

Processo n.º 646/2021

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Relator: Fong Man Chong

Data : 04 de Novembro de 2021

Assuntos:

- Decisão da suspensão do procedimento administrativo

SUMÁRIO:

I – Quando um órgão administrativo competente (no caso dos autos que é a DSI), no prazo legal, não decidiu expressamente sobre o mérito das pretensões que lhe foram dirigidas pelos Recorrentes, com a justificação da existência de uma *questão prejudicial* da competência de outra entidade administrativa (no caso que é o *Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau*) e, por via disso, nos termos previstos no artigo 33.º, n.º 1 do CPA, suspendeu o procedimento até à pronúncia sobre a dita questão prejudicial, os Recorrentes não têm a faculdade de presumir indeferidas as pretensões que deduziram perante aquele órgão competente (SIM) para, desse modo, avançarem com a interposição de um recurso contencioso, porquanto não existiu qualquer incumprimento do dever de decidir por parte daquele órgão administrativo competente.

II – A decisão que determinou a suspensão do procedimento constitui, ela própria, um acto administrativo recorrível que, por isso, os Recorrentes, embora

não o tenham feito, desse modo permitindo que relativamente a essa questão se formasse caso decidido, podiam ter atacado contenciosamente (não com os argumentos de deferimento do mérito da pretensão, mas sim os argumentos contra os motivos que o órgão administrativo competente invocou para decretar a suspensão do procedimento).

III - Com a decretada suspensão do procedimento deixou de correr o prazo procedimental a que se refere o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 102.º do CPA pelo que, também por essa razão, não se pode falar de indeferimento tácito.

IV – Reagindo contra a posição (suspensão do procedimento) da DSI, os Requerentes interpuseram recurso contencioso no TA com os fundamentos de que as suas pretensões devam ser deferidas, o que configura a hipótese prevista no artigo 46º/2-b) do CPAC, falta de objecto, e como tal é de indeferir liminarmente o pedido.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 646/2021

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Data : 04 de Novembro de 2021

Recorrentes : - A
- B
- C
- D

Objecto do Recurso : - **Despacho que rejeitou liminarmente o pedido** (初端駁回請求之批示)

Entidade Recorrida : - **Directora dos Serviços de Identificação** (身份證明局局長)

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A, B, C e D, Recorrentes, devidamente identificados nos autos, não se conformando com o despacho proferido pelo Tribunal Administrativo, datado de 12/04/2021, que *rejeitou liminarmente o pedido dos Recorrentes (que consiste em pedir reconhecimento do estatuto de residente permanente da RAEM)*, vieram, em 08/06/2021, recorrer para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 120 a 136, tendo formulado as seguintes conclusões :

A. A suspensão *ex vi* do art. 33.º do C.P.A. teve o seu invocado fundamento na

necessidade de o I.P.I.M. oferecer a sua pronúncia.

B. Tal pronúncia por parte do I.P.I.M. valeu como uma das "formalidades especiais" a que se alude em sede do art. 102.º, n.º 3, alíneas a) e b), do C.P.A.

C. Nem a suspensão referida no art. 33.º do C.P.A. nem a pronúncia por parte do I.P.I.M. têm um prazo especial para a sua conclusão fixado na lei nem sequer o mesmo foi fixado administrativamente.

D. Assim sendo, decorridos que estavam já, desde 27 JUL 2020 a 22 FEV 2021, quase 7 meses, ou seja, mais de 90 dias contados do término do prazo de 3 meses referido no art. 102.º, n.º 3, al. b), do C.P.A., estava já juridicamente formado um acto tácito de indeferimento.

E. Não podem os recorrentes simplesmente ficar à mercê de um "não-prazo" que correria os seus termos *ad eternum*.

F. A *ratio* do regime constante do art. 102.º, n.º 3, als. a) e b), do C.P.A., é precisamente a de oferecer algum meio de tutela judicial ao particular que se veja enredado numa "formalidade especial prévia e preparatória da decisão final" mas para a qual - aliás, para o término da qual - nem a lei preveja expressamente nem a Administração fixe expressamente um qualquer limite temporal máximo.

G. O regime do art. 102.º, n.º 3, als. a) e b), do C.P.A. ocorre exactamente a essa necessidade de dar ao particular um meio para sindicat judicialmente esse bloco temporal que, não fosse o art. 102.º, n.º 3, als. a) e b), perduraria infinitamente e sem qualquer prazo, segundo uma determinada interpretação maximalista e isolada do art.33.º do C.P.A.

H. Assim, os recorrentes sustentam que o regime do art. 33.º deve ser interpretado em conjunto e sem prejuízo do regime do art. 102.º, n.º 3, als. a) e b), do C.P.A.

