

Processo n° 910/2015
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 12/Novembro/2015

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 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° 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 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, o pedido de suspensão deve ser indeferido.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo nº 910/2015
(Autos de suspensão de eficácia)

Data: 12/Novembro/2015

Requerente:

- B

Entidade requerida:

- Secretário para a Segurança

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

B, titular do Passaporte da República da Indonésia, melhor identificada 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 14.9.2015, que indeferiu o recurso hierárquico do despacho proferido pelo Senhor Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública que, por sua vez, determinou a revogação da autorização de permanência da recorrente 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 deu o seguinte duto parecer:

"Negando provimento ao recurso hierárquico e confirmando o acto de revogar a autorização de permanência da Requerente na qualidade de trabalhador-não-residente, o despacho do Exmo. Senhor Secretário para a Segurança provoca directamente a alteração da statu quo dele, pelo que se trata in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo.

Ao abrigo do preceituado na alínea a) do art. 120º do CPAC, e em harmonia com as jurisprudências pacíficas, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de ser susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho. 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, constitui jurisprudência pacífica e constante que são, em regra geral, cumulativos os 3 requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC, e a não verificação de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes porque o deferimento exige a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si. (Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009).

E, em princípio, cabe a 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 no Processo n.º 33/2009, 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 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)

No que respeita às decisões administrativas de revogar ou cancelar qualquer autorização da residência temporária ou de indeferir o pedido de renovação, a tese dominante das nossas jurisprudências dos Venerandos TSI e

TUI vem sedimentando e consolidando a ideia de a interrupção da educação regular, seja primário, secundário ou universitário, constituir prejuízo de difícil reparação.

No caso sub iudice, sucede com efeito que, nos arts. 53º a 58º do Requerimento, o Requerente alega apenas, de modo genérico, a miséria e pobreza da família, não apresenta nenhuma prova capaz de demonstrar convincentemente tal miséria e pobreza e, como bem observou o Requerido, quanto à família, nem sequer especifica o número de membros, a sua condição e estado, condições de vida, etc. (cfr. art. 7º da contestação)

Nesta linha de perspectiva, em esteira destas criteriosas jurisprudências, e ressalvado respeito pela opinião diferente, cremos que não merece deferimento o pedido de suspensão de eficácia em apreço, devido exactamente à inexistência da convincente prova de se preencher in casu o requisito consagrado na alínea a) do art. 121º do CPAC.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente pedido de suspensão de eficácia."

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 1.7.2015, proferido pelo Senhor Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, foi revogada a autorização de permanência da requerente na qualidade de trabalhador.

Do despacho interpôs a requerente recurso hierárquico para o Secretário para a Segurança que, por despacho de 14.9.2015, determinou a manutenção do acto impugnado, nos seguintes termos:

“DESPACHO

Assunto: Recurso hierárquico necessário

Revogação da autorização de permanência na qualidade de trabalhador

Recorrente: B

Considerando o teor do despacho do Cmdt. do CPSP de 01/07/2015,

com o qual concordo, e da petição de recurso hierárquico, que aqui se dão por reproduzidos.

Questão prévia, relativamente à questão da suspensão da eficácia

Nos termos do art.º 157º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA), *“o recurso hierárquico necessário suspende a eficácia do acto recorrido, salvo ... quando o autor do acto recorrido considere [fundamentadamente] que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.”*

Nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, *“o órgão competente para apreciar o recurso pode revogar a decisão a que se refere o número anterior, ou tomá-la quando o autor do acto o não tenha feito”* .

Isto é, quando à decisão de obstar à suspensão ope lege do acto, a qual, neste momento de decisão de mérito do recurso já não possuiria qualquer utilidade prática.

Sendo que também não pode tomar a decisão de decretar a suspensão (que também não teria já efeito útil), dado que essa, repita-se, opera automaticamente por força da lei.

Questão de mérito

O recorrente não apresenta razões de molde a fazer ponderar a revogação da decisão impugnada, pois, contrariamente ao que alega, não obstante o arquivamento do segundo inquérito, mantém-se activo o primeiro, resultante da existência de indícios suficientes (fortes) da prática do crime que lhe é imputado, p.p. no art.º 16º da Lei n.º 6/2004 (*“constituir relação de emprego com qualquer indivíduo que não seja titular de algum dos documentos exigidos por lei para ser admitido como trabalhador”*).

Indícios esses consubstanciados em declarações da recorrente nos autos (em que admite a contratação ilegal das trabalhadoras) e das próprias trabalhadoras, e na detecção, em flagrante, da prática, ilegal, pelas trabalhadoras, de actos materiais que caracterizam a relação de trabalho subordinado.

Razões pelas quais, ao abrigo do art.º 161º, n.º 1 do Código do procedimento Administrativo, decido confirmar o acto impugnado, negando provimento ao presente recurso.

Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau, aos 14 de Setembro de 2015.

O Secretário para a Segurança

XXXXXX”

A requerente tem nacionalidade indonésia, residindo em Macau há cerca de 5 anos.

A requerente trabalha num estabelecimento de comida e produtos oriundos da Indonésia sito no Beco das n.º ..., ..., em Macau.

Foram levantadas, respectivamente, em 2014 e 2015, duas participações pelo CPSP contra a requerente.

Por despacho de 4.6.2015, a Digna Magistrada do Ministério Público ordenou o arquivamento dos autos relativamente a uma das participações levantada em 2015.

Enquanto a outra ainda se encontra na fase de inquérito, por haver indícios da prática pela requerente de um crime de emprego ilegal previsto e punível pelo

artigo 16º da Lei nº 6/2004.

*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos aos presentes autos, sobretudo despachos proferidos pelas autoridades administrativas e judiciárias.

*

O caso

A requerente é trabalhadora não residente.

A requerente foi notificada do despacho do Exmº. Secretário para a Segurança, nos termos do qual foi mantida a revogação da autorização de permanência da requerente na qualidade de trabalhador.

Pede agora a 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”*.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 da 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

¹ Diogo Freitas do Amaral, in Lições de Direito Administrativo, vol III, Lisboa, 1989, pág 155

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.

*

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

Conforme se decidiu no Acórdão deste TSI, no Processo n° 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° 1 do artigo 121° do Código de Processo Administrativo Contencioso.

*

Em segundo lugar, passemos 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.²

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 n.º 84/2014/A, que *“a expressão «grave lesão do interesse público» constitui um conceito indeterminado que compete ao Juiz 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.º Secretário para a Segurança possa determinar grave lesão do interesse

² José Cândido de Pinho, in Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 2013, pág 299

público concretamente prosseguido pelo acto, razão pela qual entendemos estar verificado este segundo requisito.

*

Por último, compete à requerente alegar e demonstrar o último requisito que é o de existência de prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto (requisito positivo previsto na alínea a) do n° 1 do artigo 121° 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”*.³

O mesmo entendimento foi perfilhado pelo Acórdão do Venerando TUI, no Processo n° 37/2013, referindo que *“cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos*

³ Obra citada, pág 294

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".

Por outro lado, 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.º 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

pela requerente traduzem-se no seguinte:

- face à situação económica da requerente, uma vez que depende do seu trabalho para sobreviver e sustentar a sua família, se perder o emprego será condenada toda a família à miséria e à pobreza;

- a requerente é o pilar de toda a sua família que já se encontra estabelecida em Macau desde 2000;

- se não poder permanecer em Macau, não poderá manter o seu trabalho nem com o apoio financeiro de terceiros;

- a decisão de cancelamento da autorização de trabalho em Macau vem necessariamente alterar a sua situação actual e pré-existente e causar graves prejuízos, económicos, emocionais e sociais.

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, a 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 da requerente e da sua família.

Embora seja verdade que, com a revogação da autorização de permanência da requerente, esta ficará impedida de permanecer e continuar a trabalhar na RAEM, mas a requerente não logrou demonstrar a impossibilidade de ela própria garantir seu sustento e que sua família também não tem essa condição.

De facto, não sabemos 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 em termos absolutos.

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

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 da requerente.

III) DECISÃO

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

B.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 5 U.C.

Registe e notifique.

RAEM, 12 de Novembro de 2015

Tong Hio Fong

(Relator)

Lai Kin Hong

(Primeiro Juiz-Adjunto)

João A. G. Gil de Oliveira

(Segundo Juiz-Adjunto)

Fui presente

Mai Man Ieng