

卷宗編號：141/2025/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025年3月13日

主 題：行政行為的效力中止；《保安部隊及保安部門人員通則》中的免除工作；難以彌補之損失；所謀求之公共利益造成嚴重侵害

裁判摘要

1. 《行政訴訟法典》第121條第3款規定屬紀律處分性質之行為的效力中止無須具備“難以彌補損害”要件的箇中理由在於立法者認為，不論有關紀律程序所作出的處分有多輕或多重，都總會為被懲處者帶來難以彌補之損失，例如其個人自尊、自我價值、職業自豪感等等都會因此而受到影響。
2. 考慮到根據通則第189條第2款以及同一條文第1款開展的行政程序的源頭是“第四等”行為等級，而曾接受的紀律處分次數以及被科處罰總量構成了人員的行為等級的必然變量，且亦考慮到不適宜留於部門與紀律處分將同樣會對有關人員產生的負面影響，本院認為，根據上引條文開展的行政程序中的免除工作亦包含於《行政訴訟法典》第121條第3款的規範目的當中，因此，應對此一條文作擴張解釋並將之同樣適用於涉案所討論的行政行為。

3. 效力中止此一保存程序的功能在於讓行政行為的相對人可以在行政行為的合法性尚未透過司法上訴程序得到審理前，得在法律所規定的各項前提要件一併獲得滿足的情況下，暫時中止受爭議的行為的效力。惟對於受爭議的行為行政行為是否具有聲請人所主張的瑕疵，屬司法上訴程序中所要處理的問題。
4. 若認定中止被聲請行政行為的效力將對該行為在具體情況下所謀求之公共利益造成嚴重侵害，則不應批准有關聲請。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：141/2025/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025年3月13日

聲請人：(A)

被聲請實體：保安司司長

一、 案件概述

保安司司長（下稱“被聲請實體”）透過2025年1月21日作出的行政行為，決定免除(A)（下稱“聲請人”）的工作。

針對上述行政行為，聲請人向本院提起現審理的效力中止保全程序，其主張《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款所規定的要件已悉數符合，並請求中止上述行政行為的效力。

*

經依法傳喚，被聲請實體根據《行政訴訟法典》第126條第2款的規定，反對暫時中止上述行政行為的執行，因其認為不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益。

其後，在法定期限內，被聲請實體提交答辯，主張行政當局根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第189至191條所作出、因聲請人不稱職而免除工作的措施屬不具紀律性質的行政措施，因此，本聲請不適用《行政訴訟法典》第121條第3款的規定，故本聲請的成立須證明第121條第1款a至c項各項要件的同時成立。

被聲請實體認為，聲請人未能證明執行涉案的行政行為將其造成難以彌補之損失，且一旦倘中止有關行政行為的效力，將會嚴重損害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。基於答辯當中更為詳述的理據，被聲請實體主張本聲請不符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項及b要求，亦因此不應批准聲請人中止效力的請求。

*

根據《行政訴訟法典》第129條第2款，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院助理檢察長作出本附卷第53頁至第55頁的意見書，其內容如下：

“O requerente solicitou a suspensão da eficácia do Despacho n.º006 /SS/2025 (doc. de fls.13 a 14 dos autos), pelo qual o Exmo. Senhor Secretário para a Segurança, no exercício da competência delegada pelo n.º1 da Ordem Executiva n.º93/2024 e de acordo com o preceito no n.º4 do art.190.º da Lei n.º13/2021, tomou decisão da dispensa de serviço.

*

Quanto ao efeito da “dispensa de serviço”, dispõe o art.191.º desta Lei: 1. A dispensa de serviço por inadequação profissional equivale à exoneração e implica a

incapacidade, pelo período de 10 anos, para ingresso na carreira de agentes regulada pela presente lei, bem como na carreira do pessoal de investigação criminal da Polícia Judiciária e na carreira do Corpo de Guardas Prisionais da Direcção dos Serviços Correccionais. 2. A dispensa de serviço por inadequação profissional não prejudica a concessão da pensão de aposentação ou o exercício dos direitos relativos ao regime de previdência, conforme aplicável, quando estejam reunidos os pressupostos legais.

Salvo merecido respeito pela opinião diversa, o n.º1 deste art.191.º leva-nos a extrair que é evidente que a “dispensa de serviço” provoca directamente a alteração do status quo. Nesta linha e em consonância com a doutrina e a jurisprudência praticamente assentes, inclinamos a colher que se trata in casu dum acto administrativo com conteúdo positivo.

Daqui decorre que o Despacho n.º006 /SS/2025 é susceptível da suspensão de eficácia (art.120.º, alínea a), do CPAC), e por isso, resta-nos apurar se se reunirem os requisitos consagrados no n.º1 do art.121.º do CPAC.

*

Repare-se que as penas disciplinares enumeradas no art.135.º da Lei n.º13/2021 são repreensão escrita, multa até 25 dias, suspensão de 26 a 120 dias, suspensão de 121 a 240 dias, aposentação compulsiva e demissão ou extinção do vínculo de emprego público, sendo expulsivas tanto a aposentação compulsiva como a demissão ou a extinção do vínculo de emprego público, e correcionais as restantes penas.

Por definição legal neste art.135.º e por natureza das coisas, temos por notório e irrefutável que a classificação de comportamento não pode ser enquadrada na categoria das penas disciplinares, nem há equiparação ou equivalência entre aquela classificação e estas penas, pelo que não pode deixar de ser infundado o argumento de “第13/2021號法律第186條應擴張解釋為屬於依據《行政訴訟法典》第121條第3款規定，從而認定被訴行為屬於紀律處罰的行政決定，從而無須具備同一法典第121條第1款所規定的針對聲請人造成難以彌補的損失的法定要件” (art.7.º do requerimento Inicial).

Para além disso, importa enfatizar que a enumeração no art.135.º é taxativa e peremptória, e que as disposições nos arts.144.º e 191.º da Lei n.º13/2021 evidenciam concludentemente a manifesta diferença entre o efeito da dispensa de serviço e o da demissão ou extinção do vínculo de emprego público. Daí decorre, com clareza e certeza, que a dispensa de serviço e o despacho suspendendo não têm a natureza de pena disciplinar.

Tudo isto assegura-nos a concluir tranquilamente que se aplica in casu a jurisprudência do douto TUI (cfr. Acórdãos nos Processos n.º33/2009, n.º58/2012 e n.º108/2014): O requisito de “prejuízo de difícil reparação” consagrado na alínea a) do n.º1 do art.121.º do CPAC tem sempre de se verificar para que a pretendida suspensão da eficácia do acto possa ser concedida.

Convém apontar que no actual ordenamento jurídico da RAEM, é praticamente assente a doutrina que assevera que são cumulativos os três requisitos previstos no n.º1 do art.121º do CPAC, por isso, a ausência de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes, porque o deferimento do pedido da suspensão de eficácia pressupõe a verificação cumulativa de todos e estes são independentes entre si. (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, pp.340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp.305 e ss.).

E, em princípio, cabe a requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do referido n.º1, por aí não se esta-belecer a presunção do prejuízo de difícil reparação. (cfr. Acórdão do TUI no Pro-cesso n.º2/2009, Acórdãos do TSI nos Processos n.º799/2011 e n.º266/2012/A)

Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tornar credível a sua posição, através do encadeamento lógico e verosí-mil de razões convincentes e objectivos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 23/06/1999 no Processo n.º1106, do TUI nos Processos n.º33/2009 e n.º16/2014, do TSI no Processo n.º266/2012/A)

À luz das jurisprudências e doutrinas supra citadas e com elevado respeito pelo entendimento diverso, inclinamos a colher que o requerente não comprova a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º1 do art.121º do CPAC, na medida em que, na nossa modesta opinião, não tem virtude de “difícil reparação” o único prejuízo alegado no art.8.º do Re-querimento Inicial (聲請人將……因此而失去其在澳門特區海關的長期堅持且穩定的工作，且在未來相當長的時間內無法進入相關職程，甚至，因該權利不可恢復，而將令聲請人終生背負“不具有良好道德及公民品行”的惡名).

*

Vale a pena ter presente que no incidente de suspensão da eficácia, é vedado ao juiz apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto suspendendo, isto é, não cabe discutir a verdade dos factos subjacentes ao acto atacado ou a existência de vícios neste, dado que o seu objecto não é a legalidade do acto em causa (a título exemplificativo, cfr. acórdãos do ex-TSJM de 07/07/1999 no Processo n.º1132-A, e do TUI no Processo n.º37/2009).

E o acto administrativo suspendendo tem de ser considerado como um dado adquirido de modo a apreciar se um concreto pedido da suspen-são da eficácia do acto com determinado conteúdo obedecer os requisitos previstos no art.121º n.º1 do CPAC (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º66/2010).

Em homenagem destas jurisprudências mais autorizadas, somos le-vados a extrair que no presente processo de suspensão de eficácia, há de ser dado como adquirido e incontestável o facto mencionado no despacho suspendendo, no sentido de o requerente padecer de “酒精依賴綜合症” .

Tendo em deliberada consideração o estado de saúde (酒精依賴綜合症) e o disposto no art.11.º da Lei n.º13/2021 (os agentes do CPSP e dos SA são portador de armamento e equipamento individual para o exercício das suas funções, salvo dispensa superiormente determinada por especiais necessidades de serviço), estamos com fortes receios de que o deferimento do pedido da pretendida suspensão de eficácia põe em sério e grave perigo a segurança pública e, em consequência disso, se deve dar como verificado o requisito consignado na linha b) do n.º1 do art.121º do CPAC.

*

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

*

根據《行政訴訟法典》129條第2款規定，本案無須進行檢閱。

現對案作進行審理。

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

以下對審理本程序屬重要的事實被視為獲證：

1. 聲請人是海關一等關員。
2. 聲請人於2023年10月24日因觸犯一項逃避責任罪，在編號CR2-23-0188-PCS號卷宗被判處75日罰金，每日罰金金額訂為澳門幣100元，合共澳門幣7,500元。禁止駕駛為期6個月。有關判決已於2023年11月13日轉為確定。
3. 在編號CR3-24-0002-PSM號卷宗，聲請人因獨犯一項《道路交通安全法》第90條第1款所規定及處罰的「醉酒駕駛罪」，及《道路交通安全法》第92條第1款結合《刑法典》第312條第2款所規定及處罰的「加重違令罪」，兩罪競合，於2024年2月1日被初級法院刑事法庭判處9個月徒刑的單一刑罰，緩刑兩年。
4. 保安司司長於2024年7月5日作出第062/SS/2024號批示，向聲請人科處240日停職的處分，聲請人的行為等級因而於2024年7月10日下降至第四等，因此海關根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第一百九十條第一款規定提起行政程序，以評估維持其職務聯繫的可行性。
5. 保安司司長於2025年1月21日作出第006/SS/2025號批示，當中決定根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第一百九十條第四款，免除聲請人的工作(見本附卷第13至14頁)。

四、 法律適用

本院現審查聲請人的請求是否符合給予中止效力之要件。

《行政訴訟法典》第 120 條規定：

“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，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份。”

另外，《行政訴訟法典》第 121 條第 1、3 及 4 款規定：

“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、……。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可

准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、……。”

從以上規定可見，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立¹：

- 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；

- 預料執行有關行政行為，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；

- 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；

- 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

*

- 行為的積極內容

聲請人欲中止的，是保安司司長根據第 13/2021 號法律《保安部隊及

¹ 終審法院2009年11月4日在第33/2009號上訴案的合議庭裁判；中級法院2011年12月15日在第799/2011號上訴案的合議庭裁判。

保安部門人員通則》第 189 至 191 條規定，因其被指不稱職而免除其工作的決定。

所謂具有積極內容的行政行為，是指那些會對先前已存在的法律秩序造成改變的行政行為，換言之，有關行為的效力導致私人先前已存在的權利義務範圍及法律狀況發生變化。

本案中，被免除工作意味著聲請人不得繼續從事相關公共職務，故有關行政行為的執行顯然對聲請人的法律狀況產生變化。因此，涉案行政行為具積極內容。

*

- 難以彌補之損失之存在與否

聲請人認為，第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》(下簡稱“通則”)第 186 條應擴張解釋為屬於紀律處罰的行政決定，從而本聲請無須具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所要求的，存在難以彌補損失的要件。

被聲請實體則主張其根據上述通則第 189 至 191 條所作出、因聲請人不稱職而免除工作的措施屬不具紀律性質的行政措施，因此，本聲請不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款的規定。此外，被聲請實體認為聲請人未能證明執行涉案的行政行為將對其造成難以彌補之損失。

本院現分析有關問題。

上述通則第189條第1款規定，如人員的職業生涯史中有跡象顯示其因不符合部隊或部門的本身使命及價值觀而不稱職，且其留任會造成不便，則須展開免除工作的程序。

同一條文第2款規定，為適用上款的規定，如人員降至“第四等”行為等級，則推定其為不稱職，無法維持職務聯繫。

從上引條文可見，降至“第四等”行為等級屬於啟動第1款所規定的行政程序的其中一種情況。

從通則第186條亦可見，人員曾接受的紀律處分次數以及被科處罰總量，在行為評級的公式中，構成使分數降低的負面因素。

基於此，縱然免除工作的措施並不是在處罰性程序中所採取的，不是紀律處分²，但曾接受的紀律處分次數以及被科處罰總量構成了人員的行為等級的必然變量。

因不稱職而免除工作將產生的法律後果方面，通則第191條第1款及第2款分別規定，“一、因不稱職而免除工作等同於免職，且導致在十年內不能進入本法律規範的人員職程、司法警察局刑事偵查人員職程及懲教管理局獄警隊伍職程；二、在符合法定前提下，因不稱職而免除工作不影響按照適用的情況獲發放退休金或行使關於公務人員公積金制度的權利。”

另一方面，通則第20條第1款第3項規定，根據第189條的規定，因不稱職而被免除工作者，不具備通則第19條第5項所要求的良好道德及公民品行。

² 終審法院2021年10月22日在第106/2021號卷宗的合議庭裁判。

免除一名人員工作等同於得出結論，涉事人員與部隊使命及價值觀不符，有關人員亦將在一段時間內被視為不具備良好的道德及公民品行。

《行政訴訟法典》第121條第3款規定屬紀律處分性質之行為的效力中止無須具備“難以彌補損害”要件的箇中理由在於立法者認為，不論有關紀律程序所作出的處分有多輕或多重，都總會為被懲處者帶來難以彌補之損失，例如其個人自尊、自我價值、職業自豪感等等都會因此而受到影響。³

本院認為，基於人員的行為等級降至“第四等”而根據通則第189條第2款以及同一條文第1款開展的行政程序中，行政當局作出免除工作的決定—縱然該決定不是紀律處分—無疑亦包含了有關人員的整體行為與部隊使命及價值觀不符，因此其不適宜留於部門的一種負面及否定性的評價。

而此等評價同樣會對涉案人員的個人自尊、自我價值、職業自豪感等造成影響，使有關人士出現羞愧、不安或感到顏面盡失等負面情緒。

承上分析，考慮到根據通則第189條第2款以及同一條文第1款開展的行政程序的源頭是“第四等”行為等級，而曾接受的紀律處分次數以及被科處罰總量構成了人員的行為等級的必然變量，且亦考慮到不適宜留於部門與紀律處分將同樣會對有關人員產生的負面影響，在充份尊重不同見解的前提下，本院認為，根據上引條文開展的行政程序中的免除工

³ JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso, 2018, Vol. II, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, p. 223

作亦包含於《行政訴訟法典》第121條第3款的規範目的當中，因此，應對此一條文作擴張解釋並將之同樣適用於涉案所討論的行政行為。

就相類似的見解，亦可見中級法院2023年6月15日在第382/2023/A號卷宗的合議庭裁判。

基於上述分析，根據經擴張解釋的《行政訴訟法典》第121條第3款之規定，無須具備同一條文第1款a項所指之要件，即可准許中止涉案行政行為的效力。

*

- 對公共利益的嚴重侵害與否

聲請人認為中止涉案行政行為尚不至於會對相關公共利益產生嚴重的侵害，其主要理據在於：

- 被訴實體完全沒有就聲請人所患有的酒精依賴綜合症是否已完全復服或仍持續而進行醫學鑑定的檢查措施，並以被訴實體有義務負有證明聲請人所患有的酒精依賴綜合症是否仍未痊癒或仍持續的依法調查的法定義務；

- 事實上，司法上訴人所患有上述酒精依賴綜合症早已痊癒而不再處於酒精依賴綜合症的狀態；

- 明顯地，只要證明聲請人所患有上述酒精依賴綜合症早已痊癒的事實是真實，便不會失去聲請人所享有的作為內部保安人員的公務員資格，更沒有侵犯和損害澳門特區海關的聲譽和市民對澳門特區海關的信任。

被聲請實體不認同有關見解，其主要理據在於：

- 根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第一百八十九條第一款規定：“如人員的職業生涯史中有跡象顯示其因不符合部隊或部門的本身使命及價值觀而不稱職，且其留任會造成不便，則須展開免除工作的程序。”，結合同條第二款：“為適用上款的規定，如人員降至“第四等”行為等級，則推定其為不稱職，無法維持職務聯繫。”；

- 基於聲請人的行為等級下降至第四等，因此海關根據第13/2021號法律第一百九十條第一款規定提起相關的行政程序，以評估維持其職務聯繫的可行性；

- 經完成有關程序及作出評估，未見有任何可推翻第13/2021號法律第一百八十九條第二款的推定的事實，因而認定聲請人為不稱職，無法維持職務聯繫。因此，倘若中止執行有關行為，容許聲請人在司法上訴期間返回工作崗位，明顯會對海關的內部管理造成嚴重不良的影響；

- 當中尤其需要考量的因素是，根據載於有關的免除工作程序卷宗的初級法院編號CR3-24-0002-PSM簡易刑事案審判聽證紀錄影印本的內容，法庭在作出有關刑事案的量刑時指出聲請人被診斷為酒精依賴綜合症，確實極有可能再次犯案；

- 根據第13/2021號法律第五條第一款（三）項及第四款、第九十二條第二款（七）項、第一百五十三條第二款（十一）項及第一百五十五條（三）項的規定清楚可見，法律嚴禁保安部隊及保安部門人員酗酒或經常濫用酒精類飲料。此外，根據第13/2021號法律第十一條規定，海關關員須攜帶武器及個人裝備執行職務，而根據第14/2024號法律《武器及相關物品管控的法律制度》第九十四條規定，在受酒精影響的情況下持有火器屬刑事犯罪行為；

- 由此可見，聲請人明顯不適合擔任海關關員職務；

- 雖然聲請人聲稱其病症經已痊癒，並已向衛生局申請相關的醫療報告，但至目前為止，並未能證實聲請人的酒精依賴綜合症已經完全康復。

讓本院作出分析。

首先要指出的是，行政行為原則上一經有權限當局作出即具其執行力(《行政程序法典》第117條)，且有關行為的合法性亦是獲得推定。

效力中止此一保存程序的功能在於讓行政行為的相對人可以在行政行為的合法性尚未透過司法上訴程序得到審理前，得在法律所規定的各項前提要件一併獲得滿足的情況下，暫時中止受爭議的行為的效力。

惟對於受爭議的行為行政行為是否具有聲請人所主張的瑕疵，尤其是被聲請行為是否一如其指控般錯誤地認定聲請人仍具有酒精依賴綜合症的情況，屬司法上訴程序中所要處理的問題。

申言之，現要分析的，是一旦中止涉案對聲請人科處紀律暫時中止受爭議的行為的效力處分的行政行為的效力，會否對該行為在具體情況下所謀求之公共利益造成嚴重侵害。

就現審理的問題，司法見解一直認為，“是否會對公共利益造成嚴重侵害要結合案件的具體情況，考慮行政行為所依據的理據以及雙方當事人所提出的理由作具體分析。”⁴

終審法院在上引第106/2021號卷宗的合議庭裁判中所指出，免除工作是基於行為人的行為不端、品行欠佳或無能力從事相關職務，導致其不

⁴ 終審法院2010年5月10日在第12/2010號案及第14/2010號上訴案，以及2021年11月3日在第139/2021號上訴案的合議庭裁判。

適宜(或者甚至是不能容忍其)繼續留在保安部隊之中而採取的一項規章性措施，這種不適宜可以是出於相關機構的內部原因，也可以是因為考慮到公眾一直以來對保安部隊所抱有的期望和信任，其行為對於保安部隊在社會上的形象造成了影響。

本文中，聲請人的行為等級下降至第四等，而行政當局其後根據通則的相應規定，以評估維持其職務聯繫的可行性，並最終得出免除工作的決定。

除應有尊重及更佳見解，本院認為，現階段，在被聲請行為仍推定為有效的情況下，讓已被判斷為不適宜留於部門的聲請人重返工作崗位將嚴重損害有關部門的聲譽和形象，不利於公眾對有關部門的信心。

基於上述理由，本院認為此一要件不能符合。

*

- 無強烈跡象顯示司法上訴屬違法

鑑於卷宗無任何跡象顯示聲請人已提起之司法上訴屬違法，因此，本院認為此一要件符合。

儘管如此，由於並非所有要件均同時成立，聲請人所提出的聲請不能成立。

五、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定不批准聲請人(A)提出的中止行政行為效力的聲請。

本附件的訴訟費用由聲請人承擔，相關司法費定為6個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2025年3月13日

盛銳敏(裁判書製作人)

馮文莊(第一助審法官)

唐曉峰(第二助審法官)

米萬英(檢察院助理檢察長)