I. Pelo que se é certo que o procedimento pode (e deve) ficar sustado por via de uma questão prejudicial, essa necessidade de aguardar uma formalidade especial não afasta nem prejudica a simultânea e paralela aplicabilidade do art. 102.º, n.º 3, als. a) e b), do C.P.A.

J. Assim, querendo, o particular poderá certamente continuar a aguardar que a Administração mantenha a sustação do procedimento mas, se assim não o pretender, pode desde

logo lançar mão, ao fim de 90 dias mais 3 meses, do regime do acto tácito.

L. A assim não ser entendido, o procedimento entraria num limbo temporal insindicável e estaria negado *in totum* a garantia de acesso à tutela judicial efectiva, a que alude o art. 36.º da Lei Básica e o art. 2.º do C.P.A.C.

M. Atenta a data e formulação do pedido à D.S.I. e a sua inconclusividade decisória perante os aqui recorrentes, passaram a estar autorizados a, de imediato, acederem aos meios do contencioso administrativo, entendimento que não foi, porém, acolhido em sede da decisão *a quo*.

N. A questão central é a de que os recorrentes perfizeram 7 (sete anos) consecutivos de residência temporária em Macau em 7 JUN 2020, sendo que a autorização de residência dos recorrentes está e estava válida e nunca foi cancelada.

O. Decorrido esse prazo de 7 anos, e tendo os recorrentes feito o respectivo pedido de reconhecimento atempadamente junto da D.S.I., eram já os mesmos titulares do estatuto de direito de residência permanente.

P. Como é sabido, a lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos jurídicos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular, *apud* art. 11.º do Código Civil, pelo que qualquer acto, seja qual for a sua natureza e tipologia, que, *após tal decurso de 7 anos*, venha negar, venha não reconhecer ou venha revogar o estatuto de residente permanente sempre apenas poderá produzir quaisquer desses seus pretensos efeitos desde a data em que seja praticado.

Q. Os recorrentes completaram 7 anos de residência na R.A.E.M. sem que as suas subjacentes autorizações de residência tivessem sido canceladas e, por outro lado, tendo atempadamente solicitado expressamente à Administração - tão logo que completado esse ciclo ininterrupto de 7 anos - o mero reconhecimento expresso desses seus estatutos já por si detidos nas suas esferas jurídicas.

R. Decorre de forma directa do art. 24.º da Lei Básica e da al) 9 do n.º do art. 1.º da Lei 8/1999, que são residentes permanentes "*as demais pessoas que tenham residido habitualmente em Macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou depois do estabelecimento da RAEM, e*

aqui tenham o seu domicílio permanente".

S. Considera ainda a Lei 8/1999 no seu art. 4.º que "*um indivíduo reside habitualmente em Macau, (...) quando reside legalmente em Macau e tem aqui a sua residência habitual (...)*".

T. Das citadas normas extrai-se a conclusão de que o direito à residência permanente se adquire com o simples decurso do tempo - os 7 anos de residência permanente legalmente autorizada e nunca cancelada - sendo que o reconhecimento desse estatuto, mediante pedido expresso formulado por parte dos seus titulares, é apenas para provocar uma simples formalidade administrativa que confirma esse mesmo direito já anteriormente adquirido.

U. Por outro lado, mesmo que - sem conceder - se entenda que esse acto do poder público não está fulminado e nulidade ou inexistência jurídica, o certo é que quaisquer dos seus efeitos deletérios e ablativos apenas seriam abstractamente aptos a operar tais efeitos à data estrita da sua prolação, ou seja, só valeria para o "*futuro*".

V. Ou seja, porque um tal eventual acto deletério e ablativo do poder público assumiria necessariamente um cariz juridicamente constitutivo - pois que incorporativo de uma modificação inovatória na ordem jurídica - os seus efeitos nunca seriam de alcance retroactivo, retrospectivo nem sequer retroconexionado mas, muito diferentemente, apenas e exclusivamente de alcance prospectivo ou *ex nunc*.

X. Assim, a D.S.I. teria todos os elementos para fazer uma decisão final e a sua autonomia e independência faz com que não poderia valorar qualquer juízo de valor do I.P.I.M. porque esta entidade nunca proferiu uma decisão administrativa final em relação ao cancelamento da residência dos recorrentes.

Z. Estando válida a residência dos recorrentes e nunca esta tendo sido cancelada, a D.S.I. estaria sempre obrigada a decidir positiva e favoravelmente a pretensão dos recorrentes, isto, porque está vinculada ao art. 24.º da Lei Básica, aos artigos 1.º, n.º 1, al. 9), e 4.º, ambos da Lei 8/1999 da 20 DEZ, aos artigos 33.º, 117.º e 118.º, todos do C.P.A., e ao art. 11.º do Código Civil.

AA. Não caberia, assim, à D.S.I. decidir não tomar uma decisão final e não cumprir com a lei somente porque entende - sem qualquer fundamento - que, hipoteticamente, "no "futuro" -

sem qualquer certeza disso -, a decisão final a proferir poderá "eventualmente" vir a ser colocada em crise.

BB. Terminando, o D.S.I. somente deveria confirmar se os recorrentes vivem há 7 anos contínuos à data do seu pedido de residência e isto já tinha sido indubitavelmente feito pelo contra-interessado I.P.I.M. e não poderia a entidade recorrida valorar ou servir-se de eventuais situações abstratas futurísticas e especulativas.

CC. Ao não ter adoptado este entendimento e, pois, ao acolher a actuação procedimental da Administração, o Tribunal *a quo* frustrou a mais adequada e acertada interpretação e aplicação das normas e princípios com sede, entre outros normativos, no art. 24.º e 36.º da Lei Básica, nos artigos 1.º, n.º 1, al. 9) e 4.º, ambos da Lei 8/1999 da 20 DEZ, nos artigos 33.º, 102.º, n.º 3, als. a) e b), 117.º e 118.º, todos do C.P.A., e no art. 11.º do Código Civil.

DD. É que, tivesse sido outra - mais adequada e apropriada - a interpretação e aplicação designadamente desses normativos, outra deveria ter sido, necessariamente e, por conseguinte, a decisão expressa da Administração: o reconhecimento de imediato e sem mais da condição dos aqui recorrentes como residentes permanentes da R.A.E.M.

EE. Deverá, por conseguinte, ser revogado o despacho de indeferimento liminar *a quo* e determinado que deve ser admitida a petição inicial e ordenado o ulterior e normal prosseguimento dos autos.

*

A Entidade Recorrida, *Directora dos Serviços de Identificação (身份證明局局長)*, com os sinais identificativos nos autos, ofereceu a resposta constante de fls. 145 a 152, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 對於尊敬的行政法院法官於批示中指出，被上訴實體不存在默示駁回的情況，認為上訴人針對被上訴實體提起的司法上訴欠缺可被定義為默示駁回的標的，故依據《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 b)項的規定，初端駁回上訴請求，對此，被上訴實體認同法官的見解。

2. 根據第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》第 1 條第 1 款(九)項規定，澳門特別行政區永久性居民包括“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居

住連續七年以上，並以澳門為永久居住地的其他人”。(底線為本文加上)

3. 第 23/2002 號行政法規《澳門特別行政區居民身份證規章》規定：

“第三條

非永久性居民的居留證明

一、為取得居民身份證，非永久性居民的居留證明以下列任一方式為之：

(一);

(二);

(三) 如為其他人士，以居留許可文件證明。

二、上款所指居留證明書及居留許可文件由治安警察局發出。

三、.....。

第四條

居民身份證的無故及遺失

一、.....。

二、如居民身份證持有人在澳門特別行政區的居留許可被取消，則該居民身份證即時失效。在此情況下，治安警察局應通知身份證明局及採取扣押該居民身份證的措施。”

三、.....。

四、.....。

第二十三條

居民身份證的更換

一、在下列情況下，強制更換居民身份證；

(一);

(二);

(三) 非永久性居民與永久性居民身份的轉變；

(四)

.....

第二十四條

更換居民身份證須提交的文件

更換居民身份證須提交下列文件：

(一);

(二) 有效居留許可文件，如適用；

(三);

4. 另，按第 3/2005 號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》有關規定而獲批准在澳臨時居留的人士，澳門貿易投資促進局按該行政法規第 16 條第 1 款規定“如申請獲批准，則澳門貿易投資促進局要求治安警察局出入境事務廳發出居留許可憑單，並向該廳送交就此目的而言屬重要的文件，以及指出適用的有效期。”要求治安警察局向獲批者發出居留許可憑單。

5. 從上述規定可見，上訴人持有有效臨時居留許可是維持澳門非永久性居民資格的要件。

6. 對於非永久性居民轉變為澳門永久性居民的申請，被上訴實體必須先確認臨時居留許可的效力及有效期間，方能證明申請人在澳門屬合法居住的期間，從而確認申請人是否符合在澳門通常居住連續七年的要件。

7. 針對臨時居留許可的效力及有效期間，廉政公署與澳門貿易投資促進局及被上訴實體協調，於 2013 年 9 月設立了臨時居留許可的確認機制。按照有關機制，當投資居留個案申請人因臨時居留許可獲批滿七年而向被上訴實體申辦澳門永久性居民身份證前，須先向澳門貿易投資促進局申請並由該局發出一份名為“確認聲明”的文件，以證明申請人在其獲批臨時居留許可至申辦澳門永久性居民身份證前的七年期間內，一直維持臨時居留許可獲批的條件。

