

**Processo n.º 333/2023**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 24/Maio/2023

Descritores:

- **Suspensão de eficácia de acto administrativo**
- **Revogação da autorização de residência**
- **Prejuízo de difícil reparação**

**SUMÁRIO**

São três os requisitos de que depende a procedência da providência de suspensão de eficácia de acto administrativo: 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.

O requisito sobre o prejuízo de difícil reparação previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC terá que ser valorado caso a caso, consoante as circunstâncias de facto invocadas pelo requerente.

Provado indiciariamente que a requerente tem uma bebé de três meses, não é recomendado deslocar-se de um país para outro frequentemente, por poder causar perturbações de saúde e impactos negativos tanto à requerente como à bebé, sendo assim, preenchido está o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

O Relator,

---

Tong Hio Fong

**Processo n.º 333/2023**  
**(Autos de suspensão de eficácia)**

Data: 24/Maio/2023

Requerente:

- A

Entidade requerida:

- Secretário para a Segurança

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

**I) RELATÓRIO**

A, casada, de nacionalidade portuguesa, titular do BIRNP, com sinais nos autos (doravante designada por "requerente"), vem, nos termos do artigo 120.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, requerer a suspensão de eficácia do despacho do Exm.º Secretário para a Segurança (adiante designada por "entidade requerida"), de 17.3.2023, que revogou a sua autorização de residência na RAEM.

A requerente invoca que o acto administrativo lhe causa prejuízo de difícil reparação e para os interesses que vai defender no recurso contencioso, e que não há grave lesão para o interesse público caso seja decretada a suspensão, nem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

Citada a entidade requerida para, querendo, contestar, vem pugnar pelo indeferimento do pedido.

\*

O Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o seguinte duto parecer:

*"O documento de fls.13 dos autos demonstra que o despacho suspendendo no caso sub judice foi proferido pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança em 17/03/2023 e consiste em revogar a autorização de residência anteriormente concedida à Requerente.*

*Em harmonia com as jurisprudências pacíficas, trata-se in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo, por provocar directamente a alteração da statu quo da Requerente, alteração que consubstanciar em ela perder o estatuto de residente-não-permanente de Macau.*

*À luz do disposto na alínea b) do art.120º do CPAC, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de que será susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho. Resta-nos apurar se in casu se preencherem os três requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC.*

\*

*Note-se que de acordo com a doutrina reputada (cfr. Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp. 305 e ss.), ao caso sub judice se aplica a regra geral, segundo a qual*

*são cumulativos todos os três requisitos consagrados no n.º 1 do art. 121.º do CPAC e os quais são independentes entre si, portanto a não verificação de qualquer um destes requisitos torna desnecessária a apreciação dos restantes.*

*O requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC (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) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto administrativo tenha a natureza de sanção disciplinar. (cfr. Acórdãos no TUI nos Processos n.º 33/2009, n.º 58/2012 e n.º 108/2014)*

*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 mencionado 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 irredutíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tornar credível a sua posição, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 23/06/1999 no Processo n.º 1106, do TUI nos*

*Processos n.º 33/2009 e n.º 16/2014, do TSI no Processo n.º 266/2012/A)*

*Bem, 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 e excluídos os prejuízos conjecturais, eventuais e hipotéticos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 15/07/1999 no Processo n.º 1123, do TSI nos Processos n.º 17/2011/A e n.º 265/2015/A)*

*Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, tornam-se muito difíceis, e trata-se 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. (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 6/2001, n.º 37/2013 e n.º 117/2014)*

*Voltando ao caso sub judice, afigura-se-nos que é muito provável que a imediata execução do despacho suspendendo poderá determinar a cessação da relação laboral entre a Requerente e a sua actual entidade empregadora, bem como causará a instabilidade e, dada a tenra idade da sua filha nascida em 24/01/2023, e dificuldade da vida familiar.*

