

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：508/2023

(司法上訴卷宗)

日期：2024 年 10 月 30 日

司法上訴人：A

上訴所針對之實體：社會文化司司長

一、概述

社會文化司司長(以下簡稱“被訴實體”或“上訴所針對之實體”)於 2023 年 5 月 5 日作出批示，駁回 A (以下簡稱“司法上訴人”)的必要訴願，並維持司法上訴人的教師起點職級為第三級。

司法上訴人不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中點出以下結論：

“1. Durante 14 (catorze) anos – entre 2008 e 2022 –, o recorrente prestou funções de docência na Universidade Politécnica de Macau, conforme Declaração de 9 NOV 2022, e durante 16 (dezasseis) anos – entre 1991 e 2007 – prestou funções de docência na Universidade de Macau, conforme Declaração de 20 JUN 2007, ambas oportunamente juntas aos autos da DSEDJ.

2. De acordo com o ofício com a referência n.º Cir. 205/DSEDJ-DDPDPI/OF/2023 de 13.01.2023, o tempo de serviço em Macau

considerado pela DSEDJ foi de 9 anos e 2 meses, pelo que é evidente que não se consideraram por inteiro – ou não se consideraram em parte – os 14 (catorze) anos de docência na Universidade Politécnica de Macau e os 16 (dezasseis) anos de docência na Universidade de Macau, ou seja, o conjunto temporal de 31 anos de docência universitária em Macau.

3. Perante a constatação dessa omissão quanto a 14 (catorze) anos de docência na Universidade Politécnica de Macau e de 16 (dezasseis) anos de docência na Universidade de Macau, desconhece-se ao abrigo de que norma jurídica os mesmos possam legitimamente ter sido, inteira ou parcialmente, obnubilados pela DSEDJ para efeitos da operação de determinação do nível de pessoal docente, obnubilação inteiramente coonestada e acolhida por força da decisão a quo.

4. Atentando no conteúdo quer da Lei 3/2012 de 19 MAR quer do Despacho do Chefe do Executivo 217/2012 de 13 AGO, em nenhum destes instrumentos normativos se apreende ou detecta que o legislador tenha editado uma norma legal com o alcance de permitir à DSEDJ, para efeitos de determinação do nível, desconsiderar ou inutilizar o período temporal correspondente ao exercício de funções de docência universitária para efeitos de determinação de nível dos docentes do ensino não superior.

5. Também quer a Nota justificativa quer também o Parecer n.º 2/IV/2012 de 20 FEV da 2ª Comissão Permanente de Assembleia Legislativa de Macau, ambas respeitantes à Lei 3/2012, nada apontam nesse sentido de que o legislador tenha pretendido que se não considerassem, para efeitos de determinação de nível no ensino não superior, o tempo de serviço prestado pelo docente no ensino superior.

6. Igualmente, também na Lei 12/2010 de 6 SET – Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior, não existe qualquer norma que aponte ou minimamente indicie alguma intenção legislativa em vedar ou negar o acesso à docência no ensino não superior de docentes provenientes do ensino superior ou que tenham tido experiência em funções de docência universitária sendo que, aliás, quer a Nota Justificativa quer também o Parecer n.º 3/IV/2010 de 5 AGO da 2ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa de Macau, ambas respeitantes à Lei 12/2010, nada referem nem apontam no sentido de que o legislador tenha recusado que um docente do ensino não superior tenha provindo do ensino universitário ou que se não considerem para efeitos de determinação de nível esses anos lectivos ministrados pelo docente no ensino superior.

7. O pensamento legislativo a que erroneamente se alude na introdução da resposta à reclamação bem como no despacho a quo não é certamente o ali definido sendo, diferentemente, aquele que resulta da leitura e interpretação dos elementos preparatórios dos diplomas e da dialéctica e dinâmica de alcance técnico, jurídico e político que então se desenrolou entre os intervenientes no processo legislativo conducente à aprovação dos mencionados diplomas.

8. Esses elementos preparatórios – que aqui se invocam para os efeitos do n.º 1 do art. 8º do Código Civil – são precisamente as aludidas Nota Justificativa e Parecer n.º 2/IV/2012 de 20 FEV da 2ª Comissão Permanente da ALM, ambas respeitantes à Lei 3/2012, e a Nota Justificativa e o Parecer n.º 3/IV/2010 de 5 AGO da 2ª Comissão Permanente da ALM,

estas respeitantes à Lei 12/2010, de nenhum desses elementos preparatórios, bem como dos subsequentes diplomas normativos, resulta qualquer intenção, propósito ou sequer equação abstracta por parte do legislador de: i) excluir docentes provenientes do ensino superior de transitarem para o ensino não superior; nem de ii) vedar ou impedir que os anos de serviço antes prestados pelo docente no ensino superior contem e relevem para a determinação do seu nível em sede de ensino não superior.

9. De acordo com os princípios da juridicidade e da legalidade acolhidos no art. 65º da Lei Básica e do art. 3º, n.º 1 do CPA, tanto a DSEDJ, como aliás qualquer outro órgão da Administração Pública – mormente a aqui entidade recorrida –, apenas pode produzir decisões administrativas com base num acto legislativo anterior que, expressamente, a habilite e legitime à adopção de tal acto, ou seja, sem lei ou sem norma jurídica habilitadora prévia não pode ser validamente praticado qualquer acto administrativo, não podendo, pois, existir “acto administrativo sem lei” .

10. Sem para tanto ter a devida e prévia base legal habilitadora, a DSEDJ aquando da determinação do nível não considerou, no todo ou em parte, os 14 e os 16 anos de docência universitária prestados pelo recorrente em Macau, o que veio a ser acolhido e mantido em sede do despacho recorrido.

11. Tanto na Lei da Lei 3/2012 de 19 MAR como no Despacho do Chefe do Executivo 217/2012 de 13 AGO, encontram-se em diversos dos seus segmentos alusões expressas a um dever de consideração dos seguintes factores e critérios de atendibilidade para a determinação do nível do pessoal docente: i) a titularidade de “bacharelato, licenciatura

habilitação equivalente ou superior” por parte do docente; e ii) o “tempo de serviço docente efectivo” .

12. O recorrente é titular de Licenciatura, de Mestrado e de Doutoramento e tem exercido ininterruptamente efectivas funções docentes desde 1985 (mil novecentos e oitenta e cinco), tendo “tempo de serviço docente efectivo” de, pelo menos 37 (trinta e sete anos), de entre os quais os anos de docência universitária em Macau entre 1991 e 2022 desconsiderados pela DSEDJ e, reflexamente, pela decisão a quo.

13. Nada no ordenamento jurídico de Macau – designadamente na Lei 3/2012 e no Despacho do Chefe do Executivo 217/2012 – manda, permite ou sequer aconselha ou aponta no sentido de que se não deva atender à totalidade do tempo de serviço docente efectivamente prestado e isto independentemente de qual tenha sido o locus geográfico de tal prestação e também independentemente do grau de ensino em que se deu tal prestação, seja de grau universitário ou de grau não universitário.

14. Deve ser atendido todo o tempo de serviço docente efectivo, prestado em Macau ou fora de Macau e deve ser atendido todo o tempo de serviço docente efectivo, seja em sede de ensino universitário ou não universitário, tudo conforme o brocardo latino *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, o qual, *in casu*, deve ser traduzido como “não cabe nem ao intérprete nem ao aplicador restringir ou condicionar onde o legislador não tenha restringido ou condicionado” .

15. Considerando o elemento teleológico da interpretação da lei, ou seja, a *ratio legis* e os desígnios por ela prosseguidos, de acordo com o art. 1º, n.º 2, da Lei 3/2012, a «(...) presente lei tem como finalidade aumentar a

qualidade do pessoal docente e as respectivas garantias profissionais, de forma a criar um corpo docente de excelência e a assegurar a eficácia da educação nas escolas particulares do ensino não superior. (...)».

16. Sendo estes os autoproclamados desígnios e propósitos da Lei 3/2012 – i) aumentar a qualidade do pessoal docente, ii) criar um corpo docente de excelência e iii) assegurar a eficácia da educação – mostra-se imperativo concluir que o recorrente cumpre, satisfaz e, até mesmo, como que suplanta e supera cada um dos critérios e factores que permitem alcançar esses três mencionados desígnios e propósitos da Lei 3/2012, isto porque tem uma licenciatura, um mestrado e um doutoramento e exerce funções docentes efectivas e ininterruptas há 37 anos, seja no ensino universitário, mas também no ensino não universitário, sobretudo em Macau, mas também fora de Macau.

17. Tendo presente a Lei 3/2012, o Despacho do Chefe do Executivo 217/2012 e a conjugação de ambos com os documentos oportunamente juntos aos autos pelo recorrente, a determinação do nível do aqui recorrente deveria ter sido no nível 1.

18. A decisão ora recorrida fez errada interpretação e aplicação da Lei 3/2012 de 19 MAR, do Despacho do Chefe do Executivo 217/2012 de 13 AGO, da Lei 12/2010 de 6 SET, do n.º 1 do art. 8º do Código Civil, do art. 65º da Lei Básica e do art. 3º, n.º 1 do CPA.

19. Consequentemente, atentos esses vícios de violação de lei, a decisão a quo configura-se como um acto anulável, ex vi do art. 124º do CPA, invalidades que aqui se invocam como fundamentos específicos para a sua revogação por V. Ex.^{as}, conforme o permitem, entre outros, o art. 20º

e a al. d) do n.º 1 do art. 21º do CPAC.

Nestes termos, deverá ser dado provimento ao presente recurso, determinando-se a anulação do acto recorrido, atento os vícios de violação de Lei invocados geradores da sua anulabilidade.”

*

上訴所針對之實體提出答辯並點出了以下結論：

“1. 《私框》相關規定就確定非高等教育私立學校教學人員的職級，體現的立法取向是不計算倘有的高等教育服務時間。

2. 此立法取向反映的理念是基於從教育的角度出發，高等教育及非高等教育對任教者的“專業要求”及“專業資格”有所不同，不應視為同一種教育經驗。另一方面，高等教育對象一般為成年人，而非高等教育(中學、小學和幼稚園)的對象為小至三歲起的未成年人，在教育心理學、學習形式及教師在教學過程的參與度等均有明顯不同。

3. 與此相應，本澳不同時期的高等教育法規，對高等教育教員的任職資格，主要是體現對相關領域的專業知識的學歷層次，如：學士學位、碩士學位、博士學位。

4. 而對非高等教育學校教師的任職資格，不論是《私框》及已被其廢止的第 15/96/M 號法令，還是規範公立學校教師職程的第 12/2010 號法律《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》，均體現出在學歷層次以外，對教師須具備相應教育階段師範培訓課程的重視。

5. 因應上述高等教育及非高等教育法規對各自的教學人員的“專業要求”及“專業資格”不同，加上各自的職務不同，任教對象亦截然不同，尤其須注意當任教對象為小至三歲起的未成年人，教師在教育心理學、學習形式及教師在教學過程的參與度明顯會高於在高等教育中，故在高等教育的任教年期明顯不能視為累積了非高等教育的教學經驗，有關任教年期的經驗亦未必有助或適用於在非

高等教育的教學。

6. 由於教青局僅掌握並存有非高等教育教學人員的資歷資料，且本澳過往及現在並無任何部門存有高等教育教學人員的資歷資料，倘立法者有意圖為非高等教育教學人員計算其在高等教育任教的期間，以確定其職級，必然會在《私框》第十四條及第六十七條，以及《職級審核的程序》明確規定曾在本澳任職高等教育教學人員者提交相關任職的文件，唯有此舉，教青局方具有條件在為非高等教育教學人員確定職級時計算在高等教育的服務時間。顯而易見，為非高等教育教學人員計算其在高等教育的服務時間並不是立法者當時的取向。

7. 由於沒有任何法律規定或容許行政當局考慮非高等教育的教師在高等教育的服務時間，根據合法性原則，行政當局在確定教師職級或晉升時，不得考慮有關教師在高等教育的服務時間，否則便違反法律。

8. 故此，司法上訴針對的行政行為，即社會文化司司長 2023 年 5 月 5 日就必要訴願作出的決定，維持確定上訴人非高等教育私立學校教學人員職級時不計算其高等教育的服務時間，僅按其《私框》生效前在本澳任職非高等教育的服務時間 9 年 2 個月，在其他國家或地區任職非高等教育的服務時間 3 年 9 個月，合共 12 年 11 個月作計算，其職級為第三級之決定，符合《私框》的立法思想及制度原意。

基於此，請求法官閣下裁定被訴實體於 2023 年 5 月 5 日對第 363/DDPDPI/2023 號建議書上的批示，不計算上訴人在本澳高等教育任教的期間，並維持上訴人起點職級為第三級之決定，不存在任何違法及瑕疵。基於此，請求法官閣下裁定上訴人提起的司法上訴理由不成立及維持被上訴的行為。”

*

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。

不存在可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效情況。

二、理由說明

根據本案卷宗及行政卷宗所載的資料，本院認定以下重要事實：

司法上訴人於 2022 年 9 月入職一所非高等教育私立學校任職教學人員。

該校為其向教育及青年發展局申請了教學人員登記。

上訴人在 2022 年 9 月入職該校任職教學人員前，教學經驗包括：在澳門任職非高等教育教學人員 9 年 2 個月、在澳門任職高等教育教學人員 25 年、在葡萄牙任職非高等教育教學人員 3 年 9 個月。

在第 3/2012 號法律（《非高等教育私立學校教學人員制度框架》）生效前，司法上訴人總計任職非高等教育的服務時間為 12 年 11 個月，其中在本澳任職非高等教育 9 年 2 個月，在其他國家或地區任職非高等教育 3 年 9 個月。

教青局代局長於 2023 年 1 月 9 日作出決定，確認司法上訴人的起點職級為第三級。

司法上訴人不服，隨即提出聲明異議，但遭駁回。隨後，司法上訴人向被訴實體提起必要訴願。

教育及青年發展局廳長製作了以下建議書：（見行政卷宗第 133 至 142 頁）

“建議書編號: 363/DDPDPI/2023

事由: 必要訴願-教學人員 A 就職級確定提起必要訴願

摘要: 教學人員 A 就其職級確定向社會文化司司長提起必要訴願。經檢視申請個案及相關資料，教育及青年發展局建議不接納 A 的訴願理由，維持其職級為第三級之決定。

本局於 2023 年 3 月 16 日收到教學人員 A(下稱“訴願人”)向社會文化

司司長提起必要訴願的函件(附件一)。訴願標的為本局代局長於 2023 年 2 月 14 日在第 168/DDPDPI/2023 號建議書作出駁回聲明異議的決定，並維持代局長於 2023 年 1 月 9 日在第 35/DDPDPI/2023 號建議書(附件二)作出確認訴願人的起點職級為第三級的決定。就此，根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百五十九條第一款的規定，本局報告及表明意見如下：

1. 前提事宜

1.1 根據訴願人及其所屬學校於 2022 年 9 月 6 日、13 日、15 日、21 日、11 月 7 日、10 日、24 日及 25 日向本局提交的資料，以及本局曾向其發出的個人資料記錄文件，其教學經驗匯整如下表：

序號	服務期間	職務	任職地點	任職時間
1.	1985/10/01- 1987/09/30	中學教育教學人員	葡萄牙	2 年
2.	1987/10/06- 1988/08/31	小學教育教學人員	澳門	11 個月
3.	1988/09/01- 1990/08/31		澳門	2 年
4.	1990/09/01- 1993/12/01		澳門	3 年 3 個月
5.	1993/12/02- 1995/08/31	中學教育教學人員	葡萄牙	1 年 9 個月
6.	1995/09/01- 1996/08/31	小學教育教學人員	澳門	1 年
7.	1996/09/01- 1998/08/31		澳門	2 年
8.	1996/09/02-	高等教育教學人員	澳門	11 年

	2007/08/31			
9.	2008/09/01- 2022/08/31		澳門	14 年
小計(任職地點澳門、職務非高等教育教學人員):				9 年 2 個月
小計(任職地點澳門、職務高等教育教學人員):				25 年
小計(任職地點葡萄牙、職務非高等教育教學人員):				3 年 9 個月
總計:				37 年 11 個月

1.2 自 2012 年 9 月 1 日起實施的第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》(下稱《私框》)(附件三)，結合第 217/2012 號行政長官批示核准的《非高等教育私立學校教學人員職級審核的程序》(下稱《職級審核程序》)(附件四)，對非高等教育教學人員的登記及職級確定訂定了規範。本局於前述法律生效初期，分別按照該法律第六十七條的規定，為當時約 5,600 名任職非高等教育教學人員進行首次入級，以及按照第十四條的規定處理 2012/2013 學年新入職而不屬第六十九條所指重新任職的教學人員的起點職級。就訴願人的個案，其於 1998 年 9 月 1 日已停止擔任非高等教育教學人員，非屬《私框》生效初期需要進行首次入級的對象。

1.3 於 2022 年 9 月，訴願人入職一所非高等教育私立學校任職教學人員，繼而本局按《私框》及《職級審核程序》的相關規定確定其首次入級。

1.4 由於訴願人在《私框》生效前曾擔任非高等教育教學人員，故屬於該法律第六十九條第四款(二)項所指者，而按該款規定，為確定其職級，第六十七條第二款至第六款以及第八款至第十款的規定經適當配合後適用於本個案。教學人員專業委員會於 2022 年 12 月 1 日全體會議上，就訴願人個案中的外地教學經驗進行討論，同意全部確認其於其他國家或地區任職非高等教育教學人員的教學經驗，合共 3 年 9 個月。

1.5 訴願人的本地教學經驗涉及高等教育(25 年)及非高等教育(9 年 2 個

月)領域，而鑑於高等教育及非高等教育在“專業要求”及“專業資格”的要求均有不同，僅應考慮與其現時作為非高等教育教學人員的職務直接相關的工作經驗，以體現教學人員從事教育工作的經驗，故只計算其於本地任職非高等教育教學人員的教學經驗，合共 9 年 2 個月。

1.6 依據上述，本局代局長於 2023 年 1 月 9 日在第 35/DDPDPI/2023 號建議書作出批示，確認訴願人獲予以計算的服務時間合共 12 年 11 個月，其中，《私框》生效前在本澳任職的服務時間 9 年 2 個月，在其他國家或地區任職的服務時間 3 年 9 個月。

1.7 本局於 2023 年 1 月 13 日透過第 205/DSEDJ-DDPDPI/OF/2023 號公函(附件五)通知訴願人上述有關服務時間及職級確定的決定。

1.8 訴願人於 2023 年 1 月 30 日向本局提出聲明異議。根據本局代局長於 2023 年 2 月 14 日在第 168/DDPDPI/2023 號建議書(附件六)所作的批示，批准駁回有關聲明異議。本局透過第 1300/DSEDJ-DDPDPI/OF/2023 號公函對有關聲明異議作出回覆(附件七)。

1.9 訴願人因再次不同意行政當局的決定，於 2023 年 3 月 16 日向社會文化司司長提起必要訴願。根據《行政程序法典》第一百四十五條第二款 b)項及第一百五十五條第一款的規定，訴願人可提出必要訴願的期間為 30 日。因此，是次訴願沒有逾期提出，可以受理。

2. 訴願的理由及就訴願的回應

2.1 訴願人就本局作出的決定提出訴願，理據為：

2.1.1 本局沒有計算其分別於 1991 至 2007 年期間於澳門大學，以及 2008 至 2022 年期間於澳門理工大學，合共 31 年於本澳高等教育機構擔任教學職務的經驗，致使其職級獲確認為第三級而非第一級。

2.2.1 同時，其指出不論《私框》又或第 217/2012 號行政長官批示核准的《職級審核程序》均未有訂定任何規定，容許本局在確定非高等教育教學人員

的職級時，不考慮有關教學人員在高等教育的服務時間。再者，從《私框》的理由陳述及立法會第二常設委員會對《私框》發表的第 2/IV/2012 號意見書，均未能得出立法者有意為確定非高等教育教學人員的職級時，排除考慮該人員在高等教育的服務時間。

2.2 綜上，訴願人請求司長閣下廢止本局之前確定其起點職級為第三級的決定，並重新確認其職級為第一級。

2.3 就上述理由，分析意見如下：

2.3.1 根據本局收到由訴願人及其所屬學校提交予本局的資料，有關其本地高等教育教學經驗部分，包括兩份由澳門理工大學分別於 2021 年 10 月 19 日及 2022 年 11 月 9 日發出，載有其 2008/2009 學年至 2020/2021 學年及 2008/2009 學年至 2021/2022 學年任職情況的聲明書，與其於提出必要訴願的函件(附件一)中提及 2008 年至 2022 年的 14 年期間曾在澳門理工大學擔任教學職務的敘述吻合；然而，資料中未見其於函件中聲稱在 2007 年 6 月 20 日發出，且載有其於 1991 年至 2007 年在澳門大學擔任教學職務的聲明書。此外，根據本局曾向其發出的個人資料記錄文件，以及經本局向澳門大學核查，其任職時間為 1996 年 9 月 2 日至 2007 年 8 月 31 日。

2.3.2 就訴願人聲稱不論《私框》又或《職級審核程序》均未有訂定任何規定，容許本局在確定非高等教育教學人員的起點職級時，不考慮有關人員在高等教育的服務時間，然而，上述法律亦無明確規定在確定非高等教育教學人員的起點職級時，須計算教學人員在高等教育階段擔任教職的時間。根據第 39/99/M 號法令核准的《民法典》第八條(附件八)第一款，“法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，為此，本局從《私框》的立法背景及其內相關條文的邏輯性兩個方面作出分析。

2.3.2.1 就立法背景方面，在原高等教育局及原教育暨青年局於 2021 年

2月1日合併為教育及青年發展局之前，長期以來澳門特別行政區高等教育及非高等教育的行政管理分屬不同的公共部門負責，而高等教育與非高等教育的體系及框架存在差異，其人員及制度規範亦各自獨立。

2.3.2.2 為執行時任總督第 199/85 號批示(附件九)自 1985/1986 學年起向非高等教育私立學校教師發放直接津貼，按第 15/96/M 號法令(附件十)的規定審查私立中、小、幼學校教師的任職學歷或資格，以及每學年收集教育資料，本局掌握本澳中、小、幼教學人員的任教資歷及存有相關記錄。

2.3.2.3 關於《私框》體現的為確定教學人員的首次入級，是否計算倘有的高等教育任教期間的政策取向，從教育的角度出發，高等教育及非高等教育對任教者的“專業要求”及“專業資格”均有不同，不應視為同一種教育經驗。另一方面，高等教育對象一般為成年人，而非高等教育(中學、小學和幼稚園)的對象為小至三歲起的未成年人，在教育心理學、學習形式及教師在教學過程參與度等均有明顯不同。

2.3.2.4 本澳不同時期的高等教育法規，對高等教育教學人員的任職資格，主要是體現對相關領域的專業知識的學歷層次，如：學士學位、碩士學位、博士學位。而對非高等教育學校教師的任職資格，綜觀規範公立學校教師職程的第 12/2010 號法律《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》，以及被《私框》廢止的第 15/96/M 號法令，均體現出在學歷層次以外，對教師須具備相應教育階段師範培訓課程的重視。

2.3.2.5 因應上述高等教育及非高等教育法規對各自的教學人員的“專業要求”及“專業資格”不同，加上各自的任教對象亦不同，故在高等教育的任教年期不能視為累積了非高等教育的教學經驗。故此，《私框》體現的政策取向是，為確定教學人員的首次入級，不計算倘有的本澳或外地高等教育任教期間。

2.3.2.6 此外，透過對《私框》規範教學人員職級確定的各條文作出邏輯性分析，亦可得出為確定非高等教育教學人員的職級，《私框》的立法意向是不

計算擔任高等教育教學人員的期間。

2.3.2.7 《私框》對三類教學人員的職級確定作出規範：第一類為《私框》生效後首次在本局登記為非高等教育教學人員(第十四條)；第二類為《私框》生效之日已在本局登記，並繼續任職的非高等教育教學人員(第六十七條)；第三類為《私框》生效之日未在本局登記，但之前曾任職非高等教育教學人員，但已離職，並於《私框》生效後重新登記任職的教學人員(第六十九條)。

2.3.2.8 上述《私框》的三項條文均提及不同的“登記”情況，並以之作為區分適用條文的標準，第十四條提及“首次在本局登記”，第六十七條提及“法律生效之日已在本局登記”，第六十九條提及“法律生效之日未在本局登記，但曾登記，並重新登記”。

2.3.2.9 正如前述，本局已掌握並存有自 1985 年起本澳中、小、幼教師任教資歷資料，而沒有任何資料庫載有本澳高等院校教員任教資歷。在此背景下，上述條文提及的登記僅指向在教育暨青年局(即現時的教育及青年發展局)登記為非高等教育的教學人員。

2.3.2.10 訴願人於 1987 年 10 月至 1998 年 8 月期間曾在本澳擔任非高等教育的教學人員，之後轉任至本澳高等院校任教，並於 2022 年重新在本澳非高等教育私立學校擔任教學人員，其情況屬於《私框》第六十九條所指重新任職的情況，即於《私框》生效之日(2012 年 9 月 1 日)並非在本局登記為非高等教育教學人員，但法律生效後再次在本局登記為非高等教育教學人員。

2.3.2.11 根據《私框》第六十九條第四款(二)項，並結合經適當配合後的第六十七條第二款至第六款，以及第八款至第十款的規定，訴願人在《私框》生效之日已具備第二款(一)項所指的學士學位或以上學歷，其重新任職的起點職級為第五級，但為晉級效力，按同條第四款規定，亦須結合第十五條的規定計算其重新任職前“在澳門特別行政區或其他地區任職教學人員的期間”。

2.3.2.12 上述的任職期間是否包括擔任高等教育教學人員的期間，我們

需配合立法時的實況，以及《私框》其他規範作法律解釋。

2.3.2.13 由於本局僅掌握並存有非高等教育教學人員的資歷資料，且本澳過往及現在並無任何部門存有高等教育教學人員的資歷資料，倘立法者有意圖為重新任職的教學人員計算其在高等教育任教的期間，以確定其職級，必然會在《私框》第六十七條第八款明確規定曾在本澳或其他國家或地區任職高等教育教學人員提交相關任職的文件，唯有此舉，本局方具有條件為重新任職的非高等教育教學人員計算在高等教育的服務時間。

2.3.2.14 此外，第八款僅規定“曾在其他國家或地區任職的教學人員須...向教育暨青年局(現教育及青年發展局)提供可證明其在該國家或地區任職的文件”，倘若將此款的规定解釋為包括提交曾在其他國家或地區任職高等教育及非高等教育教學人員的任職文件，將會產生不公的情況：非高等教育教學人員在本澳重新任職時，在本澳高等教育任職的期間不獲計算，而在地外高等教育擔任教學人員的期間將獲計算。

2.3.2.15 顯然《私框》第六十七條第四款為晉級效力所規定計算“...在澳門特別行政區任職教學人員的期間...”僅指在本澳擔任非高等教育教學人員的期間，否則，將產生上述的不公情況。無疑，立法者在制訂任何法例時，均會遵從平等原則。

2.3.2.16 在本個案中，訴願人已具備學士或以上學歷，按第六十七條第二款(一)項起點職級為第五級，為晉級的效力，曾在本澳(9 年 2 個月)及外地(3 年 9 個月)擔任非高等教育教學人員的時間，按同條第四款及第五款，結合第十五條的規定均獲計算，故訴願人於 2022/2023 學年重新任職時的職級確定為第三級。

2.3.3 綜上所述，本局就訴願人職級確定為第三級的原決定，不計算其在本澳高等教育任教的期間，符合《私框》的立法思想，且不沾有任何可導致廢止原決定的瑕疵。

3. 結論及建議

3.1 基於不存在妨礙對是次訴願作出審理的事由，故可以受理。

3.2 按上述第 2 點之分析，訴願人獲計算的服務時間為正確，合共 12 年 11 個月，其中，本澳任職教學人員且獲計算的服務時間 9 年 2 個月，在其他國家或地區任職教學人員且獲計算的服務時間 3 年 9 個月。

3.3 因此，建議不接納訴願人的所主張的理據，維持其起點職級為第三級之決定。倘若司長閣下同意上述建議，將由本局回覆訴願人相關結果。

謹呈上級批准”

社會文化司司長於 2023 年 5 月 5 日作出了以下被訴批示：(見行政卷宗第 133 頁)

“同意。”

司法上訴人對此不服，向中級法院提起本司法上訴。

*

檢察院助理檢察長就本司法上訴發表了以下寶貴意見：

“Na petição inicial, o recorrente peticionou a anulação do despacho em escrutínio, arrogando a violação da Lei n.º 3/2012, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 217/2012, da Lei n.º 12/2010, do n.º 1 do art. 8.º do Código Civil, do art.65.º da Lei Básica e do n.º 1 do art. 3.º do CPA.

*

Sendo exarado pela Exma. Sra. Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura na Proposta n.º 363/DDPDPI/2023

apresentada pela Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude (doc. de fls. 133 a 142 dos autos), o supramencionado despacho é de “同意”.

De acordo com o preceito no n.º1 do art.115.º do CPA, a expressa declaração de “同意” implica que esse despacho absorve integralmente a sobredita Proposta que afirmou com toda a clareza: 1.6. 依據上述，本局代局長於2023年1月9日在第35/DDPDPI/2023號建議書作出批示，確認訴願人獲予以計算的服務時間合共12年11個月，其中，《私框》生效前在本澳任職的服務時間9年2個月，在其他國家或地區任職的服務時間3年9月。

*

A petição inicial e o recurso hierárquico necessário patenteiam que o recorrente vem insistindo em pretender, no fundo, que lhe atribua o Nível 1 previsto na alínea 1) do art.13.º da Lei n.º 3/2012 e, para esta finalidade, que seja valorado todo o tempo de serviço docente prestado por ele, designadamente, o período no qual ele tinha sido docente no então Instituto Politécnico de Macau e na Universidade de Macau,

Sem prejuízo do merecido e elevado respeito, não acompanhamos a posição defendida pelo recorrente, afigurando-se-nos que o seu raciocínio padece de vários erros, na medida em que ele estribou a sua pretensão na interpretação extensiva que é demais excessiva.

1. Ora, os requisitos da mudança de nível estão

especificados no art. 15.º da Lei n.º 3/2012, cujo n.º 6 prevê categoricamente: A mudança para o nível 1 depende do preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: 1) Ter completado, no nível 2, sete anos de serviço efectivo; 2) Ter, durante o período de exercício de funções no nível 2, sete anos de avaliação do desempenho com menção não inferior a «Satisfaz»; 3) Ter concluído, no período de exercício de funções no nível 2, pelo menos, 210 horas em actividades de desenvolvimento profissional; 4) Ser titular do grau de licenciado ou habilitação equivalente ou superior e ter-se qualificado com curso de formação pedagógica reconhecido pela DSEJ. No nosso prisma, este n.º 6 é imperativo e de numerus clausus.

Repare-se que nenhuma norma desta Lei consagra a contabilização do tempo de serviço da docência universitária para efeitos da atribuição ou da mudança de nível, e que não se divisa nenhum documento preparatório (da mesma Lei) que indicie, muito menos comprove a relevância do tempo de serviço da docência universitária para tais efeitos.

Ao invés, o n.º 3 do art. 14.º e o n.º 4 do art. 67.º desta Lei revelam que para os sobreditos efeitos, o legislador contempla, expressa e propositadamente, a contabilização do tempo do exercício de funções docentes em outro país ou região. Estes dois preceitos legais

conotam que o legislador exclui intencionalmente, a consideração da docência universitária para os mesmos efeitos, por isso não há lacuna na Lei n.º 3/2012.

Assim sendo, nos termos do n.º 2 do art. 8.º do Código Civil e de acordo com o princípio da coerência do ordenamento jurídico, inclinamos a colher que para efeitos previstos nos arts. 14.º e 67.º bem como no n.º 4 do art. 69.º da Lei n.º 3/2012, releva tão-só e apenas releva o tempo de serviço efectivo no ensino não superior.

Tudo isto aconselha-nos a concluir que traduzida em contabilizar o tempo de serviço da sua docência universitária e, em consequência, lhe atribuir o nível 1, a pretensão do recorrente colide, manifesta e frontalmente, com todas as disposições da Lei n.º 3/2012 supra aludidas e ainda com o n.º 2 do art. 8.º do Código Civil.

2. Repare-se que a Lei n.º 9/2006 fixa as bases do sistema educativo não superior, a Lei n.º 12/2010 estabelece o regime das carreiras especiais dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior, por seu turno, a Lei n.º 3/2012 define o quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior.

Além disso, o Regulamento Administrativo n.º 15/2014 estipula o quadro da organização curricular dos níveis de ensino não superior da educação regular do regime escolar

local, e o Regulamento Administrativo n.º 10/2015 consagra as exigências das competências académicas básicas do ensino não superior da educação regular do regime escolar local.

Comparando estas legislações com a Lei n.º 10/2017 que estipula o regime do ensino superior, cremos tranquilamente que o legislador tem plena e perfeita consciência das significantes diferenças entre o ensino superior e o não superior, e consagra regime educativo próprio para cada um. Devido ao preceito no n.º 3 do art. 8.º do Código Civil, há de presumir que o legislador consagra a solução mais acertada e sabe exprimir o seu pensamento em termos adequados. O que implica que é manifestamente despropositada a 14 conclusão (da petição), na qual o recorrente invocou a máxima latina *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

Além disso, a sabedoria do legislador e o senso comum levam-nos a inferir que a docência universitária não traz consigo o enriquecimento de jeito e técnica educativas do ensino não superior, por isso, parece-nos que o positivo sistema educativo da RAEM não sustenta a interpretação teleológica operada pelo recorrente.

Do que ficou exposto acima decorre que é errado que o recorrente equivale e equipara o ensino não superior ao ensino superior.

3. É verdade que na Lei n.º 3/2012, na sua Nota

Justificativa, e no Parecer n.º 2/IV/2012 da 2ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa bem como no Despacho do Chefe do Executivo n.º 217/2012, não há nenhuma menção expressa sobre o tempo de serviço do ensino superior para a atribuição ou mudança de nível, sem clara proibição de considerar o tempo de serviço do ensino superior para este efeito.

Porém, é evidentíssimo que o art. 15.º da Lei n.º 3/2012 permite tão-só a contabilização do tempo de serviço docente no ensino não superior para a mudança do nível, e não se pode olvidar que no positivado regime jurídico educativo, o ensino não superior se distingue substancialmente do superior - sem equiparação ou equivalência.

Quanto ao princípio da legalidade consignado no n.º 1 do art. 3.º do CPA, é doutrinal e jurisprudencialmente consensual que o qual tem dois sentidos - o da precedência (ou preferência) da lei e o da reserva (ou da conformidade) da lei. (a título meramente exemplificativo, Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado, cfr. p. 55)

O que é mais essencial é que deste princípio decorre que a lei não só é limite, mas também o pressuposto e fundamento da actividade administrativa (autores e obra citados, p. 59). Quer dizer que a Administração só pode

fazer o que a lei permite, sendo-lhe vedada a lógica de que se pode fazer tudo o que não seja proibido.

Chegando aqui, e salvo o devido respeito, afigura-se-nos que o despacho in questio não infringe o princípio da legalidade, nem quaisquer das legislações e disposições legais invocadas pelo recorrente.

Por todo o expendido acima, é do nosso parecer a improcedência do presente recurso contencioso.”

*

終審法院在案件編號為 21/2004 的合議庭裁判中表示：“...在撤銷性司法上訴中檢察院司法官不是當事人。因此，沒有法律規定妨礙法官以認同檢察院文本內容來說明裁判理由...”。

檢察院助理檢察長已就本司法上訴中提出的所有問題發表了全面且精闢的意見。合議庭完全採納有關意見，這些意見為審理本司法上訴提供了充分的依據。

正如尊敬的助理檢察長所言，總的來說，高等教育及非高等教育的任教對象截然不同，非高等教育的教學人員在本澳或本澳以外的高等教育任教經驗並非第 3/2012 號法律所規定的須予以考慮的情況。

基於被訴的行政行為並無瑕疵，本院裁定司法上訴理由不成立。

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 A 針對社會文化司司長提起的**司法上訴理由不成立**，並維持被質疑的行政行為。

司法上訴人需承擔 8 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2024 年 10 月 30 日

唐曉峰
(裁判書製作人)

馮文莊
(第一助審法官)

何偉寧
(第二助審法官)

米萬英
(助理檢察長)