

**Processo n° 1148/2018**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 10/Janeiro/2019

Assuntos: **Suspensão de eficácia de acto administrativo**  
**Acto de conteúdo positivo**  
**Artigo 121º, n° 1 do Código de Processo**  
**Administrativo Contencioso**  
**Revogação da autorização de permanência na RAEM**

**SUMÁRIO**

O pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo só é admissível quando o acto for de conteúdo positivo ou, sendo negativo, apresentar uma vertente positiva.

São três os requisitos de que depende a procedência da providência: um positivo traduzido na verificação de prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto, e dois negativos no sentido de que a concessão da suspensão não represente grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto e que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

O requisito sobre o prejuízo de difícil reparação previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

A privação de rendimentos do requerente pode

traduzir-se em prejuízo de difícil reparação desde que gere uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Não logrando demonstrar 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, é indeferido o pedido de suspensão.

O Relator,

---

Tong Hio Fong

**Processo n.º 1148/2018**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 10/Janeiro/2019

**Requerente:**

- A

**Entidade requerida:**

- Secretário para a Segurança

**Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:**

**I) RELATÓRIO**

A, de nacionalidade filipina, titular do passaporte das Filipinas, com sinais nos autos, vem, nos termos do artigo 120º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, de 21.11.2018, que indeferiu o recurso hierárquico interposto do despacho que determinou a revogação da autorização de permanência da requerente na qualidade de trabalhador não residente.

Invoca que o acto administrativo lhe causa prejuízo de difícil reparação, bem como 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, defendeu a improcedência do pedido.

\*

A Digna Procuradora-Adjunta do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

*"O teor do despacho suspendendo evidencia que o qual se traduz em negar provimento ao recurso hierárquico necessário e, deste modo, revogar a autorização de permanência concedida à requerente A na qualidade de trabalhador-não-residente, por ela ter sido condenado na prática de um crime de acolhimento (doc. 1 de fls. 26 a 27 dos autos).*

*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 da Requerente, alteração que consiste em não perder o estatuto de residente em Macau como trabalhadora.*

*À luz do disposto na alínea b) do art. 120º do CPAC, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de ser susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho. Portanto, resta-nos apurar se se preencherem os três requisitos previstos no nº 1 do art. 121º do CPAC.*

\*

*No actual ordenamento jurídico de Macau, formam-se doutrina e jurisprudência pacíficas e constantes que*

*propagam que são, em princípio geral, cumulativos os requisitos previstos n.º 1 do art. 121.º do CPAC, a não verificação de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes por o deferimento exigir a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si.*

*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 a requerente ou para os interesses que esta defende 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 tenha a natureza da sanção disciplinar (cfr. arestos no TUI nos Processos n. 33/2009, n.º 58/2009 e n.º 108/2014).*

*E, em princípio, cabe à requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do referido n.º 1, por aí não se estabelecer a presunção do prejuízo de difícil reparação (cfr. Acórdão do TUI no Processos n.º 2/2009, Acórdãos do TSI n.º 799/2011 e n.º 266/2012/A).*

*Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tomar credível a sua*

*posição, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos (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. (Acórdãos do ex-TSJM de 15/07/1999 no Processo n.º 1123, do TSI no Processo n.º 17/2011/A e n.º 265/2015/A).*

*A maior ou menor dificuldade em contabilizar prejuízos em acção judicial não constitui, em princípio, fundamento para considerar preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 120.º do CPAC.*

*Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, tornam-se muito difíceis, e trata-se prejuízo de difícil reparação o consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares. (Acórdãos do TUI nos Processos n.º 6/2001, n.º 37/2013 e n.º 177/2014)*

*Voltando ao caso sub judice, e em homenagem das jurisprudência e doutrinas supra citadas, inclinamos a entender que não se descortinam provas virtuosas que possa demonstrar convincentemente o prejuízo de difícil reparação a resultar da imediata execução do acto suspendendo.*

*Tendo em devida consideração a idade e as experiências da Requerente, não parece seriamente possível que na pendência do recurso contencioso do acto suspendendo, ela não consegue, na sua pátria ou outro local, arranjar um emprego para suster a sua vida e a sua filha, pelo que mostra duvidoso e inverosímil o prejuízo aduzido nos arts. 16º a 28º do Requerimento. E tem razão o alegado nos arts. 6º e 7º a da contestação: A ora requerente é livre de procurar e obter rendimento do seu trabalho, noutro local, não é em Macau.*

*Afigura-se que se trata de prejuízo conjectural e hipotético o sentimento subjectivo - tristeza, incompreensão e angústia - mencionado pela Requerente no art. 43º do Requerimento, e a intencional prática do crime de acolhimento demonstra inequivocamente que de qualquer modo, não podem os quais ser imputados à execução do despacho suspendendo.*

*Sem prejuízo do respeito pela opinião diferente, tudo isto aconselha-nos a concluir que não se verifica in*

*casu o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do art. 120.º do CPAC, pelo que o pedido de suspensão de eficácia da Requerente não pode deixar de cair em vão.*

\*\*\*

*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 outras nulidades, excepções e 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:

A requerente nasceu em 1968, tem nacionalidade filipina e alega ter trabalhado em Macau há 25 anos.

O companheiro da requerente também é trabalhador não residente, entretanto o seu “blue card” foi cancelado recentemente.

A filha da requerente tem 12 anos mas não goza do

direito de residência na RAEM.

Por despacho de 21.11.2018, proferido pelo Exm.º Secretário para a Segurança, foi indeferido o recurso hierárquico interposto do despacho que revogou a autorização de permanência da requerente na qualidade de trabalhador não residente, com fundamento na prática pela mesma de um crime de acolhimento.

\*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos aos presentes autos, sobretudo os apresentados pela requerente.

\*

### **O caso**

A requerente é trabalhadora não residente.

Por despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, foi mantida a revogação da autorização de permanência em relação à requerente na RAEM enquanto trabalhadora não residente.

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

\*

### **Acto de conteúdo positivo**

Em regra, a interposição de recurso contencioso de acto administrativo visando a declaração da sua invalidade não tem efeito suspensivo, ao abrigo do artigo

22.º do Código do Processo Administrativo Contencioso.

Mas há situações em que a imediata execução do acto administrativo pode causar efeitos desfavoráveis ao requerente.

Precisamente para evitar a produção de tais resultados ou efeitos, foi criada pelo legislador a possibilidade de suspensão de eficácia do acto.

Nos termos do artigo 120º do Código do Processo Administrativo Contencioso, dispõe-se 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”*.<sup>1</sup>

Assim, o pedido de suspensão de eficácia só é admissível quando o acto for de conteúdo positivo ou, sendo negativo, apresentar uma vertente positiva.

No caso vertente, é de verificar que o acto administrativo em causa consiste na revogação da autorização de permanência do requerente, a qual consubstancia um acto de conteúdo positivo cuja eficácia

---

<sup>1</sup> Diogo Freitas do Amaral, in *Lições de Direito Administrativo*, vol III, Lisboa, 1989, pág 155

é susceptível de ser suspensa em sede de procedimento cautelar, desde que sejam 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 tocante aos dois requisitos negativos, não se nos afigura, pelo menos nesta fase processual, que o recurso contencioso a ser interposto em sede própria estará 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 Segurança possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, pelo que entendemos estarem verificados os requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

\*

Urge saber, por último, se está verificado o requisito previsto na alínea a) daquele mesmo artigo, e

para o efeito, compete à 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”*.<sup>2</sup>

É o que se decidiu 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*

---

<sup>2</sup> José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 310

*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 a requerente que a execução imediata do acto administrativo implicará a perda imediata do trabalho e a colocação em situação de carência absoluta de meios para o seu sustento e da sua família, bem assim a impossibilidade de ela continuar a permanecer em Macau, onde tem actualmente o seu centro de

vida estável, e se não for suspensa a eficácia do acto, irá causar-lhe forte, intensa e inapagável tristeza, incompreensão e angústia.

Vejamos.

No tocante à questão de privação de rendimentos em virtude de eventual perda de emprego, o Venerando TUI já teve oportunidade de se pronunciar que *"se trata de prejuízo de difícil reparação o consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares"*<sup>3</sup>.

Salvo o devido respeito por melhor entendimento, somos da opinião de que os factos alegados pela requerente não são suficientes para dar por verificado o requisito em questão.

Em primeiro lugar, diz a requerente que a execução imediata do acto a colocará em situação de desemprego, fazendo com que ela própria e a família fiquem privadas de obter quaisquer rendimentos de trabalho.

É verdade que, com a revogação da autorização de permanência da requerente, esta fica impedida de permanecer e continuar a trabalhar na RAEM, mas não logrou a mesma demonstrar que a perda de emprego irá causar uma privação total de rendimentos geradora de uma

---

<sup>3</sup> Acórdãos nos Processos n.º 6/2001 e Processo n.º 38/2018, do TUI

situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares próprias e da sua família.

De facto, não se sabe se a requerente, para além dos rendimentos provenientes do exercício da sua actividade profissional, terá também outras fontes de rendimentos ou poupanças, e se as tiver, a perda de rendimentos profissionais pode não afectar a requerente ou a família em termos absolutos.

Além disso, não logrou a requerente alegar e demonstrar por que razão não irá conseguir outro emprego fora da RAEM, por exemplo em Hong Kong ou nas Filipinas, por forma a obter meios de subsistência.

Alega ainda a requerente que, tendo fixado o seu núcleo de vida familiar na RAEM, a execução do acto administrativo implicará uma perturbação profunda da sua vida, consubstanciada em grande prejuízo de ordem material e moral e de muito difícil reparabilidade.

A nosso ver, mesmo que a requerente tenha trabalhado vários anos na RAEM, onde cultivou fortes amizades, também não se vislumbra em que termos a revogação da autorização de residência poderá causar-lhe prejuízos graves e irreparáveis, antes pelo contrário, tais prejuízos, a existirem, serão sempre reparáveis em

termos indemnizatórios.

Nesta conformidade, por não se ter logrado a 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 pela requerente **A.**

Custas pela requerente, com 4 U.C. de taxa de justiça.

Registe e notifique.

\*\*\*

RAEM, 10 de Janeiro de 2019

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Mai Man Ieng