

Processo n.º 380/2025

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Relator: Fong Man Chong

Data : 05 de Junho de 2025

Assuntos:

- Decisão de cessação (antecipada) dum contrato administrativo e susceptibilidade da suspensão da mesma

SUMÁRIO:

I – Em regra, a rescisão do contrato por imperativo de interesse público é efectuada através dum acto administrativo e como tal este é susceptível de suspensão da eficácia, salvo quando outra coisa resultar da lei.

II – Quando a Entidade Requerida/Recorrente rescindiu o contrato administrativo antecipadamente e mandou a devolução das instalações onde se encontra em funcionamento um jardim infantil e dos equipamentos adquiridos com os subsídios concedidos pela Entidade Requerida/Recorrente, a execução imediata desta decisão implica a suspensão das actividades da escola infantil e da transferência dos alunos para outras escolas (*não obstante a Requerente continuar a ter a alvará de funcionamento*), o que causa prejuízos de difícil reparação para a Requerente/Recorrida, já que a perda dos alunos (*tal como a*

perda de clientes para um estabelecimento comercial) e ainda a imagem institucional negativamente provocada pela decisão constituem prejuízos de difícil reparação, visto que o que está em causa não é apenas o valor económico, mais do que isso, estão em causa interesses públicos que se prendem com os interesses dos alunos e do funcionamento da escola, razão pela qual é de decretar a suspensão da eficácia da decisão tal como fez e bem o TA, o que implica a confirmação da sentença recorrida.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 380/2025

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Data : 05 de Junho de 2025

Recorrente : **Presidente do Instituto de Acção Social (社會工作局局長)**

Recorrida : **A Club de Macau (澳門 A 社)**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

O Presidente do Instituto de Acção Social (社會工作局局長), devidamente identificado nos autos, não se conformando com a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, datada de 16/04/2025, veio, em 30/04/2025, recorrer jurisdicionalmente para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 396 a 407, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. 關於公共利益

一、標的行為中包含了合理維護公帑的公共利益，如中止標的行為，即意味存在讓公帑“繼續流失、耗損”的風險；

二、根據被上訴人提供有關托兒所的財政資料，並結合托兒所 2 月份的虧損狀況作推算，一旦中止標的行為之效力，被上訴人截至 2025 年 2 月份的銀行結餘(1,417,309.51 澳門元)預計於 2025 年 12 月 31 日時將會完全耗盡、清空；

三、對於記入“O 入帳項”的開支，被上訴人認為運用此項目的開支不受社工局監管，因而可自主運用，此點與上訴人的立場不同；

四、倘標的行為被中止，將使上訴人未能完全對被上訴人就公帑的運用作監控，被上訴人會繼續認為記入“O 入帳項”的托兒所開支不受上訴人監管並自主運用；

五、按社工局的資助原則，XX 托兒所倘有結餘需退回社工局。在上點情況下，會使公帑不斷流失，且影響倘有的餘款退回；

六、可見，中止標的行為會導致該行為所謀求的公共利益(對公帑的維護)遭受嚴重損害；

七、除上述第一點所指外，幼兒及家長的利益亦同為標的行為在本案件中所謀求的公共利益；

八、繼續執行標的行為明顯更符合公共資源、幼兒、家長的利益；相反，中止執行標的行為將對公共利益(包括公共資源、幼兒及其家長的利益)造成嚴重損害；

九、按上，被上訴人提出中止效力之聲請不符合《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 b 項之前提要件。

II. 關於難以彌補之損失

十、政府與民間機構建立合作關係，時會因目標已達、社會需求改變等原因而終止，雙方終止合作屬於一般常態，因此，被上訴人不能認為執行標的行為(停運 XX 托兒所)，即必然會導致對其名譽造成難以彌補的損害；

十一、再者，上訴人與被上訴人所簽訂的《合作協議》之有效期將於 2025 年 12 月 31 日屆滿，而雙方在 2026 年度的合作關係仍未確立(未續期)；被上訴人選擇“在訴訟期間”及“在雙方 2025 年合作期尚餘四個月，且 2026 年合作關係仍未確立前”，急於另覓新址設立新托兒所屬其選擇及取向，被上訴人為此而承擔的相應開支(負擔)，不能說是因執行標的行為而令其造成難以彌補的損害；

十二、此外，被上訴人作為非牟利團體，運作托兒所僅是其履行宗旨的其中一種方式/途徑，故即使執行標的行為(停運 XX 托兒所)，被上訴人仍可繼續履行其法人宗旨，不會因執行標的行為而對其造成難以彌補的損害；

十三、事實上，被上訴人擁有 1,486,868.97 澳門元的現金，具備充分條件繼續以不

同方式履行其法人宗旨；

十四、按上，被上訴人提出中止效力之聲請不符合《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a 項之前提要件。

III. 其他

十五、上訴人與被上訴人的合作關係將於 2025 年 12 月 31 日終結，而雙方就托兒所在 2026 年度的合作關係仍未確立(未續期)；

十六、根據《行政訴訟法典》第一百三十條第二款相關規定，裁判得設定中止行為效力之期限或條件；

十七、為此，即使最終認為被上訴人之情況仍符合中止效力之要件，有關中止效力的期間應至《合作協議》有效期屆滿日止(即 2025 年 12 月 31 日)。

總括而言，被上訴人提出之聲請並不符合《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a 項及 b 項之前提要件，故不應批准被上訴人所提出中止行政行為效力之請求。然而，即使認為被上訴人之情況符合中止效力之要件，亦得設定有關中止行為效力之期限，尤其是不應超越《合作協議》之有效期屆滿日(即 2025 年 12 月 31 日)。

請求

綜上所述，請求法官 閣下作出公正裁決，裁定上訴理由成立，廢止被上訴裁判，不批准被上訴人所提出中止行政行為效力之請求；倘認為有不同見解，基於上訴人與被上訴人雙方的《合作協議》有效期於 2025 年 12 月 31 日屆滿，故請求法官 閣下裁定中止行為效力之期間至該協議有效期屆滿之日止(即 2025 年 12 月 31 日)。

*

A Club de Macau (澳門 A 社), Recorrida, com os sinais identificativos nos autos, ofereceu a resposta constante de fls. 412 a 422, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 本上訴回覆是針對上訴人**社會工作局局長**於 2025 年 4 月 30 日所提交的上訴陳述書狀，被上訴人於 2025 年 5 月 6 日才收到受理上訴之批示之通知，根據澳門《行政訴訟法典》第 160 條第 2 款之規定，嫌犯得於 2025 年 5 月 6 日起算 10 日內提交上訴回覆。

關於上訴人認為中止涉案行政行為不至於會對相關公共利益產生嚴重的侵害

2. 上訴人認為，倘若被爭議之行為被中止，意味著上訴人需向被上訴人繼續發放資助，等同將公帑置於“繼續流失、耗損”的巨大風險當中。對此，被上訴人並不認同。

3. 就此問題，尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決中作出精闢見解：“被爭議之行為所實現的公共利益與 XX 托兒服務之質量無關，亦與現時正在 XX 托兒所受托的托兒的健康及身心無關，僅涉及公共財政資源之運用問題，且倘將被提起之司法上訴被判處敗訴，被聲請實體有機制要求聲請人返還有關資助款項.....本法庭未能認定在將被提起之司法上訴待決期間繼續每月發放定期資助的行為會嚴重侵害合理運用公共財政資源之公共利益。.....”(見被上訴判決第 7 頁)

4. 此外，中止被爭議之行為意味著被上訴人將繼續履行與上訴人之合作協議，向特區提供托兒服務。

5. 正如原審法庭的理解，被爭議之行為並不涉及到被上訴人之托兒服務之質量，而在被上訴人繼續維持其高質量的托兒服務，以及積極推廣愛國愛澳教育之情況下，社工局的資助是適當及合法的，意即相關公帑是得到合理利用；因此，中止被爭議之行為根本不會對公帑造成嚴重影響。(見文件 2)

6. 事實上，上訴人的理據是本末倒置。

7. 正如被上訴判決所認定之第 2 點至第 5 點之事實，被上訴人與上訴人就托兒所達成的合作關係在程序上合法，故其管理及運作托兒所的權利亦符合法律。

8. 既然上訴人已選定了被上訴人作為最為合適的締約人，並與被上訴人締結行政合同，讓被上訴人提供托兒服務(有關行政合同在被提起撤銷或無效之訴前其合法性及有效性推定存在)；現時卻突然要求立即執行終止上訴人與被上訴人的行政合同之決定。明顯地，前者更能令公共利益得到有效的貫徹。

9. 另一方面，上訴人亦指出其作出之標的行為所追求的公共利益，亦為謀求幼兒們及其家長的利益，並認為幼兒及家長的利益亦為標的行為在本案件中所謀求的“公共利益”。對此，被上訴人並不認同。

10. 按照上訴人的邏輯，其主張是在無任何依據的前提下，當即自行預先認定被上訴人不獲續期，這明顯是違法的。同時，上訴人於前述的違法行為之基礎上，以及在違反個人資

料保護的情況下，私自聯絡相關的托兒家長且告誡他們轉托，並以此認為執行被爭議之行為符合公共利益。對此，被上訴人表示無法理解亦不能認同上訴人的違法行為。

11. 上訴人於上訴狀第 23 點及第 34 點之事實所指，上訴人與被上訴人簽署的《合作協議》有效期至 2025 年 12 月 31 日屆滿，繼續執行標的行為(即 2025 年 8 月 26 日終止合作關係)，更能符合幼兒的利益(公共利益)。而且被上訴人需於 2025 年 6 月內提出續期申請，並經由社工局評估及批准後，才能獲得續期及依期發放資助。

12. 然而，上訴人卻在續期申請程序仍未開始的情況下，已預先認定上訴人與被上訴人的托兒服務將於 2025 年 12 月 31 日中斷，上訴人明顯是不合邏輯及自相矛盾(仿如一種未審先判的違法行為)。

13. 因此，引述被上訴人在保全程序聲請狀第 57 點至第 60 點之內容，倘若上訴人繼續執行被聲請的決定，將對幼兒、家長和社會產生負面影響。

14. 尤其針對收回被上訴人現時運作的托兒場所，將間接導致其停止營運。即使被上訴最終獲得勝訴。幼兒也會因被迫中斷與熟悉老師和同伴的關係而影響社交能力發展，學習課程也會中斷並面臨轉學銜接困難。家長則需重新評估托兒機構的各方面因素，並可能降低對澳門學前教育及社福服務的信任度。

15. 被上訴人與上訴人就托兒所達成的合作關係在程序上合法，故其管理及運作托兒所的權利亦符合法律。因此，中止行政行為的效力，反而更能保障幼兒的穩定學習環境和家庭穩定，更符合公共利益的要求。

16. 另一方面，上訴人在被上訴人沒有違反任何合同義務的情況下，提前終止合同關係，明顯非以善意行事及違反法律，與上訴人聲稱之保護公帑及符合幼兒的利益(公共利益)根本毫不相關。

17. 正正是因為中止被上訴行為的效力不會對公共利益構成嚴重損害，才需要被上訴又繼續提供托兒服務，以保障公共利益不受損害。

18. 對於在司法上訴待決期間繼續每月發放定期資助的行為，以及讓被上訴人維持現狀並使用相關的托兒設施，根本不會對公共利益構成“嚴重”侵害。

關於難以彌補之損失

19. 上訴人於上訴狀中指出，上訴人與被上訴人目前生效的《合作協議》有效期至

2025 年 12 月 31 日, 在雙方的合作期只餘四個月的情況下, 由於 2026 年度的合作關係仍未確立, 對被上訴人另覓新址為其帶來難以彌補之損失的說法並不能成立。對此, 被上訴人完全不能認同。

20. 正如本上訴答覆第 15 點至第 16 點之內容, 上訴人亦提及相關申請續期程序仍未開始, 根本不可能單憑上訴人片面的陳述及猜測, 而認定被上訴人便不獲批准續期。

21. 托兒服務作為公共服務, 理應在長期及穩定的狀況下提供, 然而, 上訴人卻僅以剩餘四個月合作期作為理據認為, 被上訴人另覓新址也不會造成難以彌補之損失, 這明顯是有違對公共事業的服務目的及不合理的。

22. 另一方面, 上訴人認為, 被爭議之行為並未下令被上訴人解散及消滅以非營利社團形式成立的機構, 故不存在難以彌補之損失。對此, 我們完全不能認同。

23. 首先, 被上訴人作為社團法人, 並不僅具有存續的權利, 還有其他人格權, 包括但不限於名譽權(體現為維持其固有運作、提供服務之形象)。

24. 根據中級法院於 2003 年 4 月 3 日第 31/2003 號案件之合議庭裁判:

「.....三、儘管可以認為法人不持有作為(自然人獨有的)“人格權”的“名譽”價值, 但法人也會傳送一種如何按照其所營事業組織、運作、提供服務、生產及 / 或提供財富之“形象”。.....」(粗體及底線部份為被上訴人所加)

25. 我們認為, 原審法庭之理由說明無懈可擊: 「若執行被爭議行為, 將導致現時在 XX 托兒所的八十多名幼兒轉托、聲請人不可在新學年 2025/2026 年度接受新幼兒報名入托, 被收回場所及不再獲政府資助亦將引致社會上對 XX 托兒所的負面評價, 對聲請人產生不良印象, 導致聲請人之名譽受損。.....可預料有關幼兒轉托及適應新托兒所環境後, 即使聲請人提出之司法上訴勝訴, 有關幼兒的家長亦不會再次為有關幼兒轉回 XX 托兒所, 且有關家長(無論是之前在 XX 托兒所托兒的家長, 還是將要進行幼兒入托的家長)在面對聲請人曾一度被社會工作局收回場地及取消資助的情況亦會因為失去信心而不會選擇 XX 托兒所(無論是基於對 XX 托兒所是否能穩定經營的考慮, 還是對 XX 托兒所提供的服務質量的疑慮)。」(見原審判決第 9 頁)

26. 同時, 對於社團之運作、提供服務之形象受損, 是難以回復到最初未受損的形象, 原審法庭對此亦作出解釋: 「聲請人的服務對象流失的情況難以用金錢衡量, 亦難以透過其他諸如金錢賠償之途徑獲彌補。」(見原審判決第 10 頁)

27. 有必要指出的是, 基於社工局執行被爭議之決定(逐一致電托兒家長要求安排托

兒轉托)，直至提交本上訴回覆之日已有 6 名幼兒要求轉托。

28. 因此，上訴人之損失正如原審法庭所提及到，家長在為托兒轉托後，基於對 XX 托兒所是否能穩定經營的考慮，還是對 XX 托兒所提供的服務質量的疑慮，可預見即使被上訴人提起之撤銷被爭議行為之司法上訴最終被裁定理由成立，已基於是次事件而流失的托兒也不會重新轉為 XX 托兒所。

29. 誠然，上訴人認為僅令社團解散或消滅才構成難以彌補的損失，根本是站不住腳的。

上訴狀第 15 點至 17 點之其他

30. 上訴人認為，應將中止效力之有效期訂定為 2025 年 12 月 31 日止。對此，被上訴人並不認同。

31. 上訴人的主張會導致後續程序出現不符合實際狀況之困局。倘若相關的合作協議就 2026 年度之續期申請獲批准，而保全程序於 2025 年 12 月 31 日效力屆滿，但為撤銷被爭議之行為而提起之司法上訴之裁判仍未確定，便會出現：“該被爭議之行為可被執行，社工局要求被上訴人終止合作；然而，根據新續期的 2026 年度合作協議，被上訴人又須繼續提供托兒服務”。

32. 事實上，針對 2026 年度之續期申請事宜(即合作協議會否自動續約的問題)，並不屬本行政訴訟之標的。

33. 更甚者，上訴人根本不應在未有按照相關法律及合作協議既定的行政程序下，預先在現時立即主張該合作協議，必然於 2025 年 12 月 31 日之後不獲續約(這明顯屬行政違法)。

34. 因此，對中止行為效力，基於上述所指的續期申請事宜，從而對保全措施設定期限，這明顯是不合理的。

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

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 elementos considerados assentes pelo TA, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

1. 聲請人為 2015 年 6 月 17 日在澳門成立的非牟利社團。
2. 聲請人於 2018 年 12 月 31 日首次與社會工作局就設立 XX 托兒所簽署合作協議 (社會服務設施籌備階段的財政輔助)。
3. 聲請人於 2019 年 8 月 22 日與社會工作局簽署《設施讓與合作協議》(見卷宗第 372 頁至第 379 頁)。
4. 自 2019 年 8 月 27 日起, 社會工作局向聲請人發出 XX 托兒所之牌照(見卷宗第 53 頁)。
5. 聲請人於 2024 年 12 月 26 日與社會工作局就托兒所的管理及運作, 簽署《合作協議》(設施讓與及財政資助)(下稱:《合作協議》, 見卷宗第 126 頁至第 133 頁)。
6. 於 2025 年 3 月 13 日, 被聲請實體在第 074/DCJ/2025 號建議書內作出以下決定
“一、自 2025 年 5 月 31 日起, 社工局與「A 社」就「XX 托兒所」的合作關係終止 (先前雙方簽署的合作協議自該日起解除); 就解除協議一事將會提前至少六十日向「A 社」作通知;

二、基於社工局與「A 社」終止合作關係，要求「A 社」須於社工局指定期間內履行下列事宜：

- 1) 退回經社工局結算之歷年滾存、餘款、以及不應受領的款項；
- 2) 交還所讓與的設施，以及運用社工局資助購買的設備和物件。”(見卷宗第 269 頁至第 274 頁)。

7. 於 2025 年 3 月 21 日，被聲請實體向聲請人發出關於第 074/DCJ/2025 號建議書內決定終止合作關係及解除協議的通知(見卷宗第 267 頁至第 268 頁)，當中指出：

“一、終止社工局與「A 社」就「XX 托兒所」的合作關係和解除《合作協議》，並依法提前六十日向「A 社」通知解除協議及相關後續安排；

二、解除協議之日不遲於 2025 年 8 月 26 日，倘在該日前托兒所全部在托幼兒出托，則該狀況出現的翌月首日起，雙方合作關係即告終止；

三、基於社工局與「A 社」終止合作關係，依法通知「A 社」須於社工局指定期間內履行下列事宜：

- 1) 退回經社工局結算之歷年滾存、餘款、以及不應受領的款項；
- 2) 交還所讓與的設施，以及運用社工局資助購買的設備和物件。”。
8. 2025 年 3 月 31 日，聲請人針對上述決定提起本保全措施，訴請中止其效力。
9. 於上一年營業年度(2024)，XX 托兒所的學生人數 83 名、員工人數 34 名。
10. 自聲請人開辦托兒所以來，便一直依賴被聲請實體，以固定方式發放之資助，以維持托兒所的一切辦學開支及費用，包括聘請保育員、托兒所輔助人員、辦學設備及物件。
11. 於 2025 年 2 月份，XX 托兒所較大部分的開支如下：人事費用小計，為澳門幣 492,706.03 元；營運費用小計，為澳門幣 196,261.71 元(見附於最初聲請書的文件 19 第 3 頁)。
12. 於 2025 年 2 月份，XX 托兒所主要收入來源如下：經營結餘，為澳門幣 231,615.71 元；社會工作局資助，為澳門幣 273,522.68 元(見附於最初聲請書的文件 19 第 1 頁及第 2 頁)。
13. 截至 2025 年 2 月 28 日，XX 托兒所的四個銀行帳戶的結餘合共為澳門幣 1,417,309.51 元。

* * *

IV - FUNDAMENTOS

Como o presente recurso tem por objecto a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, importa ver o que este decidiu. Este proferiu a douda

decisão com base nos seguintes argumentos:

一、 案件概述

聲請人澳門 A 社(A Club de Macau)，詳細身份資料及聯絡地址記錄於卷宗內；

針對

被聲請實體社會工作局局長 聲請中止後者在第 074/DCJ/2025 號建議書內作出終止社會工作局與聲請人就 XX 托兒所的合作關係和解除《合作協議》的行為之效力，並命令社會工作局停止妨礙聲請人繼續管理及營運 XX 托兒所。

*

獲傳喚後，被聲請實體提交答辯狀，請求駁回有關聲請（見卷宗第 252 頁至第 266 頁）。

*

駐本院檢察官發表意見，建議駁回有關聲請（見卷宗第 382 頁至第 384 頁）。

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

二、 事實

根據本卷宗所載資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

(.....)

三、理由說明

聲請人聲請中止效力之行政行為，是被聲請實體終止社會工作局與聲請人就 XX 托兒所的合作關係，及解除雙方簽訂之關於設施讓與及財政資助的合作協議（解除協議之日不遲於 2025 年 8 月 26 日），以及要求聲請人在社會工作局指定的期間內履行退回經社會工作局結算之歷年滾存、餘款，以及不應受領之款項、交還所讓與的設施，以及運用社會工作局資助購置的設備和物件之行為¹。

¹ 因社會工作局透過函編號為 138C/DSS-DCJ/2025 的公函通知聲請人的決定與社會工作局局長在編號為 074/DCJ/2025 的建議書上所作之決定的內容存在差異（即解除合作協議及終止合作關係之日的日期的部分），本法庭以發函編號為 138C/DSS-DCJ/2025 的公函的內容為準。

首先，被聲請實體解除社會工作局與聲請人就 XX 托兒所簽訂的合作協議（見卷宗第 126 頁至第 133 頁²）、要求聲請人退回資助餘款，以及交還 XX 托兒所所在設施、設備及物件的決定，屬於《行政訴訟法典》第 120 條 a)項規定所指的可在相對人權利義務範圍內產生積極效力的行政行為，根據《行政程序法典》第 136 條及後續規定可予強制執行，惟透過訴諸中止行政行為效力之保全程序方可禁止（見《行政程序法典》第 140 條）。

再看有關聲請是否滿足中止行政行為效力之法定要件。

據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所指，原則上（同一條文第 2 款至第 4 款的規定除外）批准中止行政行為之效力在於須一併滿足下列要件：

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。

本案不符合上述法典第 121 條第 2 款及第 3 款所指的情況，故上指第 1 款所列之全部要件須獲得滿足。

首先，無強烈跡象顯示針對待中止之行為提起司法上訴屬違法——故滿足第 1 款 c)項規定的要件。

其次，關於 b)項所指的消極要件，訴訟法學說認為作為可阻礙聲請人訴請獲批的事實，應由被聲請實體承擔陳述及舉證之責任。（cfr. Viriato Lima, Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso*, anotado, 2015, pp. 349 a 350）。

不應忘記，任何行政行為都必然以實現特定的公共利益為依歸，而與此同時，中止行為效力若獲法院批准則必將妨礙行政行為產生預期的效果。換言之，抽象層面看，訴訟法關於保全措施的制度安排本身便已妨礙實現公共利益。一如 Vieira de Andrade 教授所指，應針對具體個案審查是否存在嚴重侵害公共利益的情況。“*A grave lesão para o interesse público também deve ser apreciada nas circunstâncias do caso concreto, tendo em conta os fundamentos do acto e as razões invocadas pelo requerente e requerido, não devendo presumir-se, nem confundir-se com qualquer lesão do interesse público (que teria sempre de dar-se por existente, salvo porventura se o acto fosse evidentemente ilegítimo)*” (cfr. José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa* (Lições), 2.^a edição, p. 169)。

被爭議行為的實質及最主要的結果為社會工作局不再向聲請人給予財政資助，以及收回 XX 托兒所現時運作的地方。社會工作局給予聲請人財政資助及向聲請人讓與 XX 托兒所現時運作的設施的目的是扶持托兒社會服務的運作及發展，確保有關托兒服務的質量。現時，社會

² 有關協議在 2024 年 1 月 1 日生效後，社會工作局與聲請人在簽署該協議之日之前曾就支持 XX 托兒所（澳門 A 社）而訂立的合同協議自 2024 年 1 月 1 日起失效（見卷宗第 126 頁至第 133 頁的合作協議第 18 條）。

工作局作出之被爭議行為主要是為實現合理運用公共財政資源、確保公帑不被亂用之公共利益，此為被爭議行為在本個案具體情況下所謀求之公共利益。

倘被爭議行為不被中止，代表被聲請實體仍需按雙方簽訂的協議每月向聲請人發放定期資助（按卷宗第 108 頁的文件所顯示，有關金額大約是每月澳門元 273,522.68 元），以及在特定情況發放維修工程及設備購置資助。

考慮到被爭議之行為所實現的公共利益與 XX 托兒所托兒服務之質量無關，亦與現時正在 XX 托兒所受托的幼兒的健康及身心無關，僅涉及公共財政資源之運用問題，且倘將被提起之司法上訴被判處敗訴，被聲請實體有機制要求聲請人返還有關資助款項（見卷宗第 126 頁至第 133 頁的合作協議第 13 條第五款（二）項、第 18/2022 號《澳門特別行政區公共財政資助制度》第 15 條第 2 款（三）項、自 2023 年 6 月 1 日起生效之《對從事社會援助活動實體資助計劃》第 12.2.2 項），本法庭未能認定在將被提起之司法上訴待決期間繼續每月發放定期資助的行為會嚴重侵害合理運用公共財政資源之公共利益。

被聲請實體所主張之公共利益並非被爭議行為在本案具體情況下所謀求之公共利益，因為被爭議行為並非取消 XX 托兒所牌照之行為，而是終止財政資助及收回 XX 托兒所運作地方之行為。聲請人並非不可繼續營運 XX 托兒所，聲請人只是不再屬於獲政府資助的托兒所，以及需另覓地方營運 XX 托兒所。事實上，即使不中止有關行為之效力，聲請人在 XX 托兒所牌照維持有效的情況下仍可以私營托兒所方式運作。本案中，本法庭認為被聲請實體沒有充分陳述及證明中止被爭議行為之效力將怎樣嚴重侵害在本案具體情況下所謀求之公共利益。

再者，在中止被爭議的行為的效力的情況，被訴實體所主張之情況一樣可以避免。倘聲請人將提起之司法上訴最後被判處敗訴，社會工作局一樣可以訂定一個較長期間作為執行收回 XX 托兒所運作地方之緩沖期，以避免受托幼兒面臨急迫轉托的問題。

有見及此，上指第 1 款 b) 項所指要件亦應視為滿足。

*

現在的爭議聚焦於倘若執行被聲請行為，是否可預見性地將對聲請人冀望透過司法上訴予以維護的利益造成難以彌補之損失——即上述法典第 121 條第 1 款 a) 項規定的要件是否獲得滿足。

關於“難以彌補的損失”的概念的界定，上級法院的司法見解已多次詳釋其觀點，我們不再贅述，謹此摘錄如下：

“...o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado, em certas situações, de difícil reparação para o requerente, tais como os casos ‘em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis’; os prejuízos ‘decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres’ bem como consistentes ‘na privação de rendimentos geradora de

uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares’...”（詳見終審法院 2018 年 9 月 27 日第 69/2018 號合議庭裁判以及 2001 年 4 月 25 日第 6/2001 號合議庭裁判）。

此外“*...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...*”（見終審法院 2009 年 11 月 4 日第 33/2009 號合議庭裁判）。

以及“*Só os prejuízos que não possam ser satisfeitos com a utilização dos meios legais (em execução de sentença ou por via de acção de indemnização) é que se devem considerar de difícil reparação.*”（見終審法院 2016 年 6 月 29 日第 35/2016 號合議庭裁判）。

最後，“*Os danos não patrimoniais só revelam se atingirem um grau de intensidade ou gravidade que os torne merecedores de tutela jurídica.*”（見終審法院 2014 年 11 月 26 日第 117/2014 號合議庭裁判）。

於本案，據聲請人陳述，“難以彌補的損失”有以下幾個方面，分別是交還所讓與之設施將引致 XX 托兒所終止營運、退回經社會工作局結算之歷年滾存、餘款及停止發放資助會導致產生幾乎困厄及不能滿足起碼的基本需要的情況、交還讓與設施而被迫搬遷所構成的損害，以及損害聲請人名譽及形象之損失。

首先，可以預見，執行被聲請實體要求聲請人交還 XX 托兒所現時運作的設施以及以資助購置的設備及物件之決定，將間接導致 XX 托兒所停止營運，因為聲請人失去了營運托兒所必需之地方及設備。加上，透過聲請人的現有財產（澳門元 1,417,309.51 元）及按 XX 托兒所現時的經營情況（每月的運營開支，如人事費用及營運費用每月大約合共澳門元 688,967.74 元、每月服務收入為澳門元 247,914.00 元，見卷宗第 107 頁至第 110 頁）可知，聲請人的財政資源不足以支持租賃另一地方運作托兒所的所需租金、為新場所進行裝修及購置運作所需用品之費用，以及在沒有社會工作局的財政資助下長期營運托兒所。

亦即是說，若執行被爭議行為，將導致現時在 XX 托兒所的八十多名幼兒轉托、聲請人不可在新學年 2025/2026 年度接受新幼兒報名入托，被收回場所及不再獲政府資助亦將引致社會上對 XX 托兒所的負面評價，對聲請人產生不良印象，導致聲請人之名譽受損。無疑，當聲請人無法繼續營運 XX 托兒所後，其服務對象群必將流失，且基於有關服務對象之特點（幼兒難適應新事物及較為脆弱），可預料有關幼兒轉托及適應新托兒所環境後，即使聲請人提出之司法上訴勝訴，有關幼兒的家長亦不會再次為有關幼兒轉回 XX 托兒所，且有關家長（無論是之前在

XX 托兒所托兒的家長，還是將要進行幼兒入托的家長）在面對聲請人曾一度被社會工作局收回場地及取消資助的情況亦會因為失去信心而不會選擇 XX 托兒所（無論是基於對 XX 托兒所是否能穩定經營的考慮，還是對 XX 托兒所提供的服務質量的疑慮）。

聲請人的服務對象流失的情況難以用金錢衡量，亦難以透過其他諸如金錢賠償之途徑獲彌補。

正如前中級法院法官 José Cândido de Pinho 在 NOTAS E COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO³中所指出：“*A perda de clientes, que escolhem outro prestador de serviço, não é apenas um dano na tesouraria, na fraturação ou na contabilidade de negocio; é muitas vezes uma perda de valor do próprio de negócio e de aviamento do estabelecimento. É que, frequentemente, os clientes, quando partem, já raramente regressam(...) isto é inquantificável economicamente.*”。

雖然 XX 托兒所並非商業企業，上述邏輯同樣適用於提供托兒服務之聲請人。

是故，本案已符合“難以彌補的損失”應具有的門檻，故《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項規定的要件應視為滿足。

至此，已無需繼續考慮聲請人主張退回經社會工作局結算之歷年滾存、餘款及停止發放資助會導致產生幾乎困厄及不能滿足起碼的基本需要的情況是否如實及有關情況是否屬於“難以彌補的損失”。

綜上，聲請人的聲請符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的全部要件，應批准中止待中止之行為之效力。

聲請人除了聲請中止終止及解除合作協議的行為之效力外，亦聲請命令被聲請實體停止妨礙聲請人繼續管理及營運 XX 托兒所。考慮到本程序僅為中止效力之保全程序，且中止被爭議行為之效力亦將會解決聲請人主張存在之妨礙聲請人管理及營運 XX 托兒所的情況（見《行政訴訟法典》第 130 條第 5 款），本法庭僅命令中止有關行政行為之效力。

四、決定

綜上所述，本院裁定聲請人澳門 A 社(A Club de Macau)的訴訟理由成立，批准其聲請之保全措施，中止待中止行為之效力。

*

因主體豁免，被聲請實體無需承擔訴訟費用。

*

登錄本判決及依法作出通知。

³ 第二冊，第 216 頁，法律及司法培訓中心出版。

*

Quid Juris?

Relativamente às questões suscitadas neste recurso, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes dought considerações:

"(...)

1.

A **Club Macau**, associação melhor identificada nos autos, instaurou no Tribunal Administrativo procedimento cautelar de suspensão de eficácia do que considera ser um acto administrativo praticado pelo **Presidente do Instituto de Acção Social** que decidiu extinguir a cooperação entre o Instituto de Acção Social (IAS) e a Requerente.

Por dought decisão que se encontra a fls. 386 a 391 foi deferido o pedido de suspensão de eficácia.

Inconformada, veio a Entidade Requerida interpor o presente recurso jurisdicional perante o Tribunal de Segunda Instância.

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 verifiquem os seguintes requisitos:

(i) 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 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

Pressuposto do deferimento da suspensão da eficácia de um acto administrativo é, pois, pela própria natureza das coisas, a existência de um acto administrativo com as características que são assinaladas a esta figura pela norma do artigo 110.º do Código do Procedimento Administrativo.

A questão que se coloca na situação presente é, justamente, a de saber se a actuação da Entidade Requerida através da qual a mesma, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 22/95/M, de 29 de Maio, rescindiu os acordos de cooperação celebrados com a Requerente, em princípio, com efeitos a partir de 26 de Agosto de 2025, constitui um acto administrativo ou, antes, um acto negocial de natureza potestativa.

Vejamos.

2.2.1

Os acordos de cooperação, através dos quais o IAS concede apoios de diversa natureza a entidades privadas e dos quais emergem para as partes outorgantes diversos direitos e obrigações, são verdadeiros contratos administrativos, tratando-se daquilo a que a doutrina designa por contratos de atribuição. Tais contratos têm por causa-função atribuir uma certa vantagem ao co-contratante da Administração, sendo que é a prestação desta que é essencial e caracterizadora, representando as do administrado apenas a contrapartida, uma consequência ou uma condição da vantagem obtida (cfr. neste sentido, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Reimpressão, Coimbra, 2013, pp. 421-422. Entre os exemplos dados por este Autor de contratos de atribuição encontram-se, precisamente, os acordos de cooperação entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social).

Ora, no âmbito dos poderes de conformação por parte da Administração da relação contratual administrativa importa distinguir entre actos administrativos e direitos potestativos administrativos. A distinção, nem sempre fácil de fazer, mas é muito relevante.

Na verdade, enquanto o direito potestativo se esgota na capacidade de introduzir uma modificação na esfera jurídica de outrem, o acto administrativo não esgota aí uma vez que ele vem acompanhado de uma característica especial que lhe é conferida pela lei que é a da

executividade. O acto administrativo constitui um título executivo, o que significa que, em caso de incumprimento por parte do contratante particular, a Administração pode, ela própria, lançar mão de um procedimento administrativo de execução. Se, pelo contrário, se tratar de um acto negocial, ainda que de natureza potestativa, em caso de incumprimento, o contratante público terá de instaurar uma acção declarativa em ordem a obter a condenação do contratante particular no comportamento devido.

Além disso, uma outra diferença assinalável é a que opera no plano da ilegalidade do exercício do poder por parte da Administração. O acto administrativo, mesmo quando anulável, mantém-se vinculativo e exequível; não assim quanto ao acto negocial. Se o direito potestativo é exercido fora dos respectivos pressupostos a declaração negocial é ineficaz na esfera jurídica do contratante particular que pode continuar a agir como se a actuação da Administração não tivesse tido lugar (cfr. sobre isto, RODRIGO ESTVES DE OLIVEIRA, *O acto administrativo contratual*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 63, pp. 5-7).

2.1.2

Voltando ao caso e recolocando a questão: a actuação da Administração consubstancia ou não um acto administrativo?

Em regra, no âmbito de um contrato, mesmo de um contrato administrativo, a Administração actua como parte e não como autoridade. Por isso, em regra, os seus actos são declarações negociais, não actos administrativos. Só quando resulte inequivocamente da lei que a actuação da Administração corresponde a uma actuação autoritária, unilateral, e vinculativa é que estaremos perante um acto administrativo. Ora, no cas, é manifesto que isso não acontece. Pelo contrário. É a própria lei que, nos termos que resultam do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 22/95/M, coloca a posição da Administração em matéria de rescisão de contrato com os fundamentos aí previstos a par da posição do particular, afastando, pois, qualquer possibilidade de enquadrar p exercício desse poder como acto administrativo.

Deste modo, não estando em causa um acto administrativo, parece-nos evidente que, por isso que o mesmo se não impõe autoritariamente ao contratante particular e, portanto, não comporta a característica da executividade, não tem cabimento pedir a suspensão da sua eficácia.

2.3

Ex abundanti, para o caso de se considerar que o dito acto é um acto administrativo,

no que não se concede, ainda assim se nos afigura que, contrariamente ao doutamente decidido pelo Tribunal *a quo*, a pretensão cautelar da Recorrente não pode ser acolhida, porquanto não se demonstra estar verificado o requisito do decretamento da providência a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC já que da «execução» do acto não resultarão, previsivelmente, prejuízos de difícil reparação para a Recorrida.

Na verdade, de acordo com a jurisprudência firmada do Tribunal de Última Instância, «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» (assim, entre outros, veja-se o Acórdão do Tribunal de última Instância de 14.11.2009, tirado no processo n.º 33/2009).

Ora, no caso em apreço, estamos em crer que, tendo em conta que a Recorrida não é uma sociedade comercial e que o seu escopo não é o lucro, os prejuízos que pudessem resultar da imediata execução do acto – no pressuposto que, como vimos, não se verifica, de que o acto pode ser executado – não cabem, de modo algum, na categoria dos prejuízos ressarcíveis por via indemnizatória, devendo, por isso, ser afastada a suspensão da eficácia do acto, tanto mais que a Administração teve o cuidado de salvaguardar a situação até Agosto de 2025, para permitir que as crianças que frequentam a creche possam encontrar outras colocações se for esse o caso (veja-se no mesmo sentido e a propósito de situação idêntica, o decidido pelo Tribunal de Segunda Instância em 22.10.2020, no processo n.º 881/2020).

Mais. Como refere a Recorrente, o acordo de cooperação com a Recorrida sempre caducariam pelo decurso do prazo do contrato no dia 31 de Dezembro de 2025, pelo que o decretamento da suspensão, nesta altura, traduzir-se-ia num mero adiamento de um fim que, tudo indica, se mostra irreversível, podendo mesmo acabar por resultar em claro prejuízo para os utentes da creche ao permitir que a actividade da recorrida se inicie no novo ano lectivo para terminar três ou quatro meses depois. Os danos na reputação da Recorrida que a douda sentença recorrida vislumbrou como irreparáveis, com todo o respeito, não são evitáveis com o decretamento da suspensão de eficácia do acto, pois que o fim do apoio do Governo senão chegar em Agosto de

2025 chegará em Dezembro do mesmo ano.

3.

Pelo exposto e com os fundamentos que antecederem parece ao Ministério Público, salvo melhor opinião, que deve ser concedido provimento ao recurso, indeferindo-se o pedido de suspensão de eficácia do acto.”

*

Quid Juris?

Ora, salvo o melhor respeito, não acompanhamos o raciocínio do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, visto que:

1) – Para nós, está em causa um acto administrativo praticado no âmbito dum contrato administrativo, nos termos prescrito no artigo 110º conjulgado com o artigo 167º do CPA. A propósito da prática de acto administrativo no âmbito do contrato administrativo, anotou-se (*cfr. Lino Ribeiro e José Cândido Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado, Fundação Macau e SAFP, pág. 940 e 941*):

“(…)

Também o *contraente particular tem direito à rescisão*. Neste caso, o direito tem de resultar da lei ou do contrato e só pode fundar-se em exigências que afectem o objecto do contrato ou em falta de cumprimento por parte da Administração como, por exemplo, a falta de pagamento do preço estipulado (*cfr. art. 187.º do DL n.º 48 871*). Mesmo que a Administração não cumpra o contrato, o contraente particular está obrigado a efectuar as suas prestações: não existe a seu favor a *exceptio non adimpleti contractus*. Por isso, o seu direito de rescisão deve ser exercido por notificação à Administração ou se o mesmo for recusado, por recurso ao Tribunal Administrativo (*cfr. art. 121.º, n.º 3 e 212.º, n.º 2 do DL n.º 48*

871).

Salvo quando outra coisa resultar da lei, a rescisão do contrato por imperativo de interesse público é efectuada através de acto administrativo. Porém, situações há em que quer a entidade pública quer o particular se encontram colocados na mesma posição, qualquer um deles podendo usar, sem restrições, a faculdade de rescisão. Neste caso, não há qualquer posição autoritária da Administração perante o particular, não há qualquer imposição feita por aquela a este, mas antes uma manifestação de vontade da Administração, idêntica à que o particular pode emitir: a Administração age como parte no contrato, e não como autoridade, produzindo, ao fim e ao cabo, uma declaração de base negocial, e não um acto autoritário. É o que acontece com a rescisão do contrato além do quadro, mediante pré-aviso (cfr. art.26.º, n.ºs 6 e 7 do ETAPM).”

2) – A decisão ora posta em crise é a pela qual a Entidade Requerida “antecipou” a decisão da cessão do acordo celebrado entre as partes (tal acordo caducará em 31/12/2025), o que implica a suspensão da actividade da Requerente (funcionamento da escola infantil), o que mexe não só com os interesses da própria Requerente, mas com os dos alunos;

3) – Neste ponto, o que importa averiguar é: manter o *statu quo* da situação em que a Requerente se encontra agora (*até à decisão sobre o mérito da causa*) é a melhor forma da prossecução do interesse público ou executar imediatamente a decisão da Entidade Requerida é a melhor solução para o interesse público em causa?

4) – Ora, para nós, a existência e funcionamento duma escola é sempre uma forma de prossecução do interesse público, a sua suspensão há-de ser muito bem fundamentada, sob pena de a decisão infundada vir a prejudicar irremediavelmente o interesse público.

5) – Nestes termos, acompanhamos os argumentos invocados pelo Tribunal recorrido, que são reproduzidos aqui para todos os efeitos legais, nomeadamente os fixados pelo artigo 631º/5 do CPC, *ex vi* do artigo 1º do CPAC, motivo pelo qual é de manter a decisão recorrida, por não se verificar nenhum vício de invalidade alegado pela Recorrente/Entidade Pública.

Nega-se assim provimento ao recurso jurisdicional, mantendo-se a sentença recorrida.

*

Síntese conclusiva:

I – Em regra, a rescisão do contrato por imperativo de interesse público é efectuada através dum acto administrativo e como tal este é susceptível de suspensão da eficácia, salvo quando outra coisa resultar da lei.

II – Quando a Entidade Requerida/Recorrente rescindiu o contrato administrativo antecipadamente e mandou a devolução das instalações onde se encontra em funcionamento um jardim infantil e dos equipamentos adquiridos com os subsídios concedidos pela Entidade Requerida/Recorrente, a execução imediata desta decisão implica a suspensão das actividades da escola infantil e da transferência dos alunos para outras escolas (*não obstante a Requerente continuar a ter a alvará de funcionamento*), o que causa prejuízos de difícil reparação para a Requerente/Recorrida, já que a perda dos alunos (*tal como a perda de clientes para um estabelecimento comercial*) e ainda a imagem

institucional negativamente provocada pela decisão constituem prejuízos de difícil reparação, visto que o que está em causa não é apenas o valor económico, mais do que isso, estão em causa interesses públicos que se prendem com os interesses dos alunos e do funcionamento da escola, razão pela qual é de decretar a suspensão da eficácia da decisão tal como fez e bem o TA, o que implica a confirmação da sentença recorrida.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do Tribunal de 2ª Instância **acordam em negar provimento ao recurso,** mantendo-se a sentença recorrida do TA.

*

Sem custas por isenção subjectiva.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 05 de Junho de 2025.

(Relator)

Fong Man Chong

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong

(Segundo Juiz-Adjunto)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro

(Procurador-Adjunto)

Mai Man Ieng