

**Recurso nº 398/2007**

**Requerente: A**

**Requerido: Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura**

(社會文化司司長)

**A**cordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M.:

A, residente em Macau, pede a suspensão de eficácia do despacho recorrido do Senhor Secretário para os assuntos Sociais e Cultura que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão, concluiu a sua motivação nos seguintes termos:

- A. O requerente tem legitimidade, está representado, em prazo, pelo que lhe é permitido interpor o Pedido de Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo, de conteúdo positivo, que o lesa - arts. 120º e 121º do CPAC.
- B. O acto proferido é nulo por absoluta falta de fundamentação, falta de audiência do arguido, Violação Expressa da Lei, designadamente, Violação de Direitos Fundamentais, entre outras ilegalidades - com o que será atacado no competente Recurso Contencioso;
- C. A execução do acto causa ao requerente prejuízo absolutamente irreparável, mas, ainda que não causasse, o que

não é verdadeiro e se põe como mera hipótese, sendo de carácter sancionatório, não é exigível o prejuízo do particular - cfr. n.º 3 e n.º 1 alínea a) do art.121º do CPAC.

- D. A suspensão da eficácia do acto não só não causa qualquer prejuízo mínimo à Autoridade requerida, como pelo contrário a beneficia.
- E. Sendo autuado e recebido o presente pedido, deverá ser citada a Autoridade requerida, com a menção de que deverá suspender provisoriamente a execução do Acto, devendo-se, ainda, reduzir metade os prazos legais - arts. 122º e 126º do CPAC.
- F. Por tudo o que se vem expondo, e aqui se dá por reproduzido, devesa ser decretada a Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo.

Pede deferir a suspensão requerida.

Citada a entidade recorrida, esta apresentou aos autos o seguinte despacho:

“A suspensão da eficácia do meu despacho de 16 de Maio de 2007, proferido em processo disciplinar Instaurado a A, adjunto-técnico de 1ª classe, 1.º escalão, do quadro de pessoal do Instituto Cultural, que ora se requer, é susceptível de causar grave prejuízo para o interesse público, na medida em que, versando matéria disciplinar, deve a respectiva aplicação ser célere, eficaz e imediata.

Nestes termos, e para os efeitos previstos no n.º 2, segunda parte do artigo 126.º Código de Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro (doravante designado por CPAC), declaro o grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução, aliás já em curso, pelo que não procedo à suspensão provisória do acto administrativo suspendendo.

Informe-se imediatamente o Tribunal, nos termos do n.º 3 do artigo 126.º do CPAC, e dê-se conhecimento do presente Despacho ao Instituto Cultural.”

Notificado este despacho, nos termos do artigo 127º do CPAC, veio o requerente alegar o seguinte:

1. Vem a autoridade recorrida considerar que a suspensão do acto nulo praticado “é susceptível de causar grave prejuízo para o interesse público, na medida em que, versando matéria disciplinar, deve a respectiva aplicação ser célere, eficaz e imediata.”.
2. Para além de, uma vez mais, este novo Despacho sofrer de falta de fundamentação, uma vez que a autoridade recorrida apenas faz alusão a conceitos gerais e abstractos, não fundamentando, de facto, o motivo porque eventualmente a suspensão poderá provocar grave prejuízo para o interesse público, nem determinado, sequer, qual o interesse público a acautelar, donde, não ser possível o seguimento do seu *iter cognoscitivo*.
3. a verdade, é que a própria lei dispensa, no caso de pedido de suspensão de eficácia de sanção disciplinar, tal requisito - cfr.

art. 121º, n.º 1 alínea a) e n.º 3 do Código de Processo Administrativo Contencioso.

4. Donde, nenhuma razão assiste, *in casu*, à autoridade recorrida.
5. Exactamente por ser susceptível de causar um muito maior prejuízo pessoal e profissional aos administrados, sendo certo que, caso *in fine* viesse o recurso a ser julgado improcedente sempre se daria cumprimento à sanção disciplinar, assegurando-se o interesse público inerente, a Lei dispensa este requisito, ao contrário do que afirma a autoridade recorrida.
6. Para além do exposto, atentando na fundamentação, vaga, da autoridade recorrida, a mesma não vem afirmar que a suspensão do acto punitivo principalmente recorrido causa prejuízo grave para o interesse público, vindo apenas alegar que poderá ser “susceptível de causar prejuízo para o interesse público”.
7. Concordamos. Caso, *in fine*, viesse a ser julgado improcedente o recurso principal, a não execução do acto causaria prejuízo para o interesse público, pois transmitiria aos administrados a ideia de impunidade perante condutas disciplinarmente puníveis. Mas falamos de uma mera susceptibilidade, não de uma situação concreta.
8. Neste momento, mesmo que se viesse a vislumbrar a possibilidade de falência do recurso principal interposto, o que não se concede, pelos arrepios à Lei que cometeu a autoridade recorrida, inexistente motivo para que se não suspenda o acto

recorrido, quer de caracter legal, quer de caracter factual concreto.

9. É que, naturalmente, o requerente precisa de trabalhar para viver, precisa do seu emprego, pois não tem outros meios de prover ao sustento.
10. Concerteza, não pretende a autoridade recorrida que o mesmo inicie uma situação de indigência e vá pedir esmolas na rua, a fim de se poder alimentar.
11. Também, uma vez que o requerente está seriamente doente e necessita de assistência e tratamento médicos, o que não é possível satisfazer sem os rendimentos do seu trabalho, não estará a autoridade recorrida à espera que piore o seu estado de saúde e corra o risco de sofrer lesões graves e irreparáveis pela falta de tratamento médico - cfr. docs. 1 a 5.
12. Donde, ainda que pudesse existir lesão para o interesse público, reiterando-se, no entanto, que no caso concreto tal parâmetro está legalmente excluído, o prejuízo pela execução do acto para o requerente, na medida em que põe em causa o seu sustento, alimentação, abrigo e, em especial, tratamento médico, é muito superior a qualquer outro valor que possa ser alegado pela autoridade recorrida.

Deve ser imediatamente suspensa, provisoriamente, a execução do Acto recorrido, bem como ser a fim dos autos competentes, suspensa a eficácia do mesmo Acto até decisão final nos autos de recurso principais.

E finalmente a entidade recorrida apresentou a sua resposta ao pedido de suspensão nos seguintes termos:

- I. Não se encontra preenchido qualquer um dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 121.º do CPAC;
- II. Não ficou provado, nem sequer demonstrado, que da execução do despacho de 16 de Maio de 2007, resultem previsivelmente prejuízos de difícil reparação para o Requerente;
- III. Tendo, inversamente, ficado provado que a suspensão ora requerida determina grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto punitivo.
- IV. Já que há grave lesão do interesse público na medida em que a suspensão contende com a dignidade e com o prestígio que o Instituto Cultural deve manter perante a população em geral, e em particular perante os seus próprios funcionários.
- V. Conforme demonstram os documentos juntos nesta contestação, o Requerente teve conhecimento da instauração do processo disciplinar desde o início da instrução, tendo recebido a notificação e Acusação no tempo devido.
- VI. Todos os argumentos por si deduzidos no requerimento (para demonstrar a viabilidade da pretensão ali formulada) como fundamentos principais neste requerimento, e no recurso que venha a ser intentado - desconhecimento do processo disciplinar contra si instaurado, falta das notificações devidas e violação do direito de defesa - são enredos artificialmente engendrados pelo Requerente e não correspondem de todo à verdade.

- VII. Há fortes e expressos indícios de ilegalidade do recurso contencioso (a interpor pelo Requerente) pois os «factos» em que este baseia a sua pretensão não correspondem à verdade documentalmente provada, e um juízo preliminar sobre a o processo revela que foram cumpridas as disposições do ETAPM.
- VIII. O ora Requerente, no exercício das suas funções, praticou actos de extrema gravidade, tendo sido assegurados e respeitados todos os princípios subjacentes quer ao direito disciplinar em particular, quer ao Direito, em geral.
- IX. Os requisitos contemplados no artigo 121.º do CPAC são de verificação cumulativa, pelo que basta a inverificação de um deles, para que a providência tenha que ser denegada, sem necessidade do conhecimento dos restantes.
- X. E nos presentes autos, como ficou demonstrado e provado, constata-se a inverificação de todos eles.

Termos em que, e nos mais de direito que Vossa Excelência suprirá, deve ser negado provimento ao presente pedido, prosseguindo a execução da pena aplicada ao Requerente, ou em alternativa, se for obtida em tempo, até à declaração de nulidade por esse tribunal, em sede de recurso contencioso.

O Digno Magistrado do Ministério Público, em douto parecer, considerou que o pedido deve ser deferido, já que se encontram cumulativamente preenchidos os requisitos necessários para o efeito.

Cumpra-se decidir, sem precedência de vistos dos Mm<sup>os</sup> Juizes Adjuntos, nos termos do artigo 129<sup>o</sup> n<sup>o</sup> 2 do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Foi o seguinte despacho punitivo:

“Usando da competência que me advém das disposições conjugadas da alínea 3) do Anexo V a que se refere o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, com a nova redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 25/2001, e da Ordem Executiva n.º 14/2000, confirmadas pela Ordem Executiva n.º 6/2005, e nos termos do artigo 338.º do Estatuto do Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, depois de analisado o processo disciplinar instaurado a **A**, adjunto-técnico de 1ª classe, 1.º escalão, do quadro de pessoal do Instituto Cultural, e concordando com as conclusões do instrutor, determino que se lhe aplique a pena de demissão nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 300.º do ETAPM.

Notifique-se o arguido do presente despacho e de que do mesmo cabe recurso contencioso para o Tribunal de 2ª Instância, a interpor no prazo de trinta dias a contar da respectiva notificação, nos termos do artigo 36.º, alínea 8) (2) da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, integralmente republicada por Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2004 e dos artigos 25.º n.º 2, alínea a) e 26.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, aos 16 de Maio de 2007.

O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura”

### **Conhecendo.**

Como se sabe, o mecanismo de suspensão da eficácia do acto administrativo tem a natureza e a estrutura do processo cautelar, tendo como requisitos a instrumentalidade (artigo 123º do CPAC), o *fumus bonni juris*, o *periculum in mora*, e, até certo ponto, a proporcionalidade.<sup>1</sup>

Face aos princípios de presunção de legalidade da actuação do Administração e da veracidade dos respectivos pressupostos de facto, não pode, neste meio processual, ser apreciada a realidade, ou verdade, dos pressupostos do acto administrativo cuja suspensão de eficácia é pedida.<sup>2</sup>

Em caso geral, para que possa ser concedida a dita suspensão da eficácia terão de satisfazer-se, cumulativamente, o pressuposto do artigo 120º e os três requisitos gerais do nº 1 do artigo 121º do Código de Processo Administrativo Contencioso. E em caso especial, como o do presente processo disciplinar, pode dispensar a verificação de um dos requisitos, aí previstos.

Dispõem os artigos 120º e 121º:

*“Artigo 120º*

*(Suspensão de eficácia de actos administrativos)*

---

<sup>1</sup> Acórdão do TSI do processo 30/ 2000/ A.

<sup>2</sup> Cfr. v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal de 11 de Novembro de 1992 – P.31265 – e de 12 de Janeiro de 1993 – P.31541 – Acórdãos Doutriniais 380 – 381 – P.850 – e do T.S.J. de 15 de Julho de 1999 – “Jurisprudência”, II, 24

*A eficácia de actos administrativos pode ser suspensa quando os actos:*

- a. Tenham conteúdo positivo;*
- b. Tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a esta vertente.*

### *Artigo 121º*

*(Legitimidade e requisitos)*

*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-interessa-dos façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto.”*

Antes de demais, a suspensão da eficácia de um acto administrativo pressupõe a existência do acto de conteúdo positivo.

Actos positivos são aqueles que alteram a ordem jurídica, relativamente ao momento em que foram praticados, e os actos negativos são aqueles que não alteram a relação jurídica preexistente, deixando-a na mesma, ou seja, na palavra do Prof. Freitas Amaral, são “aqueles que consistem na recusa de introduzir uma alteração na ordem jurídica”.<sup>3</sup>

Está obviamente verificado este pressuposto no presente caso, um vez que o acto administrativo recorrido é uma decisão de aplicação da pena disciplinar de suspensão e transferência da área das funções, que se afigura um acto de conteúdo positivo.

Nos presentes autos, como acima se referiu, a entidade recorrida, perante a notificação da instauração dos presente autos de suspensão de eficácia, decidiu não suspender a execução provisória do acto administrativo com o fundamento de que a não execução imediata causaria prejuízo grave ao interesse público, nos termos do artigo 127º nº 2 do CPAC.

Como agora cumpre apreciar se a suspensão de eficácia do acto causaria ou não prejuízo ao interesse público, como um dos requisitos

---

<sup>3</sup> F. Amaral, in “Direito Administrativo” III, pp. 155-156.

essenciais da dita suspensão, e decidida esta questão ficaria prejudicada da decisão da suspensão provisória nos termos do artigo 126º do CPAC.

Vejamos se se satisfazem os requisitos para a concessão da pretendida suspensão.

Em conformidade com o artigo 121º ora citado, no caso especial de pena disciplinar, dispensando de verificar o requisito previsto na al. a) deste artigo, terá, em princípio, de verificar cumulativamente os restantes dois requisitos negativos das alíneas b) e c) do artigo 121º do C.P.A.C. (inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão e o não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso) para que a medida interina possa ser decretada.

Um qualquer acto administrativo pressupõe que se prossegue o interesse público, face ao artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo.

Para a entidade requerida, a eventual suspensão de eficácia do seu despacho seria susceptível de causar lesão grave para o interesse público “na medida em que, versando matéria disciplinar, deve a respectiva aplicação ser célere, eficaz e imediata”, razão por que, ao abrigo do preceituado no nº 2 do artº 126º, CPAC, declarando aquela situação, não deu cumprimento ao preceituado no n.º 1 da mesma norma, ou seja, não suspendeu provisoriamente a execução do acto em questão.

Infelizmente, o que aconteceu é que, não obstante uma afirmação conclusiva como tal, no seu despacho proferido no âmbito do artigo 126º nº 2 do CPAC não se descortina qualquer outro fundamento para a justificação da sua afirmação, pois a lei exige que a utilização da

faculdade em causa por parte da entidade requerida - reconhecimento do grave prejuízo para o interesse público na não execução imediata do acto - deve ser fundamentada.

No processo administrativo instructor o recorrente foi condenado após um processo disciplinar na pena de demissão, que se funda a sua responsabilização disciplinar no registo de 369 faltas injustificadas no período entre 14 de Junho de 2004 e 17 de Junho de 2005, com afronta do dever de assiduidade.

São factos que, mesmo na perspectiva da matéria indiciária, pela sua natureza e o grau de gravidade não se afigura que se provocará aparentemente a repercussão pública, quer perante a população em geral, quer perante os funcionários, nem se considera que pode contender com a dignidade ou com o prestígio dos serviços públicos concretamente em causa.

Tal como referiu o Digno Magistrado do Ministério Público, “[n]estes parâmetros, atenta a natureza da infracção em questão, a contender com aspectos meramente internos dos Serviços, reportando-se a situação ocorrida há mais de 2 anos, mau grado o longo tempo por que a infracção alegadamente se arrastou, continuando, entretanto, o requerente ao serviço, afigura-se-nos não revestir a mesma contornos aparentes de repercussão pública ou contendendo mesmo com a dignidade e prestígio do Instituto Cultural e dos seus servidores, não se vendo em que medida, com a suspensão da execução do acto punitivo em causa, se cause lesão, ainda por cima “lesão grave” ao interesse público que se visa proteger”.

Daí não se pode concluir que a suspensão de eficácia do acto impugnado causará em regra lesão do interesse colectivo.

Ainda por cima, perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola “de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços”,<sup>4</sup> e “põe em causa a confiança dos utentes e de público em geral” no serviço em causa,<sup>5</sup> ou ofende “a boa imagem da Administração e a própria disciplina da função”.<sup>6</sup> Mas tais não vieram a ser verificados.

Verificado, assim, o requisito da alínea b) do nº1 do artigo 121º do C.P.A.C..

Como também é óbvio, resultante dos autos, não se indicia que o presente recurso contencioso reveste contornos ilegais, satisfazendo o requisito al. c) deste nº 1 do artigo 121º.

Logo, determina-se a procedência do pedido de suspensão.

Pelo exposto acordam neste Tribunal de Segunda Instância em deferir o pedido de suspensão de eficácia do acto impugnado.

Sem custas por não serem devidas.

Macau, RAE, aos 5 de Julho de 2007

Choi Mou Pan

João A. G. Gil de Oliveira

Lai Kin Hong

(com declaração de voto a apresentar na próxima sessão)

---

<sup>4</sup> Os Acórdão do S.T.A. de Portugal de 28/3/00 – P.45931 – e de 16/4/96 – P.39593.

<sup>5</sup> Acórdãos do mesmo S.T.A., de 14/2/95 – P.36790 – e de 9/1/92 – AD. 376-384.

<sup>6</sup> Acórdão daquele S.T.A. de 6/9/89 – P.27446.

## 行政上訴卷宗第 398/2007 號

### 表決聲明

本合議庭多數表決通過的裁判認為，申請人 A 就中止撤職紀律處分的即時執行效力提出的請求理由成立，並著令中止執行該撤職處分的效力。基於下述的理由本人對此不予認同。

具體而言，本人不同意者是當中認定《行政訴訟法典》第一百二十一條<sup>7</sup>第一款 b 項的前提成立的結論。

由於本案的標的是一屬紀律處分的行政行為，因此根據第一百二十一條第三款的規定，我們僅須考慮第一款的 b 及 c 項的前提，而無須考慮 a 項的前提是否成立。

法律要求只有在 b 及 c 項一併成立時，法院方可批准中止效力的請求。

7

#### 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，具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。

就 c 項而言，一如本合議庭多數表決的意見，本人亦毫不懷疑在本個案中不存在強烈跡象顯示申請人已提起的司法上訴屬違法。

故餘下僅有的問題是 b 項的前提。

為了更好地瞭解中止效力機制的立法精神，我們得先從其學說背景說起。

在歐洲大陸法系體制中的三權分立運作模式中，一般情況下行政機關就其作出的行政行為享有「先執行特權」(prerrogativa de execução prévia)，即先執行，後爭議。這與奉行普通法(common law)的制度，例如香港，有所區別。在普通法制的地區和國家，公民可通過例如司法覆核(judicial review)等訴訟機制阻止行政機關在法院判斷其行政行為的合法性前執行該行為。

大陸法系的行政機關擁有這特權的原意是確保行政行為和政令得以快捷和有效率地執行，從而有效地推行及落實公共利益。

然而，學者和立法者亦承認在某些情況下，立即執行行政行為可能使利害關係人訴諸法院爭辯行政行為合法性的權利的有效行使受到不可補救的損害。因此，在一些國家的立法中規定了像我們現行《行政訴訟法典》第一百二十條和隨後數條規定的中止行為效力的保全性質的訴訟機制，以便法院在利害關係人提出請求時，逐一審查利害關係人依法享有的訴諸法院權利的有效行使會否受到行政機關「先執行特權」所損害。

根據這一邏輯思維，行政機關作出的行政行為在被行政機關本身自行廢止或變更前，或被法院通過由利害關係人提起的司法上訴撤銷或宣告無效前，均被法律推定為合法，原則上，是予以立即執行和產生其應有的效力。

因此，即使有利害關係人就行政行為提起司法上訴，有司法上訴被提起的事實亦不會如部份刑事及民事上訴般，在上訴法院作出的判決確定前，對被上訴所針對的行為產生中止行為效力或暫緩予以執行其效力的效果。

申言之，在針對行政行為有提起的司法上訴時，原則上，上訴不導致被針對的行政行為不產生效力或被暫緩執行，而僅在法律明確規定的一定前提成立時，應利害關係人請求，由法院在每一具體個案中審查當中的情節，以便就是否應利害關係人的請求，在上訴法院就即將提起或已提起待決的上訴有確定判決前，命令中止該行政行為的效力或予以暫緩執行。

在澳門現行的制度中，這法定前提正是《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款所規定者。

一如上文已表述，本案所涉的行為屬紀律處分性質，故我們無須考慮 a 項，而僅須考慮 b 及 c 項規定的前提。

本人提出質疑在本案不成立的 b 項的事實前提是「中止行政行為的效力或暫緩其執行不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求的公共利益」。

根據學說和無爭議的司法見解，當法院考慮一旦應利害關係人請求而命令中止行為的效力，或暫緩其執行，是否會對該行為追求達致的公共利益產生嚴重侵害時，法院應以有關行政行為被推定擁有的合法性為前提，申請人不得在中止效力的程序中爭議該行為的合法性，以及質疑該行政行為所依據和被行政機關視之為獲得証實的事實。

因此，法院應以處罰決定的依據和目的來考量 b 項前提是否成立。

第一百二十一條第一款 b 項所規定者是一實質的前提。實質者是指審判者必須在考慮具體個案的事實及情節後，作出一價值性的判斷，以認定中止效力是否使行政行為旨在保護的利益受到嚴重的損害。

就本個案而言，合議庭多數表決認為：

「No processo administrativo instructor o recorrente foi condenado após um processo disciplinar na pena de demissão fundando-se a sua responsabilização disciplinar no registo de 369 faltas injustificadas no período entre 14 de Junho de 2004 e 17 de Junho de 2005, com afronta do dever de assiduidade.

São factos que, mesmo na perspectiva da matéria indiciária, pela sua natureza e o grau de gravidade não se afigura que se provocará aparentemente e repercussão pública, quer perante a população em geral, quer perante os funcionários, nem se considera que pode contender com a

dignidade ou com o prestígio dos serviços públicos concretamente em causa.

Tal como referiu o Digno Magistrado do Ministério Público, "[n]estes parâmetros, atenta a natureza da infracção em questão, a contender com aspectos meramente internos dos Serviços, reportando-se a situação ocorrida há mais de 2 anos, mau grado o longo tempo por que a infracção alegadamente se arrastou, continuando, entretanto, o requerente ao serviço, afigura-se-nos não revestir a mesma contornos aparentes de repercussão pública ou contendendo mesmo com a dignidade e prestígio do Instituto Cultural e dos seus servidores, não se vendo em que medida, com a suspensão da execução do acto punitivo em causa, se cause lesão, ainda por cima "lesão grave" ao interesse público que se visa proteger".

Daí não se pode concluir que a suspensão de eficácia do acto impugnado causará em regra lesão do interesse colectivo.

Ainda por cima, perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola "de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços", e "põe em causa a confiança dos utentes e de público em geral" no serviço em causa, ou ofende "a boa imagem da Administração e a própria disciplina da função".」 (SIC)

然而，本人對此卻不予認同。

根據存於紀律程序內的資料，社會文化司司長於二零零七年五月十三日作出批示，根據紀律程序預審員的在報告中的認定事實及

結論，決定對申請人 A 科處撤職處分。

根據預審員於紀律程序的最終報告所指出的事實理由，申請人 A 被指控和被認定証實的事實是其自二零零四年六月十四日至二零零五年六月十七日期間缺勤。

在上述缺勤期間及其後提交的患病證明不獲健康檢查委員會確認其真實性，因此上述期間的缺勤被視為不合理缺勤。

此外，預審員在同一報告中亦指出，於申請人 A 缺勤期間，其所屬部門曾三次以雙掛號信件方式要求提供患病證明文件的原件以便確認其真實性和確認阻礙其返澳的病況，但申請人 A 對這些要求並沒有作出任何回應。

預審員在依據以上事實，結論性指出申請人 A 連續缺勤三百六十九天，且在其所屬部門三次要求提交患病及阻礙其返澳病況的證明原件時，不作出何回應的行為，顯示出其對擔任的職務漠不關心和完全不負責任，這情況使申請人與其工作的部門在法律和職務上的狀況沒法再維持(一如上文所言，這些事實和結論只可在司法上訴中爭議，而不得在本中止效力的程序中被質疑的)。

由此可見，社會文化司司長採納這些既証事實和作出的結論，而作出撤職處分的決定是基於申請人對其擔任的職務漠不關心和完全不負責任，作出撤職行政行為所擬達致的公共利益是確保部門內不存在對擔任職務漠不關心和完全不負責任的工作人員，從而確保公共部門得以正常運作以推行和實現公共利益。

事實上，批准中止撤職處分效力的裁判必然地導致申請人 A 在其已提起待決的上訴在一審或二審判決確定前不被停止職務和繼續留在有關部門工作。

誠然，一個被認定連續無合理理由缺勤超逾一年和對所屬部門要求提交缺勤證明不作任何回應，而被視為對其所擔任的職務完全漠不關心和完全不負責任，而最後使其與所屬部門的職務關係無法維持的工作人員，如繼續留在部門工作，怎可能不嚴重損害撤職行政行為擬達致的公共利益？

事實上，撤職的目的就是終止申請人與其所屬部門之間職務上的法律關係，藉此確保部門的運作免受「對其擔任職務完全漠不關心和完全不負責任的工作人員所影響」。

明顯地，若基於批准中止撤職處分的效力而導致申請人繼續留在部門工作，我們可預見撤職處分所擬達到的目的(維持行政部門正常和有效運作以推行有關部門依法獲賦予的職權的公共利益)必然地受到嚴重損害。

因此，本人不認同合議庭多數表決的理解(尤其是採納檢察院的意見的部份)認為申請人的紀律不法行為的性質只觸及部門內務方面而不影響部門對外的尊嚴和聲譽，因此不認為批准中止行為效力可引致損害行政行為旨在達致的利益，更談不上是嚴重損害這些利益。此外，亦指出申請人在缺勤後至被撤職前一直留在部門工作達兩年多<sup>8</sup>，故亦不見得會嚴重損害公共利益。

---

<sup>8</sup> 這點與紀律程序所載的事實不符。根據紀律程序的終結報告，申請人自二零零六年九月十四日開

對此本人認為任何行政行為均必須有著推行和實現公共利益的目的。自然地在本個案中的撤職處分行為也不例外。

《行政程序法典》第一百二十一條第一款 b 項規定「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。」

由此可見，若法院可預見批准中止效力將使該公共利益受嚴重損害時，則不得批准之。法律所要求者是必須嚴重損害該利益，而非要求被損害者必須是嚴重或重大的公共利益。因此，立法者原意的焦點是該公共利益將被損害的程度，而非該被損害公共利益的性質和重要程度。易言之，無論重要性如何的利益，只要是公共利益，也可能受到嚴重的損害。

因此，儘管如檢察院意見般所言，被處分者的行為僅觸及部門內務方面(對此本人重申不同意)，即使不屬對外的重大利益，也毫無疑問是公共利益，也毫無疑問地，基於上述理由，隨著法院作出批准中止撤職處分效力的裁判而受嚴重損害。

綜上所述，本人認為在本個案中，《行政程序法典》第一百二十一條第一款 b 項的前提不成立，故兩項必須成立的前提欠缺其一，因此法院不應批准中止行為效力的請求。

二零零七年七月十二日

法官

---

始履行因另一紀律程序科處的二百四十日停職處分，因在被撤職處分時正處於停職狀況。

賴健雄