

Processo n.º 881/2020

(Autos do recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Relator: Fong Man Chong

Data : 22 de Outubro de 2020

Assuntos:

- Suspensão de eficácia do acto administrativo
- Prova de prejuízos de difícil reparação na ordem patrimonial

SUMÁRIO:

A suspensão da eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, dos quais se desta o de *previsível prejuízo de difícil reparação na ordem patrimonial para a requerente*, matéria que compete à Requerente alegar e provar. Incumprindo este ónus de prova, é de indeferir o pedido.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 881/2020

(Autos de recurso de decisões jurisdicionais do TA)

Data : 22 de Outubro de 2020

Recorrente : Associação X X Macau (澳門「XXXX」)

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

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

Associação X X Macau (澳門「XXXX」), Recorrente, devidamente identificada nos autos, não se conformando com a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, datada de 07/08/2020, que lhe negou o pedido da suspensão da eficácia da decisão da Entidade Recorrida (*decisão esta que consiste em mandar que a Recorrente devolva as quantias remanescentes anteriormente concedidas pela Requerida destinadas à organização de certas actividades ao abrigo de 3 acordos de cooperação identificados nos autos*), dela veio, em 20/08/2020, recorrer para este TSI com os fundamentos constantes de fls. 139 a 151, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. 判決無效——欠缺理由說明

1. 在裁定標的行為是否具有積極內容時，被上訴裁判指出：「**本院相信**，上述第 1.

部份¹僅具消極內容。」(粗體及下劃線為上訴人所加);

2. 然而，被上訴裁判未有解釋或說明為何該部分僅具消極內容;

3. 因此，這已不僅僅是一個說明理由不充分的情況，而是構成理由說明的**完全欠缺**，因為被上訴裁判僅限於以其主觀「信念」為依據;

4. 根據經《行政訴訟法典》第 1 條及第 149 條規定補充適用的《民事訴訟法典》第 571 條 b)項之規定，被上訴裁判屬無效。

II. 錯誤解釋及適用法律

a) 關於「終結社工局與“XX”就“綜服中心”的合作」行為是否具有積極內容

5. 上訴人在聲請書中(尤見第 37 至 46 條)詳細說明了為何標的行為具有積極內容，並在本案的司法上訴狀中(尤見第 39 至 45 條)，闡述了標的行為屬一廢止性行政行為;

6. 與「撤銷」一樣，學說上將「廢止」定性為「針對先前的行政行為之行為」或「二級行政行為」，這種行為你以先前已經作出的一行政行為作標的;

7. 既然廢止行為的標的是一先前作出的「行政行為」，而「行政行為」本身便是一個在具體情況中依法產生法律效果之行政當局的一個決定，那麼廢止行為必然會觸及一個已產生之法律效果;

8. 上述特質，與被上訴裁判主張之「具有積極內容的行政行為」的定義相符;

9. 終審法院在第 29/2005 號案所作的合議庭裁判中，對消極行為所作的詮釋如下：「真正的消極行為是那些不改變利害關係人的法律狀況，且不具備任何次要或附帶性質的積極效果的行為。」

10. 因此，一個廢止行為絕對不會是一個僅具消極內容的行為，因其本身在定義及邏輯上均不符合消極行為的含意;

11. 而且，正如被上訴裁判所指，由於該部份所謂「僅具消極內容」之行為的效力，上訴人須向被上訴人返還以「資助名義」取得的款項滾存及餘款，並返還有關動產及不動產;

12. 如此，標的行為該部份更應視作具有積極內容。

13. 被上訴人在對上訴人提交的聲請中作出答覆時，指由於社工局從未就雙方合作關係的確立向上訴人作出通知，故該關係從未對外產生效力;

14. 事實上，2019 年 7 月，社工局已透過第 036/DJD-DTTR/2019 號公函，告知上訴人「基於有關重整，本局於本年 10 月起將與 貴會解除轄下男子中心、女子中心及家庭服務中心

¹ 即「終結社工局與“XX”就“綜服中心”的合作」。

之合作協議及終止相關設施之定期資助，同時就新成立之“澳門 XXXX 綜合服務中心”重新簽訂合作協議及發放相應之定期資助。」(粗體及下劃線為上線人所加)

15. 而在 2019 年 9 月 7 日社工局與上訴人的實體會議上，社工局表示：「XX 於(2019 年)1 月 17 日提交重整服務計劃最終版，經雙方同意落實重整服務內容，新中心將包括住宿、家人服務和日間服務」。(粗體及下劃線為上線人所加)

16. 被上訴人所主張的「因未有通知而不產生效力」的法說並不成立；

17. 基於此，標的行為已完全符合《行政訴訟法典》第 120 條所規定的前提。

b) 關於難以彌補之損失

i. 關於經濟狀況不足以支持向社工局返還所要求的款項

18. 被上訴人要求上訴人向其歸還之金額為 MOP3,653,753.43，而聲請人的社工局資助戶口結餘只得 MOP3,250,960.7，自主戶口僅得約 36 萬；

19. 上述待退回之金額計算有誤，的確存有遺漏及不當之處，上訴人已透過聲明異議向被上訴人指出錯誤之處，同時亦有在主案司法上訴中就該部分提起爭議；

20. 根據正確的計算方式，上訴人應退還的款項為 MOP3,001,092.68 或 MOP2,771,817.74，視乎被上訴人以 2020 年 6 月 30 日或 2020 年 3 月 31 日作為人員資助的截數日。(見聲請書文件 35 及司法上訴狀文件 3)

21. 有關異議在社工局正處於待決狀態；

22. 在該等被要求退回之款項當中，有一部分確實已經花費在落實三份合作協議及提供戒毒服務的活動上；

23. 倘若不中止標的行為，則是在要求上訴人在有關款項爭議仍待決的情況下，「自掏腰包」去履行社工局的要求，對上訴人甚不公平；

24. 上訴人作為一所非牟利福音戒毒機構，收益來自社員及各界捐贈，主要為政府資助。每一分一毫，對上訴人來說都相當珍貴，因為上訴人其它或有的收益都是不定額亦不定期的；

25. 「自掏腰包」的要求，對於財政緊絀但仍在繼續提供有限度戒毒服務、聘有在職員工的上訴人來說，將令其運作條件百上加斤，為上訴人的繼續營運造成生巨大負擔，足以構成難以彌補的損害。

ii. 關於退還動產及不動產將造成上訴人的運作癱瘓

26. 被上訴裁判認為無法證明一旦要求上訴人向被上訴人返還相應的動產及不動產，將導致上訴人管理的戒毒中心運作即時癱瘓；

27. 上訴人在本保全程序聲請書中，聲請了以與標的行為有關之行政卷宗內的所有文件為書證；

28. 在第 039/DTTR/2020 號建議書的第 8 頁第 2) 點上，社工局戒毒康復處代處長指出「稍後將派專人與上訴人核對盤點清單」。(見聲請書文件 1)

29. 由此可見，上訴人退還的動產明細，包括所有中心院舍的電器、電腦、辦公椅、枱及住宿床、被、傢俱等，已載於相關的行政卷宗內；

30. 上訴人於 1989 年成立時，先是自行運作，至 1996 年正式與時任社會工作司建立合作關係，一直維持至今，主要的工作均是與社工局合作提供；

31. 上訴人本來的自有財產，經多年使用，必漸顯破舊並需要更換，而自 1996 年以來，上訴人的確係運用被上訴人資助之款項購入大部分現正使用的動產；

32. 這亦是被上訴人向上訴人提供財政資助的目的；

33. 經過 20 多年的合作，上訴人認為其與被上訴人已建立了深厚的信任關係。正是因為這種信任關係根深蒂固，上訴人不會刻意用自己的財產購置一套獨立的從事戒毒服務所需的動產；

34. 如今，被上訴人透過合法性尚未確定的行政程序，終止與上訴人的合作關係，並要求取回上訴人一切運用其資助而購置的動產——包括一桌一椅、一筆一紙；

35. 這意味倘上訴人如想繼續提供戒毒服務，將幾乎喪失現有的所有硬件及軟件設備，而不得不自行全部重新購置；

36. 否則，戒毒中心的運作將完全癱瘓，這是顯而易見的事實；

37. 因此，卷宗內的資料已足證馬上向被上訴人歸還動產將為上訴人造成的難以彌補的損失。

iii. 關於上訴人已進行的大量準備工作

38. 被上訴裁判認為不妨礙當司法上訴理由成立，上訴人可以就有關開支向社工局追討賠償，故亦不屬難以彌補的損失；

39. 被上訴裁判將上訴人已為履行新協議而作的大量準備工作單純等同為一筆金錢開支的見解並不正確；

40. 在上訴人所作的大量準備工作當中，對活動的規劃橫跨整個 2020 年甚至 2021 年，而每個經完成規劃的活動、計劃或療程，上訴人均已作相應傳播；

41. 對於相關的服務需求者或有興趣參加有關活動的人士，他們已知悉該等計劃或活動的明細，並已預期上訴人會如期提供有關服務/舉辦有關活動，從而對自己的生活作出適當

安排；

42. 這意味著，有關計劃或活動的前期宣傳為上述人士所創設的期望，所涉及的更是公益活動的持續性、上訴人的聲譽——按期提供有關服務/舉辦有關活動的能力，更重要的是——如期回應該等服務需要者在有關時段內的相關需要；

43. 以上列舉的各種價值——公益活動的持續性、上訴人的聲譽、服務的適時性等，均不能單純用後來支付的金錢予以補償；

44. 從終審法院第 28/2015 號合議庭裁判可見，「難以彌補之損害」可以包括可用金錢衡量的損失外，這當中便包括了財產以外的其他價值受損而造成的損失，比如持續經營的利益或具組織性質的利益；

45. 在本案中，執行標的行為的會導致上訴人失去踐行社團宗旨理念的實質要件，其效果與終止上訴人的社團活動差異不大；

46. 故此，不能如期提供已規劃的戒毒服務或相關活動，對上訴人而言同樣構成難以彌補的損失。

iv. 關於不能再成功聘請具有相當能力及經驗的人員

47. 不可否認是事實是，上訴人係因為標的行為，而與僅餘的 5 名年資深厚的僱員解除勞動關係，因為上訴人除再無能力向他們支付薪金外，亦不可能要求他們無限期地等待本保全程序主案的最終結果；

48. 這 5 名僱員中，多年來跟進過無數戒毒學員的個案，見證他們的康復過程，亦走訪過數百需要戒毒服務諮詢的家庭，並深入社區發挖了多宗隱蔽個案，熱心侍奉，為上訴人實現其宗旨作出重大貢獻；

49. 這些員工對上訴人來說，不是能夠用金錢衡量的財產；倘永久失去有關員工，其實並無任何方式可以讓上訴人獲得補償。

v. 關於上訴人名譽權損害的難以彌補性

50. 上訴人在聲請書中第 65 條主張如下：「...如馬上執行標的行為，將嚴重損害聲請人作為戒毒社服機構的聲譽，破壞聲請人多年來在戒毒服務方面建立的專業形象，加強現時已在同業間流傳的謠言，導致即使聲請人在本案的司法上訴中取得勝訴的確定判決，亦可能無法彌補所遭受的名譽損失。」

51. 假如一所持續運作 20 多年的戒毒機構忽然停止運作或大規模縮減活動，將會嚴重損害該機構的形象及聲譽——這是一個符合常理和一般人正常認知的推論；

52. 聲譽或名譽這項法益，總是包含主、客觀兩個方面²，這並不妨礙主觀名譽亦屬法律保護之對象；

53. 儘管如此，上訴人曾在聲請書中提交人證，以期望就相關的「流言」及上訴人在聲譽方面所受的客觀影響等作證，然而原審法院未有詢問該等證人；

54. 根據本澳主流司法見解，在效力中止的保全程序中不會有聽取證人證言的環節，原意是因為有關程序具有緊急性³，而該「緊急」之定性，正正係為著保護行政相對人(即上訴人)的利益；

55. 從制度的設立原意出發，不應為了遵循一個有利於上訴人的制度，而減損上訴人的權益；而且，法律並無明文禁止在效力中止的保全程序中聽取證人證言；

56. 正如中級法院在第 154/2012/A 號案中所作的合議庭裁判所言：「Nos processos de suspensão de eficácia de actos administrativos não se admite, por regra, produção de prova testemunhal. Mas do facto de nada se prever quanto à produção de tal prova, isso não significa que ela não deva ser produzida sempre que se mostre necessária.」(粗體及下劃線為上訴人所加)

57. 因此，如果確實有必要證明上訴人的形象及聲譽會因執行標的行為而受損的話——上訴人是有證據可供佐證的，只是有關證據方法無獲原審法院接納；

58. 需要強調的是，關於「難以彌補之損失」的證據方面，中級法院曾在第 799/2011 號案中的合議庭裁判中提到：「No que se refere ao requisito da citada alínea, não é necessária uma prova absoluta, sendo suficiente uma situação de facto provável e aparente, através de uma análise perfunctória a efectuar pelo juiz do processo a todos os elementos constantes do processo e do procedimento administrativo.」(粗體及下劃線為上訴人所加)

59. 在上訴人的聲請書及相關行政程序卷宗中，已經存在足夠、確切的事實及文件去說明倘馬上馬執標的行為將為上訴人帶來的損害。

60. 綜上所指，上訴人的情況已符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的要求。

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer (fls. 231 a 234):

² 見《民法典》第 73 條及《刑法典》第 174 條所指的「名譽」及「他人之觀感」。

³ 見中級法院於 2015 年 11 月 5 日在第 434/2015/A 號案中所作的合議庭裁判，以及於 2015 年 11 月 19 日在第 826/2015/A 號案中所作的合議裁判。

Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 160.º do CPAC, o Ministério Público vem emitir o seguinte parecer:

1 - Associação X X Macau, melhor identificada nos autos, instaurou no Tribunal Administrativo procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo alegadamente praticado pelo **Presidente do Instituto de Acção Social** que decidiu extinguir a cooperação entre o Instituto de Acção Social (IAS) e a Requerente sobre o «Centro de Serviços Gerais» e interromper a promoção da assinatura do acordo de cooperação com a Requerente e que, na sequência daquela extinção, determinou à Requerente que devolvesse o fundo acumulado e montante restante obtidos do IAS a título de financiamento no valor de MOP3.653.753,43 e bem assim devolvesse uma outra quantia a determinar e que restituísse os bens móveis adquiridos com o financiamento disponibilizado pelo IAS e a fracção «D» sita no R/C do Edifício Cheng Nga da Habitação Social da Ilha Verde.

O Tribunal, por decisão de 7 de Agosto de 2020 indeferiu o pedido de suspensão de eficácia.

Inconformada, veio a Requerente interpor recurso perante o Tribunal de Segunda Instância.

Alegou, em síntese, que a decisão recorrida padece, em parte, de nulidade por falta de fundamentação e que, além disso, enferma de erro de julgamento porquanto, ao contrário do que decidiu a decisão recorrida, o acto suspendendo é um acto positivo e que a sua imediata execução é susