

Processo nº 686/2021

Data do Acórdão: 09SET2021

Assuntos:

Suspensão de eficácia de acto administrativo

Autorização de residência temporária

Prejuízos de difícil reparação

SUMÁRIO

1. O instituto de suspensão de eficácia visa apenas acautelar o efeito útil da decisão final do recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade, mediante a paralisação temporária dos efeitos negativos advenientes ao interessado da execução imediata do acto administrativo, e não para evitar ou impedir definitivamente a produção dos prejuízos susceptíveis de ser causados pelos efeitos do determinado no acto administrativo.
2. Da perda da oportunidade de obter um contrato de trabalho docente no início do ano lectivo e da altamente provável inactivação durante um ano lectivo inteiro de um individuo que optou por seguir uma carreira académica do ensino superior pode advir-lhe um prejuízo de difícil reparação, pois é bem compreensível a dificuldade de encontrar oportunidades de obter um contrato de docente em outras instituições académicas já após o início do ano lectivo e a suspensão das actividades de ensinar e investigar durante um ano lectivo inteiro é um factor negativo no seu currículo académico e tem a virtude de enfraquecer a sua capacidade competitiva no futuro da sua carreira.

O relator

Lai Kin Hong

Processo nº 686/2021

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

I – Relatório

A, devidamente identificado nos autos, pediu, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s., a suspensão de eficácia do despacho, datado de 14JUL2021, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças que lhe indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária, mediante o requerimento a fls. 2 a 10 dos presentes autos, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido.

Citada a entidade requerida, veio limitar-se a 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. as fls. 74 – 75 v dos presentes autos.

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

II – Fundamentação

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 presente procedimento cautelar.

De acordo com os elementos constantes dos autos e dos autos do procedimento administrativo, são tidos por assentes, por documentos e/ou por confissão do próprio requerente, os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- O ora requerente é titular do documento de viagem de Taiwan;
- A partir de 31AGO2015, foi contratado pelo B para leccionar como assistente convidado a tempo inteiro;
- Por despacho datado de 12SET2017 do Senhor Chefe do Executivo, foi-lhe concedida a autorização de residência temporária em Macau, com validade até a 25NOV2018, com fundamento na sua qualidade de técnico especializado contratado com interesse para a RAEM;
- Em 23AGO2018 requereu a renovação da autorização de residência temporária;
- No âmbito do procedimento administrativo de renovação da autorização de residência temporária, por ofício datado de 30JUN2020 foi notificado para apresentar, no prazo de 15 dias, a cópia do contrato de trabalho com validade não inferior a meio ano;
- Em resposta à notificação, comunicou em 20JUL2020 ao IPIM e justificou a impossibilidade da apresentação atempada da cópia do contrato de trabalho, por motivo dos

atrasos causados pela pandemia covid-19;

- Na pendência do procedimento administrativo de renovação da autorização de residência temporária, a contratação com o B terminou em 15AGO2020;
- Em 11SET2020, comunicou ao IPIM a cessação do seu contrato com o B;
- Em 11SET2020, foi notificado para juntar ao procedimento documentos comprovativos da cessação da contratação anterior e da nova contratação no prazo de 15 dias;
- Mediante o ofício expedido para via de carta registada em 20SET2020, foi notificado para se pronunciar sobre a eventual não renovação da autorização de residência temporária, com fundamento na extinção da contratação pelo B em 15AGO2020;
- Em 25SET2020, comunicou ao IPIM que se encontrava a candidatar-se ao concurso público para o preenchimento das vagas do pessoal docente no B;
- Em 06OUT2020, comunicou ao IPIM a publicação da lista definitiva da classificação dos candidatos no referido concurso, em que o ora requerente foi classificado em 2º lugar;
- Em 16NOV2020, comunicou ao IPIM que lhe tinha sido dirigida a proposta por parte do B para a nova contratação até a 15AGO2022, para leccionar como assistente numa das subunidades académicas do B, com os efeitos a efectivar logo que viesse a reunir as condições necessárias para trabalhar legalmente em Macau;

- Com fundamento na detectada não contratação por qualquer entidade patronal de Macau durante o período compreendido entre 16AGO2020 e 28OUT2020, por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças datado de 14JUL2021, foi-lhe indeferida a autorização de residência temporária a ele concedida;
- Mediante o ofício datado de 16JUL2021, o requerente foi notificado desse despacho; e
- O requerente formulou o presente pedido de suspensão de eficácia em 06AGO2021.

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 de cuja eficácia se requer a suspensão 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, estamos perante um despacho que indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência temporária na RAEM emanado por uma entidade competente.

Para nós, trata-se de um acto administrativo de conteúdo negativo com vertente positiva, por provocar indirectamente a alteração do *statu quo* do requerente, alteração essa que consiste na cessação do estatuto de residente de Macau.

Assim, o despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão integra no artº 120º/-b) do CPAC, e portanto é susceptível da suspensão.

Passemos então a debruçar-nos sobre a verificação ou não dos requisitos previstos no artº 121º/1 do CPAC.

Para o deferimento da 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 se nos afiguram ser de fácil apreciação, tendo em conta a matéria de facto assente e os elementos existentes nos autos.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), considerando o fundamento invocado pela entidade requerida para o indeferimento da requerida renovação ser a não contratação por entidade patronal de Macau durante o período de tempo compreendido entre 16AGO2020 e 28OUT2020, não cremos que a não execução imediata, apenas num curto período de tempo correspondente ao tempo da pendência do recurso contencioso de anulação, do despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão, 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 sindicabilidade contenciosa do acto, a data do ofício de notificação do acto ao requerente (16JUL2021) e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto 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, tirando os alegados prejuízos não pessoais que não serão tidos em conta no presente procedimento cautelar, o requerente alega que os prejuízos advenientes da execução imediata do despacho

consistem em síntese no seguinte:

- A perda do seu emprego e do seu rendimento na RAEM, o que lhe levará a perda da capacidade económica para manter o seu sustento;
- O abandono de Macau, onde tem tido o centro de vida nos últimos anos; e
- O fim da sua carreira académica no B.

Então vejamos.

Comecemos pelo primeiro fundamento.

Constata-se na petição da suspensão de eficácia a simples alegação conclusiva da perda da fonte de rendimento necessário ao sustento da sua família como consequência da execução imediata do acto em causa.

Tal como afirmámos *supra*, impende sempre sobre o requerente não só o ónus de alegar, como também o de provar, os factos concretos e bem determinados em que assentam tais prejuízos de difícil reparação.

Ora, *in casu*, para além da perda do seu direito de residência temporária em Macau e a consequente perda do seu emprego em Macau, que se podem inferir da execução imediata do acto, a alegada falta da capacidade económica para manter o sustento da família não passa de ser uma alegação vaga e algo conclusiva.

Quanto aos eventuais prejuízos susceptíveis de serem causados perda do rendimento resultante da perda do emprego em Macau, é de citar a doutrina autorizada do Venerando Tribunal de Última

Instância no seu Acórdão de 10JUL2013 no processo nº 37/2013, afirmando 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.*

Todavia, o que o requerente alegou é meramente conclusivo, carecendo da mínima concretização que nos permite avaliar se a sua situação económica, na sequência da perda do emprego e do rendimento atinge essa situação tão extrema como nos termos definidos pelo Venerando Tribunal de Última Instância.

Por um lado, não se sabe qual é a situação económica e financeira do requerente, nomeadamente se tem outras fontes de rendimento.

Por outro lado, atendendo à sua idade e à sua qualificação profissional, cremos que o requerente não tem dificuldades para ganhar o mínimo da sua subsistência para si fora de Macau, pois devem existir quer em Taiwan quer noutra parte do mundo oportunidades de trabalho, em condições próximas, ou até melhores do que em Macau.

Não se mostrando concretizados e demonstrados os alegados prejuízos, este fundamento não pode proceder.

Passemos então ao segundo fundamento.

Para o efeito, o requerente alegou que não só aqui trabalha há vários anos, desenvolveu a sua vida profissional e académica, como também adoptou já a RAEM como seu lar, onde fomentou relações de amizade e comunitárias fortes e perenes.

Abstraindo a parte da vida profissional e académica que será

objecto da nossa apreciação *infra*, o requerente não cumpriu minimamente o ónus de concretizar o grau da ligação afectiva com a RAEM, pois se limitou a alegar de forma conclusiva.

Improcede assim este argumento.

Finalmente quanto à invocação do fim da sua carreira académica em Macau, cremos que já assiste razão ao requerente.

Ora, ao contrário do que sucede com outros profissionais, a carreira académica, especialmente do ensino superior, tem a sua particularidade que a diferencia de outras carreiras.

Como se sabe, a maioria das instituições universitárias funciona de forma regular e anualmente e as actividades académicas nelas organizadas e desenvolvidas sujeitam-se normalmente à regularidade anular.

Assim, à excepção do pessoal docente de vínculo vitalício, as oportunidades de oferta de postos docentes só se repetem anualmente, pois por razões bem compreensíveis, raramente há lugar à contratação do pessoal docente no decurso do ano lectivo.

In casu, ante a matéria de facto assente, o requerente tem um contrato garantido, cuja efectivação fique apenas condicionada pela eventual renovação da autorização de residência temporária.

Se não puder lograr sustar a execução imediata do acto administrativo que lhe foi negada a renovação da autorização, o requerente poderá muito provavelmente vir a sofrer com a perda da oportunidade de aceitar esta proposta de trabalho com a duração de dois anos lectivos e com a compreensível dificuldade de encontrar outras oportunidades de obter um contrato de docente em outras instituições académicas já após o início do ano

lectivo, o que represente um prejuízo de difícil reparação para um individuo que optou por seguir uma carreira académica, pois a inactivação de um docente universitário durante um ano lectivo inteiro não pode deixar de ser um factor negativo no seu currículo académico e enfraquecer a sua capacidade competitiva no futuro da sua carreira.

É de dar por verificado assim o requisito exigido no artº 121º/1-a) do CPAC.

Por tudo quanto que ficou dito, é de julgar verificados *in totum* os requisitos a que se refere o artº 121º/1 do CPAC e consequentemente deferir a requerida suspensão da eficácia do acto em causa.

Em conclusão:

3. O instituto de suspensão de eficácia visa apenas acautelar o efeito útil da decisão final do recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade, mediante a paralisação temporária dos efeitos negativos advenientes ao interessado da execução imediata do acto administrativo, e não para evitar ou impedir definitivamente a produção dos prejuízos susceptíveis de ser causados pelos efeitos do determinado no acto administrativo.
4. Da perda da oportunidade de obter um contrato de trabalho docente no início do ano lectivo e da altamente provável inactivação durante um ano lectivo inteiro de um individuo que optou por seguir uma carreira académica do ensino superior pode advir-lhe um prejuízo de difícil reparação, pois é bem compreensível a dificuldade de encontrar oportunidades de obter um contrato de docente em outras instituições académicas já após o início do ano lectivo e a suspensão das

actividades de ensinar e investigar durante um ano lectivo inteiro é um factor negativo no seu currículo académico e tem a virtude de enfraquecer a sua capacidade competitiva no futuro da sua carreira.

Tudo visto, resta decidir.

III – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam deferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 14JUL2021, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças que indeferiu o pedido da renovação de autorização de residência temporária.

Sem custas.

Registe e notifique.

RAEM, 09SET2021

Lai Kin Hong

Por razões por mim expostas na declaração de voto de vencido que juntei nomeadamente aos Acórdãos tirados nos Processos nºs 815/2011 e 619/2012/A, em 22MAR2012 e 19JUL2012 respectivamente, enquanto relator, não concordo com o entendimento da maioria do Colectivo no sentido de que *in casu* estamos perante um acto negativo com vertente positiva, portanto susceptível de suspensão. É que de facto a suspensão de eficácia de um acto administrativo que decidiu não renovar a autorização de residência temporária, quando esta autorização já está

expirada pelo decurso do prazo da sua validade, não vejo de que maneira e em que medida a pretendida suspensão poderá revestir-se de qualquer utilidade, pois, numa altura em que a autorização já está expirada, o deferimento da suspensão em caso algum é idóneo a manter o requerente numa posição jurídica que já se extinguiu, ou seja, a suspensão nunca poderá produzir efeitos materialmente equivalente à renovação da autorização de residência.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng