

Processo n.º 20/2021/A

(Autos de suspensão da eficácia)

Data : 21 de Janeiro de 2021

Requerente : A (A)

Entidade Requerida : **Secretário para a Segurança**

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A (A), Requerente (trabalhador não residente), devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 17/12/2020, que *negou provimento ao recurso hierárquico necessário e confirmou o acto de revogação da autorização de permanência em Macau*, veio em 05/01/2021 junto deste TSI pedir a suspensão da eficácia do referido despacho, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 11, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. 訴訟前題:

1. 根據《司法組織綱要法》第 36 條第 8 款第 2 項規定，中級法院作為第一審級，審判由司長、廉政專員、審計長、檢察長、警察總局局長及海關關長所作出的行政行為或屬行政事宜的行為具有管轄權。

2. 根據《行政訴訟法典》第 123 條第 1 款 b)項之規定，效力中止之申請可與司法上訴一併提交。

3. 聲請人於 2020 年 8 月 5 日收到澳門治安警察局, 居留及逗留事務廳-外地僱員分處之通知書編號: DARP.395/2020/TNR, 透過通知書獲悉治安警察局根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款, 結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定, 擬廢止聲請人以僱員身份逗留的許可。

4. 聲請人在法定期間內, 以書面方式向治安警察局居留及逗留事務廳-外地僱員分處表達意見, 並於 2020 年 10 月 12 日收到及獲悉該局之通知書內容(報告編號: 400247/STNRDARP/2020P), 該決定為建議廢止聲請人以僱員身份逗留的許可。

5. 就上述決定, 聲請人於 2020 年 11 月 17 日向**保安司司長**提起必要訴願, 而被上訴實體於 2020 年 12 月 17 日批示, 作出“確認廢止逗留的許可行為”之決定; 該批示內容透過治安警察局, 居留及逗留事務廳-外地僱員分處之通知書(參照編號: 400247/STNRDARP/2020P)於 2020 年 12 月 29 日通知聲請人(詳見文件 2, 其內容在此視為完全轉錄)。

6. 針對“確認廢止逗留的許可行為”之決定, 被上訴實體只是重申治安警察局報告編號: 400247/STNRDARP/2020P 之內容, 指聲請人曾觸犯澳門《道路交通安全法》、《道路交規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定而被禁止駕駛 2 個月及判罰金, 根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款, 結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定, 認為其對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險, 繼而根據《行政程序法典》第 161 條第 1 款的規定, 作出確認廢止逗留許可之決定; 但 7. 被上訴實體在必要訴願中卻有沒有審查及考慮聲請人已為於 2015 年至 2019 年的四年間之 4 次超速承擔責任, 同時於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留許可通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照, 加深對澳門《道路交通安全法》認識; 亦沒有考慮聲請人為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定, 聲請人現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步, 充分反映聲請人已有改過的決心的事實。此外

8. 聲請人在 2013 年至 2020 年超過七年之期間內, 未有發生任何交通事故, 亦沒有導致任何人或物損害; 因此, 被上訴實體作出決定所依據的事實, 存在獲證明之事實上之事宜不足以支持作出該決定的瑕疵, 及該決定亦抵觸了最基本原則“一事不二罰原則”, 而

9. 該確認廢止逗留許可之決定, 改變聲請人原來合法享有以外地僱員身份在澳門逗留的狀況, 因此, 上述之決定具有積極之內容, 符合《行政訴訟法典》第 120 條之規定。

10. 另外, 本個案並不存有《行政訴訟法典》第 121 條第 5 款及第 124 條規定之對立利害關係人。

11. 聲請人於 2020 年 12 月 30 日接收通知, 故聲請適時提出。(詳見文件 1 之副本, 正本附於司法上訴卷宗, 其內容在此視為完全轉錄)

II. 效力中止之要件：

12. 根據《行政訴訟法典》第 120 條之規定，只有下列行為可被中止其效力：

- a) 有關行為有積極內容；
- b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。

13. 在本保存程序中，被上訴實體針對聲請人作出的決定，是一具積極內容的行為，因有關決定改變聲請人原來合法享有以外地僱員身份在澳門逗留許可的狀況，故符合《行政訴訟法典》第 120 條 a 款之規定。

14. 除上述要件外，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款還規定了效力之中止需同時具備下列三項要件：

a) 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；

b) 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；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

A. 執行有關行為，將對聲請人造成難以彌補之損失：

15. 被上訴實體於 2020 年 12 月 17 日批示，作出“確認廢止逗留的許可行為”之決定，聲請人被廢止以外地僱員身份在澳門逗留，喪失了澳門之工作、續期及工作收入，對聲請人的職業構成絕對性破壞；

16. 聲請人之駕駛或泊車行為，被被上訴實體認定為對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險，繼而被廢止其在澳門逗留工作；若被上訴實體的決定轉為確定，治安警察局便將該決定存入聲請人之個人檔案中，這樣聲請人極有可能終身承受著該罪名而不能再以外地僱員身份申請來澳門工作，因治安警察局在審查聲請人申請逗留許可時，同樣將會認定其“對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險”而拒絕其申請，變相長期剝奪了聲請人之權利；此外

17. 聲請人年齡已達 38 歲，長期從事體力勞動，身體素質已明顯呈現下降，再加上新冠肺炎疫情關係，若喪失澳門的工作再難以相同待遇從事相關的工作，令聲請人、妻兒及家人即時陷於經濟及生活困境，同時令聲請人背負“對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險”的罪名，而極有可能使聲請人終身不能再以外地僱員身份申請來澳門工作，而該等損失，在現行法律制度下將無法彌補。

18. 另外，2021 年 1 月 4 日，聲請人已就被上訴實體確認廢止逗留許可之決定提起司法上訴，現處於待決期間。

19. 故於訴訟待決期間，在未有最終決定爭議問題前，給具有爭議之被上訴實體之決定中止效力，把所有狀況回歸到爭議前狀況，不僅更好保護聲請人現在及將來的利益，以免聲請人因該決定而承受難以彌補的損失。

20. 本保存程序作為司法上訴的必要保全措施，以確保司法上訴的有效效果，中止上述批示的效力，以免聲請人將遭受難以彌補的損失，同時將更有利於有效司法保護原則的實現。

21. 綜上所述，毫無疑問，本案中已符合了《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 規定之第一個要件，即存有嚴重且不可彌補之損失。

B. 中止執行不會對公共利益嚴重侵害：

22. 聲請人自 2013 年 6 月 4 日至 2020 年 5 月 11 日期間，所違反的交通規則行為的處罰，已適時及全數自願繳付罰金並已承擔責任；

23. 聲請人在中國內地考獲駕駛執照，對澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不深，在疏忽大意情況下違反交通規則，而

24. 聲請人是一位誠實和勇於承擔責任之人，自我反省、檢討，知道自己對澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不足，已於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留之通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照(詳見文件 3)。同時

25. 為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定，聲請人現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，亦充分反映訴願人已有改過的決心。

26. 聲請人在 2013 年至 2020 年超過七年之期間內，未有發生任何交通事故，亦沒有導致任何人或物損害，現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，故中止執行不會對公共利益嚴重侵害，亦不對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險；

27. 未有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人以外地僱員身份在澳門逗留許可，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

28. 因此，不存在任何中止上述行政行為之效力將會嚴重損害公共利益。

29. 綜上所述，聲請人已符合了效力中止之第二個要件。

C. 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法：

30. 司法上訴人/聲請人具當事人能力或訴訟能力，根據《民事訴訟法典》第 39 條、43 條及《民法典》118 條之規定，司法上訴人/聲請人具有當事人能力或訴訟能力。

31. 司法上訴具有特定標的，司法上訴人/聲請人針對被上訴實體於 2020 年 12 月 17

日，所作出之批示。

32. 可就司法上訴所針對之行為提起司法上訴，被上訴實體具作出被訴批示決定的權限，屬專屬權限。

33. 司法上訴人/聲請人具有正當性，其的權利被本司法上訴所針對之行政行為所侵害，故根據《行政訴訟法典》第 33 條 a 項之規定，具有提起司法上訴之正當性。

34. 司法上訴所針對行為之作出者是被上訴實體。

35. 具有司法上訴之權利，司法上訴所針對的行政行為於 2020 年 12 月 30 日通知司法上訴人/聲請人(見附件 1)，故根據《行政訴訟法典》第 25 條及 26 條之規定，司法上訴期間並未失效。

36. 綜合卷宗內之資料，並沒有強烈跡象顯示司法上訴屬違法之情況，故亦符合了第三個要件。

III. 被訴批示屬明顯可撤銷：

37. 被上訴實體的批示存在欠缺說明理由，錯誤適用法律，違反適度原則及違反一事不二罰原則而應被宣告撤銷。

38. 從被上訴實體的批示內容可見，只是重申治安警察局報告編號：400247/STNRDARP/2020P 之內容，指上訴人曾觸犯澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定而被禁止駕駛 2 個月及判罰金，根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，認為其對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險，繼而根據《行政程序法典》第 161 條第 1 款的規定，決定確認廢止逗留之許可行為。

39. 上訴人除對批示內容給予應有的尊重外，實不認同，被上訴批示中只是重述上訴人有 53 次已全數自願繳付相關罰金之輕微違反行為，認定其對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險，然而，當中並沒有明確指出或說明上訴人今後會再次不遵守法律或上訴人如何對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險。

40. 換句話說，被上訴批示中並沒有指出任何事實或依據證明上訴人今後會再次不遵守法律，亦沒有指出任何事實情況在將來會對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險。

41. 因此，對於被上訴實體的說明理由依據，正如《行政程序法典》第 115 條第 2 款規定，採納含糊、矛盾或不充份之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

42. 明顯地，被上訴實體的決定中，其說明理由依據部份是存在不充份或沒有實質之事實依據支持其作出有關決定的原因。

43. 因此、被上訴批示違反了澳門《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項及第 115 條之規定；應根據澳門《行政程序法典》第 124 條之規定應撤銷上述被上訴批示。

44. 此外、上訴人在中國內地考獲駕駛執照，國內居民駕駛的模式和習慣皆有別於本澳，對澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不深，在疏忽情況下違反交通規則，上訴人已自願繳付相關罰金，故上訴人是一個誠實和勇於承擔責任之人。同時

45. 上訴人亦自我反省、檢討，知道自己對澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不足，已於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留之通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照；

46. 充分反映上訴人已有改過的決心，日後將嚴格遵守澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定，同時承諾日後不再重犯。

47. 上訴人過去所違反的交通規則，全因其對澳門交通法律認識不深而違反，而上訴人已自願繳付相關罰金，已承擔其作出違反交通規則行為之責任和付出了代價；

48. 在上訴人已承擔處罰的行為後，治安警察局再建議廢止上訴人以僱員身份逗留的許可，明顯對上訴人作出雙重處罰，這樣違反“一事不二罰原則”；

49. 治安警察局根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，建議廢止上訴人以僱員身份的逗留許可。

50. 上訴人自 2013 年至 2020 年超過七年之期間內，曾有 53 次作出輕微違反行為，然而輕微違反的時效期間為兩年，被上訴實體卻以七年去計算其作出輕微違反行為的次數；

51. 另外，在該期間內所作出的違例行為的處罰，上訴人已全數自願繳付相關罰金。此外，

52. 上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年內，其外地僱員身份認別證已獲治安警察局多次續期，因此，該局亦認為上訴人不存在第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項相關規定的情況；

53. 同時上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年內，並沒有在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪。

54. 因此，被上訴實體作出確認廢止上訴人以僱員身份逗留許可的決定所依據的事實，存在獲證明之事實上之事宜不足以支持作出該決定的瑕疵，只要有關瑕疵棒、單純出自案卷所載的資料，或出自該等資料結合一般經驗法則者。

55. 終審法院於 2009 年 7 月 15 日，在第 18/2009 號刑事上訴案判決中認定：“被認

定的事實不足以支持裁判就是在案件標的範圍內查明事實時存在漏洞，以致在作為決定依據的被認定事實存在不足或不完整。”

56. 同時，決定抵觸了最基本原則“一事不二罰原則”，在上述行政程序與輕微違反同屬的行政法範疇內，上訴人因同一事實而承受違反“一事不兩罰”原則的不利效果。即因同一事實既要被科處罰款，又要被廢止以僱員身份逗留的許可而失去工作。

57. 所規定的一事不二罰/一事不再理原則意味著，任何人不能因已經確定審判過的同一事實受到審判，或者因同樣的罪行而受到雙重懲罰。

58. 依照“澳門特別行政區基本法”第四十條的規定而適用於澳門特別行政區的“公民權利和政治權利國際公約”在其第十四條第七款關於保障免於雙重懲罰的權利中規定：“任何人不得根據每個國家的法律和刑事程序，以他已經被判無罪或者已經被判決定罪的罪行再次受到審判或懲罰”。

59. 很明顯，上述原則是說，任何人不能因同一事實被兩次處罰。任由上訴人承受上述違反“一事不兩罰”原則的不利效果。將嚴重侵害在法律制度內“一事不兩罰”原則所追求與保護的公共利益及聲請人的私人利益。

60. 行政當局在作出廢止以僱員身份逗留許可的行政行為時，所要追求的是澳門特別行政區內部公共安全、拒絕上訴人以僱員身份逗留的許可。

61. 同時，亦應衡量行政程序法典第 3 條至第 5 條之合法性原則、保護居民權益原則、平等及適度原則及其他法律的基本原則(一事不兩罰原則)及考慮一些需要給予人道關懷的情況，只有在平衡了這兩方面的利益之後作出的決定才是最為公平合理的。

62. 若單純因為上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年期間內，作出 53 次已全數自願繳付相關罰金之輕微違反行為，便作出廢止上訴人以僱員身份逗留許可的決定，使得上訴人必然在這疫情環境下即時喪失在澳門工作的機會，導致其扶養的父母、妻兒的家庭失去經濟支柱，破壞了他的家庭。

63. 同時，上訴人已於 2020 年 4 月 8 日已向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通法》認識，避免日後重犯，故廢止上訴人以僱員身份逗留的許可是一個不合理、不適當和不適度的決定。

64. 故此，被上訴實體依據治安警察局報告(編號: 400247/STNRDARP/2020P)，在審批的過程中未有考慮卷宗所有事實，對上訴人而言，明顯屬於適用法律之事實前提錯誤(在適用第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的相關規定)。

65. 由於適用法律之事實前提錯誤導致違反法律之瑕疵，按照《行政程序法典》第

124 條之規定，被上訴實體之決定應予以撤銷。

66. 另外在本案中，按經證明的事實不能推定為已符合對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險的要件。

67. 而指稱對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險，這是一空泛的概念，行政當局亦不能明確界定、清晰指出統一的標準；

68. 立法者雖然賦予行政當局相當大的自由決定空間，但在其行使自由決定空間所作的決定時，絕不能違反行政法的基本原則，當中包括《行政程序法典》第 5 條規定的適度原則。

69. 適度原則是指，當行政當局的決定和私人受法律保護的權益有衝突時，對於要達到的目的來說，所損害的權益應是適當及適度的。

70. 也就是說，要求對由具體行為所追求及犧牲的物質、利益或價值進行考慮和比較。

71. 在本案中，上訴人除了在八年間有 53 次交通違例行為外，並沒有在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪；亦沒有資料顯示上訴人涉及任何交通事故，有導致或被導致任何人或物損害。在沒有其他反映上訴人負面情況下，不能以此事實就認為存在對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險。

72. 上訴人已於 2020 年 4 月 8 日主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照，同時亦為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定，現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，亦充分反映聲請人已有改過的決心。

73. 這樣，以對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險為理由，廢止一名已承擔違反交通規則行為責任和已付出代價的外地僱員在澳逗留許可，明顯違反了適度原則中受損利益與追求目的之間所需的平衡，以及方法與目的之間的適當關係，

74. 根據已證明之上述事實，儘管上訴人有 53 次交通違例行為，但其情況不至於如被上訴實體批示所述，對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險。

75. 上訴人的行為並沒有違反第 6/2004 號法律背後的精神，在這些情況下，廢止上訴人以僱員身份逗留許可，其權利明顯受到不適當的限制。

76. 當《行政程序法典》第 5 條規定的適度原則 或“一事不二罰原則”被明顯違背時，導致違反法律的瑕疵，依據《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d)項規定及《行政程序法典》第 124 條的規定，有關的行政行為應被撤銷。

77. 綜上所述，被上訴實體的批示存在欠缺說明理由，錯誤適用法律(違反第 8/2010

號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的相關規定)違反《行政程序法典》第 5 條規定的適度原則及違反“一事不二罰原則”，而根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被上訴行為為可撤銷行為。

78. 因此、根據《行政程序法典》第 125 條第 2 款規定，被上訴行為應被宣告可撤銷。

* * *

Citado, veio o senhor Secretário para a Segurança contestar nos seguintes termos (fls.47 a 51):

1. O Requerente vem apresentar um pedido de suspensão de eficácia do acto praticado pela Entidade Requerida em 17 de Dezembro de 2020, que negou provimento ao recurso hierárquico necessário e confirmou o acto de revogação da autorização de permanência do Requerente.

2. No seu pedido o Requerente dedica-se e detém-se demoradamente em matéria de facto e de direito relativas ao acto administrativo que origina o presente pedido de suspensão de eficácia, e quanto a isso a Entidade Requerida não pode deixar de salientar que tal não é relevante nesta sede, porquanto estamos perante um procedimento preventivo.

3. Por isso, sem conceder em qualquer dos argumentos aduzidos pelo Requerente quanto aos alegados vícios do acto administrativo, a Entidade Requerida, verificado que está o pressuposto a que se refere ao artigo 120.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), pronunciar-se-á apenas quanto à parte da lide que concretamente se refere aos requisitos previstos no artigo 121.º do CPAC.

Assim,

4. Para que seja deferido um pedido de suspensão de eficácia, a lei exige a verificação cumulativa dos três requisitos a que se referem as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

5. Quanto ao requisito a que respeita a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC o Requerente alega, designadamente:

- Que a execução do acto lhe vai causar grave prejuízo;
- Que com a revogação da autorização de permanência *«deixou de ser trabalhador não residente e por isso perdeu o emprego, o que prejudicou a sua carreira profissional e lhe*

causou um prejuízo absoluto»;

- Que «*já não terá hipótese de trabalhar em Macau como trabalhador não residente, e que por isso o seu direito é prejudicado*»;

- Que «*tem 38 anos, que já não é jovem e que não é fácil encontrar emprego*» e «*que por causa do coronavírus é mais difícil arranjar emprego*» e que «*a família vai sofrer problemas económicos*».

6. O Requerente não apresenta qualquer prova que permita aferir da sua situação financeira, não se sabendo, designadamente, se tem poupanças para sustentar as despesas de vida necessárias durante o período em que se espera pelo resultado do recurso contencioso e se a impossibilidade de continuar a trabalhar em Macau irá gerar uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das suas necessidades básicas e elementares.

7. Também não resulta provado que a revogação da autorização de permanência do Requerente como trabalhador não residente, e em consequência a impossibilidade de poder continuar a trabalhar na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), venha a acarretar problemas económicos para a sua família.

8. Os alegados prejuízos de difícil reparação são de ordem económica, e consistem na perda do seu emprego, na perda de mais oportunidades para trabalhar na Região, e nos alegados problemas económicos que a sua família irá sofrer, assim como na dificuldade em arranjar emprego por causa do coronavírus.

9. O Requerente, enquanto interessado em ver suspensa a execução imediata do acto, tem o ónus de alegar e provar a existência de prejuízos, e bem assim de provar a existência do nexo de causalidade adequada entre a execução imediata do acto e a verificação desses prejuízos, o que não sucede no presente caso.

10. O Requerente lança mão de expressões vagas e genéricas, mas não apresentou prova qualquer susceptível de demonstrar os factos por si alegados, no sentido de que a privação do rendimento decorrente da perda do emprego em Macau irá gerar uma situação de carência quase absoluta que impossibilite a satisfação das suas necessidades básicas e elementares,

11. Sendo certo que, relativamente às exigências em matéria de alegação no que a este requisito da providência concerne, pode dizer-se que constitui entendimento jurisprudencial firmado, o de que «*o requisito do prejuízo de difícil reparação pressupõe a alegação de factos*»

concretos donde resulte o mencionado prejuízo, não bastando a alegações de considerações genéricas e conclusivas que não permitam ao tribunal apurar se aquele requisito se verifica» (neste sentido, o douto Acórdão do Tribunal de Última Instância (TUI) de 14/11/2009, tirado no Processo n.º 33/2009, com sublinhado nosso).

12. Importa ter presente, também, e como referiu o TUI no citado Acórdão de 14/11/2009, que «*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*».

13. O facto de a revogação da autorização de permanência do Requerente, enquanto trabalhador não residente o impedir de permanecer e continuar a trabalhar na RAEM, nessa qualidade de trabalhador não residente, não significa que, com maior ou menor dificuldade - mas sem ser de todo impossível -, ele não consiga arranjar emprego no Interior da China, de onde provém e onde tem direito de residir e trabalhar, ou mesmo noutros locais do mundo, pois,

14. Tal como tem sido jurisprudência desse Venerando Tribunal, «*é de salientar que foi o requerente que optou voluntariamente por vir trabalhar em Macau, o que não quer dizer que ele não pode ganhar o sustento da sua vida em outros sítios do mundo, pois notoriamente existe no nosso mundo grande abundância de sítios onde existem condições de vida e trabalho iguais ou até muitíssimo melhores do que em Macau*» (entre outros, Acórdão tirado no Processo n.º 287/2014-A, de 15 de Maio de 2014).

15. Pelo que há-de reconhecer-se que o Requerente manifestamente não logra demonstrar que a execução do acto em apreço lhe causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para si ou para os interesses que defende ou venha a defender no recurso, ou seja, não se encontra preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, que é de verificação obrigatória.

16. E por ser tão manifesto, o pedido soçobra por via da total falência do requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC pelo que existe obstáculo à procedência da pretensão cautelar do Requerente, contrariamente ao alegado no requerimento.

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer (fls. 54 a 56):

Nos termos previstos no n.º 2 do artigo 129.º do CPAC, o Ministério Público vem emitir o seu parecer nos termos seguintes:

1.

A, melhor identificado nos autos, veio instaurar o presente procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto praticado pelo **Secretário para a Segurança** em 17 de Dezembro de 2020 que, negando provimento ao recurso hierárquico do acto que revogou a autorização de permanência do Requerente na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM), o confirmou.

A Entidade Requerida, devidamente citada, apresentou contestação, pugnando pelo indeferimento da requerida suspensão.

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 a não verificação de um desses 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.

Como é sabido, por razões que se prendem com a necessidade de evitar o entorpecimento da actividade administrativa que poderia advir de uma utilização menos criteriosa e dilatária do recurso contencioso, a mera interposição deste não tem efeito suspensivo da eficácia do acto de que se recorre. É o que resulta da norma do artigo 22.º do CPAC.

A mais importante excepção a esta regra encontra-se justamente na previsão da suspensão da eficácia do acto quando da execução deste possa resultar para o particular prejuízo de difícil reparação.

Como referiu o Venerando Tribunal de Última Instância (TUI) na sua decisão de 14.11.2009, tirado no processo n.º 33/2009, «não se pode paralisar a actividade da Administração se o requerente não alegar e provar sumariamente que a execução do acto lhe causa prejuízo de difícil reparação».

Sobre o que deve entender-se por prejuízo de difícil reparação, importa ter presente a douta jurisprudência que o TUI teve oportunidade de definir na referida decisão: «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».

2.2.1.

No caso, o acto suspendendo é, fora de dúvida, um acto positivo por isso que dele decorre uma alteração na prévia situação jurídica da Requerente.

Além disso, a ser decretada a suspensão de eficácia do acto não vemos que daí resulte 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.

2.2.2.

A questão central, no presente caso, é, portanto, a de saber se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para a requerente.

Está em causa, importa recordar, o acto que determinou a revogação da autorização de permanência do Requerente na RAEM como trabalhador não residente.

Parece-nos que o Requerente não tem razão.

Na verdade, não é feita nos autos qualquer prova que demonstre, ainda que sumariamente, aquilo que vem alegado pelo Requerente, sendo certo que era sobre o mesmo que recaía o ónus de provar os factos que consubstanciam a existência de prejuízo de difícil reparação.

Os prejuízos que o Requerente alega têm natureza essencialmente económica, decorrentes que são da impossibilidade de poder continuar a trabalhar na RAEM como vinha fazendo até ser revogada a autorização da sua permanência. Ora, estando em causa um interesse essencialmente patrimonial é possível o seu integral ressarcimento em acção indemnizatória que eventualmente venha a ser instaurada pelo Requerente, acaso se venha a demonstrar a ilicitude da actuação administrativa aqui em causa. Em todo o caso, para o que agora interessa, fica por demonstrar que os prejuízos alegados, a ocorrerem, sejam irreparáveis ou de difícil reparação.

Assim, porque se não provam, sequer sumariamente, os prejuízos irreparáveis que o Requerente alegou propendemos a considerar que não se encontra preenchido o requisito a que alude a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

3.

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

RAEM, d.s.

* * *

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 excepções 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:

- O Recorrente era titular do Título do Trabalhador não Residente nº 20382784;

- Em 11/11/2020 recebeu a notificação do PSP pela qual lhe foi dado conhecimento de que foi revogada a autorização da permanência em Macau enquanto trabalhador não residente;

- Em 16/11/2020 o Recorrente interpôs o recurso hierárquico para a Entidade Recorrida;

- Em 17/12/2020 a Entidade Recorrida proferiu a decisão no sentido de negar provimento ao recurso e manter a decisão atacada.

- Em 05/1/2021 veio o Recorrente pedir a suspensão da eficácia da decisão acima referida.

*

A decisão recorrida tem o seguinte teor:

DESPACHO

Assunto: Recurso hierárquico necessário - Revogação de autorização de permanência de trabalhador não residente

Recorrente: A

Processo: P876576

1. Avaliado o teor da Informação do Senhor Comandante do Corpo de polícia de Segurança pública, de 2 de Dezembro de 2020 (doravante Informação CPSP), da petição de recurso hierárquico, que aqui se dão por reproduzidos, e compulsado o respectivo processo instrutor, verifico que o Recorrente não apresenta razões de molde a fazer ponderar a revogação da decisão impugnada.

2. O próprio Recorrente confessa na sua petição de recurso que cometeu 53 infracções em matéria rodoviária, que descreve detalhadamente, que pagou as correspondentes multas, e alega, em suma, que se trata de ilícitos menores, que em causa não estão actos criminais e que nunca teve nenhum acidente de trânsito, argumentando ainda que porque tirou a carta de condução no Interior da China não conhece bem as leis de Macau, acrescentando que para evitar ter acidentes deixou de conduzir e passou a recorrer aos transportes públicos.

3. Argumenta o Recorrente que o acto impugnado se encontra ferido dos vícios de «insuficiência para a decisão da matéria de facto provada», de violação do princípio *non bis in idem*, que é desrazoável e desproporcional.

4. É por demais sabido que a imposição de limites à velocidade de circulação nas vias públicas é uma exigência assente em razões de segurança do trânsito rodoviário e que a Lei n.º 3/2007 (Lei do Trânsito Rodoviário) alterou a natureza da maior parte das infracções rodoviárias, convertendo-as em infracções administrativas, mas manteve como contravenções as condutas mais graves à segurança rodoviária, entre elas o excesso de velocidade, pois pretendeu-se punir severamente os actos que põem em perigo a segurança do trânsito.

5. Tal como resulta do acto impugnado, o Recorrente tem violado repetidamente a Lei

do Trânsito Rodoviário, e bem assim o Regulamento do Serviço Público de Parques de Estacionamento (aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 35/2003).

6. Ora, dessas infracções, 3 respeitam a excesso de velocidade, cometidas entre 04.01.2018 e 22.11.2019, sendo que essa conduta foi objecto do processo contravencional n.º CR2-20-0033-PCT, que correu termos no Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Base, e a última infracção por excesso de velocidade, para além do pagamento de uma multa no valor de mil patacas, valeu ainda ao ora Recorrente a condenação numa pena acessória de inibição de condução por um período de 2 meses, nos termos das disposições conjugadas do artigo 31.º e do n.º 4 do artigo 98.º da Lei do Trânsito Rodoviário.

7. A violação de normas da Lei do Trânsito Rodoviário, em particular o excesso de velocidade, põe em causa, sem sombra de dúvida, a segurança dos outros utentes das vias públicas, pelo que a conduta do Recorrente constituiu um perigo para a segurança nas vias públicas de Macau, razão pela qual foi revogada a sua autorização de permanência na RAEM, nos termos das disposições conjugadas da alínea 3) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004 (lei da Imigração Ilegal e da Expulsão), e do n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010 (Regulamentação da Lei da contratação de trabalhadores não residentes).

8. Mais, as violações repetidas à Lei do Trânsito Rodoviário, que como se menciona na Informação CPSP foram tomadas em consideração a «*título de ponderação*», demonstram que o Recorrente não é observador das leis da RAEM.

9. O acto impugnado não se encontra inquinado dos vícios que lhe vêm imputados, pois não se verifica a violação do princípio *non bis in idem*, já que em causa estão dois procedimentos distintos, um em matéria rodoviária, outro em matéria de autorização de permanência, além do que não é desrazoável nem desproporcional, pois com a sua prolação visou-se afastar da RAEM um não residente que constituiu um perigo para a segurança nas vias públicas de Macau.

10. Deste modo, tudo ponderado, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo, decido negar provimento ao recurso hierárquico, confirmando o acto de revogação de autorização de permanência, por entender que o mesmo está bem motivado e devidamente fundamentado, quer de facto, quer de direito.

Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau, aos 17 de Dezembro de 2020.

O Secretário para a Segurança

XXXXXX

* * *

IV – FUNDAMENTOS

1. O caso

O Requerente, **A**, viu revogado da autorização da permanência em Macau enquanto trabalhador não residente, veio pedir suspensão da execução da decisão, alegando que da execução imediata do acto lhe advêm graves prejuízos conforme os factos alegados no seu requerimento, nomeadamente os seguintes:

“(…)

6. 針對“確認廢止逗留的許可行為”之決定，被上訴實體只是重申治安警察局報告編號：400247/STNRDARP/2020P 之內容，指聲請人曾觸犯澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定而被禁止駕駛 2 個月及判罰金，根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，認為其對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險，繼而根據《行政程序法典》第 161 條第 1 款的規定，作出確認廢止逗留許可之決定；但 7. 被上訴實體在必要訴願中卻有沒有審查及考慮聲請人已為於 2015 年至 2019 年的四年間之 4 次超速承擔責任，同時於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留許可通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，加深對澳門《道路交通安全法》認識；亦沒有考慮聲請人為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定，聲請人現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，充分反映聲請人已有改過的決心的事實。此外

8. 聲請人在 2013 年至 2020 年超過七年之期間內，未有發生任何交通事故，亦沒有導致任何人或物損害；因此，被上訴實體作出決定所依據的事實，存在獲證明之事實上之事宜不足以支持作出該決定的瑕疵，及該決定亦抵觸了最基本原則“一事不二罰原則”，

(...)

A. 執行有關行為，將對聲請人造成難以彌補之損失：

15. 被上訴實體於 2020 年 12 月 17 日批示，作出“確認廢止逗留的許可行為”之決定，聲請人被廢止以外地僱員身份在澳門逗留，喪失了澳門之工作、續期及工作收入，對聲請人的職業構成絕對性破壞；

16. 聲請人之駕駛或泊車行為，被被上訴實體認定為對本澳公共道路使用安全及公共秩序構成危險，繼而被廢止其在澳門逗留工作；若被上訴實體的決定轉為確定，治安警察局便將該決定存入聲請人之個人檔案中，這樣聲請人極有可能終身承受著該罪名而不能再以外地僱員身份申請來澳門工作，因治安警察局在審查聲請人申請逗留許可時，同樣將會認定其“對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險”而拒絕其申請，變相長期剝奪了聲請人之權利；此外

17. 聲請人年齡已達 38 歲，長期從事體力勞動，身體素質已明顯呈現下降，再加上新冠肺炎疫情關係，若喪失澳門的工作再難以相同待遇從事相關的工作，令聲請人、妻兒及家人即時陷於經濟及生活困境，同時令聲請人背負“對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險”的罪名，而極有可能使聲請人終身不能再以外地僱員身份申請來澳門工作，而該等損失，在現行法律制度下將無法彌補。

(...)

B. 中止執行不會對公共利益嚴重侵害：

22. 聲請人自 2013 年 6 月 4 日至 2020 年 5 月 11 日期間，所違反的交通規則行為的處罰，已適時及全數自願繳付罰金並已承擔責任；

23. 聲請人在中國內地考獲駕駛執照，對澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不深，在疏忽大意情況下違反交通規則，而

24. 聲請人是一位誠實和勇於承擔責任之人，自我反省、檢討，知道自己對澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不足，已於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留之通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照(詳見文件 3)。同時

25. 為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定，聲請人現已不再駕駛任何車輛

而轉為改乘交通工具代步，亦充分反映訴願人已有改過的決心。

26. 聲請人在 2013 年至 2020 年超過七年之期間內，未有發生任何交通事故，亦沒有導致任何人或物損害，現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，故中止執行不會對公共利益嚴重侵害，亦不對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險；

27. 未有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人以外地僱員身份在澳門逗留許可，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

28. 因此，不存在任何中止上述行政行為之效力將會嚴重損害公共利益。

(...)

44. 此外、上訴人在中國內地考獲駕駛執照，國內居民駕駛的模式和習慣皆有別於本澳，對澳門《道路交通安全法》、《道路交通規章》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不深，在疏忽情況下違反交通規則，上訴人已自願繳付相關罰金，故上訴人是一個誠實和勇於承擔責任之人。同時

45. 上訴人亦自我反省、檢討，知道自己對澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不足，已於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留之通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照；

(...)

52. 上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年內，其外地僱員身份識別證已獲治安警察局多次續期，因此，該局亦認為上訴人不存在第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項相關規定的情況；

53. 同時上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年內，並沒有在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪。

54. 因此，被上訴實體作出確認廢止上訴人以僱員身份逗留許可的決定所依據的事實，存在獲證明之事實上之事宜不足以支持作出該決定的瑕疵，只要有關瑕疵棒、單純出自案卷所載的資料，或出自該等資料結合一般經驗法則者。

(...)

62. 若單純因為上訴人在 2013 年至 2020 年之近八年期間內, 作出 53 次已全數自願繳付相關罰金之輕微違反行為, 便作出廢止上訴人以僱員身份逗留許可的決定, 使得上訴人必然在這疫情環境下即時喪失在澳門工作的機會, 導致其扶養的父母、妻兒的家庭失去經濟支柱, 破壞了他的家庭。

63. 同時, 上訴人已於 2020 年 4 月 8 日已向交通事務局報考澳門駕駛執照, 從而加深對澳門《道路交通法》認識, 避免日後重犯, 故廢止上訴人以僱員身份逗留的許可是一個不合理、不適當和不適度的決定。

64. 故此, 被上訴實體依據治安警察局報告(編號: 400247/STNRDARP/2020P), 在審批的過程中未有考慮卷宗所有事實, 對上訴人而言, 明顯屬於適用法律之事實前提錯誤(在適用第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款, 結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的相關規定)。

65. 由於適用法律之事實前提錯誤導致違反法律之瑕疵, 按照《行政程序法典》第 124 條之規定, 被上訴實體之決定應予以撤銷。

2. Da natureza positiva do acto

O artigo 120º do CPAC dispõe que só 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. No caso em apreço, o acto administrativo consiste na não renovação do pedido ao contrário ao que tinha acontecido que fora autorizado o mesmo, acto ablativo e modificativo da situação jurídica resultante daquela autorização, ora destruída.

Não parece haver dúvidas sobre a natureza positiva do acto suspendendo, visto o corte com a situação anterior e a supressão dos direitos que lhe haviam sido conferidos pelo estatuto de que beneficiava.

3. Dos requisitos da suspensão de eficácia do acto

Para a procedência do pedido, não basta estarmos perante um acto positivo ou negativo com conteúdo positivo.

Prevê o artigo 121º do CPAC:

“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.”

Da observação desta norma é fácil verificar que **não importa nesta sede a análise da questão de fundo**, de eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir, por um lado, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos - *fumus boni iuris* -, por outro, de um juízo de legalidade da interposição do recurso.

Tal como foi decidido no acórdão do Tribunal de Última Instância de 13 de Maio de 2009, proferido no processo n. 2/2009, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia de actos administrativos é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido. O objecto do presente procedimento preventivo não é a legalidade do acto impugnado, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório. Assim, não cabe discutir neste processo a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste.¹

A suspensão da eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do supra citado artigo 121º do CPAC:

¹ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

- Previsível prejuízo de difícil reparação para o requerente;
- Inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão; e
- Não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.

Resulta da doutrina e jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no artigo 121º supra citado são de verificação cumulativa - importando, no entanto, atentar na excepção do n.º 2, 3 e 4 desse artigo e do artigo 129º, n.º 1 do CPAC -, pelo que, não se observando qualquer deles, é de improceder a providência requerida.²

Daí que a ponderação da multiplicidade de interesses, públicos e privados, em presença, pode atingir graus de complexidade dificilmente compagináveis com a exigência de celeridade da decisão jurisdicional de suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Sem falar no facto de o interesse público na execução do acto não se dissociar de relevantes interesses particulares e o interesse privado da suspensão tão pouco se desligar de relevantes interesses públicos, sendo desde logo importantes os riscos económicos do lado público e do lado privado, resultantes quer da decisão de suspensão dos efeitos quer da decisão de não suspensão.

É importante reconhecer que a avaliação da juridicidade da decisão impugnada em tribunal reside hoje, muitas vezes, no refazer metódico da

² - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 3ª ed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

ponderação dos diferentes interesses em jogo.

4. A lei não impõe o **conhecimento de tais requisitos** por qualquer ordem pré-determinada, mas entende-se por bem que os requisitos da al. c), relativos aos indícios de ilegalidade do recurso, por razões lógicas e de precedência adjectiva, deverão ser conhecidos antes dos demais e ainda, antes de todos, o pressuposto relativamente à legitimidade do requerente, já que a norma fala exactamente em quem tenha legitimidade para deles interpor recurso e, seguidamente, nos requisitos elencados nas diversas alíneas.

Até porque a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou procedência do mesmo.³

5. Da não ilegalidade do recurso

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

A instrumentalidade desta medida cautelar implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.

Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito, exemplos frequentemente apontados :

- acto irrecorrível;
- ter já decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável;

³ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

- ... etc.

O Requerente impugnou o acto contenciosamente e, não obstante não vindo aqui elencados os fundamentos do pedido da impugnação – sendo certo que foi apresentado o recurso onde se podem observar quais os vícios assacados ao acto (vícios de violação de lei), não se deixa de entender que, pelo menos, estará em causa a defesa da expectativa da anulação do acto que lhe não renovou a autorização de residência.

Ora, o acto atacado foi praticado em 17/12/2020, mas comunicado em 30/12/2020, o pedido de suspensão foi apresentado neste TSI em 05/01/2021, portanto, ainda dentro do prazo.

Perante este quadro, não é difícil ter integrado o requisito da legalidade do recurso, afigurando-se como evidente o direito, pelo menos, à definição jurídica da situação controvertida, daí decorrendo claramente a legitimidade e o interesse processual da requerente, titular directa do interesse que diz ter sido atingido, não havendo dúvidas, nem elas sendo levantadas - haja em vista o teor da contestação -, quanto aos outros pressupostos processuais relativos à actuação da recorrente.

Não se está, pois, perante uma situação de manifesta ilegalidade do recurso, mostrando-se verificado o requisito negativo da alínea c) do artigo 121º do citado CPAC.

Este tem sido, aliás, o entendimento deste Tribunal.⁴

6. Dos prejuízos de difícil reparação para o Requerente

Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para o Requerente ou para os interesses que este venha a defender no recurso - al. a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Conforme tem sido entendimento generalizado, compete ao Requerente invocar e demonstrar a probabilidade da ocorrência de prejuízos de difícil reparação causados pelo acto, cuja suspensão de eficácia requer, alegando e demonstrando, ainda que em termos indiciários, os factos a tal atinentes.

Tais prejuízos deverão ser *consequência adequada* directa e imediata da execução do acto.⁵

Vejamos que prejuízos alega o Requerente.

A este nível o Requerente invoca essencialmente o seguinte :

“(…)

15. 被上訴實體於2020年12月17日批示,作出“確認廢止逗留的許可行為”之決定,聲請人被廢止以外地僱員身份在澳門逗留,喪失了澳門之工作、續期及工作收入,對聲請人的職業構成絕對性破壞;

⁴ - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

⁵ - Acs. STA de 30.11.94, recurso n.º 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso n.º 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes

*

17. 聲請人年齡已達 38 歲，長期從事體力勞動，身體素質已明顯呈現下降，再加上新冠肺炎疫情關係，若喪失澳門的工作再難以相同待遇從事相關的工作，令聲請人、妻兒及家人即時陷於經濟及生活困境，同時令聲請人背負“對本澳公共道路安全及公共秩序構成危險”的罪名，而極有可能使聲請人終身不能再以外地僱員身份申請來澳門工作，而該等損失，在現行法律制度下將無法彌補。

(...)

24. 聲請人是一位誠實和勇於承擔責任之人，自我反省、檢討，知道自己對澳門《道路交通安全法》及《公共泊車服務規章》之相關規定認識不足，已於 2020 年 4 月 8 日(即接獲擬廢止逗留之通知書前)已主動向交通事務局報考澳門駕駛執照，從而加深對澳門《道路交通安全法》認識，現已成功考取澳門駕駛執照(詳見文件 3)。同時

25. 為避免再違反澳門《道路交通安全法》的任何規定，聲請人現已不再駕駛任何車輛而轉為改乘交通工具代步，亦充分反映訴願人已有改過的決心。

*

27. 未有任何資料顯示不執行上述決定，繼續容許聲請人以外地僱員身份在澳門逗留許可，將會對澳門之公共利益存有任何影響或不良之後果。

Com isto pretende o Recorrente tentar convencer o Tribunal que o cumprimento imediato da decisão lhe cause prejuízo de difícil reparação.

Ora, salvo o melhor respeito, não nos parece que neste ponto o Recorrente tem razão.

Face aos factos acima transcritos, é da nossa convicção de que o Recorrente não cumpriu o ónus de prova que lhe se incumbe, tal como o Digno Magistrado do MP entendeu:

“(…)

A questão central, no presente caso, é, portanto, a de saber se a execução do acto

causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para a requerente.

Está em causa, importa recordar, o acto que determinou a revogação da autorização de permanência do Requerente na RAEM como trabalhador não residente.

Parece-nos que o Requerente não tem razão.

Na verdade, não é feita nos autos qualquer prova que demonstre, ainda que sumariamente, aquilo que vem alegado pelo Requerente, sendo certo que era sobre o mesmo que recaía o ónus de provar os factos que consubstanciam a existência de prejuízo de difícil reparação.

Os prejuízos que o Requerente alega têm natureza essencialmente económica, decorrentes que são da impossibilidade de poder continuar a trabalhar na RAEM como vinha fazendo até ser revogada a autorização da sua permanência. Ora, estando em causa um interesse essencialmente patrimonial é possível o seu integral ressarcimento em acção indemnizatória que eventualmente venha a ser instaurada pelo Requerente, acaso se venha a demonstrar a ilicitude da actuação administrativa aqui em causa. Em todo o caso, para o que agora interessa, fica por demonstrar que os prejuízos alegados, a ocorrerem, sejam irreparáveis ou de difícil reparação.

Assim, porque se não provam, sequer sumariamente, os prejuízos irreparáveis que o Requerente alegou propendemos a considerar que não se encontra preenchido o requisito a que alude a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

(...)"

Pois, foram produzidas alegações abstractas, não consubstanciadas em factos concretos para persuadir o Tribunal que a imediata execução da decisão venha a causar-lhe prejuízos irreparáveis.

Compreende-se que com a pandemia COVID-19 todos estão numa situação economicamente difícil, visto que se nota uma tendência de aumento de desemprego e de diminuição de rendimentos de trabalho, mas isto não afasta a obrigatoriedade de invocar e provar concretamente os factos pertinentes capazes de convencer o Tribunal que a execução imediata da decisão possa

causar ao Recorrente prejuízo de difícil reparação.

Bastam aqui, à míngua da concretização dos prejuízos de difícil reparação para o Requerente, as apontadas razões para se ter este requisito por inverificado.

7. **Lesão de interesse público**

Sobre a lesão do interesse público já se decidiu neste Tribunal que, ressaltando situações manifestas, patentes ou ostensivas, a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto. E neste particular aspecto o que se observa é que a entidade requerida nada de fundo invocou.

O Requerente defende que a suspensão do acto não causa lesão ao interesse público, mas a Requerida entende o contrário, só que não chegou a invocar factos concretos para impugnar a versão do Requerente.

É de lembrar que se trata de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do CPA, todo o acto administrativo deve prosseguir.⁶

Relativamente a este requisito, importa observar que toda a actividade administrativa se deve pautar pela prossecução do interesse público, donde o legislador exigir aqui que a lesão pela não execução imediata viole de forma *grave* esse interesse.

⁶ - Ac. do T.S.I. de 22 de Novembro de 2001 – Pº205/01/A ; ac. do T.S.I. de 18 de Outubro de 2001 - Proc.191/01

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto administrativo. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto administrativo que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente. E o interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum.⁷

Ora, se se tratar de lesão grave - séria, notória, relevante - a execução não pode ser suspensa.

Perante o acto impositivo concreto há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave o interesse público.

Manifestamente não é o caso.

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.

Não compete, portanto, ao Tribunal dizer se deve ou não ser cancelada a dita autorização de residência e, neste procedimento, avaliar se estará em causa a lesão do interesse público.

Ora, não é difícil avaliar a situação de modo a considerar que o interesse público não ficaria beliscado com uma suspensão de um acto que, não obstante uma ablação, visto o referido "cancelamento", seria compatível com

⁷ - Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988, II, 36 e 38

algum lapso de espera até à resolução do recurso contencioso.

Não choca que pudesse aguardar provisoriamente, o que decorreria da suspensão do acto que cancelou autorização de residência, na sequência da declaração da nulidade desta última.

Pelo que, sobre este requisito, não seria difícil configurar o preenchimento da alínea b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC.

* * *

Porém, em face de todas as considerações acima tecidas, somos a concluir no sentido da inverificação do requisito positivo da alínea a), o que tanto basta para se desatender a providência requerida, nada que não possa ser reparado e repostado, se o Requerente vier a ter ganho de causa a final.

Razões por que, por inverificação cumulativa de todos os requisitos para o efeito, na esteira do objecto da providência, é de julgar improcedente o pedido de suspensão de eficácia do acto em causa.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, **acordam em julgar improcedente o pedido da providência de suspensão de eficácia do despacho que revogou a autorização da permanência em Macau concedido ao Requerente enquanto trabalhador não residente.**

*

Custas pelo Requerente com taxa de justiça que se fixa em 4 UCs.

*

Notifique.

*

RAEM, aos 21 de Janeiro de 2021.

(Relator)

Fong Man Chong

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

(Segundo Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

O M^oP^o

Álvaro António Mangas Abreu Dantas