

**Processo nº 697/2016/A**  
**Data do Acórdão: 10NOV2016**

**Assuntos:**

**Suspensão da eficácia**  
**Ónus de alegar e provar**  
**Prejuízos de difícil reparação**

**SUMÁRIO**

1. O instituto da suspensão de eficácia visa evitar, na pendência do recurso contencioso de anulação ou da declaração de nulidade, a constituição ou consolidação de uma situação de facto consumado ou a produção de prejuízos, irreversíveis ou pelo menos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no recurso contencioso.
2. Para o efeito, o requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a verificação dos prejuízos e a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação dos prejuízos.

O relator

Lai Kin Hong

## Processo nº 697/2016/A

Acordam na Secção Cível e Administrativa do Tribunal de Segunda Instância

### I – Relatório

A, devidamente identificado nos autos, veio, ao abrigo do disposto nos artºs 120º e s.s. do CPAC, requerer com fundamentos seguintes, a suspensão de eficácia do despacho, datado de 27JUL2016, do Senhor Secretário para a Segurança, que em sede de recurso hierárquico, confirmou a revogação da autorização de permanência, que lhe foi concedida na qualidade de trabalhador não residente:

A, 男，未婚，成年，中國籍，持有編號為XXX的中華人民共和國居民身份證及編號為XXX的外地僱員身份認別證，居住於中國廣東省XXX(以下簡稱“聲請人”)，現根據《行政訴訟法典》第120條及續後條文的規定，聲請

### 效力之中止

有關的理據如下：

#### I). 具積極內容之行政行為

- 1). 聲請人已於2016年09月28日對保安司司長於2016年07月27日作出之批示(以下簡稱為“被訴批示”)提起司法上訴，該案於中級法院司法上訴卷宗之編號為697/2016。
- 2). 聲請人於司法上訴的起訴狀主張被訴批示存有事實前提錯誤的瑕疵，請求撤銷被訴批示(詳見主案卷宗的起訴狀，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)。

- 3). 被訴批示指出，“經考慮治安警察局第一警務警司處第3416/2016/C1號報告所載內容，在此予以全部轉載，利害關係人參與了2016年4月9日在大三巴街近的士站附件發生的糾紛及打鬥，其行為對公共安全及公共治安構成危險，對澳門向來予人安全安寧的旅遊城市形象造成負面影響，因此，根據第8/2010號行政法規第15條第1款及第6/2004號法律第11條第1款3項之規定，決定廢止其以僱員身份逗留的許可。”  
(見主案卷宗的起訴狀的附件，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)
- 4). 從上述可見，被訴批示是一具積極內容的行為，其改變了聲請人原來可合法在澳逗留的法律狀態，故符合《行政訴訟法典》第120條a項的規定。

## II). 《行政訴訟法典》 121條第1款a項的要件

- 5). 被訴批示已立即導致聲請人不能繼續以外地僱員身份在澳門工作。
- 6). 這種狀態至少維持至司法上訴案有確定判決為止。
- 7). 聲請人於2014年06月01日起受聘於XX餅家(澳門)有限公司開設的「XX手信」職位為雜工(見附件1至3，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)。
- 8). 基於被訴批示，聲請人自2016年8月下旬起被迫停止工作，故不能履行聲請人與其僱主所簽訂之勞動合同。
- 9). 上述勞動合同第十九條明確規定聲請人僅在獲治安警察局發出以僱員身份的逗留許可後方可在澳門工作。
- 10). 由於聲請人以僱員身份的逗留許可被廢止，故已不能繼續工作。
- 11). 聲請人現時暫時返回中國內地，正處於失業狀況。
- 12). 聲請人現時仍未找到其它工作。
- 13). 上述情況已令聲請人的經濟狀況出現困難，因其已沒有工作收入。
- 14). 聲請人須供養其父母以及支付住宅租金。

- 15). 現時失去工作已令聲請人不具經濟條件繼續供養其父母以及支付租金。
- 16). 更嚴重的是，其僱主即使有意繼續聘用他並將勞動合同續期，但因被訴批示廢止以僱員身份的逗留許可，聲請人無法履行其職務。
- 17). 聲請人的職位出缺即時令僱主所經營的商業企業「XX手信」的營運出現人力資源欠缺的問題。
- 18). 其僱主亦向其表明，倘聲請人在指定的限期內繼續出缺，其僱主只能另聘他人以保持企業的良好營運(見附件4，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)。
- 19). 這種情況會令聲請人確定失去該份工作。
- 20). 聲請人除了會令失去工作報酬外，亦令聲請人失去一份其熱愛的工作。
- 21). 聲請人已在「XX手信」工作了兩年，已與該店鋪的僱主及同事建立了良好的關係和感情。
- 22). 失去該份工作必然意味著會切斷其與對該店鋪的一切聯繫。
- 23). 聲請人十分喜愛澳門這個地方，失去該份工作幾乎等同失去在澳門工作的機會，因為以其外地僱員的身份是較難在澳門找到工作。
- 24). 上述的情況已令聲請人產生難以彌補的損害。
- 25). 換言之，倘若未能及時中止被訴批示的效力，即使日後司法上訴案被裁定理由成立，亦不能令聲請人重新獲得該份工作。
- 26). 一如 Viriato Lima 及 Álvaro Dantas 於其著作《CÓDIGO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO ANOTADO》指出：
  - *Como explica JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDREDE “a dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo de prognose relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual*

*sentença de anulação.*”<sup>1</sup>

- *Está hoje ultrapassada a tese de que os prejuízos de difícil reparação seriam apenas aqueles que não fossem passíveis de reparação. Embora o critério da reparabilidade do prejuízo seja um critério a atender, pode não ser decisivo. Se, por causa da cessação de uma actividade, uma empresa for inviabilizada e falir, com os prejuízos daí decorrentes, a possibilidade de estes poderem ser quantificados não implica, por si, que os prejuízos não sejam de difícil reparação. Torna-se, pois, necessário a utilização de outros critério, como o da irreversibilidade ou o da intolerabilidade.*<sup>2</sup>

27). 因此本案具備《行政訴訟法典》 121條第1款a項的要件。

### III). 《行政訴訟法典》 121條第1款b項的要件

- 28). 被訴批示指聲請人參與了2016年4月9日在大三巴街近的士站附件發生的糾紛及打鬥，其行為對公共安全及公共治安構成危險，對澳門向來予人安全安寧的旅遊城市形象造成負面影響。
- 29). 被訴批示所謀求之公共利益為公共安全及公共治安。
- 30). 治安警察局局長於2016年05月12日的批示中將聲請人的行為界定為犯罪(普通傷害身體完整性罪)，但保安司司長於被訴批示中並沒有將之界定為犯罪，僅指出聲請人參與了有關的糾紛及打鬥。
- 31). 即使被訴批示所指稱的事宜屬實(但聲請人不予承認)，即聲請人參與了有關的糾紛及打鬥，亦談不上嚴重侵害澳門的公共安全及公共治安。
- 32). 即使中止被訴批示的效力，亦不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。
- 33). 因此本案其備《行政訴訟法典》 121條第1款b項的要件。

---

<sup>1</sup> 見【葡】Viriato Lima 及 Álvaro Dantas，〈CÓDIGO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO ANOTADO〉，法律及司法培訓中心，2015年版，第347至348版。

<sup>2</sup> 見上述著作，第348版。

**IV). 《行政訴訟法典》121條第1款c項的要件**

- 34). 卷宗內不存在《行政訴訟法典》第121條第1款c項所述之障礙，因卷宗內並無任何資料顯示司法上訴案屬違法(程序性質或其他性質之情節，例如訴權失效或無正當性)。
- 35). 有關的起訴狀亦已適時向法院提交，此反映出完全符合法律規定。
- 36). 因此本案具備《行政訴訟法典》 121條第1款c項的要件。

**V). 請求**

綜上所述，請求尊敬的 中級法院法官閣下命令中止保安司長長於2016年07月27日對聲請人所作之批示之效力。

Citada, a entidade requerida contestou pugnando pelo indeferimento do pedido com fundamento na inverificação no caso *sub judice* do requisito exigido pelo artº 121º/1-a) do CPAC.

O Dignº Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer de fls. 22 a 23v dos p. autos, no qual opinou no sentido de indeferimento do pedido da suspensão de eficácia.

Sem vistos – artº 129º/2 do CPAC, cumpre apreciar e decidir.

**II – Fundamentação**

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

O processo é o próprio e inexistem nulidades.

Os sujeitos processuais gozam de personalidade e capacidade judiciais e têm legitimidade.

Inexistem excepções ou questões prévias que obstam ao conhecimento do presente procedimento cautelar.

De acordo com os elementos constantes do autos, podem ser seleccionados os seguintes factos com relevância à decisão do presente pedido da suspensão de eficácia:

- *O requerente, é residente da RPC e titular do Título de Identificação de Trabalhador não Residente, com validade até 31AGO2016;*
- *Trabalhava num estabelecimento comercial na RAEM;*
- *Por despacho do Senhor Comandante da PSP, foi-lhe revogada a autorização de permanência, como trabalhador não residente, com fundamento na circunstância de estar envolvido numa rixa ocorrida em 09ABR2016 na RAEM;*
- *Inconformado com este despacho, o recorrente interpôs dele recurso hierárquico para o Senhor Secretário para a Segurança;*
- *Por despacho datado de 29JAN2016, o Senhor Secretário para a Segurança indeferiu o recurso hierárquico, tendo mantido a decisão da revogação da autorização de permanência; e*
- *Inconformado com esse despacho, interpôs em 28SET2016 recurso contencioso de anulação para o TSI, onde o recurso foi registado com o nº 168/2016; e*

- *Na pendência do recurso contencioso da anulação, o requerente formulou o presente pedido de suspensão de eficácia desse acto do Senhor Secretário para a Segurança, que lhe determinou a revogação da autorização de permanência na RAEM, na qualidade de trabalhador.*

Como se sabe, o instituto de suspensão de eficácia do acto administrativo traduz-se numa providência cautelar que visa obter provisoriamente a paralisação dos efeitos de um acto administrativo a produzir imediatamente na esfera jurídica do destinatário do acto, por forma a proteger, a título cautelar, os interesses que se dirijam à conservação de situações jurídicas já existentes.

Tratando-se *in casu* de revogação de uma autorização de permanência antes do *terminus* do prazo da sua validade previamente determinado e tendo em conta que a revogação implica efectivamente a alteração de uma realidade preexistente e que da execução do acto da revogação decorre um efeito ablativo de um bem jurídico detido pelo requerente, estamos obviamente perante um acto de conteúdo positivo.

Verificado o pressuposto a que se alude o artº 120º do CPAC, passemos a averiguar se se verificam os requisitos para decretar a suspensão da eficácia do acto.

Para o deferimento da tal providência, a lei exige a verificação cumulativa dos seguintes requisitos – artº121º/1-a), b) e c) do CPAC:

- 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.*

Sendo de verificação cumulativa que é, a inverificação de qualquer deles implica logo o não deferimento da suspensão.

Comecemos então pelo requisito exigido na alínea c).

Em relação à inexistência dos fortes indícios da ilegalidade do recurso, podemos dizer que existem sim fortes indícios da legalidade do recurso, tendo em conta a data em que foi expedida a carta registada para a notificação do despacho de cuja eficácia se requer a suspensão (23AGO2016) e data em que a petição de recurso contencioso deu entrada na Secretaria do TSI (28SET2016) e a manifesta legitimidade do requerente para reagir contenciosamente contra o acto administrativo que representa a última palavra da Administração.

No que respeita ao requisito exigido na alínea b), não tendo a Administração invocado, em sede de contestação, a eventual não suspensão ser determinativa da grave lesão do interesse público que a prática do acto recorrido tem em vista, nem existindo elementos nos autos que nos levam a crer que a grave lesão do interesse público será manifesta ou ostensiva se não for imediatamente executado o acto suspendendo, é de considerar a sua verificação face ao disposto no artº 129º/1 do CPAC.

Então resta analisar a verificação ou não do requisito exigido na

alínea a), ou seja, se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso.

Para sustentar a sua tese da verificação *in casu* desse requisito, o requerente alega que:

**II). 《行政訴訟法典》 121條第1款a項的要件**

- 5). 被訴批示已立即導致聲請人不能繼續以外地僱員身份在澳門工作。
- 6). 這種狀態至少維持至司法上訴案有確定判決為止。
- 7). 聲請人於2014年06月01日起受聘於XX餅家(澳門)有限公司開設的「XX手信」職位為雜工(見附件1至3，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)。
- 8). 基於被訴批示，聲請人自2016年8月下旬起被迫停止工作，故不能履行聲請人與其僱主所簽訂之勞動合同。
- 9). 上述勞動合同第十九條明確規定聲請人僅在獲治安警察局發出以僱員身份的逗留許可後方可在澳門工作。
- 10). 由於聲請人以僱員身份的逗留許可被廢止，故已不能繼續工作。
- 11). 聲請人現時暫時返回中國內地，正處於失業狀況。
- 12). 聲請人現時仍未找到其它工作。
- 13). 上述情況已令聲請人的經濟狀況出現困難，因其已沒有工作收入。
- 14). 聲請人須供養其父母以及支付住宅租金。
- 15). 現時失去工作已令聲請人不具經濟條件繼續供養其父母以及支付租金。
- 16). 更嚴重的是，其僱主即使有意繼續聘用他並將勞動合同續期，但因被訴批示廢止以僱員身份的逗留許可，聲請人無法履行其職務。

- 17). 聲請人的職位出缺即時令僱主所經營的商業企業「XX手信」的營運出現人力資源欠缺的問題。
- 18). 其僱主亦向其表明，倘聲請人在指定的限期內繼續出缺，其僱主只能另聘他人以保持企業的良好營運(見附件4，為著一切法律效力，視為全數轉錄在此)。
- 19). 這種情況會令聲請人確定失去該份工作。
- 20). 聲請人除了會令失去工作報酬外，亦令聲請人失去一份其熱愛的工作。
- 21). 聲請人已在「XX手信」工作了兩年，已與該店鋪的僱主及同事建立了良好的關係和感情。
- 22). 失去該份工作必然意味著會切斷其與對該店鋪的一切聯繫。
- 23). 聲請人十分喜愛澳門這個地方，失去該份工作幾乎等同失去在澳門工作的機會，因為以其外地僱員的身份是較難在澳門找到工作。
- 24). 上述的情況已令聲請人產生難以彌補的損害。

Em síntese, os alegados prejuízos de difícil reparação são todos de ordem económica e consistem na perda do seu emprego, e na perda das mais oportunidades para trabalhar na RAEM, na perda do rendimento para contribuir para a subsistência dos pais e pagar rendas, todas resultantes quer do forçoso abandono da RAEM de que ama muito, quer da possibilidade de a entidade patronal que o contratou ir contratar um outro trabalhador para o substituir.

Ora, como se sabe, o instituto da suspensão de eficácia visa evitar, na pendência do recurso contencioso de anulação ou da declaração de nulidade, a constituição ou consolidação de uma situação de facto consumado ou a produção de prejuízos, irreversíveis ou pelo menos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no recurso contencioso.

Para o efeito, o requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a verificação dos prejuízos e a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação dos prejuízos.

*In casu*, se é certo que se pode dar por provado o forçoso abandono da RAEM, não é menos verdade que a alegação das “*perdas*” não passa de ser expressões vagas e meramente conclusivas, pois o requerente limita-se alegar as tais perdas para concluir pela existência dos prejuízos de difícil reparação, no entanto, nada foi dito em que termos as “*perdas*” gerarão os tais prejuízos de difícil reparação nem meios probatórios apresentados para sustentar os factos demonstrativos da probabilidade da verificação daqueles prejuízos e o nexo de causalidade entre as “*perdas*” e os alegados prejuízos.

Portanto o presente requerimento não pode deixar de ser condenado ao insucesso.

Mesmo assim, tecemos algumas considerações antes de decidir.

É verdade que com execução imediata do acto suspendendo, o requerente perderá o seu direito de permanecer em Macau.

Ora, não podemos esquecer que aqui está em causa a revogação de uma autorização de permanência concedido a um não residente para trabalhar em Macau como mão-de-obra importada não especializada.

Tal autorização administrativa justifica-se pelas necessidades do mercado de trabalho e dos diversos sectores da economia da RAEM – artº 8º/2 da Lei nº 21/2009, não tendo em vista assegurar

aos não residentes na RAEM a oportunidade de ganhar aqui a sua vida e ganhar o suficiente para manter a subsistência dos seus familiares não residentes aqui.

É verdade embora que com a autorização de permanência para trabalhar em Macau, o requerente podia aproveitar para ganhar a sua vida e para manter a subsistência dos seus familiares não residentes aqui, o certo é que não podia esperar que o seu estatuto de trabalhador não residente lhe pudesse assegurar sempre uma estável oportunidade de trabalho em Macau, antes devia saber que a situação era meramente precária e sempre contar com a possibilidade de não renovação de autorização de permanência, por razões que se prendem pura e simplesmente com condições do mercado de trabalho de Macau.

No que respeita à perda do emprego, é de lembrar a doutrina autorizada do Venerando Tribunal de Última Instância reafirmada no seu Acórdão de 10JUL2013 no processo nº 37/2013, que dita que *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.*

Ora, se é certo que a execução imediata do acto que determinou o revogação da autorização de permanência implica a cessação do seu direito de trabalhar na RAEM e da sua relação laboral com a entidade patronal em Macau, não é menos verdade que o requerente, jovem e de idade activa, poderá perfeitamente trabalhar e ganhar a sua vida em outros sítios do mundo, nomeadamente na China continental, donde é proveniente e onde tem direito de residir e trabalhar.

Naturalmente a execução imediata do acto suspendendo não tem,

*de per si*, a virtualidade de implicar a privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementar.

Assim sendo, sem mais delongas, é de concluir pela inverificação do requisito exigido no artº 121º/1-a) do CPAC, o que implica o indeferimento da pretendida suspensão.

Em conclusão:

1. O instituto da suspensão de eficácia visa evitar, na pendência do recurso contencioso de anulação ou da declaração de nulidade, a constituição ou consolidação de uma situação de facto consumado ou a produção de prejuízos, irreversíveis ou pelo menos de difícil reparação, para os interesses que o requerente visa assegurar no recurso contencioso.
2. Para o efeito, o requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a verificação dos prejuízos e a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação dos prejuízos.

Resta decidir.

### **III – Decisão**

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam indeferir o pedido de suspensão do despacho, datado de 27JUL2016, do Senhor Secretário para a Segurança que determinou a revogação da autorização de permanência anteriormente concedida ao

requerente.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça fixada em 5UC.

Registe e notifique.

RAEM, 10NOV2016

Lai Kin Hong  
João A. G. Gil de Oliveira  
Ho Wai Neng

Fui presente  
Mai Man Ieng