

Processo nº 787/2019
Data do Acórdão: 05SET2019

Assuntos:

**Revogação da autorização de permanência na RAEM na
qualidade de trabalhador não residente**

Suspensão de eficácia do acto administrativo

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 787/2019

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. do CPAC, requerer, mediante o requerimento a fls. 2 a 14v dos presentes autos, cujo teor se deu aqui por integralmente reproduzido, a suspensão de eficácia do despacho, datado de 30MAIO2019, do Senhor Secretário para a Segurança, que em sede de recurso hierárquico, confirmou a revogação da autorização de permanência, que lhe foi concedida na qualidade de trabalhador não residente.

Citada, a entidade requerida contestou pugnando pelo indeferimento do pedido.

O Dignº Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer, no qual opinou no sentido de indeferimento do pedido da suspensão de eficácia.

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 inexistente nulidade.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciárias e têm legitimidade.

Inexistem excepções ou questões prévias que obstam ao conhecimento do presente procedimento cautelar.

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

- *O requerente, nascido em 1969, divorciado, é cidadão dos E.U.A, a quem foi concedida a autorização de permanência na RAEM na qualidade de trabalhador não residente, com validade até a 10DEZ2020;*
- *É sócio e administrador da XXX Limitada, constituída e registada em Macau;*
- *Por despacho datado de 03ABR2019 do Senhor Comandante Substituto da PSP, foi-lhe revogada a autorização de permanência com fundamento nos factos de ter contratado três pessoas, durante o ano de 2018 para prestarem trabalho, sem a devida autorização prévia, objecto de uma acusação penal contra ele deduzida em 18JAN2019;*
- *Inconformado com este despacho, o recorrente interpôs dele recurso hierárquico para o Senhor Secretário para a Segurança;*
- *Por despacho datado de 30MAIO2019, o Senhor Secretário para a Segurança negou provimento ao recurso hierárquico, tendo mantido a decisão da revogação da*

autorização de permanência; e

- *Desse despacho foi pessoalmente notificado em 10JUL2019; e*
- *Mediante o requerimento que deu entrada em 18JUL2019 na Secretaria do TSI, o requerente pediu a suspensão de eficácia do despacho.*

Como se sabe, o instituto de suspensão de eficácia do acto administrativo traduz-se numa providência cautelar que visa obter provisoriamente a paralisação dos efeitos de um acto administrativo a produzir imediatamente na esfera jurídica do destinatário do acto, por forma a proteger, a título cautelar, os interesses que se dirijam à conservação de situações jurídicas já existentes.

Tratando-se *in casu* de revogação de uma autorização de permanência antes do *terminus* do prazo da sua validade previamente determinado e tendo em conta que a revogação implica efectivamente a alteração de uma realidade preexistente e que da execução do acto da revogação decorre um efeito ablativo de um bem jurídico detido pelo requerente, estamos obviamente perante um acto de conteúdo positivo.

Verificado o pressuposto a que se alude o artº 120º do CPAC, passemos a averiguar se se verificam os requisitos para decretar a suspensão da eficácia do acto.

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 não deferimento da suspensão.

Começamos então pelo requisito exigido na alínea c).

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 em que o requerente foi pessoalmente notificado do despacho de cuja eficácia ora se requer a suspensão (10JUL2019) e data em que o pedido da suspensão da eficácia deu entrada na Secretaria do TSI (18JUL2019) e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto administrativo que representa a última palavra da Administração.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), não obstante o invocado pela Administração em sede de contestação no sentido de que a falta de respeito por parte do requerente pela lei da RAEM constitui a grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto e que se verifica a grave lesão do interesse público, caso venha a ser decretada a suspensão de eficácia, cremos que atendendo à natureza do bem jurídico que visa tutelar o tipo de crime de que foi acusado o arguido e às circunstâncias

em que foram praticados os factos, não é de considerar tão eminente a necessidade de afastar imediata e fisicamente o requerente da RAEM, nem existindo elementos nos autos que nos levam a crer que a grave lesão do interesse público será manifesta ou ostensiva se não for imediatamente executado o acto suspendendo, é de considerar a sua verificação face ao disposto no artº 129º/1 do CPAC.

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.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito, o requerente alega que:

.....

7. 聲請人為美國人，育有四名子女C、D、E及F，該四名子女現時均在美國生活，聲請人須根據美國康乃狄格州丹伯里司法區上級法院 (Superior Court, Judicial District of Danbury, Connecticut)的判決向其前妻G支付費用並供養四名子女，每月合共不少約6,348美元(折合澳門幣50,935圓)；
8. 另外，聲請人還須向四名子女支付零用錢及學費，每月支出2,900美元 (折合澳門幣23,267圓)以及為著履行作為父親的責任返回美國探視子女，負擔美國租住房屋租金及開支每月1,800美元(折算澳門幣14,441圓)；
9. 聲請人每月收入雖然有澳門幣120,000圓，但是即使不吃不喝，聲請人也須負擔四名子女的生活費以及履行該離婚判決命令而須承擔的支出，每月合共不少於澳門幣88,000圓，扣除後，餘下部份僅能應付聲請人在澳門的住屋租金每月澳門幣25,000圓，以及交通和膳食等日常生活開支；
10. 假若立即執行該批示，將導致聲請人必須離開澳門，該公司將與聲請

人終止勞動合同，聲請人即失去工作收入，按時聲請人現時的經濟狀況，聲請人已沒有多餘積蓄應付突如其來被迫失業的情況，將使聲請人無法負擔四名子女的生活費及遵行該離婚判決命令，嚴重影響聲請人家庭生活；

11. 特別是C現正在美國南新罕布殊爾大學(Southern New Hampshire University)就讀，而D亦即將在美國入讀大學，他們只能依賴聲請人的收入以應付高昂的大學學費及支出，預計每人每年學費約15,000美元，合共30,000美元(折算澳門幣240,700圓)，而年紀較小的兩名子女E和F由沒有自理能力，必須依靠聲請人聘請保姆等以安排照料起居生活；
12. 倘在司法上訴判決確定前執行該行為會導致聲請人無法在澳門繼續工作及賺取收入，意味著聲請人兩名分別在美國南新罕布殊爾大學(Southern New Hampshire University)就讀及即將入讀大學的子女C和D將被迫中斷學業；另外兩名年紀較小的子女E和F亦會缺乏原有照顧陷入困厄，將對聲請人的家庭及四名子女之心理造成重大創傷，而有關心理創傷及損害是難以彌補的；
13. 根據中級法院在2012年2月23日第96/2012/A效力中止裁判書及中級法院在2012年4月26日第245/2012/A之效力中止裁判書皆認為有關情況屬現行《行政訴訟法典》第121條l款a)項所述之“難以彌補的損害”。
14. 另一方面，對聲請人的企業以及職業生涯造成無法挽回的影響；
15. 聲請人具有建築學最高學歷資格，自2001年在美國XXX工作，其後在澳門創辦了“XXX有限公司”，為該公司之股東、行政管理機關成員和主要領導者；
16. 該公司所營事業為提供與建築項目有關的服務，主要為本澳大型博彩企業提供建築及室內設計服務，與多個本澳大型博彩企業服務；
17. 聲請人自2011年6月27日允許受聘於“XXX有限公司”擔任總經理，聲請人在澳門任職期間，領導該公司完成超過100個工程項目，於行業內建立了良好的名聲；
18. 現時該公司正承接及進行以下多間博彩企業及大型娛樂場十數個室內設計及顧問項目，包括：澳門美高梅、美獅美高梅、新濠天地、新濠鋒、新濠影匯、上葡京、澳門主題公園渡假村、澳門銀河、星際酒店、金沙城中心、澳門威尼斯人度假村酒店、澳門金沙、澳門巴黎人

酒店、澳門永利、韓國濟州Jeju Dream Tower Integrated Resort項目、越南會安Hoi An South項目及塞浦路斯Temporary & Satellite Casinos項目；

19. 基於聲請人的才能和帶領，該公司才能承接上述工程。當中部份僱客更在合約上註明聲請人為該項目的關鍵人員(Key personnel)，可見聲請人的工作對該公司為不可或缺；
20. 該公司現時聘有接近100個員工，包括20個外地僱員和接近80個本地僱員，大部份都是行業內的專業人員，而聲請人則是在該公司唯一擔綱著最高、關鍵和領導性的職位；
21. 毫無疑問，倘在司法上訴判決確定前執行上述非有效之行政行為會導致聲請人無法在澳門繼續工作，從而亦直接使該公司無法繼續履行上述合約，甚至因缺乏維持由指定聲請人為關鍵人員(Key personnel)提供服務，而立即構成違約，敗壞該公司及聲請人自身在行業的良好聲譽，使該公司及聲請人失去了在行業內繼續工作及營運的可能性；
22. 有關違約的情況直接迫使聲請人及該公司面對賠償責任，最終導致該公司倒閉的情況，接近100名員工將被解僱及失去生計；
23. 終審法院在2010年5月14日第15/2010號對行政司法裁判的上訴所得之裁判書見解認為此等企業關閉、遣散員工使其失去工作及年資的情況，屬現行《行政訴訟法典》第121條1款a)項所述之“難以彌補的損害”。
24. 再者，由於該公司另一名行政管理機關成員H並非澳門居民，不能在澳門對該公司進行管理，而聲請人是該公司現時唯一可在澳門工作及進行管理的行政管理機關成員，倘聲請人必須離開澳門，該公司隨即會出現無人管理的狀況，最終將導致聲請人關閉該公司，以及解僱該公司所聘用接近100名員工，無論對聲請人、該公司以及100名員工造成不可逆轉的改變，而此損害是無法彌補；
25. 該公司被迫關閉同時亦摧毀聲請人在建築設計行業多年來累積的信譽，聲請人即使返回美國，沒有人再願意取信於聲請人；
26. 此外，由於聲請人為該公司向其顧客所提供的設計服務具有保密性及專業性，按照行業一般習慣，聲請人即使離職該公司，亦須遵守不競業義務，聲請人現時年屆50歲，其已不具條件再找其他公司任職又或轉換行業；
27. 倘若出現上述情況時，此即對聲請人產生“被剝奪收益、且這一剝奪

可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況，即是難以彌補的損失……”之情況(見終審法院於2001年4月25日第6/2001號對行政方面司法裁判的上訴)；

28. 基於上述原因，已充份證明倘在等待司法上訴階段執行批示之行政行為，將對聲請人的企業及其職業生涯造成不可逆的損害，帶來無法挽回的影響，並嚴重侵害聲請人之權利，尤其使聲請人不能在建築設計行業上工作立足，再一次構成《行政訴訟法典》第121條1款a)項所指之難以彌補的損失；

Nos termos em que foram configurados, os alegados prejuízos de difícil reparação são de ordem essencialmente económica e afectam por um lado os interesses do seu ex-cônjuge e dos seus filhos, e por outro os interesses da empresa de que é sócio e administrador, assim como os dos trabalhadores da empresa.

Em síntese, podem ser divididos em dois grupos os interesses alegadamente em crise.

No primeiro grupo, foram alegados prejuízos a sofrer pelo seu ex-cônjuge e pelos seus filhos, por terem de deixar de receber alimentos a prestar pelo requerente, que lhes foram arbitrados judicialmente nos E.U.A, assim como o dinheiro a pagar pelo requerente e destinado ao pagamento da renda da casa nos E.U.A., das despesas quotidianas e das propinas dos seus filhos nos E.U.A., por causa da impossibilidade de cumprir as tais obrigações por causa da falta da poupança e da perda da fonte de rendimentos do requerente na sequência da execução imediata do acto que conduz ao forçado abandono da RAEM e à cessação da sua relação laboral com o seu empregador em Macau.

No segundo grupo, é de notar que os prejuízos são essencialmente os prejuízos da sociedade de que é sócio e administrador e os dos trabalhadores da empresa.

A lei 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* – artº 121º/1-a) do CPAC.

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.

O requerente alegou determinados factos, para nós, escassos, vagamente alegados ou não sustentados por provas apresentadas, que se prendem com os verdadeiros interesses directos e pessoais, nomeadamente a perda do seu rendimento auferido enquanto trabalhador não residente na RAEM, o prejuízo da reputação no sector de arquitectura e a perda/falta das condições, por causa da sua idade de 50 anos, para arranjar outro emprego ou mudar de profissão.

Perante a grande abundância dos documentos que instruíram o requerimento, que demonstram bem o grande sucesso do requerente no sector de arquitectura e a grandeza dos projectos realizados pela empresa de que é sócio e administrador, é de afastar a possibilidade de um profissional de grande sucesso, de 50 anos de idade, que para nós é bem jovem hoje em dia, de ser afectado, de forma irreversível, quer na sua reputação no sector quer na sua vida profissional, pela execução imediata do acto no curto período da pendência do recurso contencioso onde o requerente tem todo o direito de demonstrar a sua “inocência” e recuperar a sua reputação.

Obviamente que não procedem estes argumentos para sustentar a verificação dos prejuízos dos seus interesses directos e pessoais!

Quanto à alegada perda do seu rendimento auferido enquanto trabalhador não residente na RAEM, é de dizer que *de per si* não é geradora dos prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso.

Não obstante a alegação da falta de poupança a propósito da dificuldade de cumprir as obrigações de alimentos, este facto não passa de mera alegação sem qualquer apoio em provas concretas e se mostra bem incompatível com o alegado e comprovado grande sucesso do requerente no sector de arquitectura a nível internacional e da empresa de que é um dos dois sócios, não cremos que a perda do rendimento auferido enquanto empregado não residente tem a virtualidade de gerador os tais prejuízos de difícil reparação.

Finalmente resta saber se são atendíveis, em sede do presente procedimento cautelar, os alegados interesses do seu ex-cônjuge e dos seus filhos, e da empresa de que é sócio e administrador e dos trabalhadores dessa empresa.

Com as provas documentais cuja credibilidade neste momento não temos elementos para questionar, o requerente demonstrou que as suas obrigações de alimentos judicialmente arbitrados a favor do seu ex-cônjuge e dos seus filhos residentes nos E.U.A.

Só que os tais interesses, mesmo que possam vir a ser afectados pela perda do direito de trabalhar em Macau, são da esfera jurídica de terceiros, isto é, do seu ex-cônjuge e dos seus filhos!

Não são portanto contemplados aqui para efeitos da apreciação do requisito exigido no artº 121º/1-a) do CPAC, por razões que vimos *supra*.

No que respeita aos alegados interesses, eventualmente afectados, da empresa de que é sócio e administrador, assim como os dos trabalhadores da empresa, cremos que merece a mesma solução.

Antes de mais, é de notar que o nexo da causalidade entre a

execução imediata do acto administrativo e os alegados prejuízos não são mais do que meras alegações vagas.

Por outro lado, não obstante ser sócio e administrador, o requerente é uma pessoa diversa da empresa, pois têm personalidades diferentes.

Igualmente, os interesses dos trabalhadores em não ver despedidos não são obviamente interesses directos e pessoais do próprio requerente.

Creemos portanto que, sem mais delongas, é de concluir pela inverificação do requisito exigido no artº 121º/1-a) do CPAC, o que implica o indeferimento da pretendida suspensão.

Não se verificando todos os requisitos para o decretamento da suspensão de eficácia, é altura para concluir e decidir.

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.

Resta decidir.

III – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 30MAIO2019, do Senhor Secretário para a Segurança que determinou a revogação da autorização de permanência anteriormente concedida ao requerente.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça fixada em 5UC.

Registe e notifique.

RAEM, 05SET2019

Lai Kin Hong
Fong Man Chong
Ho Wai Neng
Mai Man Ieng