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.
- 28) Conforme o caso tratado no processo n.º 798/2013 do TSI, os prejuízos causados aos interesses pessoais do requerente e de seus filhos não são plenamente reparados por dinheiro, sendo, portanto, considerados como prejuízos graves e irreparáveis.
- 29) Deste modo, este caso reúne o primeiro requisito consagrado na alínea a) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC, ou seja, verifica-se prejuízo grave e irreparável.

#### **(ii) INEXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO PARA O INTERESSE PÚBLICO**

- 30) Além do primeiro requisito supra mencionado, também se estipula na **alínea b) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC** o segundo requisito para concessão da suspensão de

---

<sup>1</sup> Só nos casos penais relativos às medidas de coacção aplicadas pelo juiz, por exemplo a proibição de ausência e de contactos prevista no art.º 184º do Código de Processo Penal.

eficácia de actos administrativos, ou seja, a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

- 31) Todavia, o acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu, não indicou qual **lesão concreta e grave** foi sofrida pelo referido interesse público, nem mencionou nenhum fundamento de Direito.
- 32) Nos termos do disposto nos artigos 3º e 4º do CPA, a Administração deve actuar em obediência ao princípio da legalidade e ao princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes, nomeadamente, conforme o princípio da legalidade, a Administração apenas pode exercer os poderes expressamente previstos por lei e prosseguir os fins pretendidos por lei, e não é permitida a ampliação ilimitada da circunscrição do interesse público que gera indirectamente a dilatação do poder público da Administração, já que tais actos afectam gravemente o interesse privado.
- 33) Aliás, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 121º do CPAC, se o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC, 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.
- 34) Tal como foi mencionado na discussão sobre a verificação ou não do primeiro requisito no requerimento, o acto administrativo requerido vai privar gravemente o direito fundamental da Requerente no que respeita à liberdade de entrada e saída de Macau, impedir à Requerente trabalhar no Interior da China, causar perda de abrigo à família da Requerente por esta ser incapaz de suportar as altas rendas de habitação fixadas pelo mercado privado em Macau e as despesas diárias, bem como prejudicar

a saúde e a emoção da Requerente e afectar gravemente o estudo e o crescimento dos filhos menores dela, desencadeando, portanto, danos irreparáveis. É previsível que tais danos sejam extremamente graves e desproporcionais tanto para a Requerente como para a família dela.

- 35) Ora, o objecto da suspensão de execução é meramente sustar o acto administrativo inválido praticado pela entidade requerida, podendo causar, futuramente, a assunção, pela entidade requerida, da responsabilidade indemnizatória civil perante a Requerente.
- 36) Assim sendo, a situação concreta da Requerente reúne o segundo requisito para concessão da suspensão de eficácia de actos administrativos.

### **(iii) INEXISTÊNCIA DE FORTES INDÍCIOS DE ILEGALIDADE DO RECURSO**

- 37) Mais uma vez se invoca o douto acórdão proferido pelo TSI no processo n.º 92/2002, “fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso” significa: “*A instrumentalidade – hipotética, no caso de preceder a lide principal – desta medida cautelar, implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.*”.
- 38) “*Não se exige, como na generalidade das providências cautelares, o “fumus bonni juris”, ou a probabilidade séria da aparência do direito à anulação ou declaração de nulidade do acto.*”.
- 39) “*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 quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência.*”.
- 40) Além do mais, *in casu*, o acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requereu,

foi praticado em 18 de Setembro de 2017 pelo Secretário para a Segurança e a notificação deste foi efectuada em 17 de Outubro de 2017 pelo Serviço de Migração do CPSP, referindo que poderia a Requerente recorrer contenciosamente para o TSI, ao abrigo do disposto no art.º 25º do CPAC.

- 41) De acordo com a disposição legal em apreço e nos termos do disposto na alínea e) do art.º 272º do Código Civil, o prazo para interposição do ora recurso contencioso termina em 16 de Novembro de 2017.
- 42) Isto é, o prazo para interposição do ora recurso contencioso termina em 16 de Novembro de 2017, o duto TSI é competente para o julgamento, o acto requerido é de natureza definitiva vertical e horizontal e produz efeitos externos (vide parte dos pressupostos processuais do presente requerimento), ou seja, este caso reúne os pressupostos processuais de interposição do recurso contencioso e de requerimento da suspensão de eficácia vedados pelo CPAC.
- 43) No supracitado acórdão do TSI foram invocados novamente os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal n.º 40434, de 27 de Junho de 1996; n.º 41453, de 6 de Fevereiro de 1997; e n.º 0174, de 27 de Fevereiro de 2002: *“bastaria a existência de um acórdão em sentido contrário ao aí propugnado, para não poder considerar-se manifesta a ilegalidade na interposição do recurso contencioso, para o efeito em análise: o da alínea c) do artigo 76º n.º 1 da L.P.T.A.”.*
- 44) E, não existe no processo nenhuma informação que demonstre a ilegalidade do recurso contencioso interposto posteriormente, mormente nas circunstâncias processuais ou nas circunstâncias de outra natureza.
- 45) Pelo exposto, aqui reúne o requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC – inexistência de fortes indícios de ilegalidade do recurso a interpor.

Concluindo, a Requerente entende que estão reunidos os três requisitos previstos no n.º 1 do artigo 121º do CPAC, pelo que requer ao TSI ordenar a suspensão de eficácia do despacho, proferido em 18 de Setembro de 2017 pelo Secretário para a Segurança da RAEM, que declarou nulo o acto de concessão da autorização de residência à Requerente A, praticado em 10 de Março de 2010 pelo Comandante do CPSP, e do acto de adopção da medida de reencaminhamento da Requerente para o Interior da China pelo Serviço de Migração do CPSP, e que ordenem a restituição do 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 à Requerente.

\* \* \*

**Citado, veio o Senhor Secretário para a Segurança contestar nos seguintes termos :**

- 1) “A interessada, A, 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; Segundo a sentença do processo n.º CR4-12-0223-PCC do TJB e o acórdão do processo n.º 596/2013 do TSI, a interessada e B não são realmente cônjuges, o casamento contraído visa somente obter a qualidade de residente de Macau. A interessada e B, em conjunto com outras pessoas, contraíram falso casamento no

Interior da China e adquiriram, assim, a certidão de casamento que não corresponde à verdade, depois, aproveitaram esta falsa certidão de casamento para enganar as autoridades do Interior da China, tendo obtido os documentos legais necessários à entrada e à fixação de residência em Macau, assim, 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;

A relação matrimonial entre a interessada e o residente de Macau B é elemento principal ou pressuposto do acto administrativo da concessão da autorização de residência da requerente em Macau, sendo impossível ter lugar esta concessão sem a relação matrimonial. Conforme a factualidade provada das referidas sentenças, a relação matrimonial entre a interessada e B, de facto, não existe, por conseguinte, o acto da concessão da autorização de residência padeceu do vício de erro, e vício esse é extraordinário e bastante grave em virtude da má fé e da intenção de engano da interessada. Além disso, o processo de obtenção de documento legal da interessada para fixação de residência em Macau está envolvido nos actos criminosos. Portanto, ao abrigo do art.º 122.º n.ºs 1 e 2 al. c) do Código de Procedimento Administrativo, declara-se nulo o acto feito pelo Comandante do CPSP em 10 de Março de 2010 no sentido de concessão da autorização de residência a A.”

- 2) Está em causa o acto que a requerente pediu a suspensão de eficácia.
- 3) A concessão da suspensão de eficácia do acto administrativo deve preencher cumulativamente três requisitos previstos no art.º 121.º n.º 1 al.s a) a c) do CPAC, a execução do acto causa possivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defende, a suspensão não determina

grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto e do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso.

- 4) O requerimento indicou principalmente que a execução do acto “privou gravemente a requerente do direito essencial da liberdade de entrada e saída de Macau, levou a requerente a perder o local de residência por não conseguir suportar a renda tão alta no mercado de imobiliário privado de Macau e as despesas de vida, afectou a saúde e emoção da requerente e influenciou gravemente o estudo e o crescimento dos filhos menores, por consequência, causou prejuízo irreparável para a requerente e a sua família, nomeadamente para o estudo e o crescimento dos filhos menores que frequentavam a escola.”
- 5) De facto, a requerente não só tem obrigação de especificação dos danos irreparáveis resultantes da execução do respectivo acto administrativo, mas também tem obrigação de apresentar as provas de facto concretas e determinadas para que sejam apreciadas pelo Tribunal: em regra, segundo o processo de desenvolvimento normal do evento e as regras da experiência comum, o prejuízo é consequência adequada, típica e possível da execução do respectivo acto.
- 6) Quer dizer, o prejuízo causado pela execução do respectivo acto para a requerente deve ser causado de forma directa, imediata e necessária, afastando assim prejuízo suposto, eventual ou hipotético.
- 7) A requerente, por sua vez, apenas indicou simplesmente que a execução do respectivo acto afectou a sua liberdade de entrada e saída de Macau e causou prejuízo grave à vida da requerente e da sua família, mas não especificou concretamente os danos para julgar o prejuízo de difícil reparação.
- 8) A perda da autorização de residência apenas levou a requerente a não conseguir

residir de forma permanente em Macau na qualidade de residente e alterar o modo de vida habitual dela, mas não afectou directa e necessariamente a vida familiar dela e esta mudança não é irreparável caso a acção principal seja condenada procedente.

- 9) Resultam do requerimento e dos documentos anexados que a requerente e os dois filhos residiam principalmente no Interior da China nos últimos anos, assim, a execução do respectivo acto até não alterou substancialmente o modo da vida da requerente e da sua família. Não se percebeu porque a perda da qualidade de residente de Macau fez com que a requerente tenha que permanecer em Macau e residir na casa do amigo, até perca emprego do Interior da China e não consiga suportar a renda e o preço tão altos em Macau, nem consiga cuidar dos seus filhos que viviam no Interior da China e até perca a residência da família, etc..
- 10) Mesmo que a execução da respectiva decisão leve a requerente a perder emprego e rendimento, não significa que está em causa o “prejuízo de difícil reparação”, o prejuízo de difícil reparação só tem lugar quando “o rendimento é privado e esta privação põe em causa a situação de necessidade quase absoluta e a carência das necessidades minimamente básicas.
- 11) A requerente encontra-se na fase de idade viril e tem capacidade de trabalho, incluindo capacidade de trabalho potencial, é, pois, capaz procurar emprego no Interior da China ou em qualquer outro local para suportar a família. Só nos casos em que ela não procura emprego e não tem rendimento, provavelmente ocorre a referida situação de necessidade ou de carência das necessidades básicas.
- 12) Em qualquer maneira, a requerente não apresentou as respectivas provas.
- 13) E os problemas de saúde física e mental invocados pela requerente são meramente

hipotéticos, sem ser fundados com provas concretas, e não se verifica que a execução do respectivo acto causou directamente tal prejuízo. Os danos não patrimoniais só se tornam relevantes quando atinjam ao nível bastante considerável ou grave que merece a protecção jurídica.

- 14) Ao invocar o prejuízo de difícil reparação, a requerente deve apresentar provas de forma concreta e definitiva, em vez de meramente alegações vagas e concludentes. Não só deve especificar concretamente os danos irreparáveis resultantes da execução do respectivo acto administrativo, mas também deve apresentar provas concretas e determinadas para justificar que tais danos são consequências adequadas, típicas e prováveis da execução do acto.
- 15) O requerimento não provou que a decisão da declaração de nulidade da autorização de residência da requerente causou prejuízo irreparável para a requerente.

Concluindo, a entidade requerida entende que, no caso, não se preenche o requisito previsto no art.º 121.º n.º 1 al. a) do CPAC, pelo que, não se deve decretar a suspensão de eficácia do acto requerido.