8. 當被上訴實體收到該“確認聲明”文件後才會受理澳門永久性居民身份證的申請。

9. 在本個案中，上訴人 A、B、C(未成年人，由其父母代表)及 D(未成年人，由其父母代表)，認為澳門貿易投資促進局發出的確認聲明已證明其持有效的臨時居留許可可在澳門合法居住滿七年，具有澳門永久性居民資格。

10. 根據第 3/2005 號行政法規第 18 條(狀況的變更)的規定：

“一、利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

二、如上款所指法律狀況消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消，但利害關係人

在澳門貿易投資促進局指定的期限內設立可獲考慮的新法律狀況，又或法律狀況的變更獲具權限的機關接受者，不在此限。

三、為適用上款的規定，利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知。

四、不依時履行上款規定的通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消。”
(底線為本文加上)

11. 按上述規定，在臨時居留期間若出現上述法律狀況變更，將有可能導致臨時居留許可最終被宣告無效或失效，對此，亦會直接影響上訴人在澳門合法居住的期間，從而影響澳門永久性居民資格的確認，甚至有可能喪失澳門非永久性居民資格。

12. 可見，代表律師指即使出現任何狀況變更，只對將來產生效力及不影響確認居澳七年的期間之見解不成立。

13. 事實上，澳門貿易投資促進局發出確認聲明的作用及目的，正是確保持居留許可人士在辦理澳門永久性居民身份證時，一直保持居留許可獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

14. 雖然澳門貿易投資促進局向上訴人發出確認聲明，但確認聲明的備註欄已清楚指出“申請人自 2018 年 3 月 1 日起出現狀況變更，而有關狀況仍在審批中”，即澳門貿易投資促進局仍未能確認上訴人仍維持其臨時居留許可申請獲批時被考慮的具重要性的法律狀況，亦即是說，當事人的臨時居留許可效力及有效期間仍未確定。

15. 就上訴人的情況，被上訴實體已再次向澳門貿易投資促進局了解，相關個案仍處於待決階段。

16. 現時上訴人的臨時居留許可仍處於未確定的狀況，而確定臨時居留許可效力非屬被上訴實體的權限，在澳門貿易投資促進局作出最終決定前，被上訴實體根本不具條件處理上訴人的申請，更不可能按現有文件確認上訴人是否具有澳門永久性居民資格。

17. 由於存在審理申請的先決問題，故被上訴實體必須依據《行政程序法典》第 33 條第 1 款規定，宣告中止上訴人申請成為永久性居民的行政程序。

18. 對此，被上訴實體已向上訴人作出通知及說明理由。

19. 被上訴實體認同法官在批示中指出，若程序中止後，行政當局並不負有作出決

定的義務，或應理解為對相關請求作出明確的中止程序通知，已是形式上履行了該等義務，故未對上訴人的申請作最終決定，不能與默示駁回相提並論。

20. 須指出的是，現階段被上訴實體不具條件確認上訴人在澳門通常居住連續七年而具有澳門永久性居民資格，被上訴實體因暫時無法對申請作出決定，故宣告中止上訴人申請的行政程序，而並非已確認上訴人不具澳門永久性居民資格從而駁回其申請。

21. 此外，正如前文所述，有關中止申請程序的決定及原因，被上訴實體已明確通知上訴人，故被上訴實體沒有違反作出決定的義務。

22. 對於代表律師指因法律並未為中止程序訂定期限，故為保障上訴人向法院提起訴訟的權利，其認為行政程序中止期間不妨礙《行政程序法典》第 102 條有關默示駁回制度的適用。

23. 被上訴實體對此不予認同。

24. 宣告行政程序中止，即中止計算《行政程序法典》第 61 條作出決定的期間，亦即《行政程序法典》第 102 條所規定的期間亦中止計算，可見，代表律師的見解不成立。

25. 須重申，上訴人提起申請的行政程序已被被上訴實體宣告中止，顯然相關程序尚未結束，即被上訴實體仍未作出最終決定，故不存在《行政程序法典》第 102 條有關默示駁回的情況。

26. 基於此，代表律師針對被上訴實體提起的司法上訴欠缺可被定義為默示駁回的標的。

27. 根據《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 b)項的規定“司法上訴並無標的”尤屬明顯妨礙司法上訴繼續進行的情況，須初端駁回司法上訴。

28. 因此，被上訴實體認同法官的初端駁回批示，並認為法官的見解不存在代表律師所指的違法瑕疵。

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer constante de fls. 162 e 163 dos autos, pugnando pelo improvimento do presente recurso jurisdiccional.

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpra analisar e decidir.

* * *

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 excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

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

- Em 23/07/2020 os Recorrentes apresentaram aos SIM o pedido de reconhecimento de estatuto de residente permanente da RAEM nos termos constantes do documento nº 1 (fls. 21 a 65), cujo teor se dá por reproduzido aqui para todos os efeitos legais;

- Em 4/09/2020 os SIM responderam aos Requerentes nos termos constantes do ofício de fls. 66 e 67, cujo teor se dá por reproduzido aqui para todos os efeitos legais;

- 21/09/2020 os Recorrentes apresentaram aos SIM uma nova carta com o teor de fls. 69 a 70, cujo teor se dá por reproduzido aqui para todos os efeitos legais.

* * *

IV - FUNDAMENTOS

É o seguinte despacho que constitui o objecto deste recurso, proferido pelo Tribunal de primeira instância:

Os ora Recorrentes vêm interpor o recurso contencioso do “indeferimento tácito” proveniente da **Directora dos Serviços de Identificação**, alegando, em síntese, o seguinte:

- Os Recorrentes formularam à DSI o pedido de reconhecimento do seu estatuto de residentes permanentes da RAEM, em 23/7/2020.

- Em 4/9/2020, a DSI veio a informar, pelo ofício n.º 519/DSI-DAG/OFI/2020, que determinou suspender o respectivo procedimento administrativo, com base na verificação da questão prejudicial – a decisão final depende da pronúncia do IPIM quanto à confirmação da eficácia da autorização provisória da residência, que não cabe na competência da DSI.

- Em 21/9/2020, os Recorrentes insistiram junto da DSI que *“toda a documentação legalmente exigida tinha sido submetida e que não havia qualquer razão para a suspensão dos pedidos e que deveria ser feita uma decisão final positiva ou então a negar os pedidos por forma a poderem exercer os seus direitos consagrados na lei básica de acesso aos tribunais”*.

- Até 22/2/2021, já decorreram o prazo de mais *“90 dias contados do término do prazo de 3 meses referido no artigo 102.º n.º 3, alínea b) do CPA”*.

- Pelo que está juridicamente formado um acto tácito de indeferimento, objecto do presente recurso contencioso.

Salvo o melhor entendimento, cremos que inexistiu qualquer indeferimento tácito proveniente da Administração e formado sobre o requerimento que lhe fora submetido em 23/7/2020, uma vez que aqui não há o incumprimento do dever de decidir da sua parte.

Vejamos.

Como é consabido, os chamados actos tácitos (de deferimento ou de indeferimento), tal como regulados no disposto dos artigos 101.º a 102.º do CPA, são formados a partir da falta de decisão ou do silêncio da Administração durante determinado prazo e ao qual a lei liga a produção de um determinado efeito jurídico.

E o acto tácito existe apenas quando estiverem preenchidos todos os pressupostos procedimentais, ou seja, “*para além da pretensão (inteligível), da competência e da inexistência de decisão expressa, também – a legitimidade do requerente, a tempestividade do pedido, a actualidade (não caducidade) do direito e a existência de um dever legal de decidir*”¹ (sublinhado nosso). Ou seja, a formação do acto de indeferimento tácito depende, antes de mais, da existência do dever legal de decidir.

Em regra, o requerimento de um particular dirigido à Administração constitui-a no dever legal de decidir ou pronunciar segundo o princípio vertido no artigo 11.º, n.º 1 do CPA – “*sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares*”.

No caso dos autos, relativamente ao requerimento dos oras Recorrentes, a Entidade recorrida determinou suspender o respectivo procedimento administrativo, por entender ocorrer uma questão prejudicial – a decisão final sobre o requerimento depende da pronúncia do IPIM quanto à confirmação da eficácia da autorização provisória da residência, para a qual a Recorrida não é órgão

¹ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo, comentado*, 2.ª edição, p. 484 a 485.

competente - invocando para o efeito a norma do artigo 33.º, n.º 1 do CPA.

É legítimo concluir, a partir daí, pelo seu incumprimento do dever de decidir sobre o assunto que lhe foi submetido pelos particulares?

A propósito desta matéria, recorda-se que o Professor Sérvulo Correia fala entre os vários graus do dever de decidir, o dever de decidir sobre a pretensão², distinto dos dever de decidir sobre o objecto da pretensão e dever de decidir de acordo com a pretensão, neste caso:

- quando houver uma questão impeditiva da tomada de uma decisão sobre o fundo, como é o caso previsto no artigo 82.º do CPA, ou a discricionariedade for exercida no sentido da inoportunidade de agir desde já conformativamente, o dever de decidir satisfaz-se com um acto de conclusão do procedimento através de mera regulação procedimental, sem exame do mérito da pretensão substantiva (por exemplo, com a emissão de uma pronúncia sobre a impossibilidade ou sobre a inoportunidade de desenvolver o procedimento).

A situação vertente não é essencialmente a mesma, porque pela própria natureza das coisas, se o procedimento ficar suspenso, não há ainda qualquer acto de conclusão de procedimento. Mas o caso assimila-se àquela descrita acima na medida em que se verifica, igualmente, uma impossibilidade de decidir sobre o objecto da pretensão, que no entanto, possa ser superada com a intervenção dos outros órgãos ou o tribunal competente. Por isso, o dever de decidir que se exige aqui é apenas o tal de decidir sobre a pretensão.

Por outro lado, sendo a impossibilidade meramente provisória, o órgão administrativo fica

² Tal dever de decidir sobre a pretensão distingue-se do dever de decidir sobre o objecto da pretensão em caso de discricionariedade de efeitos de direito, ou do dever de decidir de acordo com a pretensão quando o deferimento corresponder ao sentido vinculado da regulação ou quando a ponderação discricionária dos elementos relevantes para a decisão conduzir a Administração à conclusão de que a pretensão do particular merece ser satisfeita (veja-se, O incumprimento do dever de decidir, *Justiça Administrativa* n.º 54, Novembro/Dezembro 2005, pp. 8 a10).

constituído no dever jurídico de suspender o procedimento até que ela seja decidida na instância ou procedimentos próprios, ao contrário dos juízes num processo judicial. Daí que a norma do artigo 33.º, n.º 1 do CPA diz “*Se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, deve o órgão competente para a decisão final suspender o procedimento administrativo até que o órgão ou o tribunal competente se pronunciem, salvo se da não resolução imediata do assunto resultarem graves prejuízos.*” (sublinhado nosso).

Nesta linha, se se entender que, em caso da verificação de uma questão prejudicial, impende sobre a Administração o dever de suspender o procedimento, já se encontra afastado, naturalmente, o dever de decidir nos graus mais aprofundado, como o de decidir sobre o objecto da pretensão, ou de acordo com a pretensão, nas palavras do Professor Sérvulo Correia, por ser incompatível com o dever que lhe é imposto nos termos do artigo 33.º, n.º 1 do CPA.

Porém, para o efeito, é imprescindível que o órgão administrativo que se tenha deparado com qualquer questão prejudicial, manifesta inequivocamente ao interessado a vontade de suspender o procedimento pela necessidade de solução da questão prejudicial em sede própria, como já sucedeu no caso concreto.

Assim, como não há violação do dever legal de decidir em sentido técnico por ser afastado ou tal dever considera-se cumprido na modalidade do dever sobre a pretensão com a pronúncia expressa da suspensão do procedimento administrativo ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1 do CPA, a falta de uma decisão final relativa à pretensão dos Recorrentes não é qualificável como acto silente ou tácito, não assumindo por isso qualquer relevo jurídico.

Assim sendo, deve-se concluir que o recurso contencioso ora interposto carece de objecto juridicamente configurável como indeferimento tácito.

Sempre se dirá que, na situação concreta, para alcançar o seu objectivo pretendido, deveriam os Recorrentes ter antes impugnado contenciosamente a suspensão do procedimento administrativo mediante a interposição do recurso contencioso, necessária à remoção dos efeitos paralisadores daí emergentes, uma vez que se tem entendido que tal suspensão pode lesar o interesse no procedimento administrativo que foi objecto de tutela jurídica na parte final do n.º 1 do artigo 33.º do CPA, sendo por isso contenciosamente impugnável.³

Nunca tendo a suspensão de procedimento sido impugnada, parece-nos que não é possível obter a satisfação da sua pretensão por via indirecta da ficção do indeferimento tácito, não obstante a permanência de tal suspensão válida e eficaz no ordenamento jurídico.

*

Nestes termos, decide-se:

Rejeitar liminarmente o pedido dos Recorrentes, ao abrigo do disposto no artigo 46.º, n.º 2, alínea b) do CPAC.

*

Custas pelos Recorrentes, com taxa de justiça em 3UC.

*

Registe e notifique.

*

Quid Juris?

Relativamente às questões suscitadas neste recurso, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughtas considerações:

“Nos termos previstos no artigo 157.º do Código de Processo Administrativo

³ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo, comentado*, 2.ª edição, p. 202. No mesmo sentido, Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado*, pp. 260 a 261.

Contencioso (CPAC), vem o Ministério Público pronunciar-se como segue:

1.

A, B, C e D, todos melhor identificados nos autos, interpuseram recurso contencioso do que consideram ser o acto de indeferimento tácito dos pedidos que formularam à Direcção dos Serviços de Identificação (DSI) de reconhecimento do respectivo estatuto de residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

O Tribunal Administrativo, por duto despacho liminar que se encontra a fls. 90 a 92, rejeitou o recurso contencioso com fundamento na alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC.

Inconformados com o dito despacho vieram os Recorrentes contenciosos interpor o presente recurso jurisdicional pugnando pela respectiva revogação e pela sua substituição por outro que, admitindo a petição inicial do recurso contencioso determine o ulterior prosseguimento dos autos.

2.

É para nós patente a falta de fundamento do presente recurso.

Na verdade, a duta decisão recorrida procedeu a uma inatacável interpretação e aplicação da lei à situação, fundamentando de modo exaustivo a rejeição liminar da petição de recurso. Por isso, temos por ocioso buscar um acréscimo de justificação para o que, de modo tão pertinente, justificado está.

Na verdade, o recurso contencioso não tem objecto.

Alegam os Recorrentes que estão a impugnar o indeferimento tácito dos requerimentos de reconhecimento do respectivo estatuto de residente permanente que formularam perante a DSI. No entanto, tal indeferimento inexistente.

A figura do indeferimento tácito, cuja natureza jurídica é controvertida (para alguns autores trata-se de um mero facto jurídico, para outros autores trata-se de um verdadeiro acto administrativo e para outros o acto tácito é uma ficção de acto administrativo) pressupõe, em todo

o caso, um incumprimento do dever de decisão que, em termos gerais, decorre da norma do artigo 11.º do Código do Procedimento Administrativo. É isto o que, a nosso ver, resulta do disposto no n.º 1 do artigo 102.º deste diploma legal, nos termos do qual «a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente, confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação».

No caso em apreço, é certo que a DSI, no prazo legal, não decidiu expressamente sobre o mérito das pretensões que lhe foram dirigidas pelos Recorrentes. Todavia, tal sucedeu porque aquela direcção de serviços emitiu uma decisão procedimental interlocutória no sentido da existência de uma questão prejudicial da competência de outra entidade administrativa (no caso o **Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau**) e, por via disso, nos termos previstos no artigo 33.º, n.º 1 do CPA, suspendeu o procedimento até à pronúncia sobre a dita questão prejudicial.

Neste contexto e como de forma proficiente ficou demonstrado na douta decisão recorrida não têm os Recorrentes a faculdade de presumir indeferidas as pretensões que deduziram perante a Administração para, desse modo, avançarem, como o fizeram, com a interposição de um recurso contencioso, porquanto não existiu qualquer incumprimento do dever de decidir por parte do Recorrido.

Tanto assim que a decisão que determinou a suspensão do procedimento constitui, ela própria, um acto administrativo recorrível que, por isso, os Recorrentes, embora não o tenham feito, desse modo permitindo que relativamente a essa questão se formasse caso decidido, podiam ter atacado contenciosamente.

Aliás, como bem se compreende, com a decretada suspensão do procedimento deixou de correr o prazo procedimental a que se refere o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 102.º do CPA pelo que, também por essa razão, não se pode falar de indeferimento tácito (embora neste Código não exista norma semelhante à do n.º 2 do artigo 225.º do Código de Processo Civil, a verdade é que a continuação do decurso de prazos é intrinsecamente incompatível com a ideia de

suspensão do procedimento).

Uma última nota para salientar que das alíneas a) a c) n.º 2 do artigo 33.º do CPA resulta, a nosso ver, a possibilidade de reacção procedimental, num primeiro momento, e, eventualmente, contenciosa, depois, contra paragens injustificadamente excessivas do procedimento que tem por objecto a questão prejudicial que tenha determinado a suspensão ao abrigo do n.º 1 do referido artigo 33.º do CPA. Tal possibilidade, se bem vemos, tem um alcance principiológico que permite alargar o seu escopo normativo a situações outras que não apenas as concretamente previstas pela letra das referidas alíneas e daí que se nos afigure improcedente o argumento dos Recorrentes constante do ponto 29 das respectivas alegações de recurso no sentido de que, com a suspensão, «o procedimento entraria num limbo temporal insindicável e estaria negado *in totum* a garantia de acesso à tutela judicial efectiva a que alude o artigo 36.º da Lei Básica e o artigo 2.º do CPAC».

Estamos, pois, modestamente em crer que ao rejeitar por falta de objecto o recurso contencioso a douda decisão recorrida não é merecedora de censura.

3.

Deve ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional, mantendo-se, em consequência, a decisão recorrida.

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público."

*

Concordando integralmente com a fundamentação constante do doudo parecer supra reproduzido à qual integralmente aderimos sem reservas, sufragando a solução nele proposta, efectivamente não se está muito bem definido o objecto que os Recorrentes pretendem atacar, já que o ofício mandado pelos SIM aos Recorrentes explicou claramente por que razão é que a situação deles está pendente, ou seja, dependente da conclusão a produzir pelo IPIM, sem a qual os SIM não pode avançar com a decisão final nesta matéria.

Merece destacar a resposta do SIM:

“(…)

就 台端於函中指, 澳門貿易投資促進局發出的確認聲明已證明當事人已在澳合法居住滿七年, 事實上, 上述確認聲明的作用及目的是確保當事人在辦理身份證時, 一直保持居留許可獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況, 而非證明當事人已在澳合法居住滿七年, 再者, 現確認聲明內載的備註更指當事人的狀況仍處審批中, 可見, 相關確認聲明並未能反映當事人仍符合發出臨時居留許可的法律狀況。

倘當事人的臨時居留許可最終被宣告無效或失效, 將影響其在澳合法居住的期間, 從而影響其獲得澳門永久性居民的資格, 甚至有可能喪失其澳門非永久性居民資格。

另, 對於 台端向本局提交的文件, 本局已開展程序並作跟進, 而就 台端認為當事人已提交所需的一切文件, 毋須再為此提供補充文件, 須強調的是, 根據第 23/2002 號行政法規《澳門特別行政區居民身份規章》第 23 條第 1 款(三)項規定, 強制更換居民身份證的情況包括“非永久性居民與永久性居民身份的轉變”, 及第 24 條(二)項規定, 更換居民身份證須提交“有效居留許可文件, 如適用”, 當事人須持有最終有效的居留許可, 本局方具條件處理其申請。

然而, 現當事人的臨時居留許可效力仍處未確定狀況, 本局已致函澳門貿易投資促進局了解情況, 現尚待該局回覆, 待該局對上述事宜有最終結果, 本局方可審批當事人的澳門永久性居民資格。

基於此, 由於確認臨時居留許可效力非屬本局權限, 故本局現根據《行政程序法典》第 33 條第 1 款“如最終決定之作出取決於對某一問題之決定, 而作出此決定之權限屬另一行政機關或屬法院, 則有權限作出該最終決定之機關, 應在該有權限之行政機關或法院作出決定前, 中止行政程序; 但不立即解決該事項將導致嚴重損失者除外。”的規定, 中止當事人申請成為澳門永久性居民的行政程序。

專此。順祝

台安!”

Pelo que, improcedendo os argumentos invocados pelos Recorrentes, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

*

Síntese conclusiva:

I – Quando um órgão administrativo competente (no caso dos autos que é a DSI), no prazo legal, não decidiu expressamente sobre o mérito das pretensões que lhe foram dirigidas pelos Recorrentes, com a justificação da existência de uma *questão prejudicial* da competência de outra entidade administrativa (no caso que é o *Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau*) e, por via disso, nos termos previstos no artigo 33.º, n.º 1 do CPA, suspendeu o procedimento até à pronúncia sobre a dita questão prejudicial, os Recorrentes não têm a faculdade de presumir indeferidas as pretensões que deduziram perante aquele órgão competente (SIM) para, desse modo, avançarem com a interposição de um recurso contencioso, porquanto não existiu qualquer incumprimento do dever de decidir por parte daquele órgão administrativo competente.

II – A decisão que determinou a suspensão do procedimento constitui, ela própria, um acto administrativo recorrível que, por isso, os Recorrentes, embora não o tenham feito, desse modo permitindo que relativamente a essa questão se formasse caso decidido, podiam ter atacado contenciosamente (não com os argumentos de deferimento do mérito da pretensão, mas sim os argumentos contra os motivos que o órgão administrativo competente invocou para decretar a suspensão do procedimento).

III - Com a decretada suspensão do procedimento deixou de correr o prazo procedimental a que se refere o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 102.º do CPA pelo que, também por essa razão, não se pode falar de indeferimento tácito.

IV – Reagindo contra a posição (suspensão do procedimento) da DSI, os Requerentes interpuseram recurso contencioso no TA com os fundamentos

de que as suas pretensões devam ser deferidas, o que configura a hipótese prevista no artigo 46º/2-b) do CPAC, falta de objecto, e como tal é de indeferir liminarmente o pedido.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do Tribunal de 2ª Instância acordam em **negar provimento ao recurso**, mantendo-se a sentença recorrida do TA.

*

Custas pelos Recorrentes que se fixam em 5 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 04 de Novembro de 2021.

Fong Man Chong

Mai Man Ieng

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong