

Processo n.º 695/2023/A

(Autos de suspensão da eficácia)

Data : 19 de Outubro de 2023

Requerente : A

Entidade Requerida : **Secretário para a Segurança**

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A, Requerente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 02/08/2023, veio, em 22/09/2023, junto deste TSI pedir a suspensão da eficácia do referido despacho, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 7, tendo alegado o seguinte:

一、訴訟前提(PRESSUPOSTO PROCESSUAIS)

1. 根據《司法組織綱要法》第 36 條第 8 項第 2 目之規定，審理由司長作出之行政行為所提起之司法上訴，屬中級法院之權限。

2. 根據《行政訴訟法典》第 123 條第 1 款 a)項之規定，中止行政行為效力之請求可在提起司法上訴時一同提交。

3. 有關之行政行為，乃**保安司司長**根據行政長官於 2019 年 12 月 20 日作出之第 182/2019 號行政命令第 1 條之授權而作出。

4. 該批示之通知於 2023 年 8 月 22 日以郵政掛號作出，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a)項之規定，針對該行政行為之司法上訴仍在提起之期間內。

5. 現申請效力中止之行政行為，為一“宣告居留許可無效”之行政行為，因該決定之內容將改變利害關係人之法律狀況，其性質具有積極內容，根據一如 貴法院於卷宗編號 163/2012/A 及卷宗編號 815/2011/A 所作之裁判之見解，符合《行政訴訟法典》第 120 條之規定。

6. 根據《行政訴訟法典》第 123 條第 2 款的規定，中級法院為本案之管轄法院。

7. 本案之司法上訴已適時提起，具管轄權之法院為尊敬的中級法院，被上訴之行為具垂直及水平確定性，且已對外產生效力。

8. 本個案亦不存在《行政訴訟法典》第 124 條及第 121 條第 5 款規定之對立利害關係人。

二、效力中止之要件(REQUISITOS DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA)

1. 列舉

9. 《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款列舉了批准中止行政行為效力需同時具備之要件：

(1) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

(2) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

(3) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

10. 在本案中，聲請人現向尊敬的法官 閣下闡述本中止行政行為效力保存程序是符合上述全部要件的。

2. 本具體個案符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款的三個要件

(1) 存在難以彌補之損失

11. 首先，聲請人於 2012 年時，驗出為慢性乙型肝炎的患者，並於 2023 年 5 月時驗出有糖尿病。(文件 2—醫療報告)

12. 因此，聲請人長年在衛生局以及澳門仁伯爵醫院進行治療，並一直服用藥物以控制病情。

13. 由於在澳門得到合適的治療以控制病情，聲請人的乙型肝炎病毒量才得以降低到測量不到的安全範圍。(文件 3—檢驗報告)

14. 根據澳門衛生局的新聞以及香港衛生署關於乙型肝炎的宣傳中指出，乙型肝炎無法被根治，只能終生用藥以及定期複診觀察病情。(文件 4—衛生局新聞及香港衛生署宣傳)

15. 同時，根據上述的宣傳內容亦可得知，乙型肝炎不作適當的治療，將會加速轉變成肝硬化或肝癌等嚴重疾病。

16. 而聲請人為著監控病情，一直以來均有定期在衛生局進行檢查及覆診，而衛生局亦已安排了續後數次的檢查及覆診時間。(文件 5—衛生局預約單)

17. 可見，現時聲請人是極度需要澳門的醫療以保障身體狀況不致於惡化。

18. 由於聲請人長期在澳門接受治療，病情得以穩定控制，且有關的病況乃澳門衛生局及仁伯爵醫院最為了解及清楚。

19. 聲請人長時間生活在澳門，雖然偶爾回鄉，但基本已對國內的情況不熟知，特別是國內醫療醜聞眾多，聲請人霎時間亦不知應該在那尋找可信任的醫療機構進行治理，而導致病情的延誤。

20. 而且有關治療乙型肝炎的藥物為抗病毒藥物，屬醫生處方藥物，在不進行覆診以取得醫生開出藥單的情況下，基本上是無法取得。(第 70/2008 社會文化司批示第二條)

21. 倘現在宣告聲請人的居留許可無效而將聲請人遣返，聲請人將無及時得到合適的治療及藥物而導致病情惡化，造成身體健康上的嚴重影響。

22. 再加上，聲請人最近亦患上糖尿病，必然更加需要繼續在澳門就醫。

23. 而上述的損失，並非可以以金錢量化，尤其是因肝病所導致到身體健康的損害是難以彌補，甚至是無法彌補的。

24. 另外，聲請人現在於 B 股份有限公司任職設備技術人員，每月薪金為澳門幣 19,600.00。(文件 6—調薪通知及在職證明)

25. 倘現時宣告聲請人的居留許可無效而將聲請人遣返，毫無疑問地將導致聲請人失去工作，令聲請人失去收入來源。

26. 再加上，聲請人在國內並沒有(因其非內地居民而沒有資格)購買國家的醫療保險，而聲請人即使在後來能覓得醫療機構進行乙型肝炎的治療，亦需要額外負擔此筆醫療費用，包括檢查費及藥費等，而這筆支出是恆常的。

27. 根據國內醫療機構在其網站上所公布的調查，國內治療肝病的平均醫療負擔為

人民幣 28,864.89 元，而這個金額是在中國居民普遍有購買醫保的情況下所得出的數據，因此，對於沒有資格購買醫保的聲請人，負擔將更大。(文件 7—廈門市中醫院所發表的中國肝炎的流行現狀及其相關問題分析報告-第 3 頁及文件 8—國家醫療保障局發表的十四五全民醫療保障規劃一問一答-第 1 頁)

28. 由此可見，倘現時立即遣返聲請人，聲請人將失去醫療治理而導致病情惡化，其失去工作收入，前往沒有足夠生活資源的地方生活，且即使日後尋找到醫療機構進行繼續治療後，到時亦需要支付高額的醫療費用。

29. 另外，參見尊敬的中級法院 2002 年 5 月 30 日第 92/2002 號合議庭裁判，引述葡萄牙最高行政法院 1997 年 2 月 6 日第 41453 號裁判、1996 年 10 月 30 日第 40915 號裁判及 2002 年 2 月 27 日第 0174 號裁判：“(...) *tratando-se da privação de rendimentos afectados ao sustento do requerente e respectiva família, há irreparabilidade se essa privação determinar a impossibilidade de assegurar a manutenção do agregado familiar ou um drástico abaixamento do seu nível de vida.*”。

30. 根據上述司法見解，尊敬的中級法院在第 92/2002 號合議庭裁判的摘要部份作出了如下語重深長的見解：“*Em princípio um prejuízo quantificável não é irreparável ou de difícil reparação. Tratando-se, porém, de lucros cessantes afectados à subsistência do requerente e sua família pode haver irreparabilidade se tal impossibilitar a manutenção ou um drástico abaixamento do nível de vida.*”。

31. 另外，根據終審法院第 6/2001 號裁判的見解“三、在損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難的情況下，即存在難以彌補的損失。四、難以彌補的損失指剝奪收益，且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼和基本需要的狀況。”

32. 及終審法院第 33/2009 號判決的見解“即使因執行一項行政行為而使利害關係人遭受損失，如在相關之訴訟中成功獲得撤銷行為，可以在判決之執行中得到損害賠償。如果這一途徑不足夠，還可以提起賠償之訴，以便就損失追討賠償。因此，只有當損失是難以彌補的，即通過所談到的訴訟手段仍不能滿足時，法律才允許中止行為之效力。”

33. 上述見解恰恰正是本具體個案的情況。

34. 若現聲請人被立即執行該行政行為，便會使聲請人的身體健康惡化，並令其處

於絕對的困厄狀況，甚至不能滿足生活基本需要的狀況。

35. 按照一位平常人的角度來看，可以預見對聲請人執行有關行政決定，對聲請人說，的確會造成一可以預見的沉重打擊。

36. 綜合以上各點所述，有關宣告聲請人居留許可無效之決定一旦立即被執行，聲請人除了病情惡化而令身體健康轉差這種不能以金錢量化之損失外，還會導致聲請人之家計處於絕對困厄之狀況之打擊。

37. 即使有關的行政行為將來獲得撤銷，聲請人的損失已經是難以彌補，任何損害賠償亦不能彌補聲請人被中止居留後對其身體健康之打擊。

38. 因此，根據有關事實以及司法見解，本個案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項規定之第一個要件，即存有嚴重且不可彌補之損失。

(2) 不存在嚴重侵害所謀求之公共利益 (INEXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO PARA O INTERESSE PÚBLICO)

39. 除了上述的第一個要件之外，《行政訴訟法典》亦在其第 121 條第 1 款 b) 項規定了第二個法院須准許中止行政行為之效力的要件，即中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。

40. 關於嚴重侵害所謀求之公共利益這個概念，上述中級法院第 92/2002 號合議庭裁判亦引述了多個司法見解：*“Ressalvando situações manifestas, patentes ou ostensivas a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto.”*；*“Assim sendo, e pressupondo – atenta a presunção de legalidade – que o acto administrativo foi praticado para prosseguir o interesse público, a suspensão da sua eficácia pode lesar tal interesse. Ora, tratando-se de lesão grave – séria, notória, relevante – a execução não pode ser suspensa. Perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola “de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços”* (深色部份為我們所加)。

41. 正如上述合議庭裁判及被聲請中止效力的行政行為所述，公共利益不可推定被嚴重侵害。

42. **保安司司長**在批准或不批准居留許可可以決定，當中所追求或應保護之公共利益，

無非就是：(1) 出入境政策和秩序；(2) 對本地治安之風險管理。

43. 在宣告居留許可無效之前，聲請人已於澳門生活了差不多 14 年之久，除基於 CR4-22-0049-PCC 之案件外，其進入本澳後一直奉公守法，不對澳門本地區之治安造成任何的損害。

44. 而雖然在本案中，聲請人本身被判偽造文件罪成立，但聲請人在案件還處於偵查階段時已積極配合調查且坦誠自己的錯誤，亦為自己的行為感到後悔。

45. 因此，中止有關行政行為效力，並不會嚴重侵害所謀求之公共利益。

46. 除了 CR4-22-0049-PCC 之案件外，聲請人並沒有被指控過任何犯罪，在澳門努力工作，亦沒有跡象顯示聲請人對澳門本地區之治安或公共安全造成影響。

47. 綜合以上之論點可知，即使將有關宣告居留許可無效之決定中止，亦不會對有關決定所針對之公共利益產生嚴重損害。

48. 再者，根據《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款之規定，若法院認為不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b) 項之要件，如符合其餘要件，且立即執行對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

49. 正如我們在論述聲請是否符合第一項要件時所述，對聲請人作出宣告居留許可無效之決定，對聲請人的健康的生活造成極大的負面影響，對聲請人本人造成不能以金錢量化及難以彌補之損害，可預見該損害對聲請人來說是極為嚴重而且不符比例。

50. 因此，聲請人之具體情況應符合行政行為效力中止之第二個要件。

(3) 不存在強烈跡象顯示司法上訴屬違法 (INEXISTÊNCIA DE FORTES INDÍCIOS DE ILEGALIDADE DO RECURSO)

51. 再次在此引述尊敬的中級法院第 92/2002 號裁決 “提出上訴違法性的強烈跡象” (fortes indícios de ilegalidade na interposição recurso), 意思是: *"A instrumentalidade – hipotética, no caso de preceder a lide principal – desta medida cautelar, implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor."*

52. *"Não se exige, como na generalidade das providências cautelares, o "fumus bonni juris" , ou a probabilidade séria da aparência do direito à anulação ou declaração de nulidade do acto." .*

53. "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 quando a questão seja debatida na doutrina ou na jurisprudência."

54. 在本案中，被聲請中止效力的行政行為由澳門**保安司司長**於 2023 年 8 月 2 日作出，並且於 2023 年 8 月 22 日向聲請人以郵政掛號方式作出通知。

55. 本案之司法上訴仍處於提起之期間，具管轄權之法院為尊敬的中級法院，被上訴之行為具垂直及水平確定性，且已對外產生效力(見本聲請書之訴訟前提部份)。

56. 因此，這裡符合了《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c)項之要件 - 不存在強烈跡象顯示將提起之司法上訴屬違法。

3. 暫時中止

57. 由於在本中止效力之聲請提起前，執行有關行政行為之行政機關(澳門治安警察局居留及逗留事務廳、澳門身份證明局)已通知聲請人將註銷其澳門居民身份證。(文件 1 及文件 9 - 通知書副本)

58. 而根據《行政訴訟法典》第 126 條之規定，行政機關應在接獲傳喚或通知後，不得開始執行或繼續執行有關行為。

59. 因此，有關扣押證件之措施亦不應繼續進行，應在尊敬的中級法院對本聲請作出決定之前，應不得沒收或扣押聲請人之澳門居民身份證。

二、請求

I. 綜上所述，本個案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件，與及有賴尊敬的法官 閣下對法律理解的高見，請求法官 閣下命令中止澳門**保安司司長**於 2023 年 8 月 2 日作出宣告居留許可無效決定之效力，並允許聲請人繼續持有該澳門身份證。

II. 同時，請求尊敬的法官閣下根據《行政訴訟法典》第 126 條第 1 款之規定，告誡有關行政機關不得開始執行或繼續執行該行政行為，尤其是澳門治安警察局居留及逗留事務廳及身份證明局，執行或繼續執行有關行為。

III. 據此，請求尊敬的法官 閣下根據《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款之規定，命

令傳喚有關行政機關，以便其認為有需要時作出答辯。

*

Citada a Entidade Requerida, o **Senhor Secretário para a Segurança** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 37 a 40, tendo formulado as seguintes conclusões:

- 1) 《行政訴訟法典》第 120 條和第 121 條規定了中止行政行為的效力所需符合的要件。
- 2) 現被針對的批示對聲請人的居留許可宣告為無效。
- 3) 經分析案件資料，聲請人的情況並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項以及同款 b) 項的情況。
- 4) 因此，不具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的中止有關行政行為效力的前提。

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer de fls. 46 e 47, pugnando pelo deferimento do pedido.

* * *

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”* .

Não há exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III - FACTOS

São os seguintes factos considerados assentes com interesse para a decisão do pedido, conforme os elementos juntos no processo:

通知書 編號:

100584/SRDARPNT/2023P

茲通知 **A** 先生[持《澳門永久性居民身份證》編號: 1501284(2)], **保安司司長**根據載於本局居留及逗留事務廳、第 200071/SRDARPA/2023P 號報告書意見所述之理由, 於 2023 年 8 月 2 日作出批示, 宣告台端於 2009 年 11 月 26 日獲批給的居留許可無效。

現將上述報告書之意見內容轉述如下:

1. 利害關係人 **A** 及其偕行女兒 **C** 於 2009 年 11 月 26 日持《前往港澳通行證》, 以與配偶/繼母 **D** 團聚為由獲本局批給居留許可; 二人現持有《澳門永久性居民身份證》。
2. 根據初級法院第 CR4-22-0049-PCC 號判決書, 澳門居民 **D** 收取三萬元報酬後與利害關係人 **A** 假結婚, 二人假結婚後從沒有以夫妻形式共同生活。**A** 以載有與事實不符的婚姻登記瞞騙行政當局向其發出居留許可證明書及澳門居氏身份證, 初級法院於 2022 年 7 月 8 日裁定利害關係人 **A**、**D** 及前妻觸犯偽造文件罪(共犯)罪名成立, 各判處三人二年三個月徒刑, 緩刑二年, 該判決已於 2022 年 7 月 28 日轉為確定。
3. 由於 **A** 獲批的居留許可是基於與事實不符的結婚證書而作出, 且過程中所牽涉犯罪行為是本局批給其居留許可的關鍵因素, 初級法院亦就其有關犯罪行為作出判決, 故本廳依法提起書面聽證程序, 擬宣告利害關係人及其偕行女兒曾獲批給的居留許可無效, 並向二人發出《書面聽證通知書》。
4. 本局於 2022 年 12 月 16 日收到利害關係人及偕行女兒就聽證程序提交的書面陳述及相關文件, 書面陳述內容大致是指二人早已適應澳門生活, 希望可維持居留許可。
5. 經分析利害 **A** 及偕行女兒在聽證階段提交之文件, 其理由說明方面並不充份; 同時考慮到: ①利害關係人 **A** 與 **D** 之間存在的婚姻關係, 是批准其在澳門居留這一行政行為所

考慮的主要要素，或者說前提要件，沒有這一關係居留許可不可能獲得批准；②A 與 D 之間的婚姻關係為虛假，批給居留許可的行政行為因此而沾有錯誤瑕疵，且該行政行為在作出的過程當中牽涉到利害關係人上述犯罪行為；③而 C 能取得居留許可的唯一原因和理由是父親 A 與 D 的婚姻關係，同樣地，批給她的居留許可行為亦受到上述犯罪行為的牽涉；因此，建議按照《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c)項之規定，宣告利害關係人 A 及偕行女兒 C 的居留許可無效。

對於上述之決議，台端可按照《行政訴訟法典》第 25 條之規定，向中級法院提起司法上訴。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Requerente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doughts considerações:

“(…)

1.

A, melhor identificado nos autos, veio instaurar o presente procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto praticado pelo **Secretário para a Segurança** que declarou a nulidade da autorização de residência que lhe foi concedida em 26 de Novembro de 2009.

A Entidade Requerida apresentou contestação.

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:

(i) 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;

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

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

Estes requisitos do decretamento da providência cautelar da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa, bastando, pois, a não verificação de um deles para que tal 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).

2.2.

No caso, o acto suspendendo, apesar de se tratar de um acto meramente declarativo, tem um evidente efeito positivo, na medida em que dele decorre uma efectiva alteração na prévia situação jurídica do Requerente, nomeadamente, no que tange ao seu estatuto de residente de Macau.

Além disso, não se nos afigura que, a ser decretada a suspensão de eficácia do acto daí não resulta grave lesão para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto, pelo que se pode dizer preenchido o requisito da providência a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Do mesmo modo, do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso, mostrando-se assim verificado o requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do citado diploma legal.

Resta a questão de saber se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação ao Requerente, único requisito de decretamento da providência que é controvertido.

A nosso ver, a resposta a tal questão deve ser positiva.

Na verdade, estamos em crer que a situação, embora não totalmente análoga, apresenta significativas semelhanças com aquelas outras que já foram decididas pelos nossos Tribunais a propósito das suspensões de eficácia dos actos de cancelamento dos bilhetes de identidade de residentes permanentes.

O Requerente é um residente permanente da Região, que obteve a autorização de residência no ano de 2009, há cerca de 14 anos, portanto, e que desde então tem vivido em Macau, ao que tudo indica, de forma regular e contínua, mantendo aqui os seus vínculos pessoais mais significativos.

Parece-nos, por isso, que a imposição ao Recorrente, que resultaria da imediata execução do acto administrativo suspendendo, da sua expulsão de Macau, implica, com toda a probabilidade, não apenas a perda de rendimento salarial, mas também a impossibilidade, pelo menos transitória, de tratamento médico de que o Recorrente manifestamente carece, o que para ele representa, pois, um prejuízo de difícil reparação para efeitos do artigo 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC (cfr. em sentido que nos parece idêntico, o acórdão do Tribunal de Última Instância de 13.1.2021, processo n.º 212/2020. No mesmo sentido, veja-se o acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 7.11.2019, tirado no processo n.º 1013/2019/A e, mais recentemente, os acórdãos proferidos nos processos n.º 155/2023/A, 163/2023 e 262/2023/A e, por último, no processo n.º 333/2023).

Estão, pois, verificados, em nosso modesto entendimento, todos os requisitos de que o artigo 121.º, n.º 1 do CPAC faz depender o decretamento da suspensão de eficácia.

3.

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

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação constante do parecer acima transcrito, sufragando a solução nele proposta, uma vez preenchidos os pressupostos exigidos pelo artigo 121º do CPAC, o Tribunal decretou a suspensão da eficácia da decisão em causa, deferindo-se assim o pedido nestes termos formulado pelo Requerente.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI **acordam em deferir o pedido da suspensão da eficácia do despacho que declarou a nulidade da autorização de residência que ao Requerente foi concedida em 26/11/2009.**

*

Sem custas.

*

Notifique.

*

RAEM, 19 de Outubro de 2023.

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

(Relator)

Fong Man Chong

(1º Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

(2º Juiz-Adjunto)

Fui presente,
Álvaro António Mangas Abreu Dantas
(Delegado Coordenador)