

Processo n.º 264/2020
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 16/Abril/2020

Descritores:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Acto de conteúdo positivo**
- **Artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso**
- **Caducidade da autorização de residência**

SUMÁRIO

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

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

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

A privação de rendimentos do requerente pode traduzir-se em prejuízo de difícil reparação desde que

gere uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Não logrando demonstrar a irreparabilidade ou de difícil reparação dos prejuízos decorrentes da execução do acto, o pedido de suspensão deve ser indeferido.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo n.º 264/2020
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 16/Abril/2020

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Segurança

Acordam os Juízes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A, maior, casado, titular de passaporte Malaio, com sinais nos autos, vem, nos termos do artigo 120.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, de 18.2.2020, que declarou a caducidade da sua autorização de residência na RAEM.

O requerente invoca que o acto administrativo lhe causa prejuízo de difícil reparação, e que não há grave lesão para o interesse público caso seja decretada a suspensão, nem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, vem pugnar pelo indeferimento do pedido.

★

O Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

"Datado de 18/02/2020, o despacho suspendendo consubstancia-se em declarar a caducidade da autorização de residência temporária cuja validade terminou em 21/02/2020, com fundamento de haver separação de facto entre o Requerente e o seu cônjuge, e assim de se desaparecer o pressuposto determinante dessa autorização (vide. fls. 33 ex vi 32 dos autos).

Patente é que devido ao referido despacho, o Requerente perdeu o estatuto de residente-não-permanente da RAEM, por isso, o mesmo despacho provocou directamente a alteração do statu quo do Requerente, e nesta medida, tem conteúdo positivo, daí pode ser objecto da providência preventiva de suspensão da eficácia (art.120º, alínea a) do CPAC). O que implica que resta averiguar se in casu se preencherem cumulativamente todos os três requisitos consagrados no n.º 1 do art. 121º do CPAC.

*

No actual ordenamento jurídico de Macau, formam-se doutrina e jurisprudência pacíficas e constantes que propagam que são, em princípio geral, cumulativos os requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC, a não verificação de qualquer um deles torna desnecessária a

apreciação dos restantes por o deferimento exigir a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si. (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ 2015, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp.305 e ss.)

Bem, o requisito da a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC (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) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto tenha a natureza de sanção disciplinar. (cfr. Acórdãos no TUI nos Processos n.º 33/2009, n.º 58/2012 e n.º 108/2014)

E, em princípio, cabe ao requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do referido n.º 1, por aí não se estabelecer a presunção do prejuízo de difícil reparação. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009, Acórdãos do TSI nos Processos n.º 799/2011 e n.º 266/2012/A)

Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irredutíveis a factos a

apreciar objectivamente. Terá de tornar credível a sua posição, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 23/06/1999 no Processo n.º 1106, do TUI nos Processos n.º 33/2009 e n.º 16/2014, do TSI no Processo n.º 266/2012/A)

Bem, apenas relevam os prejuízos que resultam directa, imediata e necessariamente, segundo o princípio da causalidade adequada, do acto cuja inexecução se pretende obter, ficando afastados e excluídos os prejuízos conjecturais, eventuais e hipotéticos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 15/07/1999 no Processo n.º 1123, do TSI nos Processos n.º 17/2011/A e n.º 265/2015/A)

Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, tornam-se muito difíceis, e 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. (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 6/2001, n.º 37/2013 e n.º 117/2014)

No vertente caso, o que devemos pronunciar, em primeiro lugar, é sufragar o equilibrado juízo rezando que “聲請人正值壯年，有工作能力，包括潛在的工作能力，可以外地僱員的

身份在澳門工作，也可以回原居地或其地地方謀生，維持其本人及家庭生計。只有當其不去尋找工作缺乏工作收入的情況下，才有可能造成上所指的困厄和不能滿足起碼基本需求的狀況。” (art. 6º da contestação)

De outro lado, não há margem para dúvida de que o Requerente não alegou nem provou que a sua esposa, residente permanente da RAEM e na separação de facto dele, não tivesse rendimento nem pudesse arranjar emprego para sustentar si mesma e os dois filhos menores.

Tudo isto indicia suficientemente que a imediata execução do despacho suspendendo não causará ao Requerente o sério prejuízo de difícil reparação arrogado no requerimento. Nesta linha de perspectiva e à luz das sensatas orientações jurisprudenciais, não podemos deixar de colher que não se preenche in casu o requisito consignado na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC, daí decorre que, na nossa óptica, o presente pedido da suspensão de eficácia em apreço não merece deferimento.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo indeferimento do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”

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 pedido.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Resulta indiciariamente provada dos elementos constantes dos autos a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da providência:

O requerente é cidadão da Malásia.

O requerente celebrou em 22.2.2010 casamento civil com B, residente permanente da RAEM.

Na constância do casamento, nasceram dois filhos menores de ambos: C, nascido na Malásia em 24.3.2010 e D, nascido na Malásia em 1.1.2012.

Por despacho de 22.2.2013, ao requerente foi concedida autorização de residência na RAEM, com o objectivo de reunião familiar com a sua esposa e filhos, cujo prazo de validade terminou em 21.2.2020.

Na sequência da autorização, foi-lhe emitido o Bilhete de Identidade de Residente Não Permanente da RAEM.

O requerente e os filhos menores fixaram residência na RAEM, aqui residindo e trabalhando.

O requerente exerce funções de Director Associado do Departamento de Segurança do complexo de Casinos-

Hotelaria da concessionária de jogo E, auferindo mensalmente um salário de base de MOP\$73.544,00.

Pelo Exm.º Secretário para a Segurança foi proferido em 9.2.2020 o seguinte Despacho:

“批示

事項: 宣告居留許可失效

利害關係人: A

參件: 治安警察局居留及逗留事務廳第300015/SRDARPREN/2020P號補充報告書

經考慮上述補充報告書所載意見，以及卷宗所載第10/CIRDCE/2020P號報告，內容均予以完全轉載，利害關係人以夫妻團聚為由申請居留許可並獲得批准，但現調查發現夫婦兩人雖未離婚，但早已分居沒有維持共同生活，已不再符合申請居留許可的目的。基此，根據第5/2003號行政法規第24條1項及第4/2003號法律第9條2款3項，決定宣告A的居留許可失效。”

Em 18.2.2020, foi proferido pela mesma entidade requerida um outro Despacho com o seguinte teor:

“批示

事項: 宣告居留許可失效

利害關係人: A

參件: 治安警察局居留及逗留事務廳第300020/SRDARPREN/2020P號補充報告書

本人於2020年2月9日於治安警察局居留及逗留事務廳第300015/SRDARPREN/2020P號補充報告書內作出批示宣告利害關係人A的居

留許可失效。

然根據第300020/SRDARPREN/2020P號補充報告書及所附文件顯示，利害關係人於2020年1月24日親身接獲書面聽證通知書，並於2020年2月3日在指定期間內就聽證內容發表了意見，內容在此予以完全轉載。

根據治安警察局出入境管制廳調查及遣送處調查及遣送警司處所作調查結果顯示，利害關係人所聲報的住址只有其妻子及兩名兒子居住，沒有屬於其的衣物及生活用品，夫婦兩人早於2017年中便分開居住，但2018年申請居留許可續期時隱瞞該事實未有如實向行政當局聲明，現夫婦兩人仍未復合，並有離婚打算。

基上，考慮到利害關係人在聽證階段所表達的意見，並未能改變夫婦兩人長期分居，沒有共同生活，不再符合申請居留許可的目的的事實，因此，決定維持上指本人於2020年2月9日所作出的批示，宣告有關居留許可失效。

作出通知。”

Após o que a respectiva entidade administrativa procedeu à recolha do Bilhete de Identidade do requerente, concedendo-lhe apenas visto de permanência de “Turista” com validade até 29.3.2020.

Com a execução do acto administrativo, o requerente tem que deixar o seu actual emprego.

★

A prova dos factos resulta dos documentos juntos aos autos e da confissão (face à não impugnação) da entidade requerida.

*

O caso

Ao requerente foi concedida autorização de residência na RAEM, com o objectivo de reunião familiar.

Por despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, foi declarada a caducidade da sua autorização de residência na RAEM.

Pede agora o requerente a suspensão de eficácia do referido acto administrativo.

*

Acto de conteúdo positivo

Dispõe o artigo 120.º do Código do Processo Administrativo Contencioso que há lugar a suspensão de eficácia *"quando os actos tenham conteúdo positivo, ou tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente"*.

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

Observa José Cândido de Pinho que *"Há, porém, actos que, sem alterarem a situação jurídica anterior, apresentam ainda assim alguma vertente positiva, traduzida nalguma vantagem para a esfera do interessado."*

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

Trata-se de uma categoria de decisões em que há efectivamente uma utilidade na suspensão, se se concluir que deles advêm efeitos secundários positivos.”²

Dito por outras palavras, o pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo só é admissível quando o acto for positivo ou, tendo conteúdo negativo, apresentar uma vertente positiva.

No caso vertente, é de verificar que o acto administrativo em crise consiste na declaração de caducidade da autorização de residência do requerente na RAEM, a qual consubstancia um acto de conteúdo positivo, uma vez que com a execução do acto, o requerente perde o estatuto de residente não permanente da RAEM.

Daí que a eficácia do acto é susceptível de suspensão em sede de procedimento cautelar, desde que sejam verificados os respectivos requisitos legais.

*

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

Analisemos, em seguida, se estão verificados os requisitos de que depende a concessão da providência requerida.

Prevê-se no artigo 121.º do Código de Processo

² José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2.ª edição, CFJJ, 2015, pág. 278

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 verifiquem 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."

De facto, 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 decorrente da execução do acto, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso, face aos elementos carreados aos autos.

Bastará a falta de um deles para que a providência requerida seja indeferida.

★

Não há grandes dúvidas sobre o preenchimento dos dois requisitos negativos, por que não se nos afigura que o recurso contencioso a ser interposto em sede própria está enfermo de ilegalidade do ponto de vista processual, nem cremos que a eventual suspensão de execução do acto praticado pelo Exm.º Secretário para a Segurança possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, pelo que verificados estão os requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

*

Resta saber, por último, se está verificado o requisito previsto na alínea a) daquele mesmo artigo, e para o efeito, compete ao requerente alegar e demonstrar a existência do prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto.

Tem-se entendido que o requisito do prejuízo de difícil reparação exigido pela lei terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo próprio interessado.

Nas palavras de José Cândido de Pinho, *"cumpre ao requerente caracterizar de modo credível, ou seja, conveniente e convincentemente os prejuízos, expondo as razões fácticas que se integrem no conceito, devendo para*

isso ser explícito, específico e concreto, não lhe sendo permitido recorrer a expressões vagas, genéricas e irreduzíveis a factos que não permitam o julgador extrair aquele juízo. Não bastam, assim, alegações conclusivas. É necessário alegar factos que permitam estabelecer um nexo de causalidade ou de causa-efeito entre a execução do acto e o invocado prejuízo, ficando cometido ao tribunal o juízo de prognose acerca dos danos prováveis”.³

É o que se decidiu, também, no Acórdão deste TSI, proferido no âmbito do Processo n.º 328/2010/A:

“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 mesmo sentido, decidiu-se ainda no Acórdão do Venerando TUI, no Processo n.º 37/2013, que *“cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não bastando alegar a existência de prejuízos, não ficando tal ónus cumprido com a mera*

³ José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 310

utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente”.

No caso vertente, alega o requerente que a execução imediata do acto administrativo implica a perda imediata do emprego e causa gravíssimos transtornos para a situação financeira do requerente e do seu agregado familiar, com nefastas consequências negativas para si, esposa e os dois filhos.

Vejamos.

Sobre a questão de privação de rendimentos em virtude de eventual perda de emprego, o Venerando TUI já teve oportunidade de se pronunciar: o prejuízo de difícil reparação consiste *“na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”*⁴.

Salvo o devido respeito por melhor entendimento, somos da opinião de que os factos alegados pelo requerente não são suficientes para dar por verificado o requisito em questão.

Diz o requerente que a execução imediata do acto administrativo o colocará em situação de desemprego, fazendo com que ele ficará privado de obter qualquer remuneração de trabalho, que é sua única fonte de rendimento.

A nosso ver, embora seja verdade que, face a

⁴ Acórdãos nos Processos n.º 6/2001 e n.º 38/2018, do TUI

declaração de caducidade da autorização de residência do requerente, este fica impedido de manter a sua actual situação profissional, mas o mesmo não demonstrou que a perda daquele emprego irá causar uma privação total de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares próprias e da sua família.

Mais precisamente, o requerente não logrou alegar e demonstrar por que razão não irá conseguir outro emprego fora da RAEM, por exemplo em Hong Kong ou na Malásia, ou mesmo em Macau, mas a título de trabalhador não residente, por forma a obter meios de subsistência.

Além disso, o requerente não logrou convencer o Tribunal de que os filhos irão enfrentar sérias dificuldades económicas, uma vez que não alegou nem justificou o motivo por que a mãe dos menores não conseguiria arranjar emprego em Macau, para obter meios de subsistência para si e aos menores.

Nesta conformidade, por não se ter logrado a prova da irreparabilidade ou de difícil reparação dos prejuízos decorrentes da execução do acto, vai o pedido indeferido.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em **indeferir** o pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo, formulado pelo requerente A.

Custas pelo requerente, fixando a taxa de justiça em 4 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 16 de Abril de 2020

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Mai Man Ieng