

上訴案第 294/2026 號

日期：2026 年 4 月 16 日

- 主題：
- 中止行政行為的效力
 - 合法性推定原則
 - 中止效力的要件的同时符合
 - 積極行為
 - 消極行為
 - 難以彌補的損失的要素

摘 要

1. 中止行政行為效力的機制具有預防性程序的性質和結構，其要求包括程序性（《行政訴訟法典》第 123 條）、合法性原則、違法風險原則，以及在一定程度上符合適度原則。
2. 鑑於行政行為合法性推定原則和相關事實假設的真實性推定原則，在保全程序中無需評估被請求中止效力的行政行為的事實前提的真實性。
3. 要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。因此，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立。
4. 積極行為是指改變其實施時法律秩序的行為，而消極行為是指不改變既有法律關係、維持其現狀的行為；也就是說，用 Freitas Amaral 教授的話來說，消極行為是「拒絕改變法律秩序的行為」
5. 基於有關批示的性質（非紀律處分性質）以及申請人尚未提起司法上訴兩點因素，本程序不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 2 款和第 3 款的規定的原因，如要行政行為效力中止的請求獲准，

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項 (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) 的要件必須成就。

6. 難以彌補的損失必須是與相關行政行為之執行存在適當因果關係的損失，無需考量那些臆測的、或然的、假定的、間接的損失。
7. 經濟損失、尤其是金錢損失原則上不構成難以彌補損失，除非此等損失達到了導致利害關係人陷入幾乎絕對困厄、以至於不能滿足起碼和基本生存需要的嚴重程度。
8. 申請人與原僱傭機構達成了終止勞動關係的書面協議，在申請人未提交能夠合理地證實如果中止有關批示的效力，他的勞動關係將獲得維持和繼續的證據的情況下，不論是否中止有關批示的效力，他都將無可避免地失去在原來的工作，那麼，立即執行有關批示不再對他產生任何實際損害。

裁判書製作人

蔡武彬

中止效力卷宗第 294/2026 號

申請人：A

被申請實體：保安司司長 (Secretário para a Segurança)

澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

一、案情敘述

申請人 A 在接到保安司司長於 2026 年 3 月 3 日在其提取必要訴願程序中作出的駁回其請求，並維持廢止申請人的僱員身份的逗留許可的決定的行政行為的通知之後，立即向中級法院提出效力中止的申請，並提出了以下的理由：

- 『1.保安司司長於 2026 年 3 月 3 日作出批示，駁回聲請人針對廢止逗留許可提起必要訴願，維持廢止聲請人外地僱員身份逗留許可之決定。
2. 聲請人於 2026 年 3 月 18 日收到上述通知，依法可向澳門中級法院提起司法上訴。
3. 聲請人現於司法上訴前提起本行政行為效力中止之保全程序，澳門中級法院有權審理本效力之中止保全程序。
4. 聲請人對被聲請之行為具有直接、個人及正當利益，具備提起本程序之正當性。
5. 被申請實體為保安司司長，為作出相關行政決定之機關，具備被訴正當性。
6. 被聲請之決定具確定性，屬可訴之行政行為，且屬具積極內容之行政行為，符合中止效力之基本前提。

7. 聲請人任職澳門紅十字會 XXX，為家庭主要經濟支柱，需扶養母親。
8. 聲請人收入微薄、存款極少，若被廢止外地僱員身份逗留許，聲請人即失業，並在短期內難以再就業。
9. 聲請人在澳門紅十字會擔任之崗位需專業急救及搬運培訓，無法隨時替代，而澳門紅十字會亦希望繼續聘用聲請人。
10. 執行原決定將導致聲請人經濟陷入困境，家庭生計亦受嚴重影響；同時，亦影響澳門紅十字會所提供的公共利益服務，構成難以彌補之損失。
11. 聲請人從事非緊急醫療護送服務，屬公益性質服務。
12. 聲請人所擔任之崗位需接受 70 小時專業培訓及實習，短期內無法補足人員。
13. 中止行政行為效力可維持醫療護送服務，有利於病患權益，更符合公共利益。
14. 若驟然廢止聲請人外地僱員身份逗留許可，反而影響澳門紅十字會提供非緊急醫護送服務，損害公共利益。
15. 被聲請之決定具確定性，且已對外產生效力，屬於具可訴性之行為。
16. 卷宗內無跡象顯示司法上訴屬明顯違法。
17. 另外，被申請實體認定聲請人危害公共安全或秩序，在應有尊重下，聲請人不予認同。
18. 在本案中，聲請人已向護士站的護士表明提供氧氣之器材在紅十字會求護車上，並查問死者是否需要提供吸氧輔助呼吸；並聽從醫院護士指示，可將死者運送至紅十字會救護車時才接駐氧氣。
19. 從犯罪的主觀構成要素而言，聲請人之行為不存有故意，聲請人之行為屬過失不作為。
20. 聲請人發現患者失去意識後即送急診搶救。
21. 從聲請人之行為及無罪推定原則考慮，不論是為具體的危險還是抽

象的危險，聲請人沒有對本澳的公共安全或秩序即時或將來構成任何的危險。

22. 被聲請之決定存在事實認定錯誤及違反適度原則，根據澳門《行政程序法典》第 124 條之規定，有關的瑕疵會導致被上訴之決定可撤銷。
23. 故此，聲請人針對被聲請實體作出被聲請之決定具備一切提起司法上訴的條件，且卷宗內無明顯跡象顯示聲請人有意提起的司法上訴屬於違法的。聲請人已滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a、b、c 項全部要件。
24. 綜上所述，聲請人符合《行政訴訟法典》第 120 條及 121 條所規定之所有要件，法院應批准中止行政行為之效力。

請求：基於上述原因，懇請尊敬的法官 閣下裁定：

- 1) 根據《行政訴訟法典》第 551 條第 1 款之規定，命令被聲請實體將行政卷宗之正本以及一切與司法上訴之事宜有關之其他文件移送法院；及
- 2) 本案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件，請求法官 閣下命令中止保安司司長於 2026 年 3 月 3 日所作出廢止聲請人之僱員身份的逗留許可的決定；及
- 3) 根據《行政訴訟法典》第 126 條第 1 款之規定，命令傳喚有關行政機關及告誡被聲請實體不得開始執行或繼續執行該行政行為。』

被訴實體保安司司長就上訴人 A 提出的上訴作出答覆（其內容載於卷宗第 33 頁至 40 頁，在此視為全文轉錄）。¹

¹ 其葡文內容如下：

1. Pretende o Requerente obter a suspensão da eficácia do acto administrativo que revogou a autorização de permanência na qualidade de trabalhador na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), que anteriormente lhe havia sido concedida.
2. O regime da suspensão de eficácia de actos administrativos tem natureza e estrutura do processo cautelar e rege-se pelos requisitos da instrumental idade, do “fumus boni iuris”,

do “periculum in mora”, e, até certo ponto, da proporcionalidade (Acórdão do Tribunal de Segunda Instância (TSI), processo 30/00/A).

3. Encontra-se previsto no Código do Procedimento Administrativo Contencioso (CPAC) e o seu provimento depende da verificação cumulativa do pressuposto do artigo 120.º e dos três requisitos gerais do n.º 1 do artigo 121.º.
4. Segundo o artigo 120.º do CPAC, há lugar a suspensão de eficácia “quando os actos tenham conteúdo positivo”, ou seja, aqueles que produzem uma alteração na ordem jurídica.
E,
5. No caso vertente, o acto de revogação da autorização de permanência na qualidade de trabalhador, detém tais atributos, encontrando-se preenchido este pressuposto geral.
No entanto,
6. A eficácia do acto só é susceptível de ser suspensa em sede de procedimento cautelar, se verificados, cumulativamente, também, os requisitos gerais do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.
7. De acordo o n.º 1 do artigo 121.º, a suspensão de eficácia dos actos administrativos 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.

Assim,

8. A suspensão de eficácia do acto encontra-se limitada à verificação cumulativamente daqueles três requisitos, um positivo traduzido na existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa causar, e dois negativos respeitantes à inexistência de grave lesão do interesse público e à não verificação de fortes indícios de ilegalidade do recurso.
9. Ou seja, para a suspensão de eficácia de um acto administrativo, não importa apreciar o mérito da questão, embora o Requerente tenha feito alguns considerandos sobre o mesmo, com os quais não se concorda e que estamos em crer que não serão acolhidos em sede do processo principal, sede na qual serão rebatidos.

Em concreto,

10. O Requerente na petição apresentada e que aqui se dá por reproduzida, indica um conjunto de alegados prejuízos de difícil reparação, os quais, como adiante se demonstrará não se verificam, circunstancialismo que obsta ao preenchimento do requisito da alínea a) do artigo 121º do CPAC, o qual é de verificação obrigatória.
11. Para o preenchimento deste requisito, não basta indicar um prejuízo, este tem de ser de difícil reparação.
12. Segundo a jurisprudência firmada na RAEM, “Existe prejuízo de difícil reparação naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podem tornar-se muito difíceis”.
13. O que, segundo o Acórdão do Venerando TUI, proferido no âmbito do Processo 6/2001 “se trata 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”.
14. É alegado, em suma que, a execução imediata do acto administrativo tem como consequência directa e necessária a resolução do seu contrato de trabalho não lhe sendo

possível continuar a desempenhar a sua actividade profissional, único meio do seu sustento e do sustento da sua mãe, a qual depende de si.

15. O que, na verdade, nesta data já nem releva de todo, uma vez que o Requerente em comum acordo com a entidade patronal, a Cruz Vermelha de Macau, acordaram rescindir o contrato de trabalho, com efeitos imediatos (cfr. doc. 1).
16. Refere ainda, numa tradução livre, tendo em conta a actual situação económica e laboral, terá dificuldades em encontrar trabalho a curto prazo na China continental.
17. No entanto, tal alegação não se encontra minimamente comprovada, porque, desacompanhada de uma qualquer evidência, não resulta do conhecimento geral, do comumente aceite.
18. Com efeito, se por um lado a economia chinesa, analisada à luz da performance da economia global não apresenta dificuldades, bem pelo contrário, também não se consegue identificar, quais as questões que o Requerente enfrenta, que obstaculizem o seu acesso ao mercado de trabalho.
19. O Requerente é um trabalhador jovem, de 30 anos de idade, tem um passado ligado às Forças Armadas e tem formação específica na área da saúde, experiência profissional e formação muito valorizadas pelo mercado de trabalho.
20. Objectivamente, o Requerente apenas apresenta como evidência o saldo bancário das contas bancárias por si tituladas, desconhecendo-se, contudo, se é titular de outros activos, mobiliários ou imobiliários, e acima de tudo, quais são em concreto os obstáculos que enfrenta no acesso ao mercado de trabalho, que se traduzam em prejuízo de difícil reparação, que permitam ao julgador extrair um qualquer juízo de prognose acerca dos danos prováveis.
21. Formula conclusões que não constituem, de todo, factos notórios, vão muito para além do conhecimento geral e até do que é comumente aceite socialmente.
22. Segundo o Acórdão do Venerando TUI, no Processo n.º 37/2013, “o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não bastando alegar a existência de prejuízos, não ficando tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irredutíveis a factos a apreciar objectivamente”.
23. Refere ainda que, trabalha como socorrista na Cruz Vermelha de Macau e que a execução do acto prejudica também esta entidade de utilidade pública sem fins lucrativos, pois é difícil recrutar no mercado trabalhadores com as qualificações necessárias.
24. Neste âmbito convirá ter presente que, por um lado a autorização de permanência na qualidade de trabalhador foi revogada, precisamente, pelo exercício de funções naquela entidade de utilidade pública e por causa delas, e por outro, que o Requerente reconhece ser detentor de qualificações em falta no mercado de trabalho, as quais, naturalmente, constituem uma mais-valia para uma nova colocação profissional.
25. Com o devido respeito, não resulta do presente pedido que o Requerente venha a enfrentar uma situação de privação tal de rendimentos que o impossibilite de satisfazer as suas necessidades básicas, como também não está impossibilitado de trabalhar noutra local, fora da RAEM, e de aí obter rendimentos para si e para o seu agregado familiar.
26. Tal como decidiu o Venerando TUI no douto Acórdão proferido no Processo n.º 33/2009, “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

駐本院的尊敬的助理檢察長閣下提交了法律意見，建議裁定聲請人 A 提出的理由不成立，否決他的請求，維持系爭批示的效力。

卷宗上呈後，各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案件進行審理。

二、訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

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，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、事實：

本程序的被請求的行政行為的內容(葡文版本)載於卷宗第 12-16 頁，

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”.

27. A demais, a suspensão de eficácia não se demonstra minimamente eficaz para neutralizar os prejuízos invocados, uma vez que, com a rescisão do contrato de trabalho por mutuo acordo entre as partes contratantes, cessa, nos termos e para os efeitos da al. 4) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 21/2009 - Lei da contratação de trabalhadores não residentes, a autorização de permanência.

28. Destarte, não resulta demonstrado que a execução do acto em apreço cause prejuízo de difícil reparação ao Requerente, requisito previsto na alínea a) do artigo 121.º do CPAC, de verificação cumulativa e obrigatória para a suspensão da eficácia do acto administrativo.

Termos em que,

29. Por total falência daquele requisito, verifica-se existir obstáculo à procedência da pretensão cautelar do Requerente, contrariamente ao alegado no requerimento.

Nestes termos e nos mais de direito, ainda com o douto suprimento de V. Exas., deve ser indeferido o pedido de suspensão de eficácia formulado pela Requerente.

² 其葡文內容如下：

1. O Recorrente vem interpor recurso hierárquico necessário do acto administrativo datado de 24 de Novembro de 2025, pelo qual foi revogada a autorização de permanência na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) que lhe havia sido concedida.
2. O Recurso é próprio, tempestivo e o Recorrente tem legitimidade.
3. Na sua petição de recurso que aqui se dá por reproduzida, o Recorrente imputa ao acto, em suma, os vícios de erro nos pressupostos de direito e violação dos princípios da presunção de inocência e da proporcionalidade.
4. No dia 07 de Maio de 2024, o Recorrente no desempenho de funções de socorrista da Cruz Vermelha de Macau, encontrava-se no Centro Hospitalar Conde São Januário (CHCSJ) para efectuar o transporte de um paciente que ali se encontrava internado e que havia tido alta hospitalar (cfr. fls. 18, 59v, 79v e 80 do processo administrativo instrutor (pa)).
5. O Recorrente recebeu orientações médicas precisas das condições em que o paciente deveria de ser transportado, em cadeira de rodas e com suporte respiratório contínuo (cfr. fls. 18, 58, 59v, 77 e 80 do pa, e n.º 13 da petição de recurso).
6. Chegando ao Departamento de Medicina Interna do CHCSJ, local onde o paciente se encontra internado, constatou que se havia esquecido do equipamento de suporte respiratório na viatura da Cruz Vermelha de Macau, tendo transportado o paciente sem qualquer suporte respiratório (cfr. fls. 18, 59v, 60, 61 e 80 do pa, n.º 16 da petição de recurso).
7. Durante o transporte do paciente do referido Departamento de Medicina Interna para a viatura, aquele acabou por colapsar fisicamente, havendo a necessidade de o encaminhar para as urgências do CHCSJ, onde tiveram de ser efectuadas manobras de reanimação e posterior internamento (Cfr. fls. 60, 61 v e 80 do pa).
8. Existe nexo de causalidade entre a ausência do suporte respiratório e o colapso físico do paciente, constituindo-se aquele suporte de oxigénio como imprescindível (cfr. fls. 59, 60 e 61 do pa).
9. O colapso físico do paciente ocorreu durante o transporte, cuja responsabilidade era do Recorrente, tal como era sua, obrigação cumprir as determinações médicas, assegurando o fornecimento contínuo de oxigénio (cfr. fls. 77 a 80 do pa e n.º 13 da petição de recurso).
10. O Recorrente reconhece e aceita toda esta factualidade, no entanto alega, que previamente ao transporte, reconhecendo que se havia esquecido do equipamento de suporte de oxigénio na viatura questionou uma enfermeira, sobre o procedimento a adoptar (cfr. fls. 59v do pa).
11. Alega ainda, que aquela profissional de saúde, enfermeira, o terá informado que o transporte do paciente do Departamento de Medicina Interna do CHCSJ para a viatura que se encontrava no parque de estacionamento do mesmo Hospital, poderia ser feito sem o suporte de oxigénio, desde que assegurado logo que chegasse à viatura (cfr. fls. 59v e 80).
12. No âmbito do procedimento administrativo securitário cabe à Administração o ónus da prova e a verificação dos pressupostos legais (vinculativos), mas também, de acordo com o princípio da livre apreciação da prova ou da liberdade probatória, o juízo valorativo sobre a prova produzida.
13. É certo que o Recorrente alega ter agido de acordo com o parecer técnico de uma enfermeira, a qual, inquestionavelmente teria, para além de conhecimentos técnicos e científicos diferenciados na área da saúde, trabalhando naquela enfermaria, local onde o paciente se encontrava internado, conhecia o historial clínico e a situação concreta, o que afastaria a

sua responsabilização,

14. No entanto não conseguiu, nem consegue, identificar tal profissional de saúde, mesmo de um universo restrito, daquela enfermaria, que naquele dia e hora e no qual um episódio que não pode deixar de ser considerado marcante, se encontrava ao serviço.
15. Com também, nos testemunhos. prestados perante a Polícia Judiciária (PJ), mesmo dos membros da família, que acompanharam o transporte e que assistiram aos factos, ninguém corrobora as alegações do Recorrente.
16. O Recorrente não se conforma, no entanto, os elementos provatórios constantes do processo administrativo instrutor, não foram fundamentadamente contrariados, demonstrando-se sólidos e consistentes com a decisão administrativa, o Recorrente tinha a missão de transportar o paciente, com fornecimento contínuo de oxigénio, o que não cumpriu, sem qualquer justificação.
17. Directamente da acção de Recorrente resultou sofrimento e dano na integridade física do paciente.
18. Os factos praticados têm relevância penal motivo pelo qual a PJ os comunicou ao Ministério Público, correndo seus termos o processo-crime, no âmbito do qual o Recorrente foi constituído arguido e sujeito à medida de coacção de termo de identidade e residência (cfr. fls. 17 e 18 do pa).
19. A Administração na sequência da actividade procedimental administrativa, concluiu que do ponto de vista securitário, existem “razões sérias” para crer que o Recorrente praticou actos tipificados como crime.
20. A prática de crimes na RAEM constitui, nos termos e para os efeitos da alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º, da Lei n.º 16/2021, como uma das formas possíveis de demonstração da existência de perigo para a segurança ou ordem públicas.
21. Quando sobrevenha conhecimento de facto susceptível de levar à qualificação de um titular de autorização de permanência na RAEM como pessoa não admissível, por constituir perigo para a segurança ou ordem públicas, a respectiva autorização pode ser revogada, nos termos conjugados da alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º, com o n.º 2 do artigo 23.º, todos da Lei n.º 16/2021.
22. In casu, a autorização de permanência na qualidade de trabalhador concedida ao Recorrente, segundo o n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, pode ser revogada quando se verificarem os pressupostos previstos na lei para a revogação da autorização de permanência de quaisquer não residentes.
23. Existe total correspondência entre a situação abstractamente delineada na norma de competência e os pressupostos de direito que integram a situação concreta sobre a qual a Administração agiu, não se verificando qualquer erro.
24. Não se exige que aquele a quem é revogada a autorização de permanência haja sido condenado por crime algum, sendo bastante que se faça a prova de lhe serem imputados factos que eventualmente possam levar a uma condenação, ainda que por outras razões aquela possa até nunca acontecer.
25. Constitui jurisprudência firmada pelos tribunais da RAEM, que o princípio universal da presunção de inocência tem o seu campo privilegiado de actuação no processo penal, o qual, tem realidades e finalidades próprias que não se confundem com o processo administrativo securitário.
26. É discricionário, o poder de revogar a autorização de permanência conferido à Administração pelo citado n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 16/2021.
27. No confronto entre os bens, interesses e valores prosseguidos pelo acto administrativo e os bens e interesses individuais sacrificados do Recorrente, aferidos à luz dos princípios

四、 法律適用：

申請人在其效力中止的請求中，認為其請求符合《行政訴訟法典》第 120 條與第 121 條規定的全部要件，理由是：

- 申請人為家庭的主要經濟支柱，需扶養母親；
- 其收入微薄、存款極少，廢止其外地僱員身份逗留許可將導致他失業，並在短期內難以再就業；
- 立即執行擬中止效力的批示將導致他陷入經濟困境，家庭生計亦受嚴重影響；
- 同時，亦必然影響澳門紅十字會所提供的公共利益服務，構成難以彌補之損失。

我們看看。

眾所周知，中止行政行為效力的機制具有預防性程序的性質和結構，其要求包括程序性（《行政訴訟法典》第 123 條）、合法性原則、違法風險原則，以及在一定程度上符合適度原則。

鑑於行政行為合法性推定原則和相關事實假設的真實性推定原則，在保全程序中無需評估被請求中止效力的行政行為的事實前提的真實性。³

一般而言，要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。（而本案並不屬於像紀律處分程序那樣的特殊的可以免除對其中一項要求的核實的情況。）所以，當未

orientadores do exercício de poderes discricionários, verifica-se que o acto administrativo é proporcional, adequado e necessário.

Deste modo, tudo ponderado, concluo que o acto administrativo impugnado tem bom fundamento de facto e de direito, e está adequadamente motivado, pelo que, ao abrigo do artigo 161.º, n.º 1, do CPA, decido confirmá-lo, negando provimento ao presente recurso.

³ 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 Doutrinários 380 - 381 - P.850 - e do T.S.J. de 15 de Julho de 1999 - "Jurisprudência", II, 24.

能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立。⁴

第 120 條及第 121 條規定如下：

“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。

⁴ Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, 第 340-359 頁; José Cândido de Pinho: 上引著作, 第 305 頁; 終審法院在第 2/2009 號和第 13/2010 號程序中之裁判。

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。”

中止行政行為的效力以此行為本身具有積極內容為前提。

積極行為是指改變其實施時法律秩序的行為，而消極行為是指不改變既有法律關係、維持其現狀的行為；也就是說，用 Freitas Amaral 教授的話來說，消極行為是「拒絕改變法律秩序的行為」⁵。

還有一種行為，雖然其行為本身屬於消極的行為，但是，具有積極的內容。例如，否決之前已存在的法律狀態的續期或延期的行為，比如居留許可的續期。在此情況下，有關行為打破了利害關係人對保留前一行政行為的法律效果的合理期盼，亦改變了讓利害關係人在作出行為時擁有的法律狀態。

那麼，我們看看本案的情況。

被本終止效力請求所針對的批示內容在於裁決申請人提起的必要訴願理由不成立，完全維持（必要訴願所針對的）廢止他曾持有的逗留許可的決定。顯而易見，被申請的行政行為的立即執行直接且必然導致他喪失曾持有的逗留許可。鑑於此，可以理所當然地預見，有關行為的立即執行將不可避免地令他直接遭受“法律現狀(statu quo ante)”變更。

首先，依據上述引用的關於“積極內容行政行為”和“消極內容行政行為”的主導理論，我們不妨接受有關批示屬於積極內容的行政行為，在形式上符合《行政訴訟法典》第 120 條 a)項的規定。

其次，基於有關批示的性質（非紀律處分性質）以及申請人尚未提起司法上訴兩點因素，本程序不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 2 款和第 3 款的規定。那麼，如要行政行為效力中止的請求獲准，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項（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）的要件必須成就⁶，也就說申請人必須滿足要求：以明示及詳盡的方式提出和證明構成「難以彌補的損失」

⁵ F. Amaral, in “Direito Administrativo” III, pp. 155-156.

⁶ 參見終審法院在第 33/2009 號，第 58/2012 號和第 108/2014 號程序中的裁判。

這一不確定概念的具體事實——必須是「可客觀審查的(objectivamente apreciável)」事實。

一方面，不但，僅使用空洞籠統或結論性的言語表述是不夠的⁷，而且，難以彌補的損失必須是與相關行政行為之執行存在適當因果關係的損失，無需考量那些臆測的、或然的、假定的、間接的損失⁸。另一方面，正如司法見解一直認同的，經濟損失、尤其是金錢損失原則上不構成難以彌補損失，除非此等損失達到了導致利害關係人陷入幾乎絕對困厄、以至於不能滿足起碼和基本生存需要的嚴重程度⁹。

然而，從申請人所提交的請求事實陳述來看，申請人並沒有能夠提出充分支持其請求的事實理由：

1. 審視申請人併入卷宗的「賬戶交易記錄」（卷宗第 10-24 頁），我們冒昧認為它們不足以證實他需要贍養母親。（在我們看來，提交這方面的證據並不困難）；

2. 考慮到他的年齡、閱歷和技能（卷宗第 17-18 頁），以我們之淺見，他在澳門之外的其他地方能夠找到安身立命的工作，儘管工作報酬有可能低於他在澳門的工作收益，甚至足以令其能夠基本滿足其尚有的贍養母親的需要。

3. 行政當局提交之書證充分證實，申請人與「澳門紅十字會」已於 2026 年 3 月 31 日達成了終止勞動關係的書面協議（卷宗第 43 頁）。自 2026 年 3 月 31 日迄今，申請人未提交能夠合理地證實如果中止有關批示的效力，他的勞動關係將獲得維持和繼續的證據。

既然如此，不論是否中止有關批示的效力，他都將無可避免地失去在「澳門紅十字會」的工作，那麼，立即執行有關批示不再對他產生任何實際

⁷ 參見 José Candido de Pinho：上引著作，第 310 頁；亦見終審法院在第 33/2009 號、第 136/2019 號、第 57/2021 號和第 9/2023 號程序中的裁判。

⁸ 前「澳門高等法院」於 1999 年 7 月 15 日在第 1123 號程序中之裁判，以及中級法院在第 17/2011/A 號和第 265/2015 號/A 號程序中的裁判。

⁹ 參見終審法院在第 6/2001 號、第 37/2013 號、第 117/2014 號和第 38/2018 號程序中的裁判。

損害，而申請人所主張的“若驟然廢止聲請人外地僱員身份逗留許可，反而影響澳門紅十字會提供非緊急醫護送服務，損害公共利益”的論點不攻自破。

五、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定 A 的效力中止請求理由不能成立，否決其請求。

本程序的訴訟費用由申請人支付。

依法作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 4 月 16 日

蔡武彬
(裁判書製作人)

馮文莊
(第一助審法官)

盛銳敏
(第二助審法官)