*Na nossa modesta opinião e salvo o muito elevado respeito pelo melhor entendimento diferente, tanto a cessação da relação laboral como a instabilidade e dificuldade da vida familiar, supra apontadas, são atendíveis e constituem prejuízo de difícil reparação contemplado na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC.*

*Nesta linha de consideração e em homenagem das jurisprudências e doutrinas acima citadas, inclinamos a colher que se verifica in casu o requisito consignado na referida alínea a).*

*Ao abrigo do preceito no n.º 1 do art. 129.º do CPAC, a contestação leva-nos a sufragar a sensata jurisprudência, no sentido de que (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º 229/2012/A): Se a entidade requerida na sua peça contestatória se limitar a impugnar a existência daquele "prejuízo de difícil reparação", deve entender-se que não contesta a inexistência de grave prejuízo para o interesse público a que se refere a alínea b), do mesmo n.º 2. Nesse caso, de acordo com o disposto no art. 129º, n.º 1 do CPAC o tribunal deve considerar verificado o requisito constante dessa alínea a não ser que, não obstante essa falta de contestação, o tribunal considere ostensiva essa lesão.*

*Analizando os pressupostos processuais de acordo com o disposto no art. 46.º do CPAC, inferimos que não*

*existem fortes indícios da ilegalidade do correspondente recurso contencioso.*

\*\*\*

*Por todo o expendido acima, propendemos pela procedência do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”*

\*

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 nulidades, excepções e questões prévias que obstem ao conhecimento do pedido.

\*\*\*

## **II) FUNDAMENTAÇÃO**

Resulta indiciariamente provada dos elementos constantes dos autos a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da providência:

A requerente tem nacionalidade portuguesa.

A requerente veio a Macau pela primeira vez em 2016, altura em que se inscreveu num estágio profissional junto do B.

Depois de completado o estágio, a requerente ingressou nos quadros da C, Limitada, uma empresa multidisciplinar de arquitectura, desenho de interiores e assessoria a clientes, com sede na RAEM.

Para o efeito, a requerente requereu e obteve autorização de residência, tendo então iniciado a sua relação jurídico-laboral com a tal empresa.

A requerente é casada com D.

A requerente esteve ausente na RAEM durante algum tempo para ir a Portugal onde deu à luz a sua filha.

A requerente havia regressado à RAEM acompanhada do seu marido e filha no dia 21.4.2023.

A empresa onde ela trabalha continua a ter interesse em manter com a requerente a relação de trabalho.

A filha do casal tem 3 meses de idade e inscreveu-se recentemente na creche E, na RAEM.

A requerente vai completar 7 anos de residência na RAEM em Fevereiro de 2024.

A execução imediata do acto administrativo vai-lhe causar a perda do actual emprego.

A requerente é neste momento a única pessoa da família que auferes salário e que possa contribuir para as despesas de sustento do casal.

\*

A prova dos factos resulta dos documentos juntos aos autos e da confissão (face à não impugnação) da entidade requerida.

\*

### **O caso**

A requerente tem nacionalidade portuguesa e é titular do Bilhete de Identidade de Residente não Permanente da RAEM.

Por despacho do Exm.º Secretário para a Segurança, foi revogada a sua autorização de residência na RAEM.

Pede agora a suspensão de eficácia do referido acto administrativo.

\*

#### **Acto de conteúdo positivo**

Dispõe o artigo 120.º do Código do Processo Administrativo Contencioso 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>1</sup>

Observa José Cândido de Pinho que *"Há, porém, actos que, sem alterarem a situação jurídica anterior, apresentam ainda assim alguma vertente positiva, traduzida nalguma vantagem para a esfera do interessado. Trata-se de uma categoria de decisões em que há efectivamente uma utilidade na suspensão, se se concluir que deles advêm efeitos"*

---

<sup>1</sup> Diogo Freitas do Amaral, Lições de Direito Administrativo, vol. III, Lisboa, 1989, pág. 155

*secundários positivos.”<sup>2</sup>*

Dito por outras palavras, o pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo só é admissível quando o acto for positivo ou, tendo conteúdo negativo, apresentar uma vertente positiva.

No caso vertente, é de verificar que o acto administrativo em crise consiste na revogação da autorização de residência da requerente, a qual consubstancia um acto de conteúdo positivo, uma vez que com a execução do acto, a requerente perde o seu estatuto de residente não permanente.

Daí que a eficácia do acto é susceptível de suspensão em sede de procedimento cautelar, desde que sejam verificados os respectivos requisitos legais.

\*

**Do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso**

Analisemos, em seguida, se estão verificados os requisitos de que depende a concessão da providência requerida.

Prevê-se no artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso o seguinte:

---

<sup>2</sup> José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2.ª edição, CFJJ, 2015, pág. 278

*“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 um deles para que a providência requerida seja indeferida.

\*

Não há grandes dúvidas sobre o preenchimento dos dois requisitos negativos, por que não se nos afigura que o recurso contencioso a ser interposto em sede própria está

enfermado de ilegalidade do ponto de vista processual, nem cremos que a eventual suspensão de execução do acto praticado pelo Exm.º Secretário para a Segurança possa determinar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto, daí que verificados estão os requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

\*

Resta saber, por último, se está verificado o requisito previsto na alínea a) daquele mesmo artigo, e para o efeito, compete à requerente alegar e demonstrar a existência do prejuízo de difícil reparação para ela própria ou para os interesses que ela venha a defender no recurso contencioso, decorrente da execução do acto.

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 próprio interessado.

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>3</sup>

É o que se decidiu, também, 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 mesmo sentido, decidiu-se ainda no Acórdão do Venerando TUI, no Processo n.º 37/2013, que *“cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento*

---

<sup>3</sup> José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, CFJJ, pág. 310

*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”.*

No caso vertente, alega a requerente que a execução imediata do acto administrativo implica a perda do emprego e do respectivo salário, sendo este o único rendimento auferido pela requerente para fazer face ao sustento do agregado familiar.

Não há dúvidas de que a perda do trabalho e do respectivo rendimento é reparável, em caso de provimento do recurso contencioso, mas no caso concreto, não podemos descurar a situação da bebé do casal.

Sinceramente, a bebé nasceu há 3 meses, foi trazida pelos pais de Portugal a Macau em finais de Abril do corrente ano, uma vez que a mãe ora requerente tinha que regressar ao seu posto de trabalho na RAEM.

Como sendo bebé de tenra idade, requer mais atenção e cuidado, para já não é recomendado deslocar de um país para outro frequentemente, já que isso pode ser prejudicial para a saúde e o desenvolvimento da bebé.

Portanto, caso a eficácia do acto administrativo não seja suspensa, significa que muito provavelmente a requerente terá que, levando a bebé, abandonar a RAEM em curto prazo, isso deverá causar perturbações de saúde e

impactos negativos tanto à requerente como à bebé, prejuízos esses que, diferentemente dos danos de natureza patrimonial, são previsivelmente irreparáveis.

Perante o quadro factual acima descrito, somos a entender que verificada está a circunstância de a execução do acto poder vir a causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação à requerente, pelo que, demonstrado o preenchimento de todos os requisitos previstos no n.º do artigo 121.º do CPAC, nada obsta ao decretamento da providência requerida.

\*\*\*

### **III) DECISÃO**

Face ao exposto, acordam em **deferir o pedido** de suspensão de eficácia de acto administrativo formulado pela requerente A.

Sem custas por a entidade requerida beneficiar de isenção subjectiva.

Registe e notifique.

\*\*\*

RAEM, aos 24 de Maio de 2023

**Tong Hio Fong**  
(Relator)

**Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro**  
(1º Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong  
(2º Juiz-Adjunto)

Ma Iek  
(Procuradora-Adjunta)