

**Processo nº 291/2015**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 23/Abril/2015

Assuntos: **Suspensão de eficácia de acto administrativo**  
**Acto de conteúdo positivo**  
**Artigo 121º, nº 1 do Código de Processo**  
**Administrativo Contencioso**  
**Revogação da autorização de permanência na RAEM**

**SUMÁRIO**

- O pedido de suspensão de eficácia 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 existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa causar, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso.

- O requisito sobre o prejuízo de difícil reparação previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 121º do CPAC terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

- A privação de rendimentos pode traduzir-se em prejuízo de difícil reparação se vai gerar 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.

O Relator,

---

Tong Hio Fong

**Processo nº 291/2015**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 23/Abril/2015

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Segurança

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

**I) RELATÓRIO**

A, titular do Passaporte Australiano, melhor identificado nos autos, vem, nos termos do artigo 120º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exmº. Secretário para a Segurança, de 10.3.2015, que revogou a autorização de permanência do requerente na qualidade de trabalhador.

Invocou que o acto em causa lhe causa prejuízo de difícil reparação, que inexiste 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 opinou no sentido de indeferimento do pedido de suspensão (cfr. o

parecer de fls. 74 e 75 dos autos cujo teor se dá por integralmente reproduzido).

Cumpra 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, exceções 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 6.1.2015, proferido pelo Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, foi revogada a autorização de permanência do requerente na qualidade de trabalhador, nos seguintes termos:

“茲通知A先生(持...號“外地僱員身份證別證”),台端涉嫌觸犯本澳法律而被送交檢察院審理,經前局長考慮本廳MIG.1238/2014/TNR號補充報告書之意見後,根據第4/2003號法律第4條2款3項,結合第8/2010號行政法規第15條1款的規定,並行使保安司司長轉授予的權限,於19/12/2014指出批示,廢止 台端以僱員身份逗留的許可。

現引述本廳第MIG.1238/2014/TNR號補充報告書對該事件向前局長所提交之意見:

1. 利害關係人A,持有第...號“外地僱員身份認別證”,有效期至

08/01/2015，於B建築(亞洲)有限公司擔任商務副董事。

2. 根據情報廳第483/2014/C3號實況筆錄內容，利害關係人以帶有侮辱性字句之英語辱罵案中執行警員，及將執行警員推倒在地上，使其受傷，因此存有強烈跡象顯示利害關係人涉嫌觸犯《刑法典》第175條“侮辱”併合第178條“加重”及第311條“抗拒及脅迫”罪，已於04/11/2014被送交檢察院審理。

3. 基於存有強烈跡象顯示利害關係人曾實施上述犯罪事實，本局須廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可。

4. 在經聽證程序中，利害關係人向本廳提交了書面意見(附件一)。

5. 鑑於有關陳述理由並不充分，根據第4/2003號法律第4條2款3項，結合第8/2010號行政法規第15條1款的規定，建議廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可。

根據本澳《行政程序法典》第155條的規定，台端可自本通知書被依法作出通知之日起計30天內，就上述決定以書面方式向保安司司長提起必要訴願。”

Do despacho recorreu hierarquicamente para o Secretário para a Segurança que, por despacho de 10.3.2015, determinou a manutenção do acto, nos seguintes termos:

“事項：必要訴願

利害關係人：A

利害關係人針對治安警察局局長廢止其以僱員身份的逗留許可提起本訴願。

經考慮被訴願批示所依據的治安警察局第三警務司處(批示原文為情

報廳，在此作出更正) 第483/2014/C3號實況筆錄 (內容在此予以完全轉載)，確有強烈跡象顯示利害關係人觸犯《刑法典》第175條、178及311條規定及處罰的加重侮辱罪以及抗拒及脅迫罪，因此，符合第4/2003號法律第4條2款3項及第8/2010號行政法規第15條1款 (中文版本) 的法定前提。

鑑於，被訴願的決定係合法及適當，根據《行政程序法典》第161條1款之規定，決定予以維持。除此之外，以“廢止利害關係人以僱員身份的逗留許可係基於維護公共秩序及公共治安的考量”，作為被訴願批示理由說明部分的補充。”

O requerente desempenha funções como “Contracts Administrador” na B Contractors (Asia) Limited desde Janeiro de 2013.

Foi contratado pela sua entidade empregadora para o projecto do XX no Cotai.

O requerente tem a seu cargo duas filhas menores e uma enteada, que dependem financeiramente de si.

O requerente tem despesas mensais com a educação e sustento das suas filhas e mulher que rondam as MOP\$40.000,00 mensais.

Esse montante é para pagar a escola das suas filhas e enteada, e entregar à sua mulher para fazer face às despesas correntes.

O requerente paga HKD\$17.000,00 de alojamento em Macau.

E gasta com alimentação, contas, vida social, vestuário, etc., cerca de MOP\$20.000,00 por mês.

O requerente tem uma dívida ao Departamento

Fiscal de Hong Kong, que atinge, em 4.3.2013, um montante de HKD274.631,00.

E tem ainda uma dívida de cartão de crédito do Citibank no valor global de HKD\$138.000,00.

Desde o início de 2013 o requerente cultivou amizades em Macau.

\*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos ao presente processo, sobretudo despachos proferidos pelas autoridades administrativas, contrato de trabalho do requerente, cópias dos certificados de nascimento e casamento, recibos das despesas, extractos bancários, etc.

Salienta-se ainda que, por se tratar de um processo urgente, e ainda por cima de natureza cautelar, não é possível a produção de prova testemunhal neste tipo de processos.<sup>1</sup>

\*

### **O caso**

O requerente é trabalhador não residente.

O requerente foi notificado do despacho do Exm<sup>o</sup>. Secretário para a Segurança, nos termos do qual foi revogada a autorização de permanência do requerente na qualidade de trabalhador.

---

<sup>1</sup> José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 289

Pede agora o requerente que seja suspensa a 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"*.<sup>2</sup>

Assim, o pedido de suspensão de eficácia só é

---

<sup>2</sup> Diogo Freitas do Amaral, in Lições de Direito Administrativo, vol III, Lisboa, 1989, pág 155

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 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**

Analisaremos, em seguida, se estão verificados os requisitos para a concessão da providência requerida pelo requerente.

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."*

No fundo, 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 que a execução do acto possa causar, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso, atendendo aos elementos carreados ao processo.

Bastará a falta de algum deles para que a providência requerida seja indeferida.

\*

Começemos por este último requisito negativo - da não ilegalidade do recurso.

Conforme se decidiu no Acórdão deste TSI, no Processo 92/2002, *"Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito (v.g. por se tratar de acto irrecorrível; por ter decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável) e não já quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência"*.

No caso vertente, não se nos afigura, pelo menos

nesta fase processual, que o recurso contencioso a interpor em sede própria possa estar enfermo de ilegalidade do ponto de vista processual, assim entendemos estar verificado o requisito negativo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

\*

Em segundo lugar, passamos a analisar o requisito da inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão de eficácia do acto (requisito negativo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso).

Trata-se de um requisito negativo que deve ter em conta as circunstâncias do caso concreto e o interesse público envolvido nele. Deve apreciar-se até que ponto a suspensão agride o interesse público em causa, por exemplo, da saúde, da segurança, da ordem pública, etc.<sup>3</sup>

Toda a actividade administrativa visa prosseguir o interesse público, por isso só pode ser deferida a suspensão de eficácia do acto se não se verificar lesão grave do interesse público prosseguido pelo acto.

Refere o Acórdão deste TSI, no Processo 84/2014/A, que *"a expressão «grave lesão do interesse público» constitui um conceito indeterminado que compete ao Juiz*

---

<sup>3</sup> José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 299

*integrar em face da realidade factual que se lhe apresenta. Essa integração deve fazer-se depurada da interferência de outros requisitos, tendo apenas em vista a salvaguarda da utilidade substancial da sentença a proferir no recurso”.*

No vertente caso, não cremos que a suspensão de execução do acto praticado pelo Exm<sup>o</sup>. Secretário para a Segurança possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, razão pela qual entendemos estar verificado este requisito negativo.

\*

Por último, compete ao requerente alegar e demonstrar o último requisito que é o de existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente causar ao requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso (requisito positivo previsto na alínea a) do n<sup>o</sup> 1 do artigo 121<sup>o</sup> do Código de Processo Administrativo Contencioso).

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>4</sup>

Também entende a jurisprudência da RAEM 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.

A título exemplificativo, cita-se o Acórdão deste TSI, proferido no âmbito do Processo nº 328/2010/A, em que se refere:

*“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, alega o requerente que a execução imediata do acto administrativo implica a

---

<sup>4</sup> Obra citada, pág 294

impossibilidade de ele continuar a trabalhar e permanecer em Macau, onde tem actualmente o seu centro de vida estável, sendo, assim, de grande consequência para a vida pessoal, profissional e financeira do requerente.

Mais precisamente, defende que a revogação da autorização para permanecer na RAEM na qualidade de trabalhador terá como consequência necessária a perda do seu emprego, privando o mesmo e a sua família de meios de subsistência.

Mais alega o requerente que, tendo fixado o seu núcleo de vida profissional e familiar na RAEM, não tem, devido à sua situação familiar, possibilidade de residir ou trabalhar noutra local fora da RAEM, para além de que cultivou aqui fortes amizades.

Vejamos.

No tocante à questão de privação de rendimentos em virtude de eventual perda do emprego, entende o Venerando TUI, no Acórdão proferido no âmbito do Processo 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 entendimento, somos da opinião que os factos alegados pelo requerente não são suficientes para dar como verificado o requisito em questão.

Em primeiro lugar, diz o requerente que a execução imediata do acto o colocará em situação de desemprego, deixando o próprio e a família de ter qualquer meio de sustento.

É verdade que, com a revogação da autorização de permanência do requerente, este fica impedido de permanecer e continuar a trabalhar na RAEM, mas o requerente não logrou demonstrar que desse eventual desemprego resultará a impossibilidade de sustento.

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

Por outro lado, sendo o requerente um profissional na área de construção, possuindo habilitações profissionais adequadas, não logrou alegar e muito menos justificar por que razão não irá conseguir outro emprego fora da RAEM, por forma a obter meios de subsistência.

Também alega o requerente que, tendo fixado o seu núcleo de vida profissional e familiar na RAEM, não tem, devido à sua situação familiar, possibilidade de residir ou trabalhar noutro local fora da RAEM, para além de que cultivou aqui fortes amizades.

Sem embargo de melhor opinião, considerando que

não se logrou justificar a impossibilidade de obter novo emprego fora da RAEM, bem como demonstrar a sua impossibilidade de sustento, não se vislumbra por que razão terá o requerente necessariamente que permanecer na RAEM e manter o status quo.

Em boa verdade, se o recurso contencioso a interpor não mantiver e anular o acto administrativo, o requerente poderá arranjar novo emprego na RAEM, ou ser contratado de novo pela entidade patronal se assim entender, sempre que demonstre profissionalismo.

Finalmente, alega o requerente que, tendo fixado o seu núcleo de vida familiar na RAEM, cultivou aqui fortes amizades.

É fora de dúvida que a amizade não quebra por mera separação entre amigos, pois, nunca foi bom amigo quem por pouco quebra a amizade.

Se assim for, já não devemos falar de amizade.

Nesta conformidade, por não se ter logrado a prova de que a execução do acto administrativo cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso, 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.

\*\*\*

Macau, 23 de Abril de 2015

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

João Gil de Oliveira

Estive presente

Mai Man Ieng