

Processo n° 696/2016/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 10/Novembro/2016

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

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

2. 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.

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

4. 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.

5. 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, o pedido de suspensão deve ser indeferido.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo nº 696/2016/A
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 10/Novembro/2016

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Segurança

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A, titular do Bilhete de Residente da República Popular da China e Título de Trabalhador Não Residente, com os sinais dos 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 27.7.2016, que determinou a revogação da sua autorização de permanência na qualidade de trabalhador.

Invocou que o acto em causa lhe causa prejuízo de difícil reparação, que inexistente grave lesão para o interesse público caso seja decretada a suspensão e que não há fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, defendeu a improcedência do pedido.

*

O Digno Magistrado do Ministério Público deu o seguinte duto parecer:

"O teor do art. 3º do Requerimento Inicial demonstra que o despacho suspendendo se traduz em, negando provimento ao recurso hierárquico necessário, manteve a decisão de revogar a autorização de permanência concedida ao Requerente como trabalhador não residente.

Em harmonia com as jurisprudências pacíficas, trata-se in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo, por virtude de que este acto provoca directamente a alteração da statu quo do Requerente, alteração que consiste em ele não poder continuar a trabalhar em Macau.

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 despacho suspendendo. Resta-nos apurar se se preencherem os três requisitos previstos no n.º 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 no n.º 1 do art. 121º 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. (Viriato Lima e Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso - Anotado, 2015, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: ob. cit., pp. 305 e ss.)

O requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC (a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto tenha a natureza de sanção disciplinar. (cfr. arestos no TUI nos Processos n.º 33/2009, n.º 58/2012 e n.º 108/2014)

E, em princípio, cabe ao 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 Processo n.º 2/2009, Acórdãos do TSI nos Processos n.º 799/2011 e n.º 266/2012/A)

Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tornar 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)

E, 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 nos Processos 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. 121º do Código de Processo Administrativo Contencioso. (aresto no TUI no Processo n.º 4/2016)

Trata-se 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. (arestos do TUI nos Procs. n.º 6/2001, n.º 37/2013 e n.º 177/2014)

Voltando ao caso sub judice, em homenagem das jurisprudências 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.

Em primeiro lugar, o Requerente não apresentou, de todo em todo lado, nenhum documento para comprovar que ele tem de sustentar a vida e despesa quotidiana dos seus familiares - pais, mulher e três filhos, e que ele perde condição para suportar os encargos. O que torna insubsistente o alegado nos arts. 14º a 15º do Requerimento.

Em segundo lugar, tendo em conta a idade, não nos parece crível que o Requerente não consiga, na sua terra ou outro local, arranjar um emprego para sustentar a sua vida e a dos seus familiares. O que significa que a imediata execução do acto suspendendo não chega a acarretar-lhe a carência quase absoluta e a impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

No nosso prisma, os argumentos nos art. 19º a 23º do Requerimento não tem cabimento. Pois, de acordo com a regra de experiência, afigura-se desrazoável e irracional que a imediata execução do acto suspendendo possa intoleravelmente afectar o seu bom relacionamento e carinho com o ex-patrão e ex-colegas.

Tudo isto aconselha-nos a que não se verifique in

casu o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC, pelo que caia em vão o pedido de suspensão de eficácia do Requerente.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”

*

Cumprе decidir.

O Tribunal é o competente e o processo o próprio. As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas, e têm interesse processual.

Não existe outras nulidades, excepções e questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

II) FUNDAMENTAÇÃO

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

Por despacho de 27.7.2016, proferido pelo Exm.º Secretário para a Segurança, foi revogada a autorização de permanência do requerente na qualidade de trabalhador.

Inconformado, recorreu o requerente contenciosamente para este TSI, prosseguindo os autos no âmbito do Processo nº 696/2016.

O requerente tem nacionalidade chinesa e reside actualmente em Zhuhai.

Por contrato assinado no dia 6.7.2015, o requerente foi contratado para trabalhar numa pastelaria da RAEM como empregado.

O requerente deixou de trabalhar para como a sua entidade patronal a partir de finais de Agosto de 2016.

*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos aos presentes autos, sobretudo documentos emitidos por autoridades administrativas e o contrato de prestação de serviço.

*

O caso

O requerente é trabalhador não residente.

Por despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, foi revogada a sua autorização de permanência na RAEM na qualidade de trabalhador.

Pede agora o 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

22º 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”*.¹

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

¹ 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 121º, nº 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 121º, nº 1 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 algum deles para que a providência requerida seja indeferida.

*

No que tocam àqueles dois requisitos negativos, não se nos afigura, pelo menos nesta fase processual, que o recurso contencioso interposto em sede própria está 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 ao requerente alegar e demonstrar a existência do prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto.

Nas palavras de José Cândido de Pinho, *“cumpre ao requerente caracterizar de modo credível, ou seja, conveniente e convincentemente os prejuízos, expondo as razões fácticas que se integrem no conceito, devendo para isso ser explícito, específico e concreto, não lhe sendo permitido recorrer a expressões vagas, genéricas e irreduzíveis a factos que não permitam o julgador extrair aquele juízo. Não bastam, assim, alegações conclusivas. É necessário alegar factos que permitam estabelecer um nexo de causalidade ou de causa-efeito entre a execução do acto e o invocado prejuízo, ficando cometido ao tribunal o juízo de prognose acerca dos danos prováveis”*.²

No mesmo sentido, decidiu-se 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*

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

com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente”.

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 requerente.

É o que se decidiu no Acórdão deste TSI, proferido no âmbito do Processo n° 328/2010/A:

“Quanto ao requisito positivo, tem vindo a constituir jurisprudência constante, o facto de, no incidente de suspensão de eficácia do acto administrativo, incumbir ao requerente o ónus de alegar factos concretos susceptíveis de formarem a convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tidos como prováveis, insistindo-se também que tais prejuízos deverão ser consequência adequada, directa e imediata da execução do acto”.

No presente caso, os fundamentos de facto alegados pelo requerente traduzem-se no seguinte:

- face à sua situação económica, se vai perder o tal emprego não terá possibilidades financeiras de sustentar os pais, sua cónjuge e os três filhos menores;
- o requerente cultivou boas amizades no local

onde trabalhou, manteve boas relações com a entidade patronal e os colegas de trabalho, sendo que a perda do emprego implicaria a quebra dessas relações;

- o requerente jamais poderá voltar a trabalhar em Macau.

Vejamos.

No tocante à questão de privação de rendimentos em virtude de eventual perda do emprego, entende o Venerando TUI, no seu Acórdão proferido no âmbito do Processo n° 6/2001 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"*.

Salvo o devido respeito por melhor opinião, somos a entender que, no caso vertente, o requerente não apresentou prova mínima susceptível de demonstrar os factos por si alegados, no sentido de que a privação de rendimento decorrente da perda do emprego em Macau iria gerar uma situação de carência quase absoluta e impossibilitar a satisfação das necessidades básicas e elementares próprias e da família.

Embora seja verdade que, com a revogação da autorização de permanência do requerente, este ficará impedida de permanecer e continuar a trabalhar na RAEM,

mas o requerente não logrou demonstrar a impossibilidade de ele próprio garantir o seu sustento e que a sua família também não tem essa condição.

De facto, não sabemos se o 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 o requerente em termos absolutos.

Além de que não logrou o requerente justificar e demonstrar por que razão não irá conseguir arranjar outro emprego fora da RAEM, por forma a obter meios de subsistência.

Alega ainda o requerente que cultivou boas amizades no local onde trabalhou, manteve boas relações com a entidade patronal e os colegas de trabalho, sendo que a perda do emprego implicaria a quebra dessas relações.

A nosso modesto ver, entendemos que a distância não quebra a amizade, pois, nunca foi bom amigo quem por pouco quebra a amizade.

Se assim for, já não devemos falar de amizade.

Finalmente, se o recurso contencioso interposto não mantiver, pelo contrário, vir a anular o acto administrativo impugnado, o requerente poderá arranjar

novo emprego na RAEM, ou ser contratado de novo pela entidade patronal se ela assim entender.

Nesta conformidade, por não se ter logrado a prova da irreparabilidade ou de difícil reparação dos prejuízos decorrentes da execução do acto, outra solução não resta senão indeferir o pedido do requerente.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em **indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto** formulado pelo requerente **A.**

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 4 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 10 de Novembro de 2016

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira

Mai Man Ieng
(Fui presente)