

Processo n.º 6/2001. Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrente: A.

Recorrido: Secretário para a Segurança.

Assunto: Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação.

Data da Sessão: 25.4.2001.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Sam Hou Fai e Chu Kin..

SUMÁRIO:

I – No procedimento cautelar de suspensão de eficácia de actos administrativos, para que a pretensão seja concedida, é necessário verificar-se o requisito do prejuízo de difícil reparação para o requerente, causado pela execução do acto, salvo no caso de acto com a natureza de sanção disciplinar.

II – Assim, desde que não se verifique tal requisito, está o tribunal dispensado de examinar a verificação dos outros requisitos.

III – 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.

IV – Trata-se de prejuízo 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.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:

I - Relatório.

A requereu a suspensão da eficácia do despacho de 19 de Dezembro de 2000, do Secretário para a Segurança, que negara provimento ao recurso hierárquico do Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, de 24 de Outubro de 2000, que determinou a interdição da entrada do recorrente em Macau, pelo período de cinco anos.

Por acórdão de 22 de Fevereiro de 2001, do Tribunal de Segunda Instância, foi indeferido o requerimento.

É deste acórdão que vem interposto o presente recurso jurisdicional, terminando a respectiva alegação com a formulação das seguintes conclusões:

1. Na análise que fez do pedido de suspensão eficácia interposto pelo recorrente, o Acórdão recorrido limitou-se a verificar se o requisito positivo da alínea a) do art.º 121.º CPAC se encontrava preenchido.
2. O Tribunal *a quo*, partindo da exigência da verificação cumulativa dos

requisitos das três alíneas do n.º 1 do art.º 121.º CPAC, concluiu, ao verificar a falta de um deles, pela perda de interesse na análise dos restantes.

3. Uma decisão justa e correcta só poderá ser alcançada se se considerarem as circunstâncias de cada em concreto, que pondere o interesse público e o prejuízo privado invocado pelo requerente, sem deixar de se considerar a verificação ou não de fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso.
4. Não deveria assim o Tribunal *a quo* ter-se satisfeito com a análise isolada do requisito da alínea a) do n.º 1 do art.º 121.º CPAC, ignorando os restantes requisitos.
5. Ao fazê-lo o Acórdão recorrido ficou ferido de insuficiente fundamentação, violando o disposto no art.º 121.º do CPAC e no art.º 562.º CPC, aplicável ex vi do art.º 1.º CPAC.
6. O certificado emitido pela “Agência Comercial e Industrial, Lda.”, junto com a petição inicial, faz prova não só da sua relação laboral com o recorrente, desde 1997, mas também de que as funções que o recorrente desempenha consistem em “*atrair e guiar clientes a Macau para estudar in loco as actividades e as linhas de investimento daquela empresa e incrementar oportunidades de cooperação*”, facto que o articulado em 6 e 7. da petição inicial e que foi omitido pelo Acórdão recorrido na sua fundamentação.
7. O documento junto com a petição inicial, juntamente com o alegado pelo

recorrente em 6 a 10 da petição inicial, constitui prova suficiente de existência previsível do dano e de que este constitui um prejuízo de difícil reparação, e faz prova ainda do nexó de causalidade entre o referido prejuízo e a execução do acto recorrido.

8. Atento o carácter de urgência do pedido de suspensão de eficácia, como providência cautelar que é, não pode exigir-se uma prova que, matematicamente, demonstre por a+b a veracidade dos factos articulados, mas o que não pode dispensar-se é uma argumentação convincente, apoiada em dados concretos que confirmem ao raciocínio uma certa dose de verosimilhança;
9. Em matéria de prova, constitui regra, por aplicação de art.º 434.º n.º1 do Código de Processo Civil de Macau, que factos notórios não carecem de prova.
10. O Acórdão recorrido aplicou assim erradamente o disposto no art.º 335.º n.º 1 do Código Civil de Macau e no art.º 123.º n.º 3 CPAC;
11. Não faz sentido fundamentar o indeferimento do pedido de suspensão no facto de o despedimento não ter ainda ocorrido, porquanto tal facto seria por si impeditivo do recurso a uma providência cautelar como é a dos autos, atenta a sua própria natureza preventiva.
12. Não se compreendem as observações que na fundamentação do Acórdão em crise se fazem quanto ao facto de o recorrente apenas se referir à “grande probabilidade” de vir a ser despedido, porquanto é exactamente a mera

previsibilidade ou probabilidade do prejuízo o que a lei exige, na alínea a) do n.º 1 do art.º 129.º CPAC.

13. O legislador limita-se a apontar para um padrão de previsibilidade, que há-de ser aferido por critérios de prognose ou padrões de selecção que antecipem ou filtrem a realidade, quanto à verificação do prejuízo alegado, tendo em conta uma situação normal e previsível, decorrente do senso comum ou do estabelecimento de comparações com situações idênticas já verificadas.
14. No que respeita à susceptibilidade de reparação do prejuízo eventualmente sofrido pelo recorrente, vem o Acórdão recorrido defender a tese sendo a qual o prejuízo resultante de “um previsível” despedimento do requerente nunca seria de difícil reparação, pois seria perfeitamente contabilizável o dano que o requerente viria a sofrer com o despedimento, e, portanto, não de difícil reparação.
15. Que dizer então da suspensão de eficácia em relação a actos que impõem o pagamento de multas à Administração, como são, por exemplo, os actos praticados pelo Director dos Serviços de Economia em Processos de Transgressão ?
16. Aplicando-se aos casos de pedidos de suspensão de actos que impõem o pagamento de multas à Administração o raciocínio exposto no Acórdão recorrido, estes actos nunca seriam susceptíveis de suspensão, porquanto as

multas são, pela sua própria natureza, perfeitamente quantificáveis.

17. Não é esse, no entanto, o entendimento uniforme da jurisprudência produzida pelos Tribunais de Macau, que têm vindo a suspender por inúmeras vezes o pagamento de multas impostas pela Administração.
18. O facto de o prejuízo ser quantificável nada tem a ver com a reparabilidade ou irreparabilidade do prejuízo, como tem sido jurisprudência uniforme nos tribunais de Macau.
19. No âmbito da responsabilidade civil qualquer prejuízo é quantificável e quando o dano já foi produzido terá que ser aceite a indemnização, mas no âmbito da suspensão, e dado estar aberta a possibilidade de evitar a ocorrência de um prejuízo, o que importa é saber se será ou não difícil restaurar “in natura” o prejuízo causado.
20. No caso em apreço, o mais do que previsível despedimento do recorrente é de muito difícil, senão impossível, restauração “in natura”, porquanto caso venha a ser dado provimento ao recurso contencioso de anulação, nada nem ninguém poderá obrigar o actual empregador do recorrente a readmiti-lo ao serviço, ao contrário do que poderia acontecer caso o recorrente fosse funcionário da Administração.
21. É no mínimo insólito o raciocínio expandido pelo Tribunal *a quo* que relacionou a quantificação do prejuízo com a dificuldade de quantificação, para

concluir pela não verificação do preenchimento do requisito da alínea a) do art.º 121.º CPAC.

22. Ao fazê-lo, violou o Acórdão recorrido o disposto no art.º 121.º CPAC.

A entidade requerida, ora recorrida, na sua alegação, em síntese, sustentou que só pode haver ponderação de interesses públicos e privados se estiver provado o requisito do prejuízo de difícil reparação, pelo que se este não existir a medida tem que ser indeferida. E quanto ao mérito apoiou o decidido sobre a não existência do referido requisito.

A Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta emitiu o seguinte parecer:

«Não conformando com o duto acórdão do Tribunal de Segunda Instância, A veio interpor recurso para o Tribunal de Última Instância.

Suscitou, em primeiro lugar, a questão de insuficiência de fundamentação, por violação do disposto no artº 121º do CPAC e no artº 562º do CPC.

Entendeu que o TSI não se deveria ter limitado a apreciar e pronunciar apenas sobre a al. a) do nº 1 do artº 121º do CPAC, ou seja, se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso, ignorando os restantes requisitos.

Antes de mais, é de salientar que o presente processo se rege pelo disposto no CPAC (artº 9º nº 1 do DL nº 110/99/M *ex vi* artº 70º nº 1 da Lei nº 9/1999). E convém ainda sublinhar-se que o artº 121º nº 1 do CPAC reproduz o teor essencial do disposto no artº 76º nº 1 da LPTA. O que implica que são *mutatis mutandis* válidas, em relação ao actual normativo, as doutrinas e jurisprudências expendidas na vigência deste diploma.

As jurisprudências e doutrinas uniformes vêm entendendo que, em regra, é condição *sine qua non*, para o deferimento do pedido de suspensão de eficácia, o preenchimento cumulativo dos três requisitos consignados no nº 1 do artº 76º da LPTA (o actual artº 121º nº 1 do CPAC), entendimento este que tem sido seguido pelos tribunais de Macau (a título exemplificativo, Acs. do anterior TSJM, no proc. 156, in Jurisprudência de 1994, I Tomo, págs. 270 a 275; nos procs. 994 e 1106, in Jurisprudência de 1999, I Tomo, págs. 7 a 14 e 96 a 102; nos procs. 1108-A, 1123 e 1132-A, in Jurisprudência de 1999, II Tomo, págs. 15 a 23, 24 a 28 e 7 a 14).

E o não preenchimento de qualquer um deles determina logo o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

No presente caso concreto, como o TSI entende que não se pode considerar verificado o requisito positivo exigido pela al. a) do nº 1 do artº 121º do CPAC, torna-se desnecessário e inútil analisar os restantes requisitos, uma vez que a não verificação daquele determina de imediato a não concessão de suspensão de eficácia de acto administrativo, e a apreciação e a consequente decisão sobre o preenchimento ou não dos demais requisitos ficaram já prejudicadas, dado que, independentemente da sua decisão, o pedido de suspensão de eficácia devia ser sempre indeferido.

Salvo se tratar de actos com a natureza de sanção disciplinar, a lei não estabelece nenhuma excepção em que, faltando o requisito previsto na al. a) do nº 1 do citado artº 121º, possa ser concedida a suspensão de eficácia de acto.

E não se vislumbra, de qualquer modo, em que termos em que o tribunal recorrido violou o disposto no artº 562º do Código de Processo Civil (artº 659º do CPC de 1961).

No acórdão posto em causa, o tribunal cumpriu todas as exigências da lei para a elaboração da sentença, nomeadamente em relação aos fundamentos, com discriminação dos factos provados e interpretação e aplicação das normas jurídicas correspondentes.

É de jurisprudência uniforme entender que o artº 659º CPC de 1961 (o actual artº 562º do CPC) obriga apenas a fundamentar a decisão, com os elementos que o julgador entender suficientes para essa fundamentação, não estando sujeito àqueles que são produzidos pelas partes, podendo até ignorá-los.

Encontramos ainda apoio no artº 563º nº 2 do CPC, segundo o qual o juiz deve resolver “todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras”.

Resumindo, é de concluir pela sem razão do recorrente.

Em segundo lugar, vamos ver se, no caso vertente, a não suspensão de

eficácia do acto administrativo vai causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o recorrente.

Nos termos do artº 76º da LPTA (artº 121º do CPAC), na origem da suspensão de eficácia está sempre a invocação, por parte do requerente, de danos de “difícil reparação”, decorrentes da eficácia imediata do acto impugnado.

Com a expressão prejuízo de difícil reparação, “o legislador reconhece, assim, aos tribunais uma ampla faculdade de decisão através da adopção deste conceito jurídico indeterminado, porque, perante a extraordinária variedade de pressupostos que a realidade nos oferece, não pode prever uma noção unívoca de dano ou prejuízo de difícil de reparação, de forma a estabelecer *a priori* os casos em que deva conceder-se ou não a suspensão”.

Tal expressão visa responder à questão fundamental de saber “em que circunstâncias os prejuízos resultantes da eficácia imediata dos actos administrativos lesivos de direitos e interesses dos particulares recorrentes são de natureza a justificar a suspensão”. (Maria Fernanda dos Santos Maçãs: A suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos e A Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efectiva, pág. 156 e 157)

As jurisprudências têm decidido que cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do aludido conceito de prejuízos 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 irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente (cfr. O citado Ac. do anterior TSJM, no proc. 1123).

E, com vista de proceder à integração do conceito indeterminado de prejuízo de difícil reparação, não se deve “recorrer a um critério único e meramente abstracto, devendo ponderar as circunstâncias específicas e concretas do caso a decidir”. “Neste particular contexto, terá de existir um nexo de causa e efeito, determinável através do recurso à teoria da causalidade adequada entre a execução do acto e os prejuízos a sofrer pelo requerente.”

“No âmbito da presente condição só relevam os prejuízos que resultam directa, imediata e necessariamente do acto cuja execução se pretende obter, ficando, assim, afastados os prejuízos conjecturais ou eventuais”. (Ac.s do STA, de 13-5-1986, no proc. 23793 e de 23-9-1986, no proc. 24223; Santos Botelho: Contencioso Administrativo, 1995, pág. 286)

Ora, em relação ao referido ónus, o recorrente apresentou na altura um certificado emitido por uma empresa com endereço em Macau, que pretende provar a relação de trabalho entre o recorrente e a empresa, o vencimento do recorrente (HKD\$ 10,000.00) e as suas principais funções (guiar clientes a Macau para estudar as actividades e as linhas de investimento da empresa e incrementar oportunidade de cooperação).

No nosso entendimento, este documento, desacompanhado de qualquer outro elemento, não é suficiente para provar em que termos é que o recorrente sofria previsivelmente prejuízo de difícil reparação, de modo a cumprir o ónus de alegar e provar os factos integradores do aludido conceito, fazendo-o por forma concreta e especificada.

No fundo, cremos que o alegado prejuízo causado pelo despedimento nunca seria de difícil reparação.

Tradicionalmente, o critério mais frequentemente usado pela jurisprudência para delimitar o prejuízo de difícil reparação era o da susceptibilidade da sua valoração económica.

Se o prejuízo seja susceptível de quantificação pecuniária, é de considerar não ser de difícil reparação.

“Entre nós, este critério tradicional continua a ter ainda papel importante, embora se manifestem linhas de fractura no sentido de uma maior flexibilização, embora nem sempre uniforme”.

No entanto, mesmo com tal maior flexibilização e evolução, a jurisprudência considera como prejuízo de difícil reparação só nos casos em que estão envolvidas elevadas quantias, tais como os actos que impõem pesadas obrigações pecuniárias, os actos que ordenam uma demolição, ou que impõem a realização de obras, etc.. (Maria Fernanda dos Santos Macãs: A suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos e A Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efectiva, pág. 165 e seguintes; Santos Botelho: Contencioso Administrativo, 1995, pág. 286)

Voltando ao caso concreto, seria perfeitamente determinável e quantificável o dano que o recorrente viria a sofrer com o despedimento; e por outro lado, não estaria envolvida a grande quantia tendo em conta o vencimento do recorrente.

Concluindo, é de afirmar que o recorrente não conseguiu fazer o tribunal formar a convicção de que a execução do acto causaria previsivelmente prejuízo de difícil reparação e não se pode considerar verificado o requisito previsto na al.

a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, pelo que deve ser indeferido o pedido de suspensão de eficácia, sem necessidade de mais considerações sobre os demais requisitos.

Termos em que se deve negar provimento ao recurso interposto».

II - Os factos.

Os factos provados são os seguintes:

a) *O recorrente, que reside em Hong Kong, tem mantido uma relação de trabalho desde Junho de 1997, com uma empresa denominada “Agência Comercial e Industrial Limitada, com endereço em Macau;*

b) *Por despacho do Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, de 24 de Outubro de 2000, este determinou a interdição da entrada do recorrente em Macau, pelo período de cinco anos;*

c) *Por despacho de 19 de Dezembro de 2000, do Secretário para a Segurança, foi negado provimento ao recurso hierárquico interposto do despacho mencionado na alínea anterior.*

III – O Direito.

1. No presente meio processual, este Tribunal apenas conhece da matéria de direito, tendo de aceitar os factos que a decisão recorrida considerou provados, atento o disposto no art. 152.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), independentemente de aquela não os ter discriminado, como devia.

O requisito do prejuízo de difícil reparação para o requerente.

A questão de saber se, desde que não se verifique tal requisito, está o tribunal dispensado de examinar a verificação dos outros requisitos.

2. O acórdão recorrido indeferiu a requerida suspensão da eficácia do acto impugnado, por ter considerado não verificado o requisito da alínea a), do n.º 1, do art. 121.º do CPAC (que 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), pelo que entendeu supérfluo apreciar os restantes requisitos exigidos para a concessão da suspensão da eficácia de acto administrativo.

O recorrente insurge-se contra tal entendimento, dizendo que o tribunal *a quo* não deveria ter-se satisfeito com a análise isolada do requisito da alínea a), do n.º 1, do art. 121.º do CPAC, ignorando os restantes requisitos e que, assim, ignorou a evolução doutrinal e jurisprudencial.

Há que começar por apreciar esta matéria, pois apesar de o recorrente não ter

arguido expressamente a nulidade da decisão é essa sanção da sentença «quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar», nos termos do disposto na alínea d), do n.º 1, do art. 571.º do Código de Processo Civil .

O recurso contencioso de anulação de actos administrativos não tem efeito suspensivo. Como é próprio de qualquer meio judicial, o recurso levará algum tempo a ser julgado definitivamente, pelo que a execução imediata do acto poderá prejudicar fortemente o interessado.

Para obstar a estes inconvenientes, «isto é, para evitar que a anulação tardia do acto recorrido já não traga qualquer benefício útil ao recorrente, a lei prevê o instituto da suspensão da eficácia dos actos administrativos¹».

Como explica VIEIRA DE ANDRADE², este meio processual urgente permite «acautelar o efeito útil do recurso, evitando que, em determinadas situações, a demora normal (e, por maioria de razão, a anormal) do processo possa retirar todo o alcance prático à sentença de provimento (ou na linguagem clássica, um meio para combater o “periculum in mora”).

É, portanto, pacífico, o entendimento de que a suspensão da eficácia dos actos administrativos constitui uma providência cautelar, que são medidas destinadas a

¹ FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, Lisboa, 1988, vol, IV, p. 302 e 303.

² VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, Livraria Almedina, Coimbra, 1999, 2.ª ed., p. 167.

prevenir os perigos do natural curso de qualquer acção. É que «a inevitável demora do processo, ou ainda a necessidade de recorrer a ele, não deve ocasionar dano à parte que tem razão: a realização jurisdicional do direito deve proporcionar ao autor satisfação idêntica de interesses à que ele obteria através da realização pacífica e pontual do seu direito. A isto tendem os procedimentos cautelares, de per si, ou em conjugação com a auto-defesa»³.

Dispõe-se no art. 121.º do CPAC, inserido na Secção I (Suspensão de eficácia), do Capítulo VII:

«Artigo 121.º

(Legitimidade e requisitos)

1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente

³ A. ANSELMO DE CASTRO, *Direito Processual Civil Declaratório*, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, vol. I, p. 130.

prosseguido pelo acto; e

c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea *a)* do número anterior.

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea *a)* do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea *b)* do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.

5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto».

Substancialmente, os requisitos constantes das várias alíneas do n.º 1 do art. 121.º do novo Código são semelhantes aos que constavam do n.º 1, do art. 76.º, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16.7, geralmente designado por Lei de Processo nos

Tribunais Administrativos (LPTA).

No domínio deste Decreto-Lei n.º 267/85 era jurisprudência praticamente unânime e doutrina largamente maioritária a de que, para o deferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo recorrido, se exigia a demonstração **cumulativa** dos três requisitos em questão (prejuízo de difícil reparação causado pela execução do acto, que a suspensão não determinasse grave lesão do interesse público e que do processo não resultassem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso)⁴.

Por outro lado, entende-se que a interpretação de tal norma (art. 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85) no sentido de conter requisitos **cumulativos** para o deferimento da suspensão de eficácia do acto administrativo não impede o interessado de obter protecção para os seus direitos e interesses legalmente protegidos. Bem como que tal norma, ponderando o interesse público e o interesse do particular permite a paralisação da actividade administrativa quando a execução imediata do acto recorrido cause, com probabilidade, prejuízo de difícil reparação ao particular, quando tal paralisação não determine grave lesão do interesse público e quando não existam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

⁴ Cfr. neste sentido, entre muitos, os Acórdãos de 7.7.99 e 15.7.99, do Tribunal Superior de Justiça, in *Tribunal Superior de Justiça, Jurisprudência*, 1999, II Tomo, p. 7, 15 e 25.

Diz-se que se «trata de uma ponderação razoável e criteriosa adequada à necessidade de composição do interesse público com a situação do particular»⁵.

Como se disse, a suspensão da eficácia dos actos administrativos constitui uma providência cautelar.

Ora, é da natureza das providências cautelares que estas só devam ser decretadas se houver um prejuízo, uma lesão do direito, ou desde que haja fundado receio de que este venha a ocorrer. O Código de Processo Civil refere, no art. 326.º, n.º 1, que pode ser pedida uma providência conservatória ou antecipatória, «sempre que alguém mostre fundado receio de que outrem cause lesão grave e dificilmente reparável ao seu direito...».

E nos procedimentos cautelares especificados está sempre presente a necessidade de existência de um dano⁶, ou no mínimo, uma situação de carência⁷.

Daqui resulta logo que a tese que o recorrente defende, (de que os três requisitos do n.º 1, do art. 121.º do CPAC não são cumulativos; que o facto de o acórdão recorrido só ter analisado o primeiro – o relativo ao prejuízo de difícil reparação - e tendo concluído que não se verificava este, não examinou os outros

⁵ Cfr. Cadernos de Justiça Administrativa n.º 8, p. 61.

⁶ Art. 338.º, restituição provisória de posse, art. 341.º, n.º 1, suspensão de deliberações sociais, art. 351.º, arresto, art. 356.º, embargo de obra nova, art. 362.º, arrolamento.

⁷ Art. 344.º, alimentos provisórios, art. 348.º, arbitramento de reparação provisória.

dois, violou a lei) só pode conduzir a defender, igualmente, que não necessitava de provar o requisito do prejuízo de difícil reparação.

Ora, é esta tese que é insustentável, não só porque da letra da lei resulta que os requisitos têm todos de se verificar para a providência ser decretada (com as exceções adiante referidas), como porque no nosso sistema de providências cautelares se exige que o autor prove um dano, uma lesão do seu direito.

E tanto é assim que no n.º 3, do art. 121.º do CPAC, se estabelece «Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea *a*) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar».

Se a tese do recorrente tivesse apoio legal seria inútil este n.º 3.

E, do n.º 4 do mesmo artigo também resulta que, em regra, os requisitos são cumulativos, com as exceções dos n.ºs 3 e 4 do art. 121.º, sendo certo que, por vezes (caso do n.º 5, do mesmo art. 121.º) nem é suficiente o preenchimento dos três requisitos para o deferimento do pedido.

3. O recorrente alegou que a evolução doutrinal e jurisprudencial aponta no sentido de que uma correcta decisão não pode fundar-se, sem mais, na verificação de um dos requisitos ou na ausência de outros.

Vejamos. O entendimento tradicional era o de que os requisitos

para o deferimento a suspensão de eficácia eram **cumulativos** e deveriam ser analisados **separadamente**. Quer dizer, para que pudesse ser decretada a suspensão de eficácia, o tribunal administrativo teria de apurar se a execução do acto causa prejuízo de difícil reparação para o requerente. Depois, examinaria se a suspensão não determina grave lesão do interesse público e, por fim, se do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso (ou por outra ordem qualquer, já que esta é arbitrária).

Na doutrina tradicional, os requisitos seriam analisados **separadamente**, pelo que, ainda que o tribunal concluísse que a execução do acto causa prejuízo de difícil reparação para o requerente, não poderia decretar a suspensão de eficácia, se chegasse à conclusão que a suspensão determina grave lesão do interesse público, mesmo que os interesses particulares fossem mais importantes que o interesse público concreto.

Para outra interpretação, os dois primeiros requisitos «são correlativos, de tal modo que o juiz tem de ponderá-los simultaneamente, a fim de ver qual o prejuízo mais grave – se o prejuízo que o particular sofre com a execução imediata, se o prejuízo que o interesse público sofre com a execução diferida. O tribunal deverá então tomar a decisão que permita evitar o prejuízo mais grave⁸».

Ainda no domínio da lei anterior à LPTA (art. 15.º, n.º 5, da Lei Orgânica do

⁸ FREITAS DO AMARAL, *ob. e vol. citados*, p. 313 e 314.

STA e art. 60.º do Regulamento do STA), MARCELLO CAETANO⁹ entendia que «os Auditores¹⁰ devem, antes de decretar a suspensão, ponderar se é mais grave o prejuízo que da execução decorre para o recorrente, ou o dano que da inexecução resulte para o interesse público».

FREITAS DO AMARAL¹¹, já na constância da LPTA, expendeu que embora esta tese fosse preferível *de jure condendo*, era a outra que estava consagrada no direito positivo: «A letra da lei é a esse respeito categórica: só há suspensão quando esta não determine grave lesão do interesse público (LEPTA, art. 76, n.º 1, al. b))».

Na sua dissertação de mestrado, MARIA FERNANDA MAÇÃS¹² sustentou que, nesta matéria, importa efectuar uma **ponderação de interesses**. Depois de criticar a orientação dos tribunais que continuam a dar prevalência ao interesse público, indeferindo a suspensão de eficácia, acrescentou que «a consideração do interesse público não pode ser unicamente perspectivada no sentido de aconselhar ou não a execução do acto, mas igualmente, no sentido da suspensão...

⁹ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 10.ª ed, I vol. I, p. 564.

¹⁰ Os auditores eram os juízes das auditorias administrativas, ao tempo, os tribunais administrativos de primeira instância.

¹¹ FREITAS DO AMARAL, *ob. e vol. citados*, p. 314 e 315.

¹² MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A suspensão judicial da eficácia dos actos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efectiva*, Coimbra Editora, 1996, p. 179 a 186 e 203 a 206.

Uma correcta decisão nesta matéria não pode fundar-se, sem mais, na verificação de um dos requisitos ou na ausência do outro...

...tudo dependerá da natureza do interesse público em causa e do prejuízo invocado pelo requerente, sem deixar de considerar que a verificação ou não de “fortes indícios da ilegalidade de interposição do recurso” deve, igualmente, ser tida em conta pelo juiz, na ponderação e confronto dos interesses envolvidos.

A não ocorrência, no caso concreto deste requisito, quando associada à dificuldade de reparação do prejuízo invocado pelo particular, pode contribuir para influenciar positivamente o tribunal no sentido da procedência do pedido de suspensão. E, ao invés, a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, conjugada com a gravidade da lesão do interesse público, pode contribuir para que o tribunal resolva mais facilmente a ponderação dos interesses em conflito a favor deste último». ¹³⁻¹⁴

Quer dizer, o que esta autora sustenta é que os dois primeiros requisitos do n.º 1, do art. 76.º da LPTA são **correlativos**, de tal modo que o juiz tem de ponderá-los simultaneamente, a fim de ver qual o prejuízo mais grave – se o prejuízo que o particular sofre com a execução imediata, se o prejuízo que o interesse público sofre

¹³ MARIA FERNANDA MAÇÃS, ob. cit., p. 182 e 183.

¹⁴ Da mesma autora, no mesmo sentido, *Tutela judicial efectiva e suspensão da eficácia: balanço e perspectivas*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 16, p. 57 e 58.

com a execução diferida, devendo o tribunal tomar a decisão que permita evitar o prejuízo mais grave. Mas a mesma autora nunca defendeu que o requerente não necessitasse de provar o primeiro requisito, relativo ao prejuízo de difícil reparação. E, portanto, não criticou a possibilidade de o juiz, logo que constatasse a inexistência deste requisito, pudesse indeferir o pedido, sem apreciar os demais requisitos. A crítica que fez, a p. 182 da já mencionada obra, à jurisprudência que decide pela improcedência da suspensão quando constata a ausência de um dos requisitos, refere-se apenas ao segundo requisito (inexistência de grave lesão do interesse público), exactamente pela falta de ponderação com o requisito do prejuízo de difícil reparação.

É essa também a ideia de J. J. GOMES CANOTILHO¹⁵, ao referir que «quando a lei se refere aos interesses dos particulares na não execução e ao interesse público na execução está a apontar para uma indispensável tarefa de *ponderação metódica dos interesses* em jogo, de forma a poder decidir pela maior ou menor prevalência de um e outros na respectiva situação concreta. Nuns casos prevalecerão os interesses públicos, podendo, como é óbvio, existir situações em que não se verifique irreparabilidade do prejuízo. Noutros casos a preferência jogará a favor dos interesses do particular, dado não existir grave lesão do interesse público. Poderá acontecer mesmo que, não obstante a grave lesão do interesse

¹⁵ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Privatismo, Associativismo e Publicismo na Justiça Administrativa do Ambiente*, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 128.º, p. 358.

público, a irreparabilidade do prejuízo para o requerente seja ainda mais difícil e seja mais valiosa de que o interesse público lesado» (o sublinhado é nosso).

Também J.C. VIEIRA DE ANDRADE¹⁶ explicou que «ao contrário do que seria desejável, estes dois requisitos têm sido tradicionalmente considerados *em separado* pelo tribunal: em vez de fazer uma ponderação relativa entre os danos provavelmente resultantes da execução e os que decorreriam da suspensão no contexto global da situação concreta, o juiz exige ao requerente, em primeiro lugar, a demonstração que a execução é causa adequada do prejuízo de difícil reparação e, depois, mesmo que se demonstre tal prejuízo, vai ainda averiguar se não haverá lesão grave para o interesse público, recusando a suspensão em caso de resposta positiva».

O breve percurso doutrinal sobre esta matéria serviu apenas para esclarecer que, ao contrário da tese sustentada pelo recorrente na sua alegação, foi sempre pacífico, tanto na doutrina, como na jurisprudência, ser indispensável a prova do prejuízo de difícil reparação para o requerente da suspensão de eficácia. A questão controversa foi outra, e apenas a de saber se poderia ser dispensável a prova do requisito da inexistência de grave lesão do interesse público, quando o prejuízo do particular fosse mais importante no caso concreto.

Esclareça-se que estas preocupações da doutrina, de **ponderação** dos vários

¹⁶ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, ob. cit., p. 170.

interesses, vieram a ter acolhimento no CPAC, nos n.ºs 4 e 5, do art. 121.º, interessando-nos, no ponto agora em exame, o n.º 4, onde se dispõe: «Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea *b*) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos, sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente».

Em conclusão, em regra¹⁷, designadamente em casos como o dos autos, para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto recorrido é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1, do art. 121.º do CPAC.

Se tal requisito não for dado como verificado, tem o tribunal que indeferir a suspensão de eficácia. Logo, quando tal aconteça, está o tribunal dispensado de averiguar a existência dos restantes requisitos, nos termos do disposto na segunda parte, do n.º 2, do art. 563.º do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente.

Improcede, por conseguinte, a questão suscitada.

O dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado de difícil reparação para o requerente.

4. Avancemos, pois, no sentido de apurar se o acórdão recorrido violou a lei

¹⁷ Com excepção dos casos de suspensão de eficácia de actos com a natureza de sanção disciplinar.

ao dar como não verificado o requisito da alínea a), que 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.

A decisão recorrida deu como provado que:

O recorrente, que reside em Hong Kong, tem mantido uma relação de trabalho desde Junho de 1997, com uma empresa denominada “Agência Comercial e Industrial Limitada, com endereço em Macau;

Pelo acto recorrido está interdita a entrada do recorrente em Macau, pelo período de cinco anos.

A mesma decisão entendeu que o recorrente não provou o despedimento, nem termos definitivos, nem em termos previsíveis ou prováveis e, mesmo que o despedimento viesse a ocorrer, esse prejuízo nunca seria de difícil reparação, já que seria perfeitamente contabilizável o dano que o recorrente viesse a sofrer com o despedimento.

A fundamentação jurídica da decisão não merece a nossa concordância total, sendo certo que este Tribunal de Última Instância só conhece de matéria de direito, pelo que tem de aceitar as conclusões de facto da decisão recorrida - mesmo quando, como é o caso, toda a prova é escrita e consta dos autos - de que não ocorreu nem é previsível que vá ocorrer despedimento do recorrente (pois não se está perante

qualquer facto notório, ao contrário do que vem defendido pelo recorrente).

Mas a afirmação de que, mesmo que o despedimento viesse a ocorrer, esse prejuízo nunca seria de difícil reparação, já que seria perfeitamente contabilizável o dano que o recorrente viesse a sofrer com o despedimento, é manifestamente insustentável.

Certa corrente jurisprudencial dominante defendia que não haveria dificuldade de reparação do prejuízo quando o dano fosse susceptível de quantificação pecuniária e «por conseguinte, facilmente reparado *a posteriori* pela Administração através de uma indemnização¹⁸».

Mas tal corrente veio a ser ultrapassada «naquelas situações em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis¹⁹».

Como refere MARIA FERNANDA MAÇÃS,²⁰ uma orientação defensora da sistemática substituição da restauração natural por uma reparação pecuniária não

¹⁸ MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A suspensão judicial da eficácia...*, p. 165.

¹⁹ Autora e obra citadas, p. 166.

²⁰ MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A Relevância Constitucional do Procedimento Cautelar da Suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos*, em Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1993, vol. LXIX, p. 458 e 459 (este trabalho foi também publicado em Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, Lisboa, 1993).

constitui um remédio eficaz em todos os casos. E SAPORITO²¹, citado pela autora anterior, adverte que «dano irreparável não deve ser equiparado a dano irressarcível, uma vez que todo o dano pode ser reparado economicamente. Uma visão contrária minaria de raiz a possibilidade de acções cautelares administrativas, já que em abstracto nenhum dano é insusceptível de reparação e conseqüentemente nenhum dano poderia justificar a suspensão do acto».

Tem, assim, sido considerado que são de difícil reparação os prejuízos decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres²².

Merece também aplauso o entendimento de que se trata de prejuízo 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 elementares²³.

Igualmente se concorda que, por exemplo, em caso de revogação de despacho que conferira direito a pensão de aposentação, que «atenta a natureza alimentar da pensão de aposentação, quotidianamente consumível porque destinada à aquisição

²¹ G. SAPORITO, *La Sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato*, Nápoles, 1981, p. 34 e segs.

²² Cfr. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 3, p. 24.

²³ Cfr. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 16, p. 58.

de bens e serviços necessários à própria sobrevivência do seu titular e do respectivo agregado familiar, a privação por tempo indeterminado de meios pecuniários necessários a assegurar um teor de vida minimamente digno é susceptível de constituir, pelas privações que origina, prejuízo irreparável, não compensável pela eventual percepção, no caso de futura anulação do acto revogatório da concessão da pensão, passados meses ou anos, da globalidade das pensões não pagas».

O caso concreto.

5. Não obstante, o recorrente não alegou nem provou os factos suficientes para se poder ter como verificado o requisito em questão.

Admitindo-se que a cessação da sua actividade provoca perda de rendimento, mesmo que não haja despedimento, nada alegou o recorrente acerca da sua situação pessoal e financeira. Não sabemos se esta actividade profissional era a única ou, ao menos, a principal, pelo que a perda de rendimentos desta pode não afectar o recorrente em termos absolutos.

Também não sabemos se o ora recorrente tem ou não outras fontes de rendimento não profissionais.

Também não se sabe qual o agregado familiar do recorrente, se é casado ou não. Se for, e se o cônjuge tiver rendimentos próprios suficientes para o sustento da

família, também não poderia configurar-se dificuldade de reparação do prejuízo a privação de rendimentos pois não é geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Em suma, não logrou o requerente provar que 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, pelo que o pedido estava votado ao insucesso.

IV - Decisão.

Face ao expendido, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando a taxa de justiça em 3 UC e a procuradoria em 40%. desta.

Macau, 25.4.2001

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Sam Hou Fai

Chu Kin

Estive presente

Song Man Lei