

Processo nº 228/2005

(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 06.10.2005

Assuntos : Pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo.

Presunção da legalidade da actuação administrativa.

Requisitos legais para a suspensão.

“Prejuízo de difícil reparação”; (artº 121º, nº 1, al. a) do C.P.A.C.).

## SUMÁRIO

1. Face ao princípio da presunção da legalidade da actuação administrativa e ao carácter acessório do pedido de suspensão de eficácia, vedado está ao Tribunal apreciar da veracidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto cuja suspensão se requer.
2. O vocábulo “difícil” utilizado pelo legislador no artº 121º, nº 1, al. a) do C.P.A.C., introduz um conceito indeterminado e portanto valorável, que terá que ser preenchido caso a caso, mediante uma apreciação pessoal, de forma necessariamente

algo discricionária, das circunstâncias de facto invocadas pelo requerente. Cabe pois ao Tribunal proceder à integração do aludido conceito indeterminado em face da realidade de facto que lhe é apresentada, utilizando um juízo de prognose eminentemente técnico ou discricionário strictu sensu.

3. A referida “alínea a)” não contém uma presunção “iuris tantum” da existência do prejuízo como simples consequência da execução do acto, não ficando o requerente desonerado de fazer a demonstração dos factos integradores do alegado prejuízo.

**O relator,**

José Maria Dias Azedo

**Processo nº 228/2005**

(Autos de suspensão de  
eficácia)

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**Relatório**

1. A, de nacionalidade filipina e com os restantes sinais dos autos, veio, (previamente à interposição do recurso), instaurar providência cautelar para suspensão de eficácia do acto administrativo praticado pelo EXMº SECRETÁRIO PARA A SEGURANÇA com o qual se decidiu revogar a sua autorização de residência nesta R.A.E.M..

No expediente que apresentou, alega nos termos que a seguir se transcreve:

*“1. A requerente foi notificada, em 14/9/2005, do despacho do Exmº Sr. Secretário para a Segurança da RAEM, de 8/8/2005,*

*que revogou a autorização de residência que lhe fôra concedida, com os fundamentos que aqui se dão por inteiramente reproduzidos, conforme documento em anexo (v. doc. 1).*

- 2. Desde já, a requerente não pode aceitar aquela decisão por considerá-la injusta, desumana e causadora de um verdadeiro cataclismo na vida da mesma.*
- 3. Como se depreende do despacho em causa, a requerente era titular do BIRM.*
- 4. A autorização foi concedida pelo Exmº Sr. Secretário para a Segurança, em 13/09/2002, a fim de se juntar à sua filha menor (v. doc. 2).*
- 5. Agora, essa autorização é revogada com base na condenação judicial – pelo TJB, a 3 anos de prisão, suspensa por 3 anos e ao pagamento de MOP\$6,000.00) – a que a requerente foi sujeita (v. doc. 3).*
- 6. Sendo certo que a requerente foi condenada em Tribunal, no entanto, tal crime não é de tal modo grave que possa causar ou tenha causado um enorme alarme social.*
- 7. Num outro passo, deve ter-se em conta que a requerente é mãe de uma criança – B – com praticamente 5 anos de idade, que*

*nasceu e reside em Macau residente permanente - (v. docs. 4 e 5).*

- 8. Essa mesma criança vive com a mãe / requerente e o pai, está integrada em Macau e frequenta o jardim-de-infância luso-chinês «Peonia» (v. doc 6).*
- 9. Importa focar que a presença da requerente em Macau é de extrema importância para assegurar uma saudável e equilibrada educação à sua filha.*
- 10. A criança necessita muito da presença, da companhia permanente e do carinho da sua mãe, como esta também, para além de lhe assistir o direito e o dever de educar, promovendo a qualidade de vida, a realização moral e material da sua filha.*
- 11. A separação da mãe e da filha causa, seguramente, danos psicológicos, morais e materiais à menor irreparáveis, que, por outro lado, se repercutem destrutivamente na requerente.*
- 12. Acresce que a requerente tem o seu emprego em Macau, trabalhando no Restaurante – Bar «O Porto», como cozinheira, onde aufera um salário mensal de MOP\$6,000.00 (v. doc. 7).*
- 13. Por aqui se vê que a requerente está perfeitamente*

*estabelecida e integrada em Macau.*

14. *Quer dizer que, mesmo no plano profissional e laboral, a requerente tem todas as condições para residir condignamente em Macau e ser uma mãe responsável, contribuindo, como é natural, para o sustento, alimentos e educação da filha.*
15. *Ao nível do ordenamento jurídico da RAEM, verifica-se que a Lei Básica protege a família – direito fundamental – quando no seu artigo 38º determina que «A liberdade de contrair casamento e o direito de constituir família e de livre procriação dos residentes de Macau são legalmente protegidos».*
16. *Por sua vez, a Lei n° 6/94/M, de 1 de Agosto determina:*

*«Artigo 1º*

1. *Todos têm direito a constituir família e a contrair casamento em condições de plena igualdade.*
2. *Incumbe à Administração, em estreita colaboração com as associações relacionadas com os interesses das famílias, a promoção, a melhoria da qualidade de vida e a realização moral e material das famílias e dos seus membros.*

*Artigo 2º*

1. *A instituição familiar assenta na unidade, estabilidade, igual dignidade de todos os membros, no respeito mútuo, cooperação, responsabilidade e solidariedade para a prossecução plena dos seus fins.*
2. *Os cônjuges têm iguais direitos e deveres quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos.*

### *Artigo 3º*

*A Administração reconhece a função da família enquanto elemento fundamental da sociedade, transmissora de valores e veículo de estreitamento das relações de solidariedade entre as gerações.»*

17. *Por fim, o artigo 9º da Lei nº 4/2003, nº 2, alínea 5), prevê os «Laços familiares do interessado com residentes da RAEM».*
18. *O despacho em causa, ao revogar a autorização de residência da requerente, pretende destruir um valor fundamental para qualquer ser humano e para qualquer sociedade civilizada, que é a unidade da família.*
19. *Destroi não só a unidade familiar, como destrói a fonte rendimentos da mãe / requerente, que, consequentemente, serve de apoio ao sustento e educação da sua filha.*

20. *O despacho em causa é um autêntico cataclismo natural para a vida da requerente, não ponderando sobre sentimentos e valores humanos. Decide sem ponderar sobre as consequências nefastas que daí advêm.*
21. *O acto em apreço causa grandes prejuízos de difícil reparação à requerente e aos interesses que esta persegue,*
22. *Por sua vez, a suspensão do acto praticado pelo Exm<sup>o</sup> Sr<sup>a</sup> Secretário para a Segurança não causará grave lesão do interesse público.”*

A final, peticionou a “suspensão de eficácia do despacho do Exm<sup>o</sup> Sr. Secretário para a Segurança da RAEM, de 8/8/2005, que revogou a autorização de residência à requerente, até à decisão judicial a proferir no âmbito do recurso contencioso a instaurar”; (cfr. fls. 2 a 6).

\*

Efectuada a citação a que se refere o art<sup>o</sup> 125<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 4 do C.P.A.C., veio entidade requerida contestar pugnando pela improcedência do peticionado; (cfr. fls. 27 a 30).

\*



Seguiram os autos a tramitação legalmente prevista para os processos como o presente, e, na vista que lhe foi aberta, opina também o Exmº Representante do Ministério Público no sentido da improcedência do presente pedido de suspensão de eficácia; (cfr. fls. 32 a 36).

\*

Em observância do estatuído no artº 129º, nº 2 do citado C.P.A.C. e após despacho do ora relator, vieram os autos à conferência.

\*

Urge decidir.

## **Fundamentação**

2. No intuito de se permitir uma cabal compreensão da questão a apreciar, transcreve-se aqui o teor dos “doc. nºs 1 e 2” pela requerente referenciados nas suas alegações:

— [ Doc. nº 1 ]

*“Despacho*

*Assunto: Revogação da autorização de residência*

*O interessado: A*

*Ref.<sup>a</sup>: Informação MIG 562/05/E e a proposta do Chefe do Serviço de Migração, de 30/06/2005.*

*Atento ao teor dos documentos em referência, (para todas os efeitos jurídicos, o teor dos referidos documentos, aqui se dão por reproduzidos), constata-se que a interessada prestou, de forma intencional ao Serviço competente, falsas declarações sobre o seu estado civil, apresentando um certificado que não foi reconhecido pelo órgão competente do país emissor, iludindo a Administração, para que lhe fosse concedida a autorização da residência.*

*Pelos factos acima referidos, a interessada foi condenada pelo Tribunal Judicial de Base da RAEM, numa pena de três anos de prisão.*

*A interessada, por comprovado incumprimento das leis vigentes de Macau, foi condenado na pena de prisão pelo Tribunal Judicial de Base da RAEM, portanto a sua situação não se enquadra nos requisitos estipulados na alínea 1) do 2.º do artigo 2º da Lei nº 4/2003, um aspecto essencial a atender na concessão da autorização de residência e consequentemente, invalida também a autorização inicial de residência*

*que lhe foi concedida.*

*Aliás, de acordo com as disposições do artigo 124º do Código do Procedimento Administrativo, a autorização de residência é um acto anulável, pelo que, decido revogar a autorização de residência à interessada, nos termos dos artigos 125º e da alínea 1) do artigo 130º do mesmo Código.*

*A interessada foi notificada em audiência escrita a que aludem os artigos 93º e 94º do C.P.A.*

*Em sede de audiência escrita, a interessada solicitou a reconsideração do seu pedido, rogando que do ponto de vista humanitário lhe fosse autorizada a residência em Macau.*

*Pelas infracções criminais acima referidas, a interessada manifestamente prejudicou de forma grave o interesse público e a Administração, na defesa desse interesse público, não pode aceitar o pedido da interessada.*

*Assim, atento aos factos e aos preceitos invocados, decido revogar a autorização de residência concedida à interessada.*

*Notifique*

*...”*

— [ Doc. nº 2 ]

“Notificação

Nº: MIG 1222/02/E

*Nesta data notifico a Sr<sup>a</sup> A (titular de passaporte Filipino nº HHXXX) de que o seu requerimento apresentado em 12/06/2002, respeitante ao pedido de fixação de residência em Macau, a fim de se juntar à sua filha menor, foi autorizado, a título excepcional, por despacho do Exmº Secretário para a Segurança de 13/09/2002.*

*Notifico ainda que a manutenção do estatuto de residente, no futuro, dependerá de si e da sua filha ambos residirem habitualmente na Região Administrativa Especial de Macau.*

*Macau 25 de Setembro de 2002*

*...”*

**3.** Certo sendo que foi o pedido ora em apreciação tempestivamente apresentado e merecendo o mesmo conhecimento, vejamos se merece provimento.

Como é sabido, como regra geral, a interposição de recurso contencioso de um acto administrativo visando a declaração da sua invalidade, não tem “efeito suspensivo”; (cfr. artº 22º do C.P.A.C., onde se prescreve que “o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido, excepto quando, cumulativamente ...”).

Tal ausência de efeito suspensivo – como afirma Santos Botelho, no seu “Contencioso Administrativo”, 3ª ed., pág. 446 – “prende-se e encontra a sua justificação na necessidade que, de uma maneira geral, a Administração tem de evitar que a celeridade, que com carácter normal deve presidir à actividade administrativa venha a ser entravada por um uso formalista e reprovável das garantias contenciosas. No fundo, a não atribuição de efeito suspensivo ao recurso contencioso radicaria não só na presunção da legalidade do acto administrativo, como também no apontado interesse do exercício contínuo, regular e eficaz da acção administrativa”.

Todavia, impõe-se reconhecer que situações existem em que a imediata execução do acto pode produzir efeitos tais que se torne impossível, mais tarde, quando verificada a sua nulidade ou causa da sua anulação, faze-los desaparecer.

Precisamente para obviar tais situações, admitiu o legislador a possibilidade de o particular se socorrer do meio processual de suspensão de eficácia do acto, procurando obviar a que a administração execute o respectivo acto administrativo, desencadeando os seus efeitos jurídicos e

materiais de modo a criar ao particular que venha a vencer o recurso, situações tornadas irremediáveis ou dificilmente reparáveis.

O pedido de suspensão de eficácia apresenta-se assim como que ligado à necessidade de acautelar ainda que provisoriamente a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, garantindo correspondentemente a execução real e efectiva da decisão e utilidade do recurso. Tem, assim, como meio processual acessório de natureza cautelar, o objectivo de evitar os inconvenientes do “periculum in mora” decorrentes do funcionamento do sistema judicial; (neste sentido, vd., Vieira de Andrade in, “A Justiça Administrativa”, 2ª ed. pág. 167 e F. Do Amaral, “Dtº Administrativo”, Vol. IV, pág. 302).

Expostos que assim cremos ficar os “valores” em causa no pedido ora em apreciação, vejamos então se tem a requerente razão.

Desde logo, há que dizer que face ao princípio da presunção da legalidade da actuação administrativa e ao carácter acessório do presente pedido de suspensão, vedado está ao Tribunal apreciar da veracidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto cuja suspensão se requer; (cfr., v.g., o recente Ac. deste T.S.I. de 03.02.2005, Proc. nº 20/2005/A e

restante jurisprudência sobre a questão aí citada).

Nesta conformidade – não sendo de considerar o acto em causa como “acto de conteúdo negativo”, o que afastaria, “a priori”, a possibilidade da suspensão da sua eficácia; cfr., artº 120º do C.P.A.C. – sem demoras, vejamos se verificados estão os requisitos para a procedência da pretensão apresentada.

Nos termos do artº 121º do C.P.A.C.:

“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.”

Importando, “in casu”, decidir se verificados estão os requisitos cumulativos das atrás transcritas alíneas a), b) e c) – o primeiro, positivo, e os restantes dois, negativos – e, assim, bastando a não verificação de um deles para a sucumbência do peticionado – (cfr., v.g., o Ac. do Vdº T.U.I.



de 25.04.2001, Proc. nº 6/2001), começemos pela “primeira” daquelas – alínea a) – que constitui exactamente o fundamento com base no qual pugna a entidade recorrida e o Exmº Magistrado do Ministério Público pela improcedência da pretendida suspensão de eficácia.

Mostra-se oportuno referir que o vocábulo “difícil” aí utilizado pelo legislador introduz um conceito indeterminado e portanto valorável, que terá que ser preenchido caso a caso, mediante uma apreciação pessoal, de forma necessariamente algo discricionária, das circunstâncias de facto invocadas pelo requerente. Cabe pois ao Tribunal proceder à integração do aludido conceito indeterminado em face da realidade de facto que lhe é apresentada, utilizando “um juízo de prognose eminentemente técnico ou discricionário strictu sensu”; (cfr., Cláudio Monteiro in, “”Suspensão de eficácia de actos administrativos de conteúdo negativo”, pág. 45).

E, como se alcança do que se deixou consignado, compete ao requerente tornar credível a sua posição através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivas, sendo importante salientar que a referida “alínea a)” não contém uma presunção “iuris tantum” da existência do prejuízo como simples consequência da execução do acto, não ficando o requerente desonerado de fazer a demonstração dos factos

integradores do alegado prejuízo.

Como se consignou no Ac. deste T.S.I. de 21.10.2004, Proc. nº 251/2004, “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 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”.

Face ao até aqui exposto, e ponderando no alegado pela ora requerente, cremos pois que assiste razão à entidade recorrida assim como ao Exmº Magistrado do Ministério Público quando afirmam que não aduziu a mesma factos concretos susceptíveis de darem como verificado o requisito da alínea a) do artº 121º do C.P.A.C..

De facto, percorrendo-se todo o expediente pela requerente apresentado, e expurgando-se do mesmo a parte em que se limita a impugnar a legalidade do acto em causa, e que como se disse, não

constitui objecto de pronúncia nos presentes autos, depreende-se que se o pedido de suspensão de eficácia não for atendido, terá a requerente que abandonar a Região, daí decorrendo as consequências de ter que se separar do marido e filha menor, perdendo o rendimento do seu salário e pondo em risco uma saudável e equilibrada educação à sua filha menor.

Porém, sem prejuízo do respeito por entendimento em sentido diverso, tal não se mostra suficiente, pois que, acompanhando a reflexão encetada pelo Exmº Magistrado do Ministério Público, também nós somos de opinião que deveria ainda a requerente alegar das razões em não levar a sua filha menor consigo, demonstrando da impossibilidade em viver no seu país de origem em condições dignas e adequadas, assim como quanto à situação económica do seu marido, pai da menor, certo sendo que sem tais elementos, inviável é concluir que em causa estão os necessários “prejuízos de difícil reparação” para que se pudesse ponderar numa eventual procedência do seu pedido.

Nestes termos, e por carência de elementos de facto para se avaliar dos invocados prejuízos, não pode o pedido proceder.

## **Decisão**

**3. Nos termos e fundamentos expostos, em conferência, acordam  
julgar improcedente o pedido.**

**Custas pela requerente.**

Macau, aos 06 de Outubro de 2005

José Maria Dias Azedo (Relator)

Chan Kuong Seng

Lai Kin Hong