

Processo n.º 638/2006/A

Data do acórdão: 2007-03-22

Assuntos:

- suspensão de eficácia de acto administrativo
- art.º 120.º do Código de Processo Administrativo Contencioso
- acto meramente negativo
- renovação de residência temporária em Macau
- acto discricionário
- art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003
- art.º 22.º, n.º 2, do Regulamento Administrativo n.º 5/2003

S U M Á R I O

1. Por força do disposto no art.º 120.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

2. Não é possível suspender a eficácia do acto administrativo discricionário que indeferiu a renovação de residência temporária em

Macau de um cidadão de país estrangeiro, por essa decisão administrativa ser um acto meramente negativo.

3. De facto, como o interessado requerente, atento o seu próprio estatuto de cidadão de país estrangeiro, não tinha nem tem direito à renovação ao certo da sua residência temporária em Macau ante as disposições conjugadas do art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003, de 17 de Março, e do art.º 22.º, n.º 2, do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, de 14 de Abril, motivo este que, aliás, levou ele a pedir a renovação em causa ao Governo da RAEM, o indeferimento da pretendida renovação da sua residência temporária não implica nenhuma alteração negativa à sua esfera jurídica inicial, já que ele não devia nem deve ignorar que a sua residência em Macau, outrora autorizada, é necessariamente temporária à luz da regra expressa do art.º 22.º, n.º 1, do mesmo Regulamento Administrativo, e como tal, susceptível de caducidade com o decurso completo do prazo da sua validade, no caso de não renovação.

O relator por vencimento,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 638/2006/A

(Da suspensão de eficácia de acto administrativo)

Requerente: A

Órgão Administrativo requerido: Secretário para a Segurança

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

I – RELATÓRIO

A, com os sinais dos autos, veio pedir a suspensão da eficácia da decisão do Senhor Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), por força da qual lhe foi indeferido o pedido de renovação da residência temporária em Macau.

Para o efeito, alegou no seu requerimento que estavam preenchidos todos os requisitos legais para suspensão da eficácia desse acto administrativo.

A essa pretensão de suspensão de eficácia, respondeu o Senhor Secretário para a Segurança como órgão administrativo ora requerido, no sentido de indeferimento, por entender não estar verificado o requisito da alínea a) do n.º 1 do art.º 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), apesar de considerar o seu próprio acto como sendo um acto negativo com vertente positiva.

Em sede de vista, o Digno Representante do Ministério Público junto desta Instância emitiu duto parecer no sentido de improvimento do pedido, por opinar, tal como já entendia aquele órgão administrativo, que embora estivesse em causa um acto negativo com vertente positiva, não se encontrava *in casu* preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do mesmo preceito.

Cumpre, pois, conhecer do pedido vertente, nos termos constantes deste acórdão definitivo, lavrado pelo primeiro dos Juízes-Adjuntos, em sintonia com a posição maioritária saída da deliberação do presente Tribunal Colectivo sobre o duto Projecto de Acórdão então apresentado pelo Mm.º Juiz Relator a quem o processo se encontrou distribuído.

II – DOS FACTOS

De antemão, há que considerar os seguintes factos pertinentes à solução, após examinados crítica e globalmente todos os elementos constantes dos autos:

- A (ora requerente), maior, de nacionalidade filipina, pediu, em 23 de Abril de 2003, a renovação da sua residência temporária em Macau, autorizada pela primeira vez no ano anterior nos termos do art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003, de 17 de Março;
- pedido de renovação este que depois de terminada a suspensão do respectivo procedimento decisório, entretantes ocorrida por razões atinentes a realização de diligências probatórias, veio a ser indeferido por decisão de 4 de Outubro de 2006 do Senhor Secretário para a Segurança da RAEM, ulteriormente reformada na sua fundamentação pela mesma entidade administrativa (ora requerida), em 24 de Janeiro de 2007.

III – DO DIREITO

De antemão, e com pertinência, há que reafirmar aqui o seguinte entendimento já emitido inclusivamente no aresto de 3 de Outubro de 2002, proferido neste Tribunal de Segunda Instância, no Processo n.º 186/2002/A:

– Por força do disposto no art.º 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que, porém, apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita. E doutrinalmente falando, um acto positivo é aquele que, *grosso modo*, impõe um encargo ou um ónus a um interessado, enquanto o

acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado (e para uma distinção entre “acto positivo” e “acto negativo”, vide o aresto deste Tribunal de Segunda Instância, de 1 de Fevereiro de 2001, no Processo Executivo n.º 1153/A).

In casu, verifica-se que a decisão do órgão ora requerido, como tem por objecto negar materialmente a pretensão do ora requerente de renovação da sua residência temporária em Macau, é indubitavelmente um acto com conteúdo negativo.

Assim sendo, importa ver se esse acto tem conteúdo *meramente* negativo, ou, antes, também uma vertente positiva.

Sobre isto, mostra-se evidente, e sem embargo do devido respeito por toda a opinião divergente, que se trata de um acto *puramente* negativo, sem nenhuma vertente positiva, porquanto ele só consubstanciou o indeferimento, decidido pela entidade ora requerida nos invocados termos conjugados do art.º 9.º, n.º 2, alínea 1), da Lei n.º 4/2003, de 17 de Março, e do art.º 22.º, n.º 2, do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, de 14 de Abril, do pedido do ora requerente de renovação da sua residência temporária em Macau, então obtida na qualidade de cidadão de um país estrangeiro inicialmente sem direito de residir na RAEM.

De facto, não sendo o deferimento da renovação da residência temporária do ora requerente um acto legalmente vinculado sob a égide do correspondente regime versado nessa Lei, mas sim necessariamente discricionário (para constatar isto, basta atender à expressão “pode”

empregue pelo legislador na redacção do n.º 1 do art.º 9.º da referida Lei n.º 4/2003, estabelecadora dos princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência, segundo o qual “O Chefe do Executivo pode conceder autorização de residência na RAEM”, por um lado, e, por outro, ao comando do n.º 2 do art.º 22.º do acima mencionado Regulamento Administrativo n.º 5/2003, que reza que “A renovação da autorização depende da verificação dos pressupostos e requisitos previstos na lei de princípios...”), não se pode sustentar que a decisão administrativa ora em questão de indeferimento está a impor um encargo jurídico ao mesmo interessado.

Efectivamente, como o ora requerente, atento o seu próprio estatuto de cidadão de país estrangeiro, não tinha nem tem direito à renovação *ao certo* da sua residência temporária em Macau nos termos já acima explicados (motivo este que, aliás, levou ele a pedir a renovação ora em causa ao Governo da RAEM – cfr. a citada norma do n.º 2 do art.º 22.º do dito Regulamento Administrativo), o indeferimento da pretendida renovação da sua residência temporária não implica nenhuma alteração negativa – a título de imposição de encargo ou de ónus – à sua esfera jurídica inicial, já que ele não devia nem deve ignorar que a sua residência em Macau, outrora autorizada, é necessariamente temporária à luz da regra expressa do art.º 22.º, n.º 1, do mesmo Regulamento Administrativo, e como tal, susceptível de caducidade com o decurso completo do prazo da sua validade, no caso de não renovação.

E por conseguinte, é bom de ver que todos os prejuízos ora alegados na petição de suspensão de eficácia *sub judice*, mesmo que existissem na realidade, não resultariam do acto de indeferimento de renovação da sua residência temporária em Macau, mas sim, lógica e propriamente, da caducidade da mesma residência temporária, por ser exactamente temporária ou limitada no tempo.

Dest'arte, e estando em causa um acto administrativo meramente negativo, há que naufragar o pedido do requerente, não se tornando, pois, mister conhecer da verificação ou não, no caso, dos três requisitos exigidos pelas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC para efeitos de suspensão de eficácia.

IV – DECISÃO

Em sintonia com o exposto, **acorda-se em indeferir o pedido de suspensão de eficácia, com custas pelo requerente, com quatro UC de taxa de justiça.**

Macau, 22 de Março de 2007.

Chan Kuong Seng
(Primeiro Juiz-Adjunto vencedor)

Vítor Manuel Carvalho Coelho
(Magistrado do Ministério Público
presente na conferência)

Lai Kin Hong
(Segundo Juiz-Adjunto)

José Maria Dias Azedo
(Relator do processo)

(nos termos da declaração que segue)

Processo n.º 638/2006/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Declaração de voto

Com o douto aresto que antecede, entendeu-se que o acto administrativo objecto do pedido de suspensão de eficácia apresentado era um “acto de conteúdo negativo (propriamente dito)”, indeferindo-se assim a pretensão deduzida.

Vencido que fiquei por me parecer que o acto em causa é um acto de conteúdo tão só aparentemente negativo, ou melhor, um “acto negativo com efeitos positivos”, passo a expor os motivos deste meu entendimento.

Como fiz constar no meu projecto de acórdão, “acto negativo propriamente dito” é aquele que deixa intocada a esfera jurídica do interessado, a ponto de, por ele, nada ter sido criado, modificado, retirado ou extinto relativamente a um status anterior; (neste sentido, cfr., v.g., o Ac. deste T.S.I. de 13.10.2005, Proc. nº 238/2005-A, do mesmo relator).

Como exemplo, pode-se aqui citar o indeferimento de uma pretensão constitutiva, como sucede (v.g.) com a “não autorização de um pedido de exploração de um restaurante”, pois que o dito indeferimento deixa o requerente tal como se encontrava antes, nada adquirindo e nada perdendo.

Trata-se assim de um acto administrativo que para o interessado é “neutro” do ponto de vista dos seus efeitos, uma vez que tudo permanece como dantes.

Porém, se certo é que não se pode suspender a eficácia de um “acto administrativo de conteúdo negativo”, não deixa também de ser verdade que em tal matéria se deve proceder a uma cuidada análise a fim de se determinar se em causa está um “acto negativo puro” ou, como se prevê na alínea b) do artº 120º do C.P.A.C., um “acto que tendo conteúdo negativo, apresenta uma vertente positiva”.

De facto, em determinadas situações, o acto administrativo, ainda que de conteúdo negativo, acaba por modificar a situação jurídico – administrativa anteriormente existente, como sucede, em nossa opinião, nas recusas de prorrogação ou manutenção de situações jurídicas, sempre que a lei admita tal prorrogação ou manutenção, (pois que, aqui, o acto denegatório ao obviar a manutenção do “status quo ante”, acaba por modificar a relação jurídico administrativa existente); (neste sentido, vd. “Cláudio Monteiro in, “Suspensão de Eficácia dos Actos Administrativos de Conteúdo Negativo”, ed. AAFDL; Pedro Machete in, “Suspensão Jurisdicional de Eficácia dos Actos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Efectiva”; Mª Fernanda Maças in, “Cadernos de Justiça

Administrativa”, nº 2, 13 e 16; Vieira de Andrade in, “A Justiça Administrativa” pág. 143; e, F. do Amaral in, “Lições ...”, Vol. IV, pág. 318).

No mesmo sentido decidiu também o Vdº T.U.I. no seu douto Acórdão de 07.12.2005, Proc. nº 29/2005, pois que aí se consignou que “acto negativo propriamente dito é aquele que deixa a esfera jurídica do interessado inalterada, sem qualquer efeito positivo de natureza secundária ou acessória”, citando, seguidamente, como exemplos destes últimos casos, “os pedidos de prorrogação ou manutenção de situações jurídicas quando legalmente permitidas”.

Nesta conformidade, confrontando-nos com uma “decisão que indefere um pedido de renovação de autorização de residência”, cremos pois que se está perante um “acto de conteúdo negativo com vertente positiva”, e não, como se entendeu, de um puro “acto de conteúdo negativo” insusceptível de ver suspensa a sua eficácia.

Macau, aos 22 de Março de 2007

José M. Dias Azedo