

**Processo nº 1241/2019**

**Data do Acórdão: 16DEZ2019**

**Assuntos:**

**Suspensão de eficácia de acto administrativo  
Prejuízos de difícil reparação**

## **SUMÁRIO**

1. O instituto da suspensão de eficácia visa evitar, na pendência do recurso contencioso de anulação ou da declaração de nulidade, a constituição ou consolidação de uma situação de facto consumado ou a produção de prejuízos, irreversíveis ou pelo menos de difícil reparação, para os interesses que o requerente visa assegurar no recurso contencioso.
2. Para o efeito, o requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a verificação dos prejuízos e a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação dos prejuízos.

O relator

Lai Kin Hong

## **Processo nº 1241/2019**

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

### **I – Relatório**

A, devidamente identificado nos autos, veio, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s., pediu a suspensão de eficácia do despacho, datado de 22OUT2019, do Senhor Secretário para a Economia e Finança, que lhe cancelou a autorização de residência temporária, já concedida com a validade até 21ABR2014, mediante o requerimento datado de 26NOV2019, cujo teor se dá por aqui por integralmente reproduzido.

Citada a entidade requerida, limitou-se a dizer “oferecer o merecimento dos autos”.

O Dignº Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, no qual opinou no sentido de indeferimento da requerida suspensão – cf. fls. 112 a 114 dos p. autos.

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 mérito do presente recurso.

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

## **II – Fundamentação**

De acordo com os elementos constantes dos autos e do processo instrutor, podem ser seleccionados os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- O requerente é cidadão indonésio;
- Em 21ABR2011, foi-lhe concedida a autorização de residência temporária na RAEM, por 3 anos, enquanto paisagista urbano contratado por uma empresa local, na modalidade de quadros dirigentes e técnicos especializados, ao abrigo do disposto no Regulamento Administrativo nº 3/2005;
- A autorização foi-lhe sucessivamente renovada até 21ABR2020;
- Por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finança datado de 22OUT2019, foi-lhe cancelada a autorização de residência temporária, com fundamento na não comunicação, por parte do requerente, no prazo legal de 30 dias, da alteração da situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão da autorização;
- Por carta datada de 23OUT2019, o requerente foi notificado desse despacho;
- O requerente formulou o presente pedido de suspensão de eficácia, mediante o requerimento datado de 26NOV2019;

- O requerente juntou à reclamação do despacho que lhe foi cancelada a autorização de residência temporária o curriculum vitae, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido;
- No momento da prolação do despacho de cuja eficácia se requer a suspensão, o requerente exercia as funções do Manager in the Facilities Department na X Macau Limited;

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 cuja suspensão se requer 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*, trata-se de um despacho que cancelou uma autorização de residência temporária, já concedida ao requerente e com a validade até 21ABR2020.

Assim, no caso *sub judice*, da execução do despacho de cancelamento da autorização decorra um efeito ablativo de um bem jurídico já detido pelo requerente, o que *de per si* nos leva a concluir pela verificação da natureza positiva do conteúdo do acto e pela susceptibilidade da suspensão, face ao disposto no artº 120º do CPAC.

Então passemos a debruçar-nos sobre a verificação ou não dos requisitos legais para o deferimento da suspensão.

Para o deferimento da tal 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.

Comecemos então pelos requisitos exigidos nas alíneas b) e c), que nos se afiguram ser de fácil apreciação, tendo em conta a especificidade do caso, a matéria de facto assente, assim como os elementos constantes nos autos.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), considerando o fundamento invocado pela entidade requerida para o cancelamento da autorização de residência temporária (não comunicação, por parte do requerente, no prazo legal de 30 dias, da alteração da situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão da autorização), não cremos que a não execução imediata, apenas num curto período de tempo correspondente ao tempo da pendência do recurso de anulação do despacho cuja eficácia ora se requer, 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 data da carta da notificação do acto suspendendo ao requerente (23OUT2019) e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto administrativo 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:

一、執行行為對聲請人造成難以彌補之損失

1.

於2009年8月28日起，聲請人受聘於Y建築工程設計顧問有限公司擔任“城市景觀設計師”為依據，於2011年4月21日獲批臨時居留許可，有效期至2014年4月21日。(見附件1)

2.

隨後，聲請人分別於2014年5月16日及2017年3月21日，再以同一依據獲批臨時居留許可續期，最後一次續期有效至2020年4月21日。

3.

期間，於2018年1月31日，聲請人離任Y建築工程設計顧問有限公司“景觀設計師”一職，且於2018年2月20日擔任X澳門股份有限公司“設施管理景觀部 (Facilities-Service Support Landscape)經理”。(見附件2至4)

4.

聲請人於2019年10月31日收到第05474/DJFR/2019號信函，獲通知其臨時居留許可已被取消，理由為“申請人的臨時居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況已消滅，且未有於30日內就其法律狀況消滅履行通知義務”。(見附件5建議書內容)

5.

2019年11月14日，聲請人向澳門特別行政區經濟財政司司長提出聲明異議。(附件6)

6.

自2009年8月起直至現在，聲請人在澳門從事景觀建築範疇學的工作已逾十年。

7.

自2018年2月20日起，聲請人受聘於X澳門股份有限公司，擔任“設施管理景觀部( Facilities-Service Support Landscape)經理”。

8.

X澳門股份有限公司是世界知名及領先的大型博企公司之一，不論在薪酬、工作機會、福利及累積經驗方面均有著更優越的條件，對聲請人而言，是十分寶貴的工作機會。

9.

聲請人具有景觀範疇專業資格及豐富的工作經驗，是X澳門股份有限公司聘請聲請人的主要因素。(見附件7至8)

10.

現時，於X澳門股份有限公司，聲請人領導團隊執行多項大型的項目。(見附件9)

11.

另外，X澳門股份有限公司對聲請人的工作表現給予讚賞及認同，在信件中強調：“It is very important that Mr.A remains in the company to perform his job duties which contribute to support macau as the premier destination of tourism and leisure in the world.”(重要的是，A先生繼續於本公司工作將對澳門成為最佳的世界旅遊及休閒目的地作出積極貢獻)。(見附件10)

12.

由此可見，僱主難以在短時間內尋找其他在景觀設計範疇內且具有豐富工作經驗的技術人員去代替聲請人，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，意味著聲請人無法履行勞動合同，對僱主亦造成嚴重的損失。

13.

同時，倘臨時居留許可被取消，勞動關係亦將被立即終止，聲請人將因此失去了薪酬、福利、優越的工作機會等，這是聲請人沒有預見的情況，也是說，將破壞聲請人的人生規劃，將造成不可彌補之損失。

14.

除此之外，聲請人早已視澳門為永久居住地，於2016年購入澳門...(在物業登記局標示編號...) 1樓A座單位。(見附件11)

15.

為購買上述單位，聲請人向澳門XX銀行借入金額為MOP\$2,063,000.00(澳門幣貳佰零陸萬叁仟圓整)之貸款，並抵押上述單位擔保。(見附件12)

16.

直至現在，尚餘貸款金額MOP\$1,844,585.70(澳門幣壹佰捌拾肆萬肆仟伍佰捌拾伍圓柒分)未被償還，倘聲請人無法履行勞動合同，便失去收入來源，聲請人將面臨財政困難而無法償還剩餘貸款，故此，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，將對聲請人造成不可彌補之損失。(見附件13)

17.

除此之外，自2009年8月起直至現在，聲請人完成多項澳門大型基建工程，在景觀設計專業領域建立了良好聲譽和社會地位，同時在建築行業累積了大量的人脈資源。(見附件14)

18.

正當自身的事業萌芽之時，倘立即取消臨時居留許可，聲請人在澳門多年來建立的人脈資源、立即被切斷，這是嚴重阻礙了個人的事業發展，對聲請人帶來極大的傷害。

19.

再者，由於聲請人具備的學歷、專業資格及經驗被視為特別有利於澳門特別行政區，根據第3/2005號行政法規第1條第3項獲批給臨時居留許可。

20.

聲請人在澳門土地工務運輸局取得了都市建築及城市規劃範疇的資格認可和登記，註冊成為景觀建築師的專業職銜。(見附件15)

21.

無論是擔任景觀設計師、園林綠化工程師及設施管理景觀部經理，聲請人與其合作伙伴、同事保持緊密的關係，後來作為經理領導團隊，在景觀設計方面，提出技術指導和經驗分享，對本地僱員提升自身技能和提升競爭力具有積極作用。

22.

澳門勞動市場一直缺乏此範疇的專業人才，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，聲請人將不能以景觀建築師的專業資格留澳工作，導致聲請人於澳門取得的專業資格變得無用處。

23.

同理，在澳門勞動市場難以尋找具此類範疇的專業人才，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，將對景觀設計行業及該範疇的學術傳承帶來不可彌補的損失。

24.

另外，臨時居留許可對聲請人而言是非常重要的，是聲請人能否申請成為澳

門永久性居民身份的必要要件。

25.

聲請人自2011年4月21日首次獲批臨時居留許可，並於2011年6月7日首次獲發澳門非永久居民身份證，至今已逾8年。

26.

為此，聲請人於2018年5月28日向澳門身份證明局申請辦理成為澳門永久性居民，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，將對聲請人造成不可彌補之損失。(見附件16)

27.

除此之外，聲請人於2009年間始在澳門生活，一直熱愛這個地方，在餘暇時經常參與本地文創及慈善活動，致力發展本地音樂創作。

28.

聲請人是一位出色的澳門音樂唱作人，曾獲得多項獎項及多次獲邀請參與本地音樂表演活動，可以說，在澳門樂壇具有相當的知名度，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，聲請人不能繼續留澳生活，將對聲請人的音樂事業造成不可彌補之損失。(見附件17)

29.

同時，聲請人擔任澳門多間澳門文化創意企業、社團等的重要職位，各協會在信件中均表示聲請人是對文創業界不可缺少的人材。(見附件18至24)

30.

聲請人以澳門為家，與澳門社區建立了深厚感情，其為人均深受身邊的朋友，合作伙伴，及僱主的讚賞及認同，倘立即取消聲請人的臨時居留許可，意味著，聲請人必須在短時間內離開澳門，對聲請人而言，等同失去生活的意義。

31.

由此可見，無論是對其個人、僱主、朋友、澳門社區，立即執行行政行為，將對聲請人造成不可彌補之損失。

## 二、中止效力不會嚴重損害公共利益

32.

本案，沒有理由認為中止行政行為效力會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。

33.

亦沒有任何資料顯示允許聲請人繼續享有具特別資格的技術人員特別許可，將對澳門之公共利益造成任何影響。

Antes de mais, é de pôr fora do objecto da nossa apreciação os alegados prejuízos para a sua entidade patronal e para os seus amigos e a comunidade de Macau, que não são atendíveis em sede do presente procedimento cautelar, face ao disposto no artº 121º/1-a) do CPAC, que exige, *inter alia*, como requisito para decretar a suspensão da eficácia de actos administrativos que 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.*

Por sua vez, o artº 33º do CPAC dispõe sobre a legitimidade activa para a interposição que:

*Têm legitimidade para interpor recurso contencioso:*

*a) As pessoas singulares ou colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso;*

*b) Os titulares do direito de acção popular;*

*c) O Ministério Público;*

*d) As pessoas colectivas, ainda em relação aos actos lesivos dos direitos ou interesses que a elas cumpra defender;*

*e) Os municípios, também em relação aos actos que afectem o âmbito da sua autonomia.*

*In casu*, estamos obviamente numa situação regulada na alínea a) desse artigo.

Conjugando as normas do artº 121º/1-a) e do artº 33º, todos do CPAC, é de concluir que os prejuízos, a que se refere o artº 121º/1-a) do CPAC, terão de ser dos interesses directos e pessoais do próprio requerente.

Sintetizando o que foi alegado pelo requerente, os prejuízos de difícil reparação, aqui atendíveis, representados pelo requerente como susceptíveis de serem causados pela execução imediata do despacho consistem na perda de remunerações, regalias e oportunidades de trabalho que torna impossível o reembolso em prestações do empréstimo contraído junto de um banco para a aquisição da sua casa de morada em Macau e a realização do seu plano de vida pessoal e profissional, enquanto paisagista urbano de profissão e músico *amateur*.

Atendendo os termos em que foram configurados, é de notar que os prejuízos de ordem profissional e pessoal alegadamente susceptíveis de serem causados pela perda de remunerações, regalias e oportunidades de trabalho não passam de ser afirmações algo vagas e conclusivas.

De acordo com a doutrina autorizada do Venerando Tribunal de Última Instância afirmada, nomeadamente, no seu Acórdão de

10JUL2013 no processo nº 37/2013, *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, .....*

Tendo-se limitado a alegar conclusivamente o cancelamento da autorização de residência na RAEM, causado pela execução imediata do despacho conduz à perda de remunerações, regalias e oportunidades de trabalho que torna impossível o reembolso em prestações do empréstimo contraído junto de um banco para a aquisição da sua casa de morada em Macau e a realização do seu plano de vida pessoal e profissional, enquanto paisagista urbano de profissão e músico *amateur*, o requerente não cumpriu o seu ónus de demonstrar os factos densificadores dos tais prejuízos e do nexos de causalidade entre a execução imediata do despacho e os mesmos prejuízos.

E no mesmo Acórdão do TUI, foi salientado também 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.*

Obviamente, o que o requerente alegou, mesmo demonstrado, está longe de atingir a essa situação extrema.

Aliás, foi o requerente que optou voluntariamente por vir a trabalhar em Macau, o que não quer dizer que ele não pode ganhar o sustento da sua vida e realizar o seu plano pessoal e profissional em outros sítios do mundo, pois notoriamente existe no nosso mundo grande abundância de sítios onde existem condições de vida e trabalho iguais ou até muitíssimo melhores do que em Macau.

Antes pelo contrário, sendo titular de tão boas habilitações literárias e largas experiências profissionais, conforme se vê no *curriculum vitae* que apresentou à entidade requerida, não se compreende como é que a não continuação de trabalhar em Macau pode acarretar-lhe prejuízos de ordem profissional e pessoal de difícil reparação.

Pelo que vimos *supra*, não podemos senão julgar não verificado o requisito a que se refere o artº 121º/1-a) do CPAC e consequentemente indeferir a requerida suspensão da eficácia do acto em causa.

Em conclusão:

3. O instituto da suspensão de eficácia visa evitar, na pendência do recurso contencioso de anulação ou da declaração de nulidade, a constituição ou consolidação de uma situação de facto consumado ou a produção de prejuízos, irreversíveis ou pelo menos de difícil reparação, para os interesses que o requerente visa assegurar no recurso contencioso.
4. Para o efeito, o requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a verificação dos prejuízos e a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação dos prejuízos.

Tudo visto, resta decidir.

### **III – Decisão**

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 22OUT2019, do Senhor Secretário para a Economia e Finança que determinou o cancelamento da autorização de residência temporária concedida ao requerente.

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

Registe e notifique.

RAEM, 16DEZ2019

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng