

卷宗編號：960/2021

(效力之中止卷宗)

日期：2021 年 12 月 9 日

主題：中止行政行為之效力

難以彌補的損失

摘要

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的規定，法院批准中止行政行為之效力的其中一項要件，就是有理由相信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。

雖然立即執行有關行政行為會導致聲請人須放棄現有的職業，但單純收入的減少可透過金錢量化，不構成難以彌補的損失。

至於所謂因疫情關係而沒有航班回國一事，並非事實，理由是在澳門機場有航班可飛到其他地區或國家，再轉機到葡萄牙。

考慮到聲請人提出的情況並不會導致其要面臨絕對的困厄，因此不予批准其所提出的中止行政行為效力之請求。

裁判書製作法官

唐曉峰

**中華人民共和國
澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判**

卷宗編號：960/2021
(效力之中止卷宗)

日期：2021 年 12 月 9 日

聲請人：A

被聲請實體：保安司司長

一、概述

A，男性，葡萄牙籍（以下簡稱“聲請人”），向本院提起效力中止之保全程序，要求中止以下行政行為的效力：保安司司長（以下簡稱“被聲請實體”）於 2021 年 9 月 27 日作出的維持廢止聲請人以僱員身份逗留許可的決定。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第 120 條及第 121 條第 1 款規定的所有要件。

*

被聲請實體在答辯時表示聲請人提出的效力中止請求不具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項及 b 項所指的要件。

*

檢察院助理檢察長依法就聲請人的聲請發表以下意見：

“O despacho suspendendo consiste em negar provimento ao recurso hierárquico necessário e, assim, confirmar a decisão do 1º grau, pela qual o Exmo. Sr. Comandante do CPSP revogou a autorização da permanência do

Requerente como trabalhador-não-residente.

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 do Requerente, alteração que se consubstancia em ele perder o estatuto de trabalhador-não-residente 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.

*

Antes de mais, importa ter presente que no incidente de suspensão da eficácia, é vedado ao juiz apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto suspendendo, isto é, não cabe discutir a verdade dos factos subjacentes ao acto atacado ou a existência de vícios neste, dado que o seu objecto não é a legalidade do acto em causa, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório (cfr. acórdãos do ex-TSJM de 07/07/1999 no Processo n.º 1132-A, e do TUI no Processo n.º 37/2009). O que implica que o acto suspendendo é considerado como um dado adquirido de modo a apreciar se suspender a eficácia do acto com determinado conteúdo obedece os requisitos previstos no art. 121º n.º 1 do CPAC (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 66/2010).

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 irreduzíveis 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)

A maior ou menor dificuldade em contabilizar prejuízos em acção judicial não constitui, em princípio, fundamento para considerar preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso. (cfr. Acórdão no TUI no Processo n.º 4/2016)

Convém lembrar 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.» (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 33/2009)

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)

No vertente caso, saliente-se, antes de mais, que o Requerente não ofereceu nenhuma prova para sustentar os prejuízos alegados nos arts. 6.º a 8.º e na alínea a) do art. 14.º do Requerimento. De outro banda, parece-nos que tem razão o argumento de que “聲請人為葡萄牙籍人士，而澳門與葡萄牙間的航空交通往來雖並非如疫情前般便利，但並無完全取消。” (art. 7.º da

contestação).

Sendo assim, e em consonância com as jurisprudências e doutrinas supra citadas, inclinamos a colher que não se verifica in casu o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC, pelo que caia em vão o pedido de suspensão de eficácia do Requerente.

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

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在其他可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯及無效之情況。

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案屬重要的事實：

聲請人為一名葡萄牙籍人士，並於 2017 年 8 月 10 日以外地僱員身份來澳工作，並獲發逗留許可。

聲請人任職電力企業有限公司的低壓技術員。

2020 年 9 月，聲請人涉及醉酒駕駛罪及逃避責任罪。

保安司司長於 2020 年 9 月 27 日作出以下批示：

“事項：必要訴願

利害關係人：A

利害關係人針對廢止其以僱員身份逗留許可的決定提起本訴願。

卷宗資料顯示，利害關係人酒後駕車，並在碰倒兩輛電單車後沒有報警亦

沒有設法作出處理，而是離開現場。治安警察局因此作出評估認為其人對澳門的公共安全和秩序構成危險並不存在錯誤和不當之處。

除此之外，初級法院亦已對其醉酒駕駛和逃避責任的行為作出了有罪判決。

基於此，根據《行政程序法典》第 161 條 1 款規定，決定維持原決定。”

*

本案屬於一宗中止行政行為效力的保全程序，因此只需要審理有關請求是否符合給予中止效力的要件。

《行政訴訟法典》第 120 及第 121 條規定：

“第一百二十條

（行政行為效力之中止）

在下列情況下，得中止行政行為之效力：

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。

第一百二十一條

（正當性及要件）

一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

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。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為

之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會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。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

在本案中，聲請人因作出違法行為，被行政當局廢止了其以僱員身份的逗留許可。

因該行為對聲請人的法律狀況帶來實質性影響或變化，具有積極內容，而符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項規定之要件。

接著，我們需審查《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件是否同時獲得滿足；如該規定的任一要件不成立，法院便不得批准中止該行政行為的效力。

首先，我們認為已具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項及 c 項所規定的要件，即中止行政行為之效力不會嚴重侵害公共利益¹以及卷宗內並無強烈跡象顯示聲請人日後提起的司法上訴屬違法。

至於是否具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，即是執行有關行政行為會否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，聲請人在聲請書

¹ 儘管被聲請實體主張中止行為效力將嚴重侵害公共利益，但本院未見有何公共利益會遭受到嚴重侵害

中表示，倘若不中止有關批示的效力，其本人將被僱主解僱及需向僱主作出賠償；同時因疫情關係，沒有航班回國，聲請人繼續在澳門居住需支付高昂的租金，有關情況將對其造成難以彌補的損失。

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的規定，法院批准中止行政行為之效力的其中一項要件，就是有理由相信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。

終審法院第 117/2014 號案的合議庭裁判中提到²：“一如本終審法院所認為的那樣，可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，而如屬“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，以及“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”，則同樣應視為難以彌補的損失。”

本院認為，雖然立即執行有關行政行為會導致聲請人須放棄現有的職業，但單純收入的減少可透過金錢量化，不構成難以彌補的損失。對於聲請人表示需向其僱主作賠償一事，更沒有任何佐證予以支持有關說法。至於因疫情關係而沒有航班回國的辯解，亦非事實，理由是在澳門機場有航班可飛到其他地區或國家，再轉機到葡萄牙。

由此可見，聲請人提出的情況並不會導致其要面臨絕對的困厄。

基於以上所述，本院認為聲請人的個案未符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，從而不批准聲請人提出中止行政行為效力的請求。

*

三、決定

² 另外，亦可見終審法院於2001年4月25日及2013年7月10日在第6/2001號案和第37/2013號案中所作的合議庭裁判

綜上所述，本院裁定不批准聲請人 A 提出中止行政行為效力的請求。

聲請人需負擔 4 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2021 年 12 月 9 日

裁判書製作法官

唐曉峰

第一助審法官

李宏信

第二助審法官

賴健雄

米萬英