\* \* \*

**3. O Digno. Magistrado do MP** oferece o seguinte douto parecer, pugnando pela improcedência do pedido :

**A**, suficientemente identificada nos autos, requer a suspensão da eficácia do acto de 18 de Setembro de 2017, da autoria do Exm. o Secretário para a Segurança, que declarou a nulidade do acto de 10 de Março de 2010, que lhe havia concedido autorização de residência em Macau.

Alega, em essência, que o acto lhe causa restrições à liberdade de movimentos, impede-a de sustentar o agregado, afecta-a na saúde, bem como afecta gravemente o estudo e crescimento dos seus filhos menores, assim provocando danos irreparáveis, acrescentando que a suspensão não acarreta grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto e que não há indícios de ilegalidade do recurso.

Contestou a autoridade requerida, pondo em causa os prejuízos invocados, enquanto consequência da execução do acto, e notando que a requerente não demonstrou a sua verificação, ou a previsibilidade da sua ocorrência, como lhe competia.

Vejamos, começando por lembrar que a suspensão de eficácia dos actos administrativos de conteúdo positivo ou que, sendo de conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão a esta se circunscreva, está, em regra, dependente da verificação cumulativa dos três requisitos, um positivo e dois negativos, enunciados nas alíneas a) a c) do artigo 121.º, n.º 1, do CPAC, a saber:

- a previsibilidade de que a execução provoque prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso;
- não acarretar a suspensão grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; .
- não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso.

A primeira questão que se coloca é, pois, a de saber se estamos ou não perante acto de conteúdo positivo, o que passa por indagar se o acto é ou não susceptível de provocar alteração na esfera jurídica da requerente.

Esta alteração na esfera jurídica da requerente parece incontroversa. Ela estava autorizada a residir em Macau, desde 2010, e viu essa autorização esfumar-se através da declaração de nulidade protagonizada pelo acto cuja eficácia pretende ver suspensa através da presente providência. Este acto veio pôr cobro a uma autorização de residência vigente, deixando a requerente sem título válido para continuar a residir em Macau e coarctando-lhe o direito de que vinha usufruindo.

Estamos, assim, perante um acto de conteúdo positivo, cuja eficácia é susceptível de suspensão.

Porque assim, vejamos se estão preenchidos aqueles três requisitos, de cuja observância depende a peticionada suspensão.

Como se disse e é sabido, os requisitos necessários à suspensão são de verificação cumulativa, pelo que bastará a falta de um deles para conduzir ao insucesso da providência.

Não é patente que o processo aponte para a existência de fortes indícios de ilegalidade do recurso (artigo 121º, n.º 1, alínea c), do CPAC). Ao falar de fortes indícios de ilegalidade do recurso, a lei pretende aludir a uma situação de inviabilidade manifesta, notória e evidente do recurso contencioso - neste sentido, cf., v.g., o acórdão de 30 de Maio de 2002, do TSI, processo n.º 92/2002 -, o que nos remete para a sindicância de pressupostos essencialmente formais, tais como a legitimidade, a tempestividade e a recorribilidade. Não se vislumbra, como dissemos, que haja indícios fortes dessa ilegalidade, e a autoridade requerida também o não aventa, pelo que temos, assim, preenchido o requisito da alínea c) do falado artigo 121º.

No que toca ao requisito da alínea b), não divisamos fundamentos ponderosos para considerar que o protelamento da execução, resultante da eventual suspensão da eficácia do acto,

possa trazer lesão relevante ao interesse público concretamente prosseguido pelo acto. Essa é também a visão da requerente, que não se mostra contrariada pela autoridade requerida, que nenhuma lesão grave do interesse público imputou à requerida suspensão.

Consideramos, assim, igualmente preenchido o requisito da apontada alínea b).

Resta analisar a consistência dos fundamentos invocados na caracterização do prejuízo de difícil reparação previsivelmente resultante da execução do acto.

A requerente convoca essencialmente os seguintes motivos: desapossamento do Bilhete de Identidade de Residente e do Salvo-Conduto para Hong Kong e Macau, com as consequências daí advenientes, nomeadamente o coarctar da sua liberdade de movimentação e a impossibilidade de regressar à China continental, para trabalhar, habitar e fazer negócios. Esta impossibilidade vai privá-la de meios de subsistência e impedi-la de suportar as rendas altas da habitação em Macau e de cuidar quotidianamente de dois filhos menores, que estão sozinhos em Gongbei e não podem continuar a estudar em Macau, ficando a sua formação e crescimento deveras afectados. Além disso, toda esta situação lhe vem provocando deterioração do estado de saúde. O que tudo é causa de danos irreparáveis.

Creemos que os prejuízos invocados - entre os quais se contam alguns que, em abstracto, podem conter apetência lesiva adequada a produzir danos de difícil reparação, como a obstrução da liberdade de movimentação, a interrupção do percurso escolar de jovens em idade de escolaridade, a privação de meios de subsistência -, além de não virem demonstrados, tarefa que é um ónus da requerente, como pacificamente vem entendendo a doutrina e a jurisprudência, também não constituem uma decorrência da execução do acto.

A requerente, no fundo, situa a causa de todos os males que alega, no desapossamento

do Salvo-Conduto que lhe permite deslocar-se entre a China continental, Hong Kong e Macau. Só que, além de não ter demonstrado esse desapossamento, a prova que fez do acto suspendendo também não leva à conclusão de que o acto possa ter interferido, de qualquer forma, com o salvo-conduto. O acto limitou-se, pelos motivos que enuncia, a declarar a nulidade de um outro acto administrativo, de 10 de Março de 2010, que havia concedido autorização de residência à requerente. Então, se, na sequência do acto sindicado, a requerente foi desapossada do salvo-conduto, com todas as consequências perniciosas que enumerou, a situação configurará porventura uma operação que excede os limites do acto exequendo, a essa operação se devendo imputar os danos, que não ao próprio acto. A solução passará pela impugnação da operação indevida de execução, como permitido pelo artigo 138º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo.

Mas, ainda que se possa equacionar a hipótese de o acto poder dar causa aos danos invocados, alguns dos quais prefigurámos supra como podendo integrar-se no conceito de prejuízos dificilmente reparáveis, não se crê que a requerente haja logrado demonstrá-los.

Como e em que medida está a requerente impedida de se deslocar em liberdade? Não vem esclarecido nem demonstrado. Qual a identidade dos seus filhos, onde estudam, que estabelecimento de ensino frequentam, e em que medida ficam impedidos de prosseguir os estudos? Não se sabe. Quais os proventos da requerente e os encargos que suporta, de forma a poder concluir-se que a sua subsistência e a dos seus dependentes fica em perigo? Ignora-se. Que doença ou doenças estão a afectá-la em resultado do acto? Também não se sabe.

Improcedem, pois, os fundamentos aduzidos para caracterização e demonstração da previsibilidade de prejuízos de difícil reparação assacáveis à execução do acto, pelo que não se pode ter por preenchido o inerente requisito.

Ante o exposto, tem-se por não verificado o pressuposto positivo da alínea a) do n.º 1 do apontado artigo 121º, pelo que o nosso parecer vai no sentido de ser negada a peticionada suspensão de eficácia.

\* \* \*

## **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 exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

\* \* \*

## **III - FACTOS**

A requerente foi comunicada em 17/10/2017 do acto da notificação (n.º 200496/CRSMNOT/2017P) (fls. 15) que declarou nula a autorização da residência nos seguintes termos:

“Notifica-se Sr.<sup>a</sup> 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 122º, 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.<sup>a</sup> praticado pelo Comandante do CPSP, cumpre este Serviço adoptar a

medida de reencaminhamento de V. Ex.<sup>a</sup> para o Interior da China.

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

*Quid Juris* perante este quadro fáctico e jurídico?

Importa analisá-lo e atender o pedido formulado, sendo certo que a Requerente formulou 3 pedidos (*fls. 12 e 13 dos autos*), em rigor, só o primeiro é que importa atender, visto que os outros dois estão condicionados à procedência ou improcedência do primeiro.

#### **IV - FUNDAMENTOS**

##### **1. O caso**

A Requerente, **A**, viu declarada nula a sua autorização de residência, que obteve em 10/03/2010, por se ter casado simuladamente com um senhor, residente permanente na RAEM. Com base neste casamento simulado a Requerente conseguiu documentos idóneos para obter a autorização da fixação da residência em Macau, só que depois a Requerente veio a ser condenada pela prática de crime de falsificação de documento (referente à certidão de casamento falsa), na pena de 2 anos e 6 meses de prisão, suspensa na sua execução por período de 3 anos – facto confessado pela própria Requerente - *vide* o artigo 11º do requerimento inicial.

Alega que da execução imediata do acto lhe advêm graves prejuízos que melhor serão analisados nos termos abaixo pormenorizados e, por isso, vem pedir a suspensão da eficácia do acto até que definitivamente o processo

seja resolvido.

## **2. Da natureza positiva do acto**

O artigo 120º do CPAC dispõe 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 consiste na declaração de nulidade da autorização de residência, acto ablativo e modificativo da situação jurídica resultante daquela autorização, ora destruída.

Não parece haver dúvidas sobre a natureza positiva do acto suspendendo, visto o corte com a situação anterior e a supressão dos direitos que lhe haviam sido conferidos pelo estatuto de que beneficiava.

## **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 artigo 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.<sup>2</sup>

A suspensão da 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 CPAC:

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

Resulta da doutrina e jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no artigo 121º supra citado são de verificação cumulativa - importando, no entanto, atentar na excepção do n.º 2, 3 e 4 desse artigo e do artigo 129º, n.º 1 do CPAC -, pelo que, não se observando qualquer deles, é de

---

<sup>2</sup> Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

improceder a providência requerida.<sup>3</sup>

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 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

---

<sup>3</sup> - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 3ª ed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou procedência do mesmo.<sup>4</sup>

### **5. Da não ilegalidade do recurso**

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de 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, exemplos frequentemente apontados :

- acto irrecorrível;
- ter já decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável;
- ... etc.

A Requerente impugnou o acto contenciosamente e, não obstante não vindo aqui elencados os fundamentos do pedido da impugnação – sendo certo que foi apresentado o recurso onde se podem observar quais os vícios assacados ao acto (vícios de violação de lei), não se deixa de entender que, pelo menos, estará em causa a defesa da expectativa da anulação do acto que lhe cancelou a autorização de residência.

Ora, o acto atacado foi praticado em 18/09/2017, mas comunicado em

---

<sup>4</sup> - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://http.dgsi.pt)

17/10/2017, o pedido de suspensão foi apresentado neste TSI em 27/10/2017, portanto, ainda dentro do prazo.

Perante este quadro, não é difícil ter 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 da requerente, titular directa do interesse que diz ter sido atingido, não havendo dúvidas, nem elas sendo levantadas - haja em vista o teor da contestação -, quanto aos outros pressupostos processuais relativos à actuação da recorrente.

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

Este tem sido, aliás, o entendimento deste Tribunal.<sup>5</sup>

## **6. Dos prejuízos de difícil reparação para a requerente**

Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para a 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 à

---

<sup>5</sup> - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

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 imediata da execução do acto.<sup>6</sup>

Vejamos que prejuízos alega a requerente.

A este nível a Requerente invoca essencialmente o seguinte :

A Requerente trabalha no Interior da China, precisando de se deslocar, frequentemente, a Macau e ao Interior da China para tratar de negócios, bem como habita em Gongbei, Zhuhai, juntamente com dois filhos menores que estudam em Macau (*Vide Docs. 3, 4, 5, 6 e 7*) (*artigo 22º do requerimento inicial*).

Neste momento, a Requerente não pode trabalhar nem habitar no Interior da China por ter sido retirados os documentos dela, pelo que não consegue manter os meios de subsistência, a par disso, necessita de habitar temporariamente em casa dos amigos por não ter residência fixa em Macau, portanto, isso não só lhe causa perda de emprego, mas também, o mais importante, lhe impede cuidar de vida quotidiana dos dois filhos que se encontram em fase de estudo, deixando-os sozinhos em Gongbei que pode ser

---

<sup>6</sup> - Acs. STA de 30.11.94, recurso n.º 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso n.º 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes

um perigo para eles (*artigo 23º do requerimento inicial*).

Neste momento, a Requerente, por não poder trabalhar, encontra-se em situação económica desfavorecida e, em consequência, torna-se incapaz de sustentar a vida, sofre prejuízos graves na saúde e na emoção, bem como são afectados severamente o estudo e o crescimento dos filhos menores dela, trazendo, indubitavelmente, danos irreparáveis para a Requerente 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 (*artigo 24º do requerimento inicial*).

Presentemente, a Requerente 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 (*artigo 25º do requerimento inicial*).

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 (*artigo 26º do requerimento inicial*).

*Quid Juris ?*

Ora, os filhos menores que vivem com a Requerente praticamente vivem em Zhuhai, mas estudam em Macau, não se vê que prejuízos é que estes filhos sofrem, já que não foi cancelado o documento da residência destes (pelos menos, neste processo), mas sim, foi declarado nulo o acto administrativo que autorizou a residência da Requerente em Macau, pelo que, a invocação do

interesse dos filhos não convence.

Por outro lado, a perda da qualidade do residente de Macau da Requerente não faz perder a qualidade do cidadão chinês. Com esta, em princípio, ela pode continuar a trabalhar em todo o espaço territorial da China, não se vê porque é que ela não pode continuar a viver em Zhuhai. Aliás, a Requerente limita-se a produzir afirmações abstractas e não invoca factos concretos, pelo que, também não convence esta parte da argumentação.

Conforme o quadro desenhado pela Requerente, ela tem uma vida mais estável em Zhuhai do que em Macau. É verdade que a perda da qualidade de residente de Macau lhe causa angústias, sem dúvida, à luz da experiência de vida, mas não se trata de lesão irreparável. O mesmo se diga em relação às facilidades de desloções entre Macau e China, proporcionadas pelo titular de Salvo-Conduto chinês, esta perda também não é uma lesão irreparável.

Em suma, pergunta-se:

- Como e em que medida está a requerente impedida de se deslocar em liberdade?

- Qual a identidade dos seus filhos? Que estabelecimento de ensino frequentam? Em que medida ficam impedidos de prosseguir os estudos?

- Quais os proventos da requerente e os encargos que suporta?

- Que doença ou doenças estão a afectá-la em resultado do acto?

Tudo isto por esclarecer. É um ónus que recai sobre a Requerente.

A angústia, o mal-estar, os incómodos, as pressões e inquietações podem configurar uma espécie de prejuízo moral, decorrente da execução de acto administrativo, mas tal só pode fundamentar a suspensão da respectiva eficácia quando atinja um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 489º n.º1 do Código Civil de Macau.

Com este tipo de alegações e a forma como a matéria foi alegada não é possível evidenciar um concreto prejuízo de difícil reparação para a interessada, ora Requerente.

Importa não confundir transtornos com prejuízos de grave reparação. Entramos aí num domínio que implica uma aferição daquilo que se interrompe, se suspende, se deixa de prosseguir para quantificar e aquilatar da possibilidade de reparação.

Nem sequer se pode afastar a ideia de impossibilidade de compatibilização com as alegadas actividades, sabendo-se que a não residência ou uma vinda esporádica a Macau não deixa de ser possível, seja por via de uma direcção à distância, seja por uma assistência pontual, tudo dependendo daquilo que concretamente se está aqui a desenvolver.

É também esta leitura dos factos do MP, pois o Digno. Magistrado opina:

“A requerente, no fundo, situa a causa de todos os males que alega, no desapossamento do Salvo-Conduto que lhe permite deslocar-se entre a China

continental, Hong Kong e Macau. Só que, além de não ter demonstrado esse desapossamento, a prova que fez do acto suspendendo também não leva à conclusão de que o acto possa ter interferido, de qualquer forma, com o salvo-conduto. O acto limitou-se, pelos motivos que enuncia, a declarar a nulidade de um outro acto administrativo, de 10 de Março de 2010, que havia concedido autorização de residência à requerente. Então, se, na sequência do acto sindicado, a requerente foi desapossada do salvo-conduto, com todas as consequências perniciosas que enumerou, a situação configurará porventura uma operação que excede os limites do acto exequendo, a essa operação se devendo imputar os danos, que não ao próprio acto. A solução passará pela impugnação da operação indevida de execução, como permitido pelo artigo 138º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo.

Mas, ainda que se possa equacionar a hipótese de o acto poder dar causa aos danos invocados, alguns dos quais prefigurámos supra como podendo integrar-se no conceito de prejuízos dificilmente reparáveis, não se crê que a requerente haja logrado demonstrá-los.”

Bastam aqui, à míngua da concretização dos prejuízos de difícil reparação para a requerente, as apontadas razões para se ter este requisito por inverificado.

## **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 de fundo invocou.

A Requerente defende que a suspensão do acto não causa lesão ao interesse público, mas a Requerida entende o contrário, só que não chegou a invocar factos concretos para impugnar a versão da Requerente.

É de lembrar que se trata de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do CPA, todo o acto administrativo deve prosseguir.<sup>7</sup>

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 *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.<sup>8</sup>

Ora, se se tratar de lesão grave - séria, notória, relevante - a

---

<sup>7</sup> - 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

<sup>8</sup> - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*”, 1988, II, 36 e 38

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.

Não compete, portanto, ao Tribunal dizer se deve ou não ser cancelada a dita autorização de residência e, neste procedimento, avaliar se estará em causa a lesão do interesse público.

Ora, não é difícil avaliar a situação de modo a considerar que o interesse público não ficaria beliscado com uma suspensão de um acto que, não obstante uma ablação, visto o referido “cancelamento”, seria compatível com algum lapso de espera até à resolução do recurso contencioso.

É também a posição do MP, quando o Digno. Magistrado escreve no seu douto parecer:

“No que toca ao requisito da alínea b), não divisamos fundamentos ponderosos para considerar que o protelamento da execução, resultante da eventual suspensão da eficácia do acto, possa trazer lesão relevante ao interesse público concretamente prosseguido pelo acto. Essa é também a visão da requerente, que não se mostra contrariada pela autoridade requerida, que nenhuma lesão grave do interesse público imputou à requerida suspensão.”

Não choca que pudesse aguardar provisoriamente, o que decorreria da suspensão do acto que cancelou autorização de residência, na sequência da

declaração da nulidade desta última.

Pelo que, sobre este requisito, não seria difícil configurar o preenchimento da alínea b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC.

\* \* \*

Porém, em face de todas as considerações acima tecidas, somos a concluir no sentido da inverificação do requisito positivo da alínea a), o que tanto basta para se desatender a providência requerida, nada que não possa ser reparado e repostado, se a requerente vier a ter ganho de causa a final.

Razões por que, por inverificação cumulativa de todos os requisitos para o efeito, na esteira do objecto da providência, é de julgar improcedente o pedido de suspensão de eficácia do acto em causa.

\* \* \*

## **V - DECISÃO**

Em face de todo o que fica exposto e justificado, **acordam em julgar improcedente o pedido da providência de suspensão de eficácia do acto que declarou nula a autorização de residência em Macau concedida à Requerente A.**

\*

**Custas pela Requerente com taxa de justiça que se fixa em 3 UCs.**

\*

**Notifique.**

\*

RAEM, aos 30 de Novembro de 2017.

---

Fong Man Chong

---

Ho Wai Neng

---

José Cândido de Pinho

---

Joaquim Teixeira de Sousa  
(Fui presente)