

Processo nº 618/2015/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 7/Agosto/2015

Assuntos: **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
Cancelamento de autorização de residência temporária

SUMÁRIO

1. São três os requisitos de que depende a procedência da providência de suspensão de eficácia de acto administrativo: um positivo traduzido na existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa causar, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso.

2. O requisito sobre o prejuízo de difícil reparação previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 121º do CPAC terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

3. Provado indiciariamente nos autos que o requerente se encontra a frequentar em instituição universitária da RAEM, a execução imediata do acto administrativo implica necessariamente a interrupção dos seus estudos, representando desta forma um verdadeiro prejuízo para a sua formação educacional, sendo assim, preenchido está o requisito da alínea a) do nº 1 do artigo 121º do CPAC.

4. Não havendo contestação por parte da entidade requerida, nem foi alegado por qualquer forma de que a suspensão de eficácia do acto venha causar grave lesão do interesse público, para além de não se descortinar que a lesão seja manifestamente ostensiva ou notória, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 129.º do CPAC, dá-se por verificado o requisito previsto na alínea b).

5. Também dá-se por verificado o requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, por não se vislumbrar que o recurso contencioso a interpor em sede própria possa estar enfermo de ilegalidade do ponto de vista processual.

6. Face à verificação de todos os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, é deferida a suspensão de eficácia do acto que determinou o cancelamento da autorização de residência temporária anteriormente concedida ao requerente.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo nº 618/2015/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 7/Agosto/2015

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Economia e Finanças

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A, portador do Bilhete de Identidade de Residente Não Permanente da RAEM, melhor identificado nos autos, vem, nos termos do artigo 120º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exmº. Secretário para a Economia e Finanças, de 28.2.2015, que determinou o cancelamento da autorização de residência temporária anteriormente concedida ao requerente.

Invocou que o acto em causa lhe causa prejuízo de difícil reparação, que inexiste grave lesão para o interesse público caso seja decretada a suspensão, nem há fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, ofereceu o merecimento dos autos.

*

Aberta vista ao Digno Magistrado do Ministério

Público, opinou no sentido de deferimento do pedido de suspensão (cfr. fls. 103 a 105 dos autos cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido).

Cumpra decidir.

*

O Tribunal é o competente e o processo o próprio.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas, e têm interesse processual.

Não existe outras nulidades, excepções e questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Resulta provada dos elementos constantes dos autos e do processo administrativo, a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão do procedimento:

O pai do requerente, B, e o seu agregado familiar constituído pela esposa C e dois filhos D e A (ora requerente) são titulares de autorização de residência temporária na RAEM, concedida ao abrigo do regime de aquisição de bens imóveis, cujo pedido foi concedido em 6.5.2008. (fls. 48 e 49 do P.A.)

As autorizações de fixação de residência supra referidas foram sendo sucessivamente renovadas junto do IPIM. (fls. 41 a 47 do P.A.)

A concessão da autorização de fixação de residência temporária a favor do pai do requerente teve

por base a aquisição de uma fracção autónoma para habitação sita na Taipa (Macau), pelo preço de MOP\$2.468.028,00. (fls. 136 a 138 do P.A.)

Em 26.8.2011 e 18.2.2014, respectivamente, o pai do requerente constituiu hipoteca sobre a supra fracção autónoma a favor do Banco Tai Fung. (fls. 29 e 30 do P.A.)

Por despacho de 28.2.2015, o Secretário para a Economia e Finanças proferiu despacho, tendo confirmado a proposta do IPIM de 9.2.2015 com o nº 01700/GJFR/2014, em que se sugeriu o cancelamento da autorização de residência temporária do pai do requerente e do seu agregado familiar, nele estando incluído o ora requerente A, basicamente com os seguintes fundamentos: *"em 30 de Agosto de 2011, o requerente (leia-se B) constituiu o registo de hipoteca a favor do Banco Tai Fung sobre a propriedade que fundamentou a concessão da autorização, no valor de HKD\$1.203.000,00, equivalente a MOP\$1.239.090,00, a seguir, em 20 de Fevereiro de 2014, pediu novamente o empréstimo da fracção supracitada ao mesmo Banco, no valor de HKD\$2.000.000,00, equivalente a MOP\$2.060.000,00, daí que o valor de investimento do requerente não corresponde ao valor previsto na lei e conseqüentemente, a situação jurídica que fundamentou a concessão da autorização extinguiu-se."* (fls. 23 a 25 do P.A.)

Em 2014, o ora requerente completou na China o curso do ensino secundário complementar e inscreveu-se no exame de admissão a universidade.

E foi admitido pela universidade “長春理工大學” da China. (fls. 19 do processo principal)

Entretanto, o requerente decidiu escolher a Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, inscrevendo-se no curso de licenciatura em Gestão de Empresas. (fls. 20 do processo principal)

O ora requerente inscreveu-se no curso da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau na qualidade de residente não permanente de Macau, durante o curso terá que manter essa qualidade de residente não permanente, sob pena de não poder continuar a estudar naquela Universidade.

O período de exame de admissão a universidade da China do novo ano lectivo já terminou.

O requerente residia no dormitório da Universidade e regressava à China nas férias escolares.

*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos ao processo administrativo, sobretudo despachos proferidos pelas autoridades administrativas, cópia dos ofícios, documentos emitidos pelas respectivas universidades, escrituras públicas, etc.

*

O caso

Foi concedida, em 2008, autorização de residência temporária na RAEM a favor do pai do requerente e do seu agregado familiar.

Essa concessão teve por base a aquisição de bem imóvel.

As autorizações de residência do requerente e do seu agregado familiar foram sucessivamente renovadas junto do IPIM.

Contudo, por despacho de 28.2.2015 do Exmº. Secretário para a Economia e Finanças, foi determinado o cancelamento das autorizações de residência temporária do pai do requerente e do seu agregado familiar (nele estava incluído o ora requerente A).

Pede agora o requerente a suspensão de eficácia do referido despacho.

*

Acto de conteúdo positivo

Em regra, a interposição de recurso contencioso de acto administrativo visando a declaração da sua invalidade não tem efeito suspensivo, ao abrigo do artigo 22º do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Mas há situações em que a imediata execução do acto administrativo pode trazer efeitos desfavoráveis ao requerente.

Precisamente para evitar a produção de tais

resultados ou efeitos, foi criada pelo legislador a possibilidade de suspender a eficácia do acto.

Preceitua o artigo 120º do Código do Processo Administrativo Contencioso que 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”*.

Para Diogo Freitas do Amaral, são actos positivos *“aqueles que produzem uma alteração na ordem jurídica”*, enquanto actos negativos *“aqueles que consistem na recusa de introduzir uma alteração na ordem jurídica”*.¹

Assim, o pedido de suspensão de eficácia só é admissível quando o acto for de conteúdo positivo ou, sendo negativo, apresentar uma vertente positiva.

No caso vertente, é de verificar que o acto administrativo em causa consiste no cancelamento da autorização de residência temporária do requerente, o qual consubstancia um acto de conteúdo positivo cuja eficácia é susceptível de ser suspensa em sede de procedimento cautelar, desde que sejam verificados os respectivos requisitos legais.

*

Do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 121º, nº 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso

¹ Diogo Freitas do Amaral, in Lições de Direito Administrativo, vol III, Lisboa, 1989, pág 155

Analisaremos, em seguida, se estão verificados os requisitos para a concessão da providência requerida pelo requerente.

Prevê-se no artigo 121º, nº 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso o seguinte:

"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."

No fundo, para ser concedida a suspensão de eficácia do acto, não importa apreciar o mérito da questão, traduzido nos eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, mas limita-se a saber se estão verificados cumulativamente os três requisitos de que depende a procedência da providência: um positivo traduzido na existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa causar, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso, atendendo aos elementos carreados ao processo.

Bastará a falta de algum deles para que a

providência requerida seja indeferida.

*

Começemos por este último requisito negativo - da não ilegalidade do recurso.

Conforme se decidiu no Acórdão deste TSI, no Processo 92/2002, *"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"*.

No caso vertente, não se nos afigura, pelo menos nesta fase processual, que o recurso contencioso a interpor em sede própria possa estar enfermo de ilegalidade do ponto de vista processual, assim entendemos estar verificado o requisito negativo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

*

Em segundo lugar, passemos a analisar o requisito da inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão de eficácia do acto (requisito negativo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso).

Trata-se de um requisito negativo que deve ter em

conta as circunstâncias do caso concreto e o interesse público envolvido nele. Deve apreciar-se até que ponto a suspensão agride o interesse público em causa, por exemplo, da saúde, da segurança, da ordem pública, etc.²

Toda a actividade administrativa visa prosseguir o interesse público, por isso só pode ser deferida a suspensão de eficácia do acto se não se verificar lesão grave do interesse público prosseguido pelo acto.

Refere o Acórdão deste TSI, no Processo 84/2014/A, que *“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”*.

No vertente caso, não cremos que a suspensão de execução do acto praticado pelo Exm^o. Secretário para a Economia e Finanças possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, aliás nem a entidade recorrida logrou contestar ou alegar essa circunstância, razão pela qual entendemos também estar preenchido este requisito negativo.

*

² José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 299

Por último, compete ao requerente alegar e demonstrar o requisito de existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente causar ao requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso (requisito positivo previsto na alínea a) do n° 1 do artigo 121° do Código de Processo Administrativo Contencioso).

Nas palavras de José Cândido de Pinho, *“cumpre ao requerente caracterizar de modo credível, ou seja, conveniente e convincentemente os prejuízos, expondo as razões fácticas que se integrem no conceito, devendo para isso ser explícito, específico e concreto, não lhe sendo permitido recorrer a expressões vagas, genéricas e irreduzíveis a factos que não permitam o julgador extrair aquele juízo. Não bastam, assim, alegações conclusivas. É necessário alegar factos que permitam estabelecer um nexo de causalidade ou de causa-efeito entre a execução do acto e o invocado prejuízo, ficando cometido ao tribunal o juízo de prognose acerca dos danos prováveis”*.³

Também entende a jurisprudência da RAEM que o requisito do prejuízo de difícil reparação exigido pela lei terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

A título exemplificativo, cita-se o Acórdão deste

³ Obra citada, pág 294

TSI, proferido no âmbito do Processo nº 328/2010/A, em que se refere:

“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 tidos como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do acto”.

No presente caso, defende o requerente que se encontra a estudar na Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, e se não puder ficar em Macau, terá que abandonar o referido curso, e não terá hipóteses de prosseguir de imediato tais estudos em qualquer outro local, uma vez que desistiu da sua inscrição na Universidade “長春理工大學” e não há hipóteses de voltar a inscrever neste momento naquela instituição educativa.

Julgamos ter razão o requerente.

De facto, a jurisprudência tem entendido que a interrupção dos estudos, a meio do respectivo ano lectivo, seja a nível primário, secundário ou universitário, evidencia um prejuízo de difícil

reparação.

A título exemplificativo, cita-se um recente Acórdão deste TSI, no Processo 824/2014/A, o qual afirmou que há prejuízo relevante e de difícil reparação para efeitos do preenchimento dos requisitos de suspensão de eficácia do acto de revogação de autorização de residência, se o filho do interessado tiver que interromper os estudos a meio do ano escolar.

Ainda que se entenda que o requerente poderia inscrever-se em outra instituição universitária, mas não deixa de ser verdade que a execução imediata do acto vai obrigar a que o requerente se veja forçado a abandonar os seus estudos, em virtude de já ter terminado o período de exame de admissão a universidade da China do novo ano lectivo.

Ora bem, provado indiciariamente nos autos que o requerente encontra-se a frequentar a Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, a execução imediata do acto administrativo implica necessariamente a interrupção dos seus estudos, representando desta forma um verdadeiro prejuízo para a sua formação educacional, sendo assim, preenchido está o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Nesta conformidade, uma vez lograda a verificação cumulativa de todos os requisitos para o efeito, julgamos procedente o pedido de suspensão de eficácia do acto em

causa.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em **deferir o pedido de suspensão de eficácia do acto** que ordenou o cancelamento da autorização de permanência temporária do requerente A.

Sem custas, dada a isenção subjectiva da entidade requerida.

Registe e notifique.

RAEM, 7 de Agosto de 2015

(Juízes de turno)

Tong Hio Fong

Kan Cheng Ha

Shen Li

Foi presente

Chan Tsz King