

Processo n.º 362/2020

(Autos de suspensão da eficácia)

Data : 21 de Maio de 2020

Requerente : A

Entidade Requerida : **Secretário para a Segurança**

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A, Requerente, devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 20/03/2020, veio em 20/04/2020 junto deste TSI pedir a suspensão da eficácia do referido despacho, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 5, tendo formulado as seguintes conclusões:

I – 訴訟前提(PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS)

1. 根據司法組織綱要法第 36 條第 7 第 9 款之規定，審理由司長作出之行政及稅務方面之上訴，屬中級法院之權限。
2. 根據行政訴訟法典第 123 條第 1 款 b)項之規定，效力中止之申請可與司法上訴一併提交。
3. 根據上述批示(附件一)，**保安司司長**根據第 5/2003 號行政法規第 24 條第 1 款及第 4/2003 號法律第 9 條之規定，決定宣告聲請人的居留許可失效。
4. 因此，上述行政行為具有積極之內容，符合行政訴訟法典第 120 條之規定。
5. 另外，本個案並不存有行政訴訟法典第 121 條第 5 款及第 124 條規定之對立利

害關係人。

6. 聲請人於 2020 年 04 月 17 日接收通知，故聲請適時提出。

II - 效力中止之要件(REQUISITOS DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA)

A. A SUA ENUNCIAÇÃO

7. O art.º 121.º do CPAC faz depender a concessão da suspensão de eficácia de actos administrativos dos seguintes requisitos cumulativos:

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

b) Que a suspensão de eficácia do acto não determine grave lesão para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

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

8. Requisitos este que são de verificação cumulativa.

9. E que devem ser ponderados em termos relativos (e não em separado) no contexto da situação global concreta.

B) A SUA VERIFICAÇÃO NO CASO SUB JUDICE

1) 存有難以彌補之損害(Existência de prejuízo de difícil reparação)

10. 根據上述批示，被訴實體決定宣告聲請人的居留許可失效，導致聲請人將不能繼續居住於澳門。

11. 聲請人自 2013 年獲批准在澳居留後(與聲請人配偶 B 團聚)，一直以澳門作為其唯一家庭生活所屬地區至今。

12. 聲請人於澳門生活至今已超過 7 年，倘若使聲請人的居留許可失效，聲請人將無法在澳門合法逗留並須尋找新地區逗留。

13. 聲請人在澳門生活期間，一直與其丈夫生活，其丈夫在外工作，聲請人在家全職家庭主婦，一直以丈夫工作賺取的金錢用作生活開支，在本澳社區亦建立了一定程度的社交關係。

14. 於經歷長時間的家庭主婦生活至今，聲請人與丈夫已形成固定的家庭生活，聲請人無需要外出工作，但若其不能在澳門居住，除對家庭生活及對丈夫的照顧造成影響外，對於聲請人要重新外出謀生是非常困難，因其謀生能力已減弱。

15. 倘若執行被訴決定，聲請人將無法在澳門逗留，不論前往哪個地區，即使其丈夫有法律上有扶養義務，但實踐上是否繼續扶養將存有不確定性：不論如何，聲請人(為著生存)

須在陌生環境完全重新開始生活，包括需要解決住屋、尋找工作、社交關係等不容易解決的問題。

16. 對於已擔任家庭主婦超過 7 年的聲請人(同時是中年婦女)來說，面對此，情況是十分困難。

17. 同時，在財產性方面，聲請人前往外地生活必須支付新的生活開支；而在非財產性方面，由於須在陌生環境完全重新開始生活，必然會使聲請人感受不安、困擾及壓力等，且無法與配偶一起生活，亦會使聲請人感到孤獨及寂寞。

18. 綜上所述，明顯地不中止上述決定對聲請人有不可彌補之損害。現時的個案中已符合了行政訴訟典第 121 條第 1 款的規定之第一個要件，即存有嚴重且不可彌補之損失。

2. 中止執行不會對公共利益存有嚴重侵害

19. Para o decretamento da suspensão de eficácia de um acto administrativo, a lei, para além da verificação do requisito supra referido, exige também, como se viu, agora em termos negativos, que «*A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto*» (alínea b) do n.º 1 do art.º 121º do CPAC).

20. 第二個要件是十分容易得到證明的。

21. 首先，未存有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人在澳門居留，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

22. 現未有對聲請人作出之有罪之確定判決(關於指控聲請人作出偽造文件罪)，根據無罪推定原則，應視聲請人為無罪；另一方面，即使聲請人涉嫌作出了相關違法行為，但並未有任何資料顯示，容許繼續居留，將會有再犯罪之危險或對澳門之公共利益存有影響。

23. 因此，並不存有任何中止上述行政行為之效力將會嚴重損害公共利益。

24. 綜上所述，聲請人已符合了效力中止之第二個要件。

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

25. 綜合卷宗內之資料，並沒有強烈跡象顯示司法上訴屬違法：

26. a) 司法上訴人具當事人能力或訴訟能力，根據《民事訴訟法典》第 39 條、43 條及《民法典》118 條之規定，聲請人 A 具有當事人能力或訴訟能力。

27. b) 司法上訴具有特定標的，此標的是保安司司長於 2020 年 03 月 20 日作出的批示。(見附件一)

28. c) 可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴，保安司司長作出被訴批示決定的權限，屬專屬權限。

29. d) 司法上訴人具有正當性，司法上訴人的權利被本司法上訴所針對之行政行為

所侵害，故根據《行政訴訟法典》第 33 條 a 項之規定，具有提起司法上訴之正當性。

30. e) 司法上訴所針對行為之作出者是保安司司長。

31. f) 具有司法上訴之權利，司法上訴所針對的行政行為於 2020 年 04 月 17 日通知上訴人，故根據《行政訴訟法典》第 25 條及 26 條之規定，司法上訴期間並未失效。

32. 故此，沒有強烈跡象，顯示司法上訴屬違法之情況，故亦符合了第三個要件。

被訴批示屬明顯違法

33. 為著保障聲請人的利益，繼續提出陳述如下。

對聲請人之指控未有刑事確定判決

34. 根據第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款規定：

二、為批給上款所指的許可，尤其應考慮下列因素：

(一) 刑事犯罪前科、經證實不遵守澳門特別行政區法律，或本法律第四條所指的任何情況；

(二) 利害關係人所擁有的維生資源；

(三) 在澳門特別行政區居留之目的及其可能性；

(四) 利害關係人在澳門特別行政區從事或擬從事的活動；

(五) 利害關係人與澳門特別行政區居民的親屬關係；

(六) 人道理由，尤其在其他國家或地區缺乏生存條件或家庭輔助。

35. 案件現時雖然已移交檢察院處理，但至今檢察院未針對聲請人提出控訴書。

36. 澳門刑事訴訟法典第 265 條第一款規定：一、如偵查期間收集到充分跡象，顯示有犯罪發生及何人為犯罪行為人，則檢察院須對該人提出控訴。

37. 基於此，可顯示現時仍未存有充分跡象顯示聲請人作出犯罪行為。

38. 現時聲請人未被提出控訴，更沒有被判罪名成立，故聲請人現時不屬上述第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第一項規定的情況——聲請人被證實或有強烈跡象顯示作出犯罪行為。

39. 根據無罪推定原則，目前聲請人應被視為未有作出犯罪行為的狀況，故在此認為，是否應當宣告聲請人的居留許可失效，應視乎聲請人於該刑事案件的終局判決而決定，否則一旦聲請人被宣告無罪但卻提前不被批給居留許可，則屬明顯侵害聲請人的權利，並造成不可彌補的損害，違反了行政程序法典第 3 條所規定的合法性原則。

* * *

Citada a Entidade Recorrida, o **Senhor Secretário para a Segurança** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 13 a 15, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 聲請人，越南籍，被批准在澳門居留與丈夫團聚。
2. 鑑於有證據表明聲請人行為不當欺騙行政當局，以至於使當局失去給予居留許可時對其所寄予的信任，因此，**保安司司長**作出了宣告其居留許可失效的決定。
3. 批准中止行政行為的效力應同時符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 至 c 項所定的三項要件，即執行行為可能對聲請人或其受保護的利益造成難以彌補的損害、中止行為效力不會對公共利益造成嚴重損害，以及卷宗內不存在顯示違法提起行政司法上訴的跡象。
4. 聲請人指執行有關行為，將不能繼續留在澳門和丈夫一起生活，無以謀生，生活將出現困難，因而造成難以彌補的損失。
5. 然而，聲請人不但有義務將執行有關行政行為所引致的不可彌補的損失具體化，並將之逐一地指出，尚須提出具體及確定的事證，使得法院認定：在一般情況下，根據事務正常發展過程及一般經驗規則，所提出的損害乃執行有關行為的適當、典型並可能的後果。
6. 也就是說，執行有關行為對聲請人所造成的損害必須是直接、立即及必然的，而排除了推測的、倘有的，或假定的損害。
7. 失去居留許可僅導致聲請人不能以澳門居民的身份在澳門長期居住，以及引致對其已習慣的生活方式有所改變，但並不直接及必然影響家庭生活的穩定，而且一旦主訴被裁定得直生活又可以自復原樣，不構成不可彌補的損害。
8. 另外，聲請人聲稱因長期靠丈夫供養，外出謀生能力弱，生活將變得困難。
9. 聲請人為全職主婦，即使不在澳門，亦不影響其丈夫對其作出扶養。
10. 另一方面，聲請人正值壯年，有工作能力，包括潛在的工作能力，完全可以在原居地或其他地方找到工作維持生計。只有當其不去尋找工作缺乏收入來源的情況下，才有可能造成以上所指的困厄和不能滿足起碼基本需求的狀況。
11. 不管怎樣，聲請人並未能就此提供有力且可信的證明。
12. 由聲請書內容並不能得出宣告聲請人的居留許可失效對聲請人造成不可彌補的損失。
13. 綜上，有關請求並不能滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所定的要件，因此，不應批准中止有關行為的效力。

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer (fls.46 a 48):

A, suficientemente identificada nos autos, requer a suspensão da eficácia do acto de 20 de Março de 2020, do Exm.º Secretário para a Segurança, que declarou a caducidade da autorização de residência que lhe havia sido concedida em 2013.

Alega, em essência, que a não suspensão do acto lhe vai acarretar dano irreparável e que a suspensão não importará grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, a que acresce não haver indícios de ilegalidade do recurso.

Contestou a autoridade requerida, pondo em causa que a requerente haja logrado demonstrar a probabilidade de prejuízos de difícil reparação enquanto consequência necessária ou directa da execução do acto.

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 Código de Processo Administrativo Contencioso, 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 e viu essa autorização caducar através do acto de 20 de Março de 2020. Este acto, cuja eficácia se pretende ver suspensa através da presente providência, 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 beneficiando.

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 121.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Administrativo Contencioso). 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 121.º.

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 do requerente, que não se mostra contrariada pela autoridade requerida, que nenhuma lesão grave do interesse público imputou à requerida suspensão.

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

A requerente alega que já está habituada a residir em Macau, com o marido, sendo este o pilar do sustento da casa, e que, se tiver que abandonar Macau, além da dificuldade de readaptação ao novo local de residência, irá ter que procurar emprego, habitação, novas relações sociais e arcar com novas despesas, apesar de ter a capacidade

de trabalho já enfraquecida, devido à sua meia-idade. Acresce que o ter que recomeçar a sua vida num ambiente desconhecido vai levar a que se sinta desconfortável, perturbada e stressada, além de que a impossibilidade de viver com o seu cônjuge vai fazê-la sentir-se solitária e desacompanhada.

Cremos, tal como a entidade requerida sustenta, que não vêm caracterizados e explicitados prejuízos de difícil reparação para a requerente, ou para os seus interesses, como decorrência da execução do acto. E essa é uma tarefa de que a requerente está onerada, como pacificamente vem entendendo a doutrina e a jurisprudência.

Na verdade, e quanto ao aspecto patrimonial, não está demonstrado que, em razão da execução do acto, a requerente fique impossibilitada de trabalhar e angariar o seu sustento, e muito menos que isso a vá colocar numa situação de penúria que possa pôr em causa a satisfação das suas necessidades básicas. Aliás, também não está demonstrada a inviabilidade de poder continuar a contar com o contributo do marido em matéria de alimentos.

Depois, em sede de danos não patrimoniais, e ainda que estes tivessem a relevância indispensável para merecerem a tutela do direito, não se crê que possam ser imputados ao acto, pois a requerente não tem necessariamente que refazer a sua vida num ambiente desconhecido, nem tem que a refazer necessariamente desacompanhada do marido.

Ante quanto se deixa exposto, tem-se por não verificado o pressuposto positivo da alínea a) do n.º 1 do apontado artigo 121.º, 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

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

Conforme o alegado pela Requerente, são os seguintes factos considerados provados com valor para a decisão do pedido:

- À Requerente foi concedida a autorização de residência em Macau por união familiar;

- Tal autorização veio a ser sucessivamente renovada;

- Em 20/03/2020 pela Entidade Requerida foi proferido o seguinte despacho (que declarou caducada a autorização de residência):

批示

事項：宣告居留許可失效

利害關係人：A

參件：治安警察局第 300131/SRDARPREN/2019P 號補充報告書

經考慮上述補充報告書所載意見以及治安警察局第 242/CIRDCE/2019P 號報告(內容在此均予以完全轉載)，利害關係人為方便其兒子長期留澳，先後兩次協助其辦得外地僱員身份識別證，但實際上卻從未向僱主提供任何工作，特別是最近一次，除其兒子本人以外，兒子僱主夫婦、其同鄉(C)均承認接受利害關係人的提議在不存在真實僱傭關係的情況下，為其兒子辦得外地僱員身份識別證，並為此收取其支付的報酬。

利害關係人的行為涉嫌觸犯刑法，治安警察局已向檢察院作出檢舉。

利害關係人為一己之私利而欺瞞行政當局，為人不誠實，令行政當局失去了在給予居留許可時對其具有良好個人品格的信賴，並對其將來是否誠信、守法沒有信心。因此，根據第

5/2003 號行政法規第 24 條 1 款及第 4/2003 號法律第 9 條，決定宣告 A 的居留許可失效。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

1. O caso

A Requerente, A, viu declarada caducada a sua autorização de fixação de residência em Macau, veio pedir suspensão da execução desta decisão, alegando que da execução imediata do acto lhe advêm graves prejuízos conforme os factos alegados no seu requerimento, nomeadamente os seguintes:

“(…)

11. 聲請人自 2013 年獲批准在澳居留後(與聲請人配偶 B 團聚),一直以澳門作為其唯一家庭生活所屬地區至今。

12. 聲請人於澳門生活至今已超過 7 年,倘若使聲請人的居留許可失效,聲請人將無法在澳門合法逗留並須尋找新地區逗留。

13. 聲請人在澳門生活期間,一直與其丈夫生活,其丈夫在外工作,聲請人在家全職家庭主婦,一直以丈夫工作賺取的金錢用作生活開支,在本澳社區亦建立了一定程度的社交關係。

14. 於經歷長時間的家庭主婦生活至今,聲請人與丈夫已形成固定的家庭生活,聲請人無需要外出工作,但若其不能在澳門居住,除對家庭生活及對丈夫的照顧造成影響外,對於聲請人要重新外出謀生是非常困難,因其謀生能力已減弱。

15. 倘若執行被訴決定,聲請人將無法在澳門逗留,不論前往哪個地區,即使其丈夫有法律上有扶養義務,但實踐上是否繼續扶養將存有不確定性:不論如何,聲請人(為著生存)須在陌生環境完全重新開始生活,包括需要解決住屋、尋找工作、社交關係等不容易解決的問題。

16. 對於已擔任家庭主婦超過 7 年的聲請人(同時是中年婦女)來說,面對此,情況是十分困難。

17. 同時，在財產性方面，聲請人前往外地生活必須支付新的生活開支；而在非財產性方面，由於須在陌生環境完全重新開始生活，必然會使聲請人感受不安、困擾及壓力等，且無法與配偶一起生活，亦會使聲請人感到孤獨及寂寞。

18. 綜上所述，明顯地不中止上述決定對聲請人有不可彌補之損害。現時的個案中已符合了行政訴訟典第 121 條第 1 款的規定之第一個要件，即存有嚴重且不可彌補之損失。

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 da caducidade da autorização de residência na RAEM, ao que tinha acontecido que fora autorizado o mesmo, 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.¹

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**

¹ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

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 improceder a providência requerida.²

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

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

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.³

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

A Requerente impugnou o acto contenciosamente em 15/05/2020 e, não obstante não vindo aqui elencados os fundamentos do pedido da impugnação, sendo certo que tal recurso foi interposto dentro do prazo

³ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://http.dgsi.pt](http://http.dgsi.pt)

legalmente fixado.

Não se deixa de entender que, pelo menos, estará em causa a defesa da expectativa da anulação do acto que declarou caducada a sua autorização de residência.

Ora, o acto atacado foi praticado em 20/03/2020, o pedido de suspensão foi apresentado neste TSI em 20/04/2020, 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.⁴

6. Dos prejuízos de difícil reparação para o Requerente

⁴ - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

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 esta venha a defender no recurso - al. a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Conforme tem sido entendimento generalizado, compete à 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.⁵

Vejamos que prejuízos alega a Requerente.

A este nível a Requerente invoca essencialmente o seguinte :

Ele estava já integrado na vida de Macau, e terá dificuldade em adaptar a nova vida no seu país; por outro lado, durante quase 7 anos estava aqui a viver com a família (marido e filhos), o cancelamento da autorização de residência obriga que a Recorrente tenha de sair de Macau e viver sozinha, o que lhe causa angústia e dificuldade, não só ao nível económico, como também psicológico.

Tudo isto são alegações abstractas, não consubstanciadas em factos

⁵ - 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

concretos para persuadir o Tribunal que a imediata execução da decisão venha a causar-lhe prejuízos irreparáveis.

É de realçar que a angústia, o mal-estar, os incómodos, as pressões e inquietações resultantes da separação “forçada” da família 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, já que, conforme o relatório da PSP, existem fortes indícios de que a Requerente não é uma pessoa honesta, nem tem bons comportamentos em Macau (*por ter ajudado o seu filho a obter um título de trabalhador não residente com base na informação falsa, para que o filho possa permanecer em Macau*).

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 pertinente a douda observação do Digno. Magistrado do MP:

“A requerente alega que já está habituada a residir em Macau, com o marido, sendo este o pilar do sustento da casa, e que, se tiver que abandonar Macau, além da dificuldade de readaptação ao novo local de residência, irá ter que procurar emprego, habitação, novas relações sociais e arcar com novas despesas, apesar de ter a capacidade de trabalho já enfraquecida, devido à sua meia-idade. Acresce que o ter que recomeçar a sua vida num ambiente desconhecido vai levar a que se sinta desconfortável, perturbada e stressada, além de que a impossibilidade de viver com o seu cônjuge vai fazê-la sentir-se solitária e desacompanhada.

Cremos, tal como a entidade requerida sustenta, que não vêm caracterizados e explicitados prejuízos de difícil reparação para a requerente, ou para os seus interesses, como decorrência da execução do acto. E essa é uma tarefa de que a requerente está onerada, como pacificamente vem entendendo a doutrina e a jurisprudência.

Na verdade, e quanto ao aspecto patrimonial, não está demonstrado que, em razão da execução do acto, a requerente fique impossibilitada de trabalhar e angariar o seu sustento, e muito menos que isso a vá colocar numa situação de penúria que possa pôr em causa a satisfação das suas necessidades básicas. Aliás, também não está demonstrada a inviabilidade de poder continuar a contar com o contributo do marido em matéria de alimentos.

Depois, em sede de danos não patrimoniais, e ainda que estes tivessem a relevância indispensável para merecerem a tutela do direito, não se crê que possam ser imputados ao acto, pois a requerente não tem necessariamente que refazer a sua vida num ambiente desconhecido, nem tem que a refazer necessariamente desacompanhada do marido.

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

Bastam aqui, à minguada 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, enquanto a Entidade Requerida silenciou sobre este ponto.

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.⁶

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

⁶ - 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

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.⁷

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.

Não compete, portanto, ao Tribunal dizer se deve ou não declarar-se caducada a 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 a referido “declaração de caducidade”, seria compatível com algum lapso de espera até à resolução do recurso contencioso.

Não choca que pudesse aguardar provisoriamente, o que decorreria

⁷ - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988, II, 36 e 38

da suspensão do acto que declarou caducada a autorização de residência.

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 reposto, se o 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 despacho que declarou caducada a autorização de fixação da residência em Macau.**

*

Custas pela Requerente com taxa de justiça que se fixa em 5 UCs.

*

Notifique.

*

RAEM, aos 21 de Maio de 2020.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Joaquim Teixeira de Sousa