

**Processo n° 476/2014/A**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 31/Julho/2014

Assuntos: **Suspensão de eficácia de acto administrativo**  
**Acto de conteúdo positivo**  
**Artigo 121°, n° 1 do Código de Processo**  
**Administrativo Contencioso**  
**Caducidade de autorização de residência**  
**temporária**

**SUMÁRIO**

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

- São 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.

- O requisito sobre o prejuízo de difícil reparação previsto na alínea a) do n° 1 do artigo 121° do CPAC terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

- Trata-se de prejuízo de difícil reparação o consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

- Não logrando a prova que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para os requerentes ou para os interesses que estes defendam ou venham a defender no recurso, o pedido de suspensão é para ser indeferido.

O Relator,

---

Tong Hio Fong

**Processo nº 476/2014/A**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 31/Julho/2014

Requerente:

- A e B

Requerida:

- Secretário para a Economia e Finanças

**Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:**

**I) RELATÓRIO**

**A** e **B**, portadores de Bilhetes de Identidade de Residente Não Permanente da RAEM, melhor identificados nos autos, vêm, 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 16.5.2014, que declarou a caducidade da autorização de residência temporária previamente concedida aos requerentes.

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

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, defendeu a improcedência do pedido.

\*

O Digno Magistrado do Ministério Público opinou no

sentido de indeferimento do pedido de suspensão (cfr. fls. 171 e 172 dos autos cujo teor se dá por integralmente reproduzido).

Cumprе 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) FUNDAMENTOS DE FACTO E DE DIREITO**

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

Os requerentes requereram autorização de fixação de residência temporária na RAEM, junto do IPIM, através de aquisição de bens imóveis, cujo pedido foi concedido em 17.08.2006. (cfr. fls. 99 do p.a.)

As autorizações de fixação de residência supra referidas foram sendo sucessivamente renovadas junto do IPIM, tendo a primeira ocorrido por despacho proferido pelo Secretário para a Economia e Finanças em 01.07.2009 e a segunda por despacho de 05.12.2012, com validade até 17.08.2015. (cfr. fls. 100 e 101 do p.a.)

A concessão da autorização de fixação de residência temporária dos requerentes teve por base a aquisição de dois bens imóveis, a saber, a fracção autónoma designada por "A13", do 13º andar A, para habitação, e metade indivisa da fracção autónoma designada por "G3", do 3º andar G, para habitação. (cfr. doc. de fls. 44 a 74)

Entre 18.12.2007 e 24.06.2014, o requerente marido manteve-se empregado ao serviço da "C, S.A." (cfr. doc. de fls. 75)

A requerente mulher foi contratada pela sociedade "D Company Limited" em 19.03.2007 para exercer funções de caixa de restaurante, exercendo actualmente, e desde 19.05.2008, as mesmas funções na sociedade "E Limitada". (cfr. doc. de fls. 77 a 79 e 82)

F, filho dos requerentes, maior, foi contratado pela sociedade "G Ldt" como médico de medicina chinesa. (cfr. doc. de fls. 76)

Em 03.01.2013, os requerentes foram notificados pelos Serviços de Migração do Corpo de Polícia de Segurança Pública, que a partir de 16.08.2013, data em que completariam 7 anos de autorização de residência, deveriam dirigir-se à Direcção dos Serviços de Identificação, a fim de tratarem das formalidades relativas à emissão do seu documento de identificação. (cfr. doc. de fls. 87 e 88)

No dia 26.03.2013, foi celebrado entre H, como cedente, e os requerentes, conjuntamente com o filho de ambos, como cessionários, um contrato através do qual aquele se obrigou a transmitir a estes a sua posição contratual de promitente-comprador das fracções autónomas "H18" e "P4-122", nos contratos-promessa de compra e venda que havia celebrado com a "I, Limitada" em 22.03.2011 e 04.04.2011 (cfr. doc. de fls. 89 a 96)

Para obter financiamento, os requerentes constituíram hipoteca sobre a supra mencionada fracção autónoma "A13" a favor do Banco J S.A.

No dia 16.08.2013, os requerentes requereram à Direcção dos Serviços de Identificação a emissão dos seus Bilhetes de Identidade de Residente Permanente da RAEM. (cfr. doc. de fls. 147 e 148)

Por ofício datado de 03.09.2013, o IPIM comunicou ao requerente marido que a sua autorização de fixação de residência, bem como a da ora requerente mulher, iriam ser canceladas, com fundamento no facto de ter sido constituída uma hipoteca sobre a fracção autónoma "A13" a favor do "Banco J, S.A.", para garantia de um financiamento no montante de HKD\$2.640.000,00. (cfr. doc. de fls. 149)

No dia 24.09.2013, os requerentes procederam ao cancelamento da referida hipoteca que incidia sobre a fracção "A13". (cfr. doc. de fls. 151)

Por ofício de 11.06.2014, os requerentes foram notificados do despacho do Exm<sup>o</sup>. Secretário para a Economia e Finanças, declarando a caducidade da autorização de residência temporária dos requerentes, com efeitos a partir do dia 23.04.2013, com fundamento em que a situação de investimento que fundamentou a autorização de fixação de residência dos requerentes não se manteve. (cfr. fls. 4 a 9 do p.a.)

O filho de ambos, F, tem um filho nascido em Macau. (cfr. doc. de fls. 84)

\*

A prova dos factos resulta tanto dos documentos juntos ao presente processo como dos juntos ao processo administrativo, sobretudo despachos proferidos pelas autoridades administrativas, cópia dos ofícios, dos contratos-promessa, das escrituras públicas, dos certificados de trabalho, etc.

Salienta-se ainda que, por se tratar de um processo urgente, e ainda por cima de natureza cautelar, não é possível a produção de prova testemunhal neste tipo de processos.<sup>1</sup>

\*

### **O caso**

Os requerentes requereram junto do IPIM, e foi

---

<sup>1</sup> José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 289

concedida em 17.08.2006, autorização de fixação de residência temporária nos termos do artigo 1º, alínea 4) e do artigo 5º do Regulamento Administrativo nº 3/2005.

A concessão da autorização de fixação de residência temporária dos requerentes teve por base a aquisição de bens imóveis.

As autorizações de fixação de residência dos requerentes foram sendo sucessivamente renovadas junto do IPIM.

Contudo, por ofício de 11.06.2014, os requerentes foram notificados do despacho do Exmº. Secretário para a Economia e Finanças, declarando a caducidade da autorização de residência temporária dos requerentes, com efeitos a partir do dia 23.04.2013, com fundamento em que a situação de investimento que fundamentou a autorização de fixação de residência aos requerentes não se manteve.

Vêm pedir agora os requerentes 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 suspensão de eficácia do acto.

Nos termos do artigo 120º do Código do Processo Administrativo Contencioso, dispõe-se 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”*.<sup>2</sup>

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 na declaração de caducidade da autorização de residência temporária dos requerentes, a 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.

\*

---

<sup>2</sup> Diogo Freitas do Amaral, in *Lições de Direito Administrativo*, vol III, Lisboa, 1989, pág 155

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

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

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.

\*

Começamos 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, passamos 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.<sup>3</sup>

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, razão pela qual entendemos estar verificado este

---

<sup>3</sup> José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 299

requisito negativo.

\*

Por último, compete aos requerentes alegar e demonstrar o requisito de existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente causar aos requerentes ou para os interesses que estes defendam ou venham a defender no recurso (requisito positivo previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 121º 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”*.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Obra citada, pág 294

circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

A título exemplificativo, cita-se o Acórdão deste 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, defendem os requerentes que, uma vez declarada a caducidade das autorizações de residência temporária na RAEM anteriormente concedidas aos requerentes, irá ser cancelada a autorização de residência dos requerentes ficando estes impossibilitados de permanecer na RAEM.

Sendo assim, alegam os requerentes que, tendo fixado o seu núcleo de vida profissional, familiar e pessoal na RAEM, a execução imediata do acto colocará os requerentes em situação de desemprego, ficando a família sem qualquer meio de sustento, bem como, atenta a sua

idade, dificilmente conseguirão arranjar outro emprego fora de Macau, nomeadamente na República Popular da China.

Por outro lado, alegam ainda que a execução imediata do acto implicará necessariamente o afastamento dos requerentes do seu neto nascido na RAEM, figura basilar no sentido de união da família, que ficará irredutivelmente comprometida, pois que os laços familiares passarão a ser mais ténues e em nada contribuindo para os princípios de afecto e respeito pelos anciãos.

Referem também os requerentes que serão forçados a abandonar o seu lar, entretanto não têm outro local fora da RAEM com condições condignas para viver.

Entende o Venerando TUI, no Acórdão proferido no âmbito do Processo 6/2001 que *"se trata de prejuízo de difícil reparação o consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares"*.

Salvo o devido respeito por melhor entendimento, somos de opinião que os factos alegados pelos requerentes não são suficientes para se poder ter como verificado o requisito em questão.

Em primeiro lugar, dizem os requerentes que a execução imediata do acto os colocará em situação de

desemprego, ficando a família sem qualquer meio de sustento, sobretudo atenta a sua idade, dificilmente conseguirão os mesmos arranjar outro emprego na República Popular da China.

Mesmo que seja verdade que, com o cancelamento da autorização de residência dos requerentes, estes ficarão impossibilitados de permanecer na RAEM, e em consequência, irão perder o emprego, mas os requerentes não alegaram acerca da sua situação financeira.

De facto, não sabemos se os requerentes, para além dos rendimentos provenientes do exercício de actividades profissionais, teriam também outras fontes de rendimentos não profissionais, e se as tiver, a perda de rendimentos profissionais pode não afectar os requerentes em termos absolutos.

Alegam ainda que a execução imediata do acto implica necessariamente o afastamento dos requerentes do seu neto nascido na RAEM, tornando-se, em consequência, os laços familiares mais ténues e em nada contribuindo para os princípios de afecto e respeito pelos anciãos.

A nosso ver, nenhuma razão assiste aos requerentes.

É verdade que o cancelamento da autorização de residência temporária dos requerentes irá conduzir à separação dos requerentes do seu neto que por acaso vive na RAEM, mas os mesmos não estarão impedidos de entrar e

permanecer temporariamente na RAEM para visitar o seu neto, bem como o neto poderá ir à China para visitar os avôs ora requerentes.

Argumentam ainda os requerentes que, uma vez forçados a abandonar o seu lar na RAEM, não têm outro local fora da RAEM com condições condignas para viver.

Salvo o devido respeito, e como acima se referiu, os requerentes nada alegaram acerca da sua situação financeira, sendo assim, não sabemos se os mesmos não têm as mínimas condições para, por exemplo, arrendar uma casa em Zhuhai.

Antes pelo contrário, considerando que os requerentes possuem bens imóveis na RAEM, os quais são cada vez mais valiosos, daí que não se vislumbra razões suficientes para afirmar que não têm condições para viverem condignamente fora da RAEM.

Nesta conformidade, por não se ter logrado provar que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para os requerentes ou para os interesses que estes defendam ou venham a defender no recurso, outra solução não resta senão indeferir o pedido dos requerentes.

\*\*\*

### **III) DECISÃO**

Face ao exposto, acordam em **indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto** formulado pelos requerentes

**A** e **B**.

Custas pelos requerentes, fixando-se a taxa de justiça, para cada um deles, em 4 U.C.

Registe e notifique.

\*\*\*

Macau, 31 de Julho de 2014

---

Tong Hio Fong  
(Relator)

---

Mai Man Ieng  
(Fui presente)  
(Magistrado do M.ºP.º)

---

Lai Kin Hong  
(Primeiro Juiz-Adjunto)

---

Ho Wai Neng  
(Segundo Juiz-Adjunto)