

**Processo n.º 97/2003/A**

**Data do acórdão: 2003-08-04**

(Autos de suspensão de eficácia)

**Assuntos:**

- suspensão de eficácia de acto administrativo
- acto positivo
- acto negativo
- exclusão de candidato do concurso
- art.º 120.º do Código de Processo Administrativo Contencioso
- execução indevida do acto
- privilégio de execução prévia

## **S U M Á R I O**

1. Por força do disposto no art.º 120.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

2. O acto positivo é aquele que, *grosso modo*, impõe um encargo ou um ónus a um interessado, enquanto o acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado.

3. O acto administrativo que negou provimento a um recurso da lista definitiva referente a candidatos de um concurso público de ingresso na Administração Pública, então interposto por um interessado particular excluído aí pelo respectivo júri, é indubitável e tipicamente um acto meramente negativo ou um acto com conteúdo meramente negativo, e nunca um acto positivo ou um acto negativo com vertente positiva, por não estar a impor ao mesmo interessado qualquer encargo ou ónus em sentido jurídico e próprio do termo.

4. É que a confirmação da exclusão do mesmo interessado, como tal resultante da prática daquele acto administrativo, não acarreta nenhuma alteração negativa à esfera jurídica desse particular, precisamente porque com a mera apresentação da sua candidatura ao concurso, ele não adquiriu por esse mesmo acto seu, qualquer direito subjectivo a ser admitido sem mais ou seguramente a concorrer definitivamente no concurso, nem tão-pouco qualquer expectativa jurídica de vir a ser admitido certamente a concorrer no mesmo até ao fim, já que como a sua candidatura podia ser recusada pela Administração, a exclusão dele só lhe frustraria uma expectativa meramente pessoal e não também jurídica, de ver admitido a concorrer pelo menos até ao fim, daí que o âmbito da sua esfera jurídica, composta por um certo conjunto

de direitos e deveres seus, se mantém ainda igual depois da sua exclusão do concurso.

5. Aliás, não faz sentido suspender a eficácia da dita decisão de exclusão, porquanto mesmo que fosse possível essa suspensão, esta só implicaria o congelamento da decisão de exclusão, mas nunca teria a virtude de fazer nascer uma decisão administrativa no sentido inverso, ou seja, a admissão do mesmo interessado então excluído a concorrer.

6. O art.º 120.º do CPAC tem por *ratio legis* evitar que um interessado particular tenha que suportar desde já o encargo ou ónus a ele imposto por um acto positivo ou vertente positiva de um acto não meramente negativo (cuja suspensão de eficácia se requer), antes de ser decidido ou vir a ser decidido a final o recurso contencioso do mesmo, isto em prol da *alea* de vir o próprio interessado a ganhar nesse recurso, uma vez que sem essa possibilidade de suspensão, o mesmo particular teria que sujeitar-se sem mais à execução do acto, devido ao consabido privilégio de execução prévia por parte da Administração, latente no art.º 22.º do CPAC.

7. Se o acto não for susceptível de ver legalmente suspensa a sua eficácia, fica prejudicada, por inútil, a apreciação da questão arguida ao abrigo do n.º 2 do art.º 127.º do CPAC, de saber se a Administração o tenha executado de modo indevido.

O relator substituto,

Chan Kuong Seng

**Processo n.º 97/2003/A**

(Autos de suspensão de eficácia de acto administrativo)

Requerente: A

Órgão Administrativo requerido: Secretário para a Segurança

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA  
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

**I. RELATÓRIO**

A, melhor identificado nos presentes autos, veio em 17 de Abril de 2003, e nos termos do art.º 120.º e segs. do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), pedir a este Tribunal de Segunda Instância (TSI) que se decretasse, por entender estarem reunidos todos os requisitos para tal, a suspensão da eficácia do Despacho n.º 18/SS/2003, de 14 de Março de 2003, do Senhor Secretário para a Segurança do Governo desta Região

Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.), que lhe negou provimento ao recurso então por ele interposto da lista definitiva referente aos candidatos ao concurso comum, de ingresso, de prestação de provas, para o preenchimento de três vagas de técnico superior de 2.<sup>a</sup> classe, 1.º escalão, do grupo de pessoal técnico superior do quadro de pessoal civil da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, aberto por aviso publicado no Boletim Oficial da R.A.E.M., n.º 32, II Série, de 7 de Agosto de 2002, com as alterações publicadas no mesmo Boletim, n.º 36, II Série, de 4 de Setembro de 2002, segundo a qual ele tinha sido excluído pelo respectivo Júri por não preencher o requisito relativo às habilitações académicas exigidas no aviso de abertura desse concurso.

Para o efeito, alegou e peticionou nomeadamente o seguinte no seu requerimento:

<<[...]

#### **I – Do acto recorrido**

1. Em 23 de Fevereiro de 2003 foi afixada na Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau a lista de candidatos admitidos e excluídos do Concurso, tendo o
2. Requerente sido excluído por, alegadamente, não ser detentor de habilitação académica adequada.
3. Da decisão de exclusão foi interposto recurso hierárquico necessário, nos termos das disposições aplicáveis por força do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, para o Senhor Secretário para a Segurança.
4. O Requerente foi notificado por telefone e, posteriormente, por carta, em 18 de Março de 2003, do Despacho que indeferiu o recurso, considerando ter o júri

agido com base no melhor critério, fundado, aliás, no exercício de poderes discricionários técnicos, considerando não existir qualquer vício formal ou substancial.

5. O Requerente considera, em sede contenciosa, terem sido violados diversos preceitos legais no fundamento desta decisão de exclusão liminar da sua candidatura, para além do princípio da igualdade e disso faz prova.

**II - Dos requisitos cuja verificação cumulativa depende a decretação da suspensão de eficácia do acto contenciosamente impugnado (artº 121º nº 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso - C.P.A.C.).**

**A - Dos prejuízos de difícil reparação que a execução provavelmente causará ao Requerente ( alínea a) do nº 1 do artigo 121º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso )**

6. A não admissão do Requerente à prestação das provas que servem de base aos parâmetros pelos quais se aplicam os métodos de selecção previstos no Aviso de Abertura do Concurso inviabiliza todo o objecto do recurso contencioso interposto, ficando este desprovido de qualquer utilidade prática, porquanto estaria o Requerente

impossibilitado de ser reparado da injustiça que decorre da exclusão para prestar provas, como se julgará em sede contenciosa, e como tal impossibilitado em absoluto de constar na lista de classificação final do Concurso.

**B - Da não determinação de grave lesão do interesse público.**

7. No tocante ao requisito da alínea b) do art.º121º n.º1º C.P.A.C., também este está preenchido:

8. Considerando a fase em que se encontra o Concurso, o mesmo não carece ser interrompido e, como tal, ficar a Administração mais algum tempo privada dos funcionários de que necessita e que justificou o despacho de abertura do Concurso.
9. Embora, o aproveitamento dos resultados obtidos pelo Requerente na prestação das provas - para efeitos de elaboração da lista de classificação final – esteja condicionado pela decisão em sede de recurso contencioso, tal facto:
  - a) não afectará a marcha do processo concursal,
  - b) não prejudicará os outros candidatos,
  - c) nem tão pouco causará (potencial) lesão do interesse público.
10. A executoriedade e eficácia do Despacho, só por si, é potencial causa de lesão do interesse público, porquanto a procedência do recurso contencioso coloca em causa todos os actos praticados no processo concursal, obrigando à repetição de diversos actos de procedimento por parte da Administração e dos restantes candidatos/particulares e atrasando o provimento destes três (necessários) funcionários mencionados no Aviso de Abertura do Concurso.

**C - Da não existência no processo de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.**

11. Não se afigura existirem no processo fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, porquanto dos actos praticados pelos Secretários do Governo da Região Administrativa Especial de Macau cabe recurso para o Tribunal de Segunda Instância, nos termos do artº36º, n.º7 da Lei de Bases da Organização Judiciária.

12. As partes são legítimas, o tribunal é o competente e o Requerente está em tempo, porquanto a notificação foi efectuada em 18 de Março de 2003, sendo de 30 dias o prazo de interposição de recurso nos termos do disposto no art.º25º, n.º2 alínea a) do Código de Procedimento Administrativo Contencioso.

Nestes termos e nos mais de Direito aplicáveis, [...], julgando-se preenchidos os requisitos de que depende o pedido de suspensão da executoriedade e eficácia do acto administrativo, definitivo e executório, em que se traduz o Despacho n.º 18/SS/2003 exarado pelo Senhor Secretário para a Segurança, em 14 de Março de 2003, Requer, com legitimidade e em tempo, a esse Tribunal que, nos termos do art.º121º e ss. do C.P.A.C., se digne mandar suspender a executoriedade e eficácia daquele Despacho, até que o recurso contencioso dele interposto seja julgado a final [...].

[...]>> (cfr. o teor de fls. 3 a 6 dos presentes autos de suspensão de eficácia, e *sic*).

Após registado esse requerimento como processado n.º 97/2003/A e distribuído ao seu Mm.º Juiz Relator, o Senhor Secretário-Judicial deste TSI fez concluir em 21 de Abril de 2003 os mesmos autos ao Mm.º Juiz de Turno das Férias da Páscoa de então, com a seguinte informação: <<[...]/ - No âmbito do requerimento de Suspensão de Eficácia apresentado pelo Requerente A, a Secretaria não deu cumprimento ao disposto no n.º. 3 do art.º. 125º do C.P.A.C., por haver contra-interessados a citar e não ter sido indicada a identificação e residência dos mesmos. O requerente também não juntou duplicado do

requerimento a que se refere o n.º 3 do artº 124º daquele preceito legal, desconhecendo-se, assim, se foi dado cumprimento ao disposto no n.º 1 deste.// - O requerimento de Suspensão de Eficácia foi apresentado juntamente com a petição do recurso, nos termos do disposto no n.º 1 alínea b) do artº. 123º do referido preceito legal. Nesta é solicitado que se notifique o autor do acto recorrido para facultar a identidade e residência dos candidatos admitidos a prestar provas no concurso em causa.>>, em face da qual o mesmo Mm.º Juiz de Turno despachou logo como segue: <<Notifique o Requerente para, em 5 dias, juntar os nomes dos contra-interessados ou a certidão a que alude o artigo 124.º, n.º 1 e n.º 3, do CPAC.>> (cfr. o teor de fls. 11 dos presentes autos, e *sic*).

Notificado desse Despacho Judicial, o Requerente entendeu mormente que <<o único contra-interessado neste processo é, simultaneamente, Requerido, ou seja, o Senhor Secretário para a Segurança (enquanto autor do acto administrativo).>> (cfr. a exposição do Requerente de 23 de Abril de 2003 a fls. 14 a 15 dos presentes autos, e *sic*).

Perante isto, o Mm.º Juiz Relator a quem os presentes autos se encontravam distribuídos exarou, em 25 de Abril de 2003, o seguinte Despacho:

<<Tem razão o requerente.

Cite-se a entidade requerida, nos termos do artigo 125º nº 3 do CPAC.

D.N.>> (cfr. o teor desse douto Despacho a fls. 40, e *sic*).

Citado subseqüentemente, o Senhor Secretário para a Segurança, ou seja, o Órgão Administrativo ora requerido, contestou o pedido de suspensão de eficácia, pugnando pela negação de provimento ao mesmo, nos seguintes termos:

<<[...]

1.º

Vem o requerente pedir a suspensão da eficácia do despacho n.º 18/SS/2003 exarado pelo Exm.º Senhor Secretário para a Segurança que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto de uma decisão do júri respectivo que o exclui do concurso em virtude de não se apresentar habilitado com habilitações literárias adequadas, no âmbito de um processo de concurso para preenchimento de três vagas de técnico superior de 2.ª classe, 1.º escalão, do grupo de pessoal civil da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau.

2.º

O indeferimento do recurso prevaleceu-se da inexistência de quaisquer vícios de forma ou substância que afectem a referida decisão.

3.º

Vem o requerente solicitar a suspensão da eficácia do acto recorrido e por consequência, a admissão condicional à 2.ª fase, ou seja à fase da prova escrita. Porém,

4.º

Tal não se vislumbra possível porquanto, por um lado carece de fundamento legal e, por outro mostra-se de impossível execução uma vez que o concurso esgotou já a fase escrita, a qual teve lugar no dia 13 de Abril do ano corrente.

5.º

Seria assim inútil a decisão da Administração de admitir, mesmo que seja condicional, o requerente à prova escrita que constitui o objecto do requerimento.

6.º

A suspensão de eficácia do acto recorrido determinaria sempre grave lesão do interesse público, porquanto daria lugar à repetição de todas as provas com consequências nefastas no processo de recrutamento, o que resultaria in comportavelmente prejudicado.

7.º

O interesse público não se compadece com a admissão de funcionários inadequadamente habilitados, sendo que, a esta conclusão chegou o júri em seu prudente critério e no uso dos seus poderes discricionários (discricionariade vinculada) .

8.º

A administração goza de privilégios da execução prévia das suas decisões administrativas, devendo ser tomadas com “boas” até que sejam ilididas por sentença, a menos que se verifique, cumulativamente os requisitos a que se refere o artigo 121.º n.º 1 alínea a) e c) do CPAC, o que não é o caso, como se vem de demonstrar.

9.º

Ora perante o prejuízo para o interesse público e a inutilidade da suspensão de eficácia,

Se pugne por que,

Seja **negado provimento** ao presente requerimento, mantendo-se em consequência a eficácia do acto recorrido.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 45 a 47 dos presentes autos, e *sic*).

Em seguida, o Digno Representante do Ministério Público junto deste TSI emitiu o seu douto Parecer datado de 7 de Maio de 2003, de seguinte conteúdo:

<<[...]

Vem A, requerer a suspensão de eficácia do despacho de 14/3/03 do Secretário para a Segurança da RAEM que rejeitou recurso hierárquico necessário apresentado, relativo a decisão do júri de não admissão da sua candidatura ao concurso comum, de ingresso, de prestação de provas para preenchimento de 3 vagas de técnico superior de 2º classe, 1º escalão, do grupo de pessoal civil da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança.

Serve o sublinhado a que procedemos para realçar a “*tentação*” que nos poderá desde logo assaltar relativamente à consideração do acto suspendendo como acto de conteúdo negativo, insusceptível de suspensão de eficácia, uma vez que deixaria o requerente na mesma situação em que se encontrava antes da sua prática, dele não decorrendo efeitos acessórios ou secundários de carácter ablativo de bem jurídico preexistente, sendo que um eventual deferimento do pedido nunca poderia valer como “*ordem*” de admissão ao concurso, o mesmo é dizer não produziria quaisquer efeitos jurídicos.

Mas, talvez não seja bem assim.

Um acto de conteúdo negativo propriamente dito é aquele que deixa intocada a esfera jurídica do interessado, a ponto de, por ele, nada ter sido criado, modificado, retirado ou extinto relativamente a um “*status*” anterior. Ou seja, trata-se de um acto “*neutro*” em que nada se adquire ou se perde.

Relativamente a tal tipo de actos, tem-se uniformemente entendido não serem os mesmos susceptíveis de suspensão de eficácia, quer por que tal poderia ser entendido como usurpação de poderes administrativos pelos tribunais, quer porque dessa suspensão não adviria qualquer efeito útil para o interessado, designadamente o afastamento das situações danosas caracterizadas na al. a) do art. 121º CPAC.

Começou, porém, recentemente, a ponderar-se e a obter consagração uma nova categoria de actos que, embora aparentemente de conteúdo negativo, têm efeitos positivos, existindo, dessa forma, uma utilidade na suspensão da respectiva execução, na medida em que dela derivam efeitos secundários positivos, enquadrando-se, desde logo, em tal categoria os actos de que resulte o indeferimento da manutenção de uma situação jurídica anterior, por exemplo a denegação de renovação ou prorrogação de situação jurídica preexistente, ferindo-se as expectativas legítimas de conservação de efeitos jurídicos de acto administrativo anterior, considerando-se que, em tais situações existe, de facto, uma alteração da situação jurídica e de facto do requerente.

Mas, mais : vem-se também entendendo que se alguma utilidade poder advir da suspensão, a ponto de o requerente ir obtendo algum “*ganho*” até à decisão em definitivo da questão do recurso contencioso, a suspensão será de conceder.

Tal será, precisamente, o caso da recusa de admissão a concursos, considerando-se que o acto de exclusão de um candidato em concurso não se configura como um acto de conteúdo negativo, mas positivo, traduzindo-se num

“*facere*”, o afastamento do interessado e não num “*non facere*”, uma mera passividade, introduzindo-se uma alteração na situação jurídica do requerente, pelo que tal tipo de acto tem um conteúdo positivo, sendo portanto admissível, em sede de suspensão da sua eficácia, uma injunção à autoridade administrativa no sentido de restaurar a situação que existia anteriormente à prolação do acto, tendo como consequência directa e imediata o facto de o requerente poder ser admitido ao concurso até à decisão final no recurso contencioso (no sentido que vimos acentuando, cfr., entre outros Acs. do STA de Portugal de 4/3/93 — Rec. 31763 e de 19/3/03 Proc. 484/03).

Temos, pois, que, em sede do CPAC, quer se entenda que o acto em crise tem conteúdo positivo ou que, no mínimo, apresenta vertente positiva, será de admitir a presente suspensão de eficácia.

\*\*\*

Tanto quanto se alcança da redacção introduzida no art. 121.º do CPAC, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do seu n.º 1 para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são cumulativos, bastando a inexistência de um deles para que a providência possa ser denegada, situação, aliás, idêntica à já prevista no art. 76º da LPTA, conforme jurisprudência uniforme, quer do STA de Portugal, quer do anterior TSJ, quer ainda deste Venerando Tribunal.

Tais requisitos são, um positivo (existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar) e dois negativos (inexistência de grave lesão do interesse público e não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do mesmo).

Aceitamos a verificação “*in casu*” dos dois requisitos negativos, já que se não divisam indícios ( e muito menos, fortes) de ilegalidade na interposição do recurso,

sendo que, por outro lado, nos encontramos inteiramente de acordo com as razões apresentadas pelo requerente relativamente à não determinação de grave lesão do interesse público.

Quanto ao requisito positivo, tem vindo a constituir jurisprudência constante, nomeadamente do S.T.A. de Portugal – que, para o caso, haverá que ter em conta, pelo menos a nível doutrinal - ( cfr, a título de exemplo, Acs de 24/4/80, 30/1/86, 12/8/87 e 25/8/93, in, respectivamente, A.D. 228/1369, 298/1158, 314/185 e 385/13) 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 provávelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tido como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do acto.

É bem verdade que o requerente se limita, a este nível, a argumentar genericamente com a inviabilização de “...*todo o objecto do recurso contencioso ficando este desprovido de qualquer utilidade prática...*”, acabando, contudo, por especificar que ficará “*impossibilitado de ser reparado da injustiça que decorre da exclusão para prestar provas...e, como tal, impossibilitado em absoluto de constar da lista de classificação final do concurso*”.

Ora, tal é, de facto, consequência adequada, directa e imediata da execução do acto, sendo que, por outro lado, se não vê quer como quantificar, por qualquer forma, aqueles prejuízos, quer como mais especificamente concretizá-las.

Donde, por entendermos encontrarem-se cumulativamente preenchidos os requisitos necessários para o efeito, sermos a pugnar pelo deferimento do presente pedido.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 70 a 74, e *sic*).

Depois, o Mm.º Juiz Relator mandou, em 9 de Maio de 2003, inscrever o presente processado em tabela de julgamento (cfr. o duto Despacho de fls. 75), tendo, entretanto, na sessão de conferência realizada em 15 de Maio de 2003, sido proferido o correspondente e duto Acórdão (intercalar), no sentido de mandar citar os Contra-Interessados do pedido de suspensão de eficácia do Requerente (cfr. o teor desse duto Aresto, a fls. 76 a 77, com duta declaração de voto vencido apendiculado pelo Mm.º Juiz Relator a fls. 78).

Foram feitas ulteriormente as diligências de citação dos Contra-Interessados em causa, tendo a Senhora Escriurária-Judicial, em 23 de Julho de 2003, informado, a fls. 1521, nomeadamente que todos os Contra-Interessados já foram citados, estando os autos a aguardar pelo prazo de oposição de alguns deles (cfr. o processado de fls. 93 a 1521).

Entrementes, o Senhor Secretário-Judicial veio informar em 25 de Julho de 2003, a fls. 1522, que já foi publicada no Boletim Oficial n.º 30, II Série, de 23 de Julho de 2003, a lista classificativa dos candidatos ao concurso em questão. Perante o sucedido, o Mm.º Juiz Relator exarou logo o seguinte duto Despacho:

<<Tendo em conta a informação supra e o teor da publicação, parece que o presente processo de suspensão da eficácia do acto administrativo recorrido perde a sua utilidade do conhecimento e deverá ser julgado extinto por força do artigo 229º/e do C.P.C.

Assim notifica o recorrente para se pronunciar o que tiver por conveniente, no prazo de 5 dias, tendo em conta a natureza do processo e o proximar das férias judiciais.>> (cfr. o teor de fls. 1522 a 1522, e *sic*).

Notificado, veio o Requerente apresentar a exposição-requerimento de 30 de Julho de 2003, ora autuado com o n.º 97/2003/A/A e por apenso ao presente processado de suspensão de eficácia, de seguinte conteúdo:

<<[...]

**A**, requerente melhor identificado nos autos à margem referenciados, notificado do despacho a *fls* 1522, vem pronunciar-se nos seguintes termos:

1. Em 17 de Abril de 2003 dirigiu o requerente ao Venerando Tribunal de Segunda instância o requerimento de suspensão de eficácia do Despacho n.º 18/ SS/ 2003 exarado pelo senhor Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau;
2. Consabidamente, o requerente fundamentou a suspensão da eficácia nos termos do artigo 121º n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo Contencioso;
3. Por outro lado, notificado a entregar duplicados legais, por ser entendimento do Venerando Tribunal de Segunda Instância a existência, para além do próprio Senhor Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de

Macau (para o qual no requerimento já se oferecia duplicado legal), de 562 contra-interessados, apresentou-os no prazo fixado;

4. Foi interposto Recurso Contencioso do Despacho *supra* referenciado, na mesma data, nos termos legalmente exigidos;
5. À data de entrega do pedido de suspensão de eficácia ainda não tinham sido realizadas as provas de selecção para o concurso em questão e, por consequência, não havia lista de classificação final;
6. A oportunidade do pedido de suspensão de eficácia, conforme exposto, visou dar utilidade ao objecto do recurso contencioso interposto;
7. Nos termos do n.º 3 do artigo 125.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso devia o Senhor Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau ter sido citado pela Secretaria do Tribunal.
8. Após a citação, nos termos do n.º 1 do artigo 126.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso, não podia o Senhor Secretário para a Segurança executar o acto administrativo enquanto não fosse decidida a suspensão da eficácia;
9. Mais, estaria adstrito a diligenciar no sentido de impedir a sua execução, nos termos do artigo 126.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso.
10. Da informação do senhor Secretário Judicial, a *fls* 1522, claramente se deduz que o Tribunal não foi informado da execução do acto administrativo recorrido e para o qual se solicitou a suspensão de eficácia, nos termos do n.º 3 do artigo 126.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso.

11. É de presumir que o Senhor Secretário para a Segurança havia sido citado/notificado no processo, na medida em que já recebeu o ora requerente a contestação ao recurso contencioso.
12. Esta situação consubstancia um caso de **execução indevida**, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso.

**Nestes termos, e nos melhores de direito, [...], requer-se:**

- a) Que seja declarada a ineficácia da prestação de provas ao concurso em questão e, conseqüentemente, seja anulada a lista de classificação final publicada na II Série do B.O. n.º 30, de 23 de Julho de 2003, até ao trânsito em julgado da decisão de suspensão de eficácia, ao abrigo do n.º 2 do artigo 127.º do Código de Procedimento Administrativo Contencioso.
- b) Mais se requer que, havendo lugar a notificação de contra-interessados – que em entender do requerente é desnecessária para além do Senhor Secretário para a Segurança - corram as despesas da mesma e, bem assim, dos duplicados legais, por conta da Recorrida, na medida em que foi esta a causar o presente incidente.

[...]>> (cfr. o teor de fls. 2 a 5 desse apenso).

Concluído esse último requerimento em 31 de Julho de 2003 ao Mm.º Juiz Relator com a informação da Secretaria Judicial de que <<o último dia do prazo para contestar da última contra-interessada citada Cheong Sau Fan (fls. 1511 do processo de Suspensão Eficácia – citada com hora certa), termina amanhã dia 1 de Agosto de 2003>>, o Mm.º Juiz Relator despachou logo nos seguintes termos: <<Aguarde pelo prazo decorrido, e findo este conclua no processo de suspensão de eficácia.>> (cfr. o teor de fls. 6 do apenso “97/2003/A/A”).

Concluídos assim os presentes autos de suspensão de eficácia com o referido apenso “97/2003/A/A” no dia de hoje, ou seja, 4 de Agosto de 2003, o juiz de turno das correntes férias judiciais do Verão neste TSI (e ora relator substituto do presente acórdão), determinou logo a submissão da apreciação do pedido de suspensão de eficácia e da questão de execução indevida suscitada pelo Requerente à presente conferência extraordinária, em prol dos princípios da celeridade e da economia processuais e da concentração de actos processuais, tendo em conta precisamente que o pedido de suspensão de eficácia já se encontrava em condições de ser julgado, porquanto do processado de citação dos Contra-Interessados em causa (já completado a fls. 1529 dos presentes autos de suspensão) não resultou nenhuma contestação em sentido próprio e jurídico, com o que ainda se mantinham os “pressupostos” à luz dos quais foi tecido o douto Parecer do Ministério Público atinente ao pedido de suspensão (a fls. 70 a 74 dos autos de suspensão), tornando, pois, desnecessário mandar ouvir outra vez o mesmo

Órgão para efeitos de emissão de parecer, por um lado, e, por outro, a sorte da questão de execução indevida, por ser incidental em relação ao pedido de suspensão, e como tal, estar a depender do destino do próprio pedido de suspensão, também podia ser decidida na mesma sede decisória, a despeito do disposto no n.º 5 do art.º 127.º do CPAC, até porque uma decisão do Colectivo sobre a questão de execução indevida seria processualmente falando mais “solene” do que a decidida apenas pelo juiz relator, e, como tal, não susceptível de enfraquecer a posição processual de qualquer das partes em pleito.

Cumpra, deste modo, decidir agora e urgentemente, pelo presente Tribunal Colectivo substituto constituído segundo as disposições conjugadas dos art.ºs 43.º e 35.º da Lei de Bases da Organização Judiciária da RAEM (Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro).

## **II. DOS ELEMENTOS PERTINENTES À DECISÃO**

Para efeitos de encontro da solução ao caso concreto de que ora se ocupa, fluem do exame dos autos os seguintes elementos pertinentes:

A (ora Requerente) apresentou a sua candidatura ao concurso comum, de ingresso, de prestação de provas, para o preenchimento de três vagas de

técnico superior de 2.<sup>a</sup> classe, 1.º escalão, do grupo de pessoal técnico superior do quadro de pessoal civil da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, aberto por aviso publicado no Boletim Oficial da R.A.E.M., n.º 32, II Série, de 7 de Agosto de 2002, com as alterações publicadas no mesmo Boletim, n.º 36, II Série, de 4 de Setembro de 2002.

E acabou por ser excluído desse concurso na correspondente lista definitiva de candidatos, elaborada em 20 de Fevereiro de 2003 pelo respectivo Júri, por não preenchimento, por ele, do requisito relativo às habilitações académicas exigidas no aviso de abertura do mesmo concurso.

Dessa lista definitiva interpôs então ele recurso ao Senhor Secretário para a Segurança (Órgão Administrativo ora requerido), o qual, através do Despacho n.º 18/SS/2003, de 14 de Março de 2003, decidiu negar-lho provimento.

Inconformado com esse último Despacho, o ora Requerente apresentou recurso contencioso do mesmo, ao mesmo tempo que pediu a suspensão da eficácia desse Despacho mediante o requerimento de 17 de Abril de 2003, tendo inclusivamente requerido, no recente dia 30 de Julho de 2003, a declaração de ineficácia de actos de execução indevida praticados pela Administração no âmbito do aludido concurso público na pendência do presente processo de suspensão de eficácia.

### III. DO DIREITO

Como método de trabalho, e dada a lógica natural das coisas, vamo-nos debruçar primeiro sobre o pedido de suspensão de eficácia.

Ora bem, e tal como já tivemos ocasião de afirmar designadamente no recentíssimo acórdão do Primeiro de Agosto de 2003 do Processo n.º 174/2003 deste TSI:

Por força do disposto no art.º 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

E doutrinalmente falando, o acto positivo é aquele que, *grosso modo*, impõe um encargo ou um ónus a um interessado (por exemplo, um acto administrativo que aplica uma multa ou uma sanção a um interessado particular, ou que lhe ordena a expulsão da R.A.E.M., embora esse mesmo interessado já se encontra legalmente em Macau ao abrigo de uma permissão de permanência previamente concedida pela Administração local e ainda válida), enquanto o acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado (por exemplo, um acto de indeferimento de atribuição de um subsídio requerido por um interessado particular) – e para uma distinção entre “acto positivo” e “acto negativo”, pode referir-se, nomeadamente, ao aresto deste TSI, do Primeiro de Fevereiro de 2001, do Processo Executivo n.º 1153/A.

Ora, perante os dados acima coligidos, é de concluir que o Despacho do Órgão Administrativo requerido, como tem por objecto precisamente negar provimento ao recurso então interposto pelo ora Requerente da lista definitiva referente aos candidatos do concurso público em questão, com o que se tornando materialmente a última voz da Administração no sentido da exclusão do Requerente do mesmo concurso, é indubitável e tipicamente um acto administrativo com conteúdo negativo, e nunca um acto positivo ou com conteúdo positivo, por não estar a impor ao Requerente qualquer encargo ou ónus (em sentido jurídico e próprio do termo).

Entretanto, terá esse mesmo acto do Senhor Secretário para a Segurança conteúdo *meramente* negativo ou, antes, também uma vertente positiva?

Pois bem, a título de exemplo típico de um acto negativo mas com vertente positiva, podemos conceber a hipótese de indeferimento pela Administração, de um pedido de licenciamento *a posterior* ou em segunda via, de uma obra ilegal já construída por um interessado particular, com consequente ordem de demolição imediata da mesma obra. Neste caso, o indeferimento de licenciamento é em si negação de uma pretensão do mesmo interessado, e, como tal, é um acto negativo ou um acto com conteúdo negativo. Entretanto, como esse mesmo indeferimento implica e encerra por si uma ordem de demolição da dita obra, o acto administrativo em questão já tem uma vertente positiva, traduzida na imposição de uma sanção ou encargo (i.e., de demolição) ao dono da obra ilegal em causa, daí que abstractamente falando já faz sentido permitir a lei suspender a eficácia desse acto negativo (obviamente não no seu conteúdo negativo, ou seja, não na parte respeitante

ao indeferimento de licenciamento, mas) apenas na parte circunscrita à vertente positiva em apreço, i.e., à ordem de demolição da obra, com o que o dono dessa obra poderia ver suspensa a eficácia dessa ordem de demolição.

Elucidados assim o alcance e sentido do conceito de acto negativo com vertente positiva, é-nos evidente que o Despacho do Órgão Administrativo ora requerido não tem nenhuma vertente positiva, posto que a confirmação da exclusão do Requerente do concurso em questão, como tal resultante da prática do mesmo acto administrativo, não acarreta nenhuma alteração negativa (no sentido de para o pior, ou de impor um encargo ou uma sanção propriamente dita) à esfera jurídica do Requerente, contanto que não é de acolher, salvo o devido respeito por opinião diversa ou divergente, a tese de que com a mera apresentação da sua candidatura ao mesmo concurso, o Requerente já tenha adquirido por esse mesmo acto seu, um direito subjectivo a ser admitido *sem mais* ou *seguramente* a concorrer definitivamente no concurso, ou pelo menos uma expectativa jurídica (ou seja, digna de tutela jurídica) de vir a ser admitido *certamente* a concorrer no mesmo até ao fim. É que para nós, como a sua candidatura podia ser recusada pela Administração, a sua exclusão só frustraria uma expectativa sua meramente pessoal (e nunca uma expectativa jurídica nem tão-pouco um direito subjectivo seu) de ver admitido a concorrer no concurso pelo menos até ao fim, daí que se conclui pela inexistência de qualquer alteração da sua esfera jurídica, necessariamente composta por um certo conjunto de direitos e deveres seus, cujo âmbito se mantém ainda igual depois da sua exclusão do concurso.

Com isso, há que concluir pela impossibilidade de decretar a suspensão da eficácia do Despacho do Senhor Secretário para a Segurança, por se tratar de um acto meramente negativo ou com conteúdo meramente negativo, impossibilidade essa que se encontra justificada aliás pela própria lógica das coisas: é que não faz sentido suspender a decisão de exclusão do Requerente, posto que mesmo que fosse possível essa suspensão, esta só implicaria a suspensão da eficácia dessa decisão de exclusão, mas nunca teria a pretendida virtude de fazer nascer uma decisão administrativa no sentido inverso, ou seja, a admissão definitiva do Requerente no concurso, daí a inutilidade de se pretender o “congelamento” da decisão de exclusão do Requerente, a quem, aliás, só resta aguardar pela decisão final a dar ao recurso contencioso já interposto daquela mesma decisão do Senhor Secretário para a Segurança. Ademais, e como uma nota à parte, mesmo na hipótese de provimento desse recurso contencioso no futuro, o Tribunal, devido à regra da jurisdição de mera legalidade nesse tipo de recursos prevista no art.º 20.º do CPAC, ditada ao fim e ao cabo por obediência ao princípio da separação de poderes num Estado-de-Direito em sentido material como é o caso da R.A.E.M., não se poderá substituir à Entidade Recorrida (i.e., ao mesmo Senhor Secretário para a Segurança) no sentido de determinar a admissão definitiva do Recorrente (i.e., do ora Requerente) ao concurso em questão.

Por aí fica demonstrada a *ratio legis* do art.º 120.º do CPAC – segundo o qual só é susceptível de suspensão de eficácia o acto positivo *hoc sensu* (ou com conteúdo positivo) ou a vertente positiva de um acto negativo (ou com conteúdo negativo), e nunca o acto meramente negativo (ou com conteúdo

meramente negativo) nem tão-pouco o próprio conteúdo negativo de um acto negativo com vertente positiva – qual seja, a de evitar que o interessado particular tenha que suportar *desde já* o encargo ou ónus a ele imposto pelo acto (cuja suspensão de eficácia se requer), antes de ser decidido ou vir a ser decidido a final o recurso contencioso do mesmo, isto tudo em prol da *alea* de vir o próprio interessado a ganhar no mesmo recurso, posto que sem essa possibilidade de suspensão, o mesmo particular teria que sujeitar-se sem mais à execução do mesmo acto (que tem que ser um acto positivo ou a vertente positiva de um acto não meramente negativo), devido ao consabido privilégio de execução prévia por parte da Administração (e daí a regra geral prevista no art.º 22.º do CPAC, de que o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido).

Dest'arte, por não se verificar desde já a hipótese legal do art.º 120.º do CPAC, também indispensável para a suspensão de eficácia de qualquer acto administrativo, é de julgar improcedente o pedido do ora Requerente, não sendo, pois, mister saber se estão verificados os outros requisitos para a concessão de tal providência previstos *maxime* no art.º 121.º do mesmo Código.

E dessa conclusão decorre necessariamente que não se deve conhecer, sob pena de prática de acto processual inútil, da questão, ora arguida pelo Requerente ao abrigo do n.º 2 do art.º 127.º do CPAC, de execução indevida do mesmo Despacho do Órgão Administrativo ora requerido aquando da pendência do pedido de suspensão de eficácia *sub judice*, visto que se esse Despacho não é susceptível de ver legalmente suspensa a sua eficácia,

destituída de sentido fica a apreciação da questão de saber se a Administração tenha executado realmente de modo indevido o mesmo acto.

#### **IV. DECISÃO**

Em harmonia com o exposto, **acordam** em indeferir a suspensão de eficácia do Despacho n.º 18/SS/2003, de 14 de Março de 2003, do Senhor Secretário para a Segurança, requerida em 17 de Abril de 2003 pelo Requerente A, e, por conseguinte, não tomar conhecimento, por inútil, do pedido formulado pelo mesmo em 30 de Julho de 2003, de declaração de ineficácia de actos de execução indevida do mesmo Despacho.

Custas do pedido de suspensão de eficácia pelo Requerente, com três UC de taxa de justiça.

Notifique a presente decisão ao Requerente, ao Órgão Administrativo requerido e aos Contra-Interessados citados.

Macau, 4 de Agosto de 2003.

Chan Kuong Seng  
(Relator substituto)

Teresa Leong  
(1.ª Juiz-Adjunta substituta)

Sam Keng Tan  
(2.ª Juiz-Adjunta substituta)