Processo n.º 216/2023/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 20/Abril/2023

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Economia e Finanças

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A, titular do Bilhete de Identidade de Residente Não Permanente da RAEM, 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 Economia e Finanças, de 20.1.2023, que indeferiu o pedido de renovação da sua autorização de residência temporária na RAEM.

O requerente invoca que o acto administrativo lhe causa prejuízo de difícil reparação, 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 oferecer o merecimento dos autos.

*

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

"O requerente pediu a suspensão da eficácia do despacho lançado pelo Exmo. Sr. SEF na Proposta n.º 0385/2013/01R (doc. de fls. 7 a 13 dos autos), cujo texto integral é de: 根據第3/2020號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並按照第3/2005號行政法規第23條補充適用的第16/2021號法律第43條第2款（3）項及第3款的規定，不批准申請人和其惠及的家團成員的續期申請。

Em harmonia com as jurisprudências pacíficas, trata-se in casu de um acto administrativo de conteúdo negativo com vertente positiva, por provocar indirectamente a alteração da statu quo do requerente, alteração que traduz em perder o estatuto de residente não permanente de Macau.

À luz do disposto na alínea b) do art. 120º do CPAC, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de que será susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho. Resta-nos apurar se in casu se preencherem os três requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC.

*

Ora, o Requerimento Inicial evidencia, com nitidez e clareza, que a propósito de mostrar o prejuízo de difícil reparação decorrente da imediata execução do despacho suspendendo, o requerente invocou, tão-só e simplesmente, dois argumentos (arts. 4.º e 5.º desse Requerimento).

1. É, doutrinal e jurisprudencialmente, consensual

e até assente que a interposição do recurso contencioso bem como a provável procedência do mesmo não constituem prejuízo de difícil reparação consagrado na a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC. E no incidente de suspensão da eficácia, é vedado ao juiz apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto suspendendo, isto é, não cabe discutir a verdade dos factos subjacentes ao acto atacado ou a existência de vícios neste, dado que o seu objecto não é a legalidade do acto em causa, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório (cfr. acórdãos do ex-TSJM no Processo n.º 1132-A, e do TUI no Processo n.º 37/2009).

Em esteira, extraímos tranquilamente que não pode deixar de ser manifesta e irremediavelmente insubsistente o argumento vertido no art. 4.º do Requerimento Inicial.

2. De acordo com a doutrina reputada (cfr. Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp. 305 e ss.), ao caso sub judice se aplica a regra geral, segundo a qual são cumulativos todos os requisitos consagrados no n.º 1 do art. 121.º do CPAC e os quais são independentes entre si, portanto a não verificação de qualquer um destes requisitos torna desnecessária a apreciação dos restantes.

O requisito da alínea 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 administrativo 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 a requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do mencionado 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)

Voltando ao caso sub judice, à luz das jurisprudências e doutrinas supra citadas, afigura-se-nos a que é inconsistente o arrogado no art. 5.º do Requerimento, e não há prova capaz de demonstrar convincentemente a verificação do requisito previsto na a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC.

Em primeiro lugar, é bom de ver que a imediata execução do acto suspendendo não causará o resultado de o requerente não poder explorar e trabalhar em Macau o seu investimento, e é sem sombra de dúvida que tal execução não toca o seu direito como sócio e administrador do estabelecimento de comida aludido no documento de fls. 30 a 36 dos autos.

Em segundo, os registos fronteiriços do requerente demonstram irrefutavelmente que durante sete anos e tal, ele ficara sempre poucos dias em Macau, por isso, o estatuto jurídico de residente não permanente bem como a efectiva estadia dele em Macau não são condição sine qua non nem indispensáveis para ele exercer o seu direito como sócio e administrador do supramencionado estabelecimento

de comida.

Em terceiro e último lugar, é de realçar que o requerente é um dos dois sócios-administradores, daí decorre que a imediata execução do despacho suspendendo não afecta a gerência e o normal funcionamento desse estabelecimento de comida, nem determinará o seu encerramento.

3. Tudo isto conduz-nos a que não se verifique in casu o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC, pelo que caia em vão o pedido de suspensão de eficácia do Requerente.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência 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 nulidades, excepções nem questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Resulta indiciariamente provada dos elementos

constantes dos autos a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da providência:

Ao requerente foi concedida, em 3.12.2014, autorização de residência temporária na RAEM, com fundamento em investimento relevante, por um período de 3 anos.

O investimento teve por base a constituição e manutenção de uma sociedade comercial, validamente constituída ao abrigo da legislação de Macau.

O requerente é administrador da referida sociedade.

O requerente ficou na RAEM, entre Janeiro de 2015 e Maio de 2022, em cada ano civil, por: 55, 68, 49, 128, 103, 14, 119 e 65 dias.

A sociedade de que o requerente é sócio e administrador tem por objecto social actividades de restauração.

A administração e representação da sociedade são exercidas por dois sócios-gerentes, a saber, B e A (ora requerente).

*

A prova dos factos resulta da confissão da entidade recorrida e dos documentos juntos aos autos.

*

O caso

O requerente efectuou um investimento relevante,

tendo-lhe sido concedida autorização de residência temporária na RAEM, pelo período de 3 anos.

Por despacho do Exm.º Secretário para a Economia e Finanças, de 20.1.2023, foi indeferido o pedido de renovação da sua autorização de residência temporária na RAEM.

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

*

Acto negativo com vertente positiva

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

Assim, 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

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

administrativo em crise consiste no indeferimento do pedido de renovação da autorização de residência do requerente na RAEM, o qual consubstancia um acto de conteúdo negativo mas apresenta uma vertente positiva, uma vez que com a execução do acto, o requerente irá perder o estatuto de residente não permanente da RAEM.

Sendo assim, somos a concluir que a eficácia do referido acto é susceptível de ser suspensa em sede de procedimento cautelar, a seguir, vamos apreciar se estão 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 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."

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.

*

No que toca aos dois requisitos negativos, por não se nos afigurar, pelo menos nesta fase processual, que o recurso contencioso a ser interposto em sede própria esteja 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 Economia e Finanças possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, somos a concluir que estão verificados os requisitos previstos nas alíneas b) e

c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

*

É preciso 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”*.²

² José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo

Veja-se o que se disse 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 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 lhe causará prejuízos de

Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 310

difícil reparação, porquanto vai o obrigar a deixar a sua actividade comercial, não podendo, em consequência, continuar a dirigir e sustentar o seu estabelecimento de comidas na RAEM.

É verdade que, com o indeferimento do pedido de renovação da autorização de residência, o requerente fica impedido de permanecer e gerir por si próprio a sociedade que explorava na RAEM, mas não alegou em que termos se traduz a irreparabilidade dos prejuízos. De facto, se o requerente vier a obter provimento no seu recurso, nada impede que se intente acção de indemnização por eventuais prejuízos sofridos durante o período em que esteve inibido de exercer a sua actividade comercial.

Sendo assim, não se vislumbra, a nosso ver, que tais possíveis prejuízos sejam incalculáveis ou irreparáveis. Antes pelo contrário, tais prejuízos, a existirem, serão sempre determináveis e reparáveis através de mecanismo indemnizatório.

Mais, é bom de ver que para além do requerente, existe na sociedade um outro sócio-gerente, entretanto o requerente não alegou nem justificou por que razão o tal sócio-gerente não poderia prestar o apoio necessário para a exploração e gestão do restaurante.

Isto posto, por não se ter logrado a alegação e 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 do acto formulado pelo requerente A.

Custas pelo requerente, fixando a taxa de justiça em 5 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, aos 20 de Abril de 2023

Tong Hio Fong
(Relator)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro
(1º Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong
(2º Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng
(Procurador-Adjunto)