

**Processo nº 85/2024**

(Autos de recurso jurisdicional)

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**Relatório**

**1.** Em 13.06.2024, e nos Autos de Suspensão de Eficácia no Tribunal de Segunda Instância registado com o n.º 393/2024 proferiu-se o seguinte veredicto:

“I. *RELATÓRIO*

*A, com os demais sinais dos autos, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Senhor Secretário para a Segurança de 08.05.2024 que indeferiu o recurso hierárquico interposto da decisão do Comandante do CPSP que revogou a autorização de permanência como trabalhador não-residente do Requerente.*

*Para tanto alega o Requerente em síntese que tem legitimidade para requerer o presente procedimento cautelar, que o acto administrativo recorrido incorre no vício de violação de lei e que estão preenchidos os requisitos legais para que seja decretada a suspensão de eficácia porquanto o Requerente aufera MOP9.019,00 mensais e têm a mãe o pai a seu cargo e são violados os seus direitos humanos o que é de difícil reparação, da suspensão do acto não decorre lesão para o interesse público nem há forte indício de ilegalidade do recurso.*

*Citado o órgão administrativo requerido para contestar veio este fazê-lo invocando que o Requerente não alega factos que permitam concluir pela existência de prejuízo de difícil reparação, para além da suspensão do acto resultar grave prejuízo para o interesse público.*

*Pelo Ilustre Magistrado do Ministério Público foi emitido o seguinte parecer:*

*«1.*

*A, melhor identificado nos autos, veio instaurar o presente procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo praticado pelo Secretário para a Segurança, através do qual foi revogada a sua autorização de residência na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM).*

*A Entidade Requerida, devidamente citada, apresentou contestação na qual pugnou pelo indeferimento do pedido.*

*2.*

*2.1.*

*Decorre do disposto no artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), que a suspensão de eficácia dos actos administrativos que tenham conteúdo positivo ou que, tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva é concedida quando se verificarem os seguintes requisitos:*

*(α) a execução do acto causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso;*

*(β) a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente produzido pelo acto;*

*(Y) do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.*

*Constitui entendimento pacífico o de que, os requisitos do decretamento da providência cautelar da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa, bastando, assim, a não verificação de um desses para que esse decretamento resulte inviável, sem prejuízo, no entanto, do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do citado artigo 121.º do CPAC (assim, entre outros, o Ac. do Tribunal de Última Instância de 4.10.2019, processo n.º 90/2019 e, mais recentemente, o acórdão do mesmo Tribunal de 22.02.2023, processo n.º 9/2023).*

*2.2.*

*(i)*

*No caso em apreço, verifica-se que o Requerente pretende a suspensão de eficácia de um acto positivo, por isso que se trata de um acto revogatório, o qual, por definição, introduziu uma alteração de natureza extintiva na sua situação jurídica preexistente.*

*Possível, portanto, a peticionada suspensão de eficácia.*

*(ii)*

*Por outro lado, do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso, sendo que, como se sabe e ao contrário do que o Requerente parece entender, esta verificação ser reporta, no essencial, aos pressupostos processuais do recurso contencioso e não a qualquer juízo, ainda que perfunctório, sobre o respectivo mérito.*

*Mostra-se, assim, verificado o requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do citado diploma legal.*

*(iii)*

*Também nos parece, com todo o respeito pela posição contrária defendida pela Entidade Requerida na sua douta contestação, que a suspensão de eficácia do acto, a ser decretada, não será susceptível de causar grave lesão do interesse público, pelo que se deve ter por verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.*

*(iv)*

*Resta, pois, a questão que é, aliás, a única questão controvertida nos presentes autos e que é a de saber se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para ao Requerente.*

*Salvo o devido respeito pelo entendimento contrário, não nos parece.*

*Está em causa, importa recordar, o acto que revogou a autorização de residência do Requerente em Macau com fundamento em mesmo representar um perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM. Alegou aquele que a execução do acto lhe causa prejuízos irreparáveis em virtude de ter de deixar de trabalhar na empresa de Macau onde trabalha há mais de 12 anos, auferindo um salário de 9.019,00 patacas, com a consequente perda da sua única fonte de meios financeiro, com a qual, segundo diz, provê ao seu sustento e ao sustento dos seus pais (veja-se o alegado nos artigos 102, 104, 105 e 106 do douto requerimento inicial).*

*A propósito de situações semelhantes, o Tribunal de Última Instância tem vindo a decidir que «para efeitos de suspensão de eficácia de actos administrativos, 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» (cfr., por exemplo, o acórdão de 6.7.2022, processo n.º 72/2022).*

Além disso, o nosso mais alto Tribunal tem igualmente vindo a decidir no sentido de que cabe ao requerente da suspensão de eficácia o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o de forma concreta e especificada (veja-se, por exemplo, os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 26.2.2020, processo n.º 136/2019, de 7.7.2021, processo n.º 57/2021 e de 22.2.2023, processo n.º 9/2023).

Tendo isto presente, estamos modestamente em crer que o Requerente não demonstrou, ainda que de forma sumária, que os prejuízos que, segundo diz, para si resultarão da execução do acto e que são os decorrentes da impossibilidade de continuar a trabalhar na RAEM, sejam irreparáveis ou de difícil reparação, à luz do critério jurisprudencial acima referido (veja-se, no mesmo sentido, o decidido pelo Tribunal de Última Instância no acórdão de 6.7.2022, processo n.º 72/2022). De resto, estando em causa um interesse que é, essencialmente, patrimonial, será sempre possível o seu integral ressarcimento em acção indemnizatória que eventualmente venha a ser instaurada pelo Requerente.

Ora, segundo entendimento consolidado, «mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto» (assim, por todos, o acórdão do Tribunal de Última Instância de 14.11.2009, tirado no processo n.º 33/2009).

Propendemos, pois, a considerar que não se mostra preenchido o requisito a que alude a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, tal como, recentemente, em 25 de Janeiro do corrente ano, e a propósito de situação idêntica, também decidiu o Tribunal de Segunda Instância no processo que aí correu termos sob o n.º 27/2024.

3.

Pelo exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que deve ser indeferido o pedido de suspensão de eficácia.».

## II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

*O Tribunal é o competente.*

*O processo é o próprio e não enferma de nulidades que o invalidem.*

*As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são legítimas.*

*Não existem outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.*

## III. FUNDAMENTAÇÃO

a) *Factos*

1. Em 08.05.2024 pelo Senhor Secretário para a Segurança foi proferido o seguinte Despacho:

«Assuntos: recurso hierárquico necessário – revogação de autorização de permanência de trabalhador não residente

Recorrente: A (título de identificação de trabalhador não residente n.º XXXXXXXX)

Processo n.º P000095XXXX

O recorrente interpôs o presente recurso hierárquico da decisão do Comandante do CPSP que revogou a sua autorização de permanência na qualidade de trabalhador. Na sua alegação recursória, o recorrente alegou que a decisão administrativa recorrida ao ignorar o acórdão do TSI e concluir que ele representava um perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM, padeceu do vício de errada interpretação do direito e violou os princípios da boa fé, da justiça, da igualdade e da não discriminação.

Concordo com as análises efectuadas pelo Comandante do CPSP no relatório anexo ao Ofício n.º 103706/CPSP-STNRDARP/OFI/2024P, e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

O Acórdão n.º 385/2023 do TSI e o Acórdão n.º CR5-22-0214-PCC do TJB, que se encontram reproduzidos no despacho recorrido, bem como o relatório do CPSP n.º 400016/STNRDARP/2024P constante dos autos, demonstram que o recorrente, juntamente com outras pessoas, prestou falsa declaração de paternidade e que, como resultado, conseguiu obter o BIRM para o seu filho, o que lhe permitiu permanecer em Macau. A sua conduta visava pôr em crise a credibilidade de documentos deste tipo, e prejudicou os interesses da Região Administrativa Especial de Macau e de terceiros, pelo que foi condenado, pela prática de um crime de falsificação de documentos, na pena de dois anos e seis meses de prisão, suspensa na sua execução pelo período de 4 anos.

Como entendeu o TUI no acórdão de 24 de Setembro de 2021, processo n.º 120/2021, são diferentes as finalidades que presidem ao julgamento penal e à intervenção administrativa, avultando aqui motivos de índole preventiva e securitária aliados à defesa da ordem e da segurança públicas, sendo assim de se concluir que a “condenação penal decretada” não pode servir de fundamento para se sindicarem a decisão administrativa que, em juízo de prognose exercido no âmbito das atribuições e poderes que à entidade decisora legalmente competem, concluiu pela existência de “perigo para a segurança ou ordem públicas”.

Os factos confirmados pelo aresto do TSI, a 19 de Outubro de 2023, convenceram a entidade impugnada de que o recorrente era uma pessoa que, em benefício próprio, não teria qualquer escrúpulo em violar as mais importantes e fundamentais regras sociais (i.e., as estabelecidas pela lei penal). Por conseguinte, considerou que o recorrente constituía perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM. Encontra-se, por isso, preenchido o disposto no artigo 23.º, n.º 2 e artigo 35.º, n.º 2, alínea 2) da Lei n.º 16/2021, e no artigo 15.º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010.

Nos termos do artigo 5.º do CPA, o poder de revogar a autorização de permanência é um poder discricionário da Administração.

Tendo em conta os elementos constantes dos autos, em particular o facto de o recorrente ter enganado as autoridades administrativas, o seu comportamento não só violou o direito penal, como também perturbou a política e a ordem de migração e representou um perigo para a segurança e a ordem públicas, e não se vislumbra que a

decisão em questão tenha infringido excessivamente os interesses do recorrente e violado os princípios da boa fé, da justiça, da igualdade e da não discriminação. Portanto, sou de opinião que os fundamentos de facto e de direito do acto administrativo impugnado são correctos e que a fundamentação é adequada; pelo que, nos termos do artigo 161.º, n.º 1, do CPA, decido julgar improcedente o recurso hierárquico, mantendo a decisão recorrida.

Notifique o recorrente do teor do presente despacho.».

2. É do seguinte teor a análise feita pelo Comandante do CPSP na informação junta ao Ofício n.º 103706/CPSP-STNRDARP/OFI/2024P e para a qual o indicado despacho remete:

«(...)

1. O interessado, **A**, é actualmente titular do título de identificação de trabalhador não residente n.º **XXXXXXXX**, emitido pela primeira vez em 23 de Abril de 2012 e válido até 20 de Maio de 2025, e trabalha como empregado de enquadramento superior na **[Empresa]**.

2. De acordo com o acórdão do Juízo Criminal do TJB, de 16 de Março de 2023, proferido no âmbito do Processo n.º CR5-22-0214-PCC, o interessado foi condenado, pela prática de um crime de falsificação de documentos p.e p pelo artigo 18.º, n.º 2 da Lei n.º 6/2004, na pena única de dois anos e seis meses de prisão efectiva. Inconformado com a referida decisão, o interessado recorreu para o TSI, que lhe negou provimento, mas considerou que este beneficiava, a nível da medida da pena, da decisão de convoção em relação aos 1º e 3º arguidos do presente processo, pelo que passou a condenar o interessado, pela prática de um crime de falsificação de documentos p.e p pelo artigo 18.º, n.º 2 da Lei n.º 6/2004, na pena de dois anos e seis meses de prisão, suspensa na sua execução pelo período de 4 anos, na condição do pagamento de uma contribuição de 30.000 patacas a favor da RAEM no prazo de 1 mês desde o trânsito em julgado do acórdão.

3. Tendo em conta os factos acima referidos, a conduta em causa constituía perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM, pelo que o CPSP deu início ao processo de revogação da autorização de permanência do interessado na qualidade de trabalhador.

4. Realizada a audição, o advogado do interessado apresentou o requerimento ao Secretário para a Segurança, em 27 de Dezembro de 2023, e os articulados ao Comandante, em 28 de Dezembro de 2023, os quais se revelaram insuficientes para ilidir a intenção de indeferimento deste Departamento.

5. Após uma análise exaustiva, afiguram-se insuficientes os fundamentos deduzidos nos documentos apresentados e, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, conjugado com o disposto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 16/2021, propõe-se a revogação da autorização de permanência na qualidade de trabalhador concedida ao interessado.

Nos termos do artigo 155.º do CPA de Macau, poderá V. Exa., querendo, interpor, por escrito, recurso hierárquico necessário da decisão acima referida para o Secretário para a Segurança, no prazo de 30 dias a contar da data da notificação.

Ao abrigo do artigo 36.º da Lei n.º 16/2021, a revogação da autorização de permanência com os fundamentos previstos no n.º 1 e nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 16/2021 determina a impossibilidade de entrada do interessado na

*RAEM pelo período de três meses, e pode dar lugar à aplicação de medida de interdição de entrada. Além disso, à luz do artigo 79.º da mesma Lei, incorre na mesma pena prevista no n.º 1 deste artigo se o interessado, sem motivo legítimo, não acatar a ordem de abandono da RAEM, no prazo que lhe for fixado, depois de pessoalmente notificado da mesma.*

*(...)*».

*b) Do Direito*

*De acordo com o disposto no artº 120º do CPAC «a eficácia dos 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».*

*No caso dos autos o acto em causa, alterando a situação jurídica do Requerente é manifestamente de conteúdo positivo.*

*Por sua vez o CPAC no seu artº 121º consagra os requisitos para que a suspensão seja concedida, a saber:*

*Artigo 121.º*

*(Legitimidade e requisitos)*

*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.*

*Vejamos então.*

*No caso em apreço o Requerente tinha autorização de permanência como trabalhador, vindo a ser condenado pela prática de um crime de falsas declarações.*

*Invoca o Requerente que auferir cerca de nove mil patacas mensais e que tem os pais a seu cargo e que a violação daquilo que entende serem os seus direitos humanos é difícil reparação.*

*Para além das extensas alegações que faz sobre matéria que não cabe aqui de cuidar atinente àquilo que entende afectar a legalidade do acto, no que concerne ao prejuízo de difícil reparação as alegações são vagas e imprecisas não se percebendo qual é o prejuízo que para si resulta da execução a não ser ficar impedido de continuar a permanecer na RAEM para trabalhar, sendo certo que, a negação de autorização de permanência na RAEM não viola por si qualquer direito humano uma vez não é imanente à natureza humana mas à verificação dos requisitos legais para que seja concedida apenas àqueles que os preenchem.*

*Assim sendo, nada se alegando de concreto no sentido do referido prejuízo, impõe-se concluir não estar verificado o requisito da al. a) do nº 1 do artº 121º do CPAC.*

*Destarte, sem prejuízo dos disposto nos nº 2, 3 e 4 do indicado preceito - os quais não se aplicam no caso “sub judice” -, pese embora se acompanhe o parecer do Ilustre Magistrado do Ministério Público de que estão verificados os requisitos das alíneas b) e c) do nº 1 do artº 121º do CPAC, uma vez que não resultam indícios em sentido contrário, sendo de verificação cumulativa os requisitos previstos no nº 1, à míngua do da alínea a), impõe-se concluir no sentido do indeferimento da providência pedida.*

#### **IV. DECISÃO**

*Nestes termos e pelos fundamentos expostos indefere-se o pedido de suspensão de eficácia do acto.*

*Custas a cargo do Requerente fixando-se a taxa de justiça em 4Uc’s.*

*Registe e Notifique.*

(...)”; (cfr., fls. 200 a 207-v que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

\*

Inconformado com o assim decidido, do mesmo traz o requerente **A** o presente recurso, pedindo, a final, a revogação do dito Acórdão com as suas legais consequências; (cfr., fls. 213 a 223-v).

\*

Tendo-se presente as considerações tecidas na Resposta da entidade recorrida, (cfr., fls. 231 a 234), no Parecer do Ministério Público, (cfr., fls. 243 a 243-v), e atenta a natureza “urgente” dos presentes autos, sem mais demoras se passa a decidir.

## **Fundamentação**

2. Como resulta do que se deixou relatado, traz **A** o presente recurso que tem como objecto o Acórdão pelo Tribunal de Segunda Instância

proferido onde se decidiu indeferir o pedido de suspensão de eficácia que aí apresentou.

Da análise e reflexão sobre o que dos autos consta, e atento, em especial, o teor do dito Acórdão recorrido, assim como da motivação do presente recurso, cremos que não se pode reconhecer razão ao ora recorrente.

Vejamos.

Como sabido é, (e como no Acórdão nesta mesma data proferido no Proc. n.º 82/2024, ao qual se apensou o Proc. 83/2024, igualmente se considerou), o “acto administrativo” pode ser definido como “*a conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que para prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto*”, (cfr., art. 110º do C.P.A.), e, como tal, (e nos termos do art. 117º do mesmo C.P.A.), “*goza da presunção de legalidade, o que envolve a sua imediata obrigatoriedade e a executoriedade dos imperativos nele*

*contidos*”; (sobre o tema, cfr., v.g., M. Caetano in, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, pág. 463 e segs.).

De facto, como regra geral, a interposição de recurso (contencioso) de um acto administrativo visando a declaração da sua invalidade não tem “efeito suspensivo”.

Tal ausência de efeito suspensivo – como afirma Santos Botelho, no seu “Contencioso Administrativo”, 3ª ed., pág. 446 – “prende-se e encontra a sua justificação na necessidade que, de uma maneira geral, a Administração tem de evitar que a celeridade que com carácter normal deve presidir à actividade administrativa venha a ser entravada por um uso formalista (e reprovável) das garantias contenciosas.

Todavia, impõe-se reconhecer que situações existem em que a imediata execução do acto pode produzir efeitos tais que se torne impossível, mais tarde, quando verificada a sua nulidade ou causa da sua anulação, faze-los desaparecer.

Precisamente para obviar tais situações, admitiu o legislador a

possibilidade de o particular se socorrer do meio processual de “suspensão de eficácia do acto”, procurando obviar a que a administração execute o respectivo acto administrativo, desencadeando os seus efeitos jurídicos e materiais de modo a criar ao particular, situações tornadas “irremediáveis” ou “difícilmente reparáveis”.

O “pedido de suspensão de eficácia” apresenta-se assim como que ligado à necessidade de acautelar, ainda que provisoriamente, a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, garantindo, correspondentemente, a execução real e efectiva da decisão (e utilidade) do recurso.

Tem, assim, como meio processual acessório de natureza cautelar, o objectivo de evitar os inconvenientes do “*periculum in mora*” decorrentes do funcionamento do sistema judicial; (neste sentido, vd., Vieira de Andrade in, “A Justiça Administrativa”, 2ª ed. pág. 167 e F. do Amaral in, “Direito Administrativo”, Vol. IV, pág. 302).

É assim a “*suspensão da eficácia de actos administrativos*” – matéria regulada nos artºs 120 e segs. do C.P.A.C. – uma “providência

cautelar” que visa impedir que, durante a pendência de um recurso contencioso (ou acção), ocorram prejuízos ou que a situação de facto se altere de modo a que a decisão que se vier a proferir, sendo favorável, perca toda a sua eficácia ou parte dela, tornando-se numa decisão (puramente) “platónica”.

Assim, sem mais demoras, importa apreciar se verificados estão os “requisitos” para a concessão da requerida “suspensão de eficácia” do acto administrativo atrás identificado.

Antes de mais, mostra-se de atentar que nos termos do art. 120º do C.P.A.C.:

“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”.

E, assim, só os actos positivos ou negativos com vertente positiva é

que são passíveis de suspensão da sua eficácia; (cfr. art. 120º do C.P.A.C.).

É de considerar “acto negativo” o indeferimento de uma pretensão constitutiva, pois que o mesmo é “neutro” do ponto de vista dos seus efeitos, uma vez que tudo permanece na mesma, deixando intocada a esfera jurídica do interessado.

E como – bem – observa José Cândido de Pinho:

*“«Acto administrativo de conteúdo positivo» é todo aquele que altera a ordem jurídica existente no momento em que é praticado. Introduce modificações na ordem jurídica e nas posições jurídicas substantivas dos interessados em relação ao que antes dele (acto objecto do pedido) acontecia. São exemplos disso, os actos de nomeação de um funcionário, os actos de demissão, ou os actos de autorização.*

*Portanto, e ao contrário do que sugere o adjetivo «positivos», para este efeito não se refere o legislador apenas aos actos favoráveis, àqueles que se reflectem positivamente na esfera de direitos e interesses dos interessados.*

*O vocábulo «positivos» tem aqui um sentido mais vasto, de modo a cobrir qualquer invasão daquela esfera, tanto favorável, como negativamente. Quer dizer, também os actos desfavoráveis ao requerente são considerados actos positivos na acepção que aqui está em causa, na medida em que alteram um “status” anterior. Portanto, desde que haja um corte total ou parcial com o passado, alterando-o, desde que o acto seja total ou parcialmente ablativo relativamente a uma situação anteriormente existente, desde que haja uma perda ou diminuição da posição jurídica substantiva do interessado requerente, estaremos também perante um acto positivo como condição de acesso ao uso do meio de suspensão de eficácia. Exemplo disso é o acto que determina a cassação de uma licença ou impõe a cessação de uma actividade”; (in “Notas e Comentários ao C.P.A.C.”, Vol. II, pág. 190 e segs.).*

Nesta conformidade, atenta a “decisão agora em questão”, que revogou uma antes ao recorrente concedida autorização de residência na R.A.E.M., inegável se apresenta a sua vertente “positiva”, (ou “efeito positivo”), já que dela decorre uma “alteração” da prévia situação jurídica do ora recorrente, sendo assim o mesmo – e, por ora, em abstracto – passível de suspensão da sua eficácia.

Nos termos do art. 121º do C.P.A.C.:

“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”.

Atenta a redacção do preceito em causa, tem-se vindo a entender que os requisitos enumerados nas “alíneas a), b) e c)” são de verificação “cumulativa”; (cfr., v.g., entre outros, os Acs. deste T.U.I. de 16.05.2018, Procs. n.ºs 21/2018 e 38/2018, de 04.10.2019, Proc. n.º 90/2019, de 26.02.2020, Proc. n.º 136/2019, de 13.01.2021, Proc. n.º 212/2020, e as Decisões Sumárias de 26.04.2021, Proc. n.º 49/2021 de 19.04.2022, Proc. n.º 41/2022, de 07.06.2022, Proc. n.º 70/2022 e de 09.07.2024, Proc. n.º 74/2024/A).

E, na situação “sub judice”, e, independentemente do demais, entendeu o Tribunal de Segunda Instância que verificado não estava o pressuposto da “alínea a)”, o que, implicou a (necessária) improcedência do pedido deduzido.

De facto, tem-se entendido que se o requerente da suspensão de eficácia de acto administrativo não logrou “provar”, com elementos concretos bastantes, o invocado “prejuízo de difícil reparação”, (limitando-se tão só a alegar esse prejuízo), não se pode decretar a pretendida suspensão, por não se encontrar reunido, para já, o requisito exigido na “alínea a)” do n.º 1 do art. 121º do C.P.A.C..

Na verdade, só existe “prejuízo de difícil reparação” quando a avaliação dos “danos” e a sua “reparação”, não sendo de todo em todo impossíveis, podem tornar-se “muito difíceis”, sendo de se considerar “prejuízo de difícil reparação” a privação de rendimentos geradora de uma “situação de carência quase absoluta” e de “impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”, (ao requerente cabendo, como se referiu, o “ónus” de alegar e provar, com elementos objectivos e concretos, a verificação do “prejuízo de difícil reparação”

causado pelo acto administrativo cuja suspensão de eficácia requer).

Sobre idêntica questão à que ora se aprecia, já se pronunciou também este Tribunal de Última Instância considerando, nomeadamente, que:

*“I – No procedimento cautelar de suspensão de eficácia de actos administrativos, para que a pretensão seja concedida, é necessário verificar-se o requisito do prejuízo de difícil reparação para o requerente, causado pela execução do acto, salvo no caso de acto com a natureza de sanção disciplinar.*

*II – Assim, desde que não se verifique tal requisito, está o tribunal dispensado de examinar a verificação dos outros requisitos.*

*III – Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podem tornar-se muito difíceis.*

*IV – Trata-se de prejuízo 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”, (cfr., v.g., o Ac. de 25.04.2001, Proc. n.º 6/2001, e, no*

mesmo sentido, os já citados Acs. de 16.05.2018, Proc. n.º 21/2018 e 38/2018, podendo-se também ver, os Acs. de 14.05.2010, Proc. n.º 15/2010, de 15.07.2015, Proc. n.º 28/2015, de 27.09.2018, Proc. n.º 69/2018, de 30.07.2019, Proc. n.º 71/2019, de 04.10.2019, Proc. n.º 90/2019, de 30.10.2019, Proc. n.º 99/2019, de 26.02.2020, Proc. n.º 136/2019 e de 13.01.2021, Proc. n.º 212/2020, de 27.05.2022, Proc. n.º 41/2022-I e de 27.07.2022, Proc. n.º 70/2022-I, e, J. Cândido de Pinho, in ob. cit., pág. 215 e segs., quanto aos critérios a utilizar para a densificação do conceito indeterminado “prejuízos de difícil reparação”).

Feitas as considerações que antecedem, é chegado o momento de nos debruçarmos sobre a “questão” e “situação” trazida à nossa apreciação.

Pois bem, o Acórdão ora recorrido – que acolheu e adoptou a solução sobre a questão sugerida no douto Parecer do Ministério Público – é claro na razão do sentido da decisão que proferiu, pois que no mesmo se afirma expressamente que: *“nada se alegando de concreto no sentido do referido prejuízo, impõe-se concluir não estar verificado o requisito da al. a) do nº 1 do artº 121º do CPAC”*; (cfr., pág. 8 deste

aresto).

E, em face da análise e reflexão do que alegado foi, e efectivamente consta da petição inicial pelo recorrente apresentada, cremos que censura não merece o pelo Tribunal de Segunda Instância entendido e decidido.

Como no – exactamente – mesmo sentido se considerou no atrás referido Proc. n.º 82/2024, é óbvio que é *“ao (próprio) requerente de um pedido de suspensão de eficácia – como o dos autos – que cabe o “ónus” de alegar e especificar – e provar – os “prejuízos irreparáveis” que considera vir a ter ou sofrer com a (imediata) execução do “acto administrativo objecto do seu pedido”, não bastando invocar – ainda que grandes – “inconvenientes”, “sofrimentos”, “perdas económico-financeiras”, sem concretizar, de forma clara, perceptível e visível, em que consistem, de forma a se poder aferir qual a sua “extensão”, “intensidade” e “potencialidade” de causar os aludidos prejuízos”*.

Portanto, e resumindo, ao mesmo cabe *“explicitar os ditos prejuízos com elementos concretos e objectivos”*.

E, na situação sub judice, (e, aqui, inversamente ao que se nos mostrou de considerar em sede do dito Proc. n.º 82/2024), cremos pois que o ora recorrente não deu adequada observância ao supra referido “ónus”.

Com efeito, percorrendo a sua petição inicial – onde, muito infelizmente, se encheu um grande número de páginas com alegações dedicadas a aspectos relacionados com a “legalidade” e “justiça” da decisão administrativa objecto do pedido de suspensão de eficácia, certo sendo que se tratam de considerações em nada relevantes para a apreciação e decisão do “pedido” que deduziu – e, atentando-se, igualmente, nos documentos com a mesma juntos extrai-se, apenas, que o mesmo é titular de um Passaporte das Filipinas e de um Título de Identificação de Trabalhador Não Residente, (n.º **XXXXXXXXXX**), tendo 34 anos de idade, que se encontra empregado como trabalhador não residente na R.A.E.M., auferindo um salário (básico) mensal de MOP\$9.000,00, que tem os seus pais a cargo, e que aqui vive há cerca de 12 anos, considerando ser Macau o seu “centro de vida”, e que, com a perda da autorização de residência de que beneficia em caso de imediata

execução do acto administrativo que a revogou, irá sofrer “danos morais” e outros benefícios de que goza na R.A.E.M.; (cfr., artºs 101º a 113º).

E, em nossa modesta opinião, e, admitindo-se – obviamente – outro entendimento, cremos porém que razão tem o Tribunal de Segunda Instância quando considera que o alegado se apresenta insuficientemente explícito e objectivo para o efeito pretendido, sobre este ponto se afirmando expressamente no Acórdão recorrido que:

*“Invoca o Requerente que aufere cerca de nove mil patacas mensais e que tem os pais a seu cargo e que a violação daquilo que entende serem os seus direitos humanos é difícil reparação”, e que, “Para além das extensas alegações que faz sobre matéria que não cabe aqui de cuidar atinente àquilo que entende afectar a legalidade do acto, no que concerne ao prejuízo de difícil reparação as alegações são vagas e imprecisas não se percebendo qual é o prejuízo que para si resulta da execução a não ser ficar impedido de continuar a permanecer na RAEM para trabalhar, (...)”;* (cfr., pág. 8 deste aresto).

Dir-se-á – quiçá – que se poderia, (e deveria), considerar que em

face do pelo recorrente efectivamente alegado, “implícita” está uma situação de “previsível prejuízo irreparável”, e que, nos tempos que correm, ultrapassada se deve considerar uma concepção “tradicional” em matéria de sentido e alcance do conceito jurídico (e indeterminado) de “*prejuízo absolutamente irreparável*”, mais adequada sendo uma ponderação onde se dê relevância a critérios como o da “*irreversibilidade*” ou da “*intolerabilidade*”; (cfr., v.g., Vieira de Andrade in, “A justiça Administrativa”, pág. 168).

Ora, não obstante se nos mostrar inteiramente acertado o que se consignou quanto ao conceito jurídico de “prejuízo irreparável”, (cfr., o nosso já mencionado aresto nesta data proferido no Proc. n.º 82/2024), o mesmo não parece suceder porém com a possibilidade de se considerar que, no caso dos presentes autos, e ainda que de forma implícita, alegado foi este legalmente necessário pressuposto para a concessão da pretensão pelo recorrente apresentada.

Admite-se – compreende-se e respeita-se – que irá perder o emprego que tem e, com isso, o vencimento que com o mesmo aufer e com o qual presta assistência aos pais, perdendo assim a estabilidade em

que se encontra, podendo vir a passar por inconvenientes e desgostos, e ter até que suportar possíveis limitações e sacrifícios.

Porém, e sem prejuízo do devido respeito por outra opinião, não se vislumbram motivos para se considerar que tal “estado de coisas” constitua uma situação “intolerável” e “irreparável”, até mesmo porque razão alguma foi alegada para justificar a sua “absoluta falta de solução”, especialmente, que o ora recorrente apenas possa encontrar emprego remunerado em Macau, não o podendo fazer noutro local...

Da mesma forma, (e, por idêntica falta de observância do “ónus de alegar”), desconhece-se se é filho único, e se existem outros familiares que o podem auxiliar, (assim como aos seus pais)...

E, dest’arte, há que reconhecer que o alegado não permite visualizar “como”, “em que termos” e “de que forma” a imediata execução do acto administrativo causa ao ora recorrente o pelo mesmo invocado “prejuízo irreparável”, necessária sendo a improcedência da pretensão apresentada com o presente recurso.

## **Decisão**

**3. Em face do exposto, em conferência, acordam negar provimento ao recurso, confirmando-se o Acórdão recorrido.**

**Custas pelo recorrente com taxa de justiça que se fixa em 10 UCs.**

**Registe e notifique.**

Macau, aos 29 de Julho de 2024

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Sam Hou Fai

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas