

**Processo nº 473/2019-A**  
**Data do Acórdão: 30MAIO2019**

**Assuntos:**

**Suspensão de eficácia de acto administrativo**  
**Autorização de residência temporária**  
**Prejuízos de difícil reparação**

## **SUMÁRIO**

1. O instituto de suspensão de eficácia visa apenas acautelar o efeito útil da decisão final do recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade, mediante a paralisação temporária dos efeitos negativos advenientes ao interessado da execução imediata do acto administrativo, e não para evitar ou impedir definitivamente a produção dos prejuízos susceptíveis de ser causados pelos efeitos do determinado no acto administrativo.
2. É de considerar como de difícil reparação o prejuízo consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

O relator

Lai Kin Hong

## **Processo nº 473/2019-A**

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

### **I – Relatório**

A, devidamente identificado nos autos, pediu, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s., a suspensão de eficácia do despacho, datado de 29MAR2019, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças que lhe indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária, mediante o requerimento a fls. 2 a 5 dos presentes autos, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

Citada a entidade requerida, veio limitar-se a oferecer o merecimento dos autos.

O Dignº Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, no qual opinou no sentido de deferimento da requerida suspensão.

Sem vistos – artº 129º/2 do CPAC, cumpre apreciar e decidir.

### **II – Fundamentação**

O Tribunal é competente em razão da nacionalidade, da matéria e da hierarquia.

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Inexistem exceções ou questões prévias que obstam ao conhecimento do presente procedimento cautelar.

De acordo com os elementos constantes dos autos e dos autos do procedimento administrativo, são tidos por assentes, por documentos e/ou por confissão do próprio requerente, os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- Por despacho datado de 13AGO2012 do Senhor Chefe do Executivo, ao requerente requerente A e aos seus familiares, o então cônjuge B e o seu filho menor C, foi concedida a autorização de residência temporária em Macau por três anos, com fundamento na sua qualidade de técnico especializado contratado com interesse para a RAEM;
- No procedimento administrativo da concessão da autorização de residência temporária, o requerente é requerente principal, ao passo que o seu então cônjuge e o seu filho menor são beneficiários por se terem habilitado à autorização enquanto os seus familiares;
- Por acordo de conciliação homologada em 02ABR2013 pelo Tribunal Popular da Zona Xiangzhou da Cidade Zhuhai da RPC, foi dissolvido por acordo mútuo o casamento entre o ora requerente A e o seu até então cônjuge B;
- Com fundamento na dissolução do casamento entre o requerente e B, seu ex-cônjuge, a autorização de residência temporária concedida a esta foi cancelada por despacho do Senhor Chefe do Executivo datado de

07MAIO2015;

- Por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças datado de 30JUL2016, a autorização de residência temporária a ele concedida foi renovada com validade até 13AGO2018;
- Com fundamento no casamento celebrado em 14FEV2015 com D, o requerente pediu a habilitação do seu cônjuge D a beneficiar da autorização de residência temporária;
- Por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças datado de 30JUL2016, foi concedida a autorização de residência temporária a D, enquanto familiar do requerente, com validade até 13AGO2018;
- Do casamento com D, nasceram em Macau o filho E em XXJUN20XX e o segundo filho em XXMAR20XX;
- O primeiro filho E é titular do BIRPM, tem frequentado o Jardim de XX da Escola Primária XX em Macau;
- Rotineiramente, o requerente trabalha durante o dia em Macau, e após terminado o seu trabalho em Macau, vai pernoitar na casa que adquiriu em Zhuhai, com os seus familiares, nomeadamente os seus pais, o seu cônjuge e os seus filhos menores – cf. carta datada de 13DEZ2018, subscrita pelo requerente e dirigida ao IPIM;
- O filho menor E diariamente vem a Macau para frequentar a escola e regressa a Zhuhai na véspera para pernoitar com os seus pais na casa em Zhuhai – cf. carta datada de 13DEZ2018, subscrita pelo requerente e dirigida ao IPIM;

- O requerente pediu a renovação da autorização de residência em 23MAR2018;
- Com fundamento no facto de não ter manter o centro de vida em Macau, por despacho do Secretário para a Economia e Finanças datado de 29MAR2019, foi-lhe indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária, anteriormente concedida ao requerente e ao seu cônjuge D;
- Mediante o ofício datado de 15ABR2019, o requerente foi notificado desse despacho; e
- O requerente formulou o presente pedido de suspensão de eficácia em 06MAIO2019.

A propósito da suspensão de eficácia de actos administrativos, o CPAC diz no seu artº 120º que:

*A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:*

- a) Tenham conteúdo positivo;*
- b) Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente.*

Assim, é de averiguar se o acto em causa tem conteúdo meramente negativo, pois a ser assim, o acto em causa não se mostra logo susceptível de ser objecto do pedido de suspensão de eficácia.

Portanto, temos de nos debruçar sobre esta questão primeiro.

Tradicionalmente falando, a suspensão de eficácia tem uma função conservatória ou cautelar, admitida no âmbito dos

processos do contencioso administrativo, que visa obter provisoriamente a paralisação dos efeitos ou da execução de um acto administrativo.

Assim, o acto administrativo de cuja eficácia se requer a suspensão tem de ter, por natureza, conteúdo positivo, pois de outro modo, a ser decretada a suspensão, em nada alteraria a realidade preexistente, deixando o requerente precisamente na mesma situação em que se encontra.

*In casu*, estamos perante um despacho que indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária na RAEM emanado por uma entidade competente.

Tal como entende o Ministério Público, trata-se de um acto administrativo de conteúdo negativo com vertente positiva, por provocar indirectamente a alteração do *statu quo* do requerente, alteração essa que consiste na cessação do estatuto de residente de Macau.

Assim, o despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão integra no artº 120º/-b) do CPAC, e portanto é susceptível da suspensão.

Passemos então a debruçar-nos sobre a verificação ou não dos requisitos previstos no artº 121º/1 do CPAC.

Para o deferimento da providência, a lei exige a verificação cumulativa dos seguintes requisitos – artº121º/1-a), b) e c) do CPAC:

*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.*

Sendo de verificação cumulativa que é, a inverificação de qualquer deles implica logo o indeferimento da suspensão.

Começamos então pelos requisitos exigidos nas alíneas b) e c), que se nos afiguram ser de fácil apreciação, tendo em conta a matéria de facto assente e os elementos existentes nos autos.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), considerando o fundamento invocado pela entidade requerida para o indeferimento da requerida renovação ser o facto de o requerente e os seus familiares não terem mantido o centro de vida em Macau, não cremos que a não execução imediata, apenas num curto período de tempo correspondente ao tempo da pendência do recurso contencioso de anulação, do despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão, possa causar imediatamente lesão do interesse público de tal maneira grave que frustrará de todo em todo o fim concretamente prosseguido por este despacho.

Em relação à inexistência dos fortes indícios da ilegalidade do recurso, podemos dizer que existem sim fortes indícios da legalidade do recurso, tendo em conta a sindicabilidade contenciosa do acto, a data do ofício de notificação do acto ao requerente (15ABR2019) e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto que representa a última palavra da Administração.

Então resta analisar a verificação ou não do requisito exigido na

alínea a), ou seja, se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso.

A lei exige que sejam de difícil reparação os prejuízos resultantes da execução imediata do acto suspendendo.

A dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência de uma eventual sentença de anulação – Vieira de Andrade, *in* A Justiça Administrativa, 2ª ed. pág. 168.

Com a exigência desse requisito consistente nos previsíveis prejuízos de difícil reparação, a *mens legislatoris* é para acautelar as situações em que, uma vez consumada a execução do acto administrativo, ocorre a dificuldade de reconstituição hipotética da situação anteriormente existente e ainda aquelas em que, para ressarcimento dos prejuízos causados pela execução imediata, se revele difícil fixar a indemnização, por serem de difícil avaliação económica exacta, mesmo no âmbito ou por via dos meios judiciais a que se referem os artºs 24º/1-b) e 116º do CPAC.

E para convencer o Tribunal de que, segundo o decurso normal das coisas e pela experiência comum, os alegados prejuízos sejam a consequência adequada, típica, provável da execução imediata, é preciso que o Requerente da suspensão de eficácia alegue e demonstre factos concretos e bem determinados em que assentam tais prejuízos.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito, o requerente alega que os prejuízos resultantes da execução

imediate do despacho consistem em síntese no seguinte:

- Perder o seu direito de residência temporária na RAEM, que implica logo a perda do seu emprego e do seu rendimento na RAEM, o que lhe levará a perda da capacidade económica para manter o sustento da sua família;
- Por arrastamento, o seu filho menor E deixará de poder continuar a viver e frequentar a escola em Macau por falta de qualquer dos familiares para tomar conta dele em Macau;
- Por ser titular do BIRPM, o filho menor E não pode voltar a viver na China com os seus pais por falta do estatuto de residente do Interior da China;
- Com a decisão de não renovação da sua autorização de residência temporária, não é possível registar o nascimento do seu segundo filho que nasceu em 07MAR2019; e
- (violação? dos) comandos normativos estabelecidos no artº 7º/2 e 4 da Lei de bases da política familiar e nos artºs 3º/1 e 7º/1 da Convenção internacional sobre os direitos da criança.

Então vejamos.

Os fundamentos invocados pelo requerente podem ser sintetizados nos seguintes:

1. Perda do emprego e a perda do rendimento para o sustento da sua família;

2. Impossibilidade de o seu filho menor continuar a frequentar a escola em Macau e a impossibilidade passar a viver na China juntamente com os seus pais por falta do estatuto de residente do Interior da China.
3. Violação (insinuada) do disposto no artº 7º/2 e 4 da Lei de bases da política familiar e nos artºs 3º/1 e 7º/1 da Convenção internacional sobre os direitos da criança.

Comecemos pelo primeiro fundamento.

Constata-se na petição da suspensão de eficácia a simples alegação conclusiva da perda da fonte de rendimento necessário ao sustento da sua família como consequência da execução imediata do acto em causa.

Tal como afirmámos *supra*, impende sempre sobre o requerente não só o ónus de alegar, como também o de provar, os factos concretos e bem determinados em que assentam tais prejuízos de difícil reparação.

Ora, *in casu*, para além da perda do seu direito de residência temporária em Macau e a consequente perda do seu emprego em Macau, que se podem inferir da execução imediata do acto, a alegada falta da capacidade económica para manter o sustento da família não passa de ser uma alegação vaga e algo conclusiva.

Quanto aos eventuais prejuízos susceptíveis de serem causados pela perda do rendimento resultante da perda do emprego em Macau, é de citar a doutrina autorizada do Venerando Tribunal de Última Instância no seu Acórdão de 10JUL2013 no processo nº 37/2013, afirmando que *é de considerar como de difícil reparação o prejuízo consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação*

*de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.*

Todavia, o que o requerente alegou é meramente conclusivo, carecendo da mínima concretização que nos permite avaliar se a sua situação económica, na sequência da perda do emprego e do rendimento atinge essa situação tão extrema como nos termos definidos pelo Venerando Tribunal de Última Instância.

Por um lado, não se sabe qual é a situação económica e financeira do requerente, nomeadamente se tem outras fontes de rendimento.

Por outro lado, atendendo à sua idade e à sua qualificação profissional, cremos que o requerente não tem dificuldades para ganhar o mínimo da sua subsistência para si e para a sua família fora de Macau, pois devem existir quer na China quer noutra parte do mundo oportunidades de trabalho, em condições próximas, ou até melhores do que em Macau.

Não se mostrando concretizados e demonstrados os alegados prejuízos, este fundamento não pode proceder.

\*

Passemos então ao segundo fundamento, que se prende com o estudo do seu filho.

Antes de mais, é duvidosa a legitimidade do requerente para a formulação do presente pedido, pois não o fez na qualidade do representante legal do seu filho, para evitar os eventuais prejuízos que alegadamente o seu filho poderá vir a sofrer em consequência da execução imediata do acto, uma vez que se não tratam dos interesses pessoais e directos do próprio requerente.

De qualquer maneira, admitindo que interveio na qualidade do seu pai, enquanto representante legal, este fundamento é de improceder sempre, por ser logo afastado pelo *modus vivendi* do filho menor E, tido por assente por confissão escrita do ora requerente no procedimento administrativo.

Na verdade, o filho menor E, regular e rotineiramente, desloca-se a Macau para aqui frequentar a escola e regressa a Zhuhai na véspera para pernoitar com os seus pais na casa de família em Zhuhai – cf. carta datada de 13DEZ2018, subscrita pelo requerente e dirigida ao IPIM.

Não obstante algo inconveniente e cansativo, a rotina, por opção pessoal dos pais, talvez no interesse do menor, pode não ser afectada pela perda do direito de residência temporária em Macau do seu pai, ora requerente, na sequência da execução imediata do acto.

Na verdade, a manutenção deste *modus vivendi* do menor não fica condicionada pelo direito de residência temporária do seu pai, ora requerente.

Situação idêntica existe em Hong Kong, onde não poucos estudantes menores “*trans-fronteiriços*”, nascidos em Hong Kong e portanto titulares do estatuto de residente permanente de Hong Kong, cujos pais não têm todavia direito de residência em Hong Kong, nem por isso que estes menores ficam impedidos de se deslocar diariamente a Hong Kong a fim de ali frequentar escola e regressar ao fim da tarde ao interior da China para viver ali com os pais.

Por outro lado, os alegados eventuais prejuízos, consistentes na impossibilidade de o menor voltar a fixar residência na China

juntamente com o requerente, por ser residente da RAEM e carecer do estatuto de residente da China e nos efeitos negativos advenientes da alteração do ambiente de estudo que o menor poderá vir a sofrer são efeitos próprios da decisão administrativa de não renovação da autorização de residência, e não da sua execução imediata, portanto só podem ser evitados com o êxito definitivo do recurso de anulação daquela decisão.

Na verdade, a proceder o recurso contencioso de anulação, o seu projecto de vida da família já se torna possível na sequência da reconstituição da situação que existiria se não fosse praticado o acto administrativo da não renovação.

Pois é sempre de salientar que tendo a sua eventual decisão favorável apenas uma utilidade temporária que consiste na não execução imediata do acto na pendência do recurso contencioso, o instituto de suspensão de eficácia visa apenas acautelar só o efeito útil da decisão final do recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade, mediante a paralisação temporária do efeito negativo para o interessado, resultante da execução imediata do acto administrativo, e não para evitar ou impedir definitivamente a produção dos prejuízos susceptíveis de ser causados pelos efeitos do determinado no acto administrativo.

*In casu*, por razões que se prendem com o *modus vivendi* do menor, não cremos que a execução imediata do acto é susceptível de gerar prejuízos de difícil reparação para o menor e para a sua família, pois a perda do direito de residência dos seus pais, por efeito da execução imediata do acto, não passa de ser temporária e não é logo impeditiva da continuação do seu estudo em Macau, tal como tem vindo a fazer.

O que pode causar os prejuízos alegados é o inêxito definitivo da anulação da decisão administrativa que lhe negou a renovação de

residência.

\*

Finalmente quanto à invocação das normas constantes do artº 7º/2 e 4 da «Lei de bases da política familiar» e dos artºs 3º/1 e 7º/1 da «Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança», é notar que o requerente se limitou a citar estes normativos, não tendo todavia concretizar quê efeito jurídico que pretendia extrair com a citação desses normativos, ou em que termos a execução imediata do acto poderia colidir com os comandos normativos nele estatuídos.

Portanto, abstemo-nos de os apreciar, porque sinceramente falando, não sabemos o que pretende o requerente dizer com a citação e transcrição desses normativos nos artºs 28º a 29º da petição.

Quanto às jurisprudências citadas, só nos limitamos a dizer que para nos não é pertinente a sua invocação, pois conforme se vê *supra*, existe uma particularidade no presente caso, que é justamente o facto de o filho menor do requerente se deslocar diariamente a Macau para aqui frequentar a sua escola e regressar ao fim da tarde de todos os dias à China para ali viver com os seus pais, o que justifica a solução diversa daquelas defendidas nos Acórdãos citados.

Por tudo quanto que ficou dito, é de julgar não verificado o requisito a que se refere o artº 121º/1-a) do CPAC e conseqüentemente indeferir a requerida suspensão da eficácia do acto em causa.

Em conclusão:

1. O instituto de suspensão de eficácia visa apenas acautelar o

efeito útil da decisão final do recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade, mediante a paralisação temporária dos efeitos negativos advenientes ao interessado da execução imediata do acto administrativo, e não para evitar ou impedir definitivamente a produção dos prejuízos susceptíveis de ser causados pelos efeitos do determinado no acto administrativo.

2. É de considerar como de difícil reparação o prejuízo consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Tudo visto, resta decidir.

### **III – Decisão**

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 29MAR2019, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças que indeferiu o pedido da renovação de autorização de residência temporária.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça fixada em 4UC.

Notifique.

RAEM, 30MAIO2019

---

Mai Man Ieng

---

Lai Kin Hong  
Por razões por mim expostas na declaração de voto de vencido que juntei nomeadamente aos Acórdãos tirados nos Processos nºs

815/2011 e 619/2012/A, em 22MAR2012 e 19JUL2012 respectivamente, enquanto relator, não concordo com o entendimento da maioria do Colectivo no sentido de que *in casu* estamos perante um acto negativo com vertente positiva, portanto susceptível de suspensão. É que de facto a suspensão de eficácia de um acto administrativo que decidiu não renovar a autorização de residência temporária, quando esta autorização já está expirada pelo decurso do prazo da sua validade, não vejo de que maneira e em que medida a pretendida suspensão poderá revestir-se de qualquer utilidade, pois, numa altura em que a autorização já está expirada, o deferimento da suspensão em caso algum é idóneo a manter o requerente numa posição jurídica que já se extinguiu, ou seja, a suspensão nunca poderá produzir efeitos materialmente equivalente à renovação da autorização de residência.

---

Fong Man Chong

---

Ho Wai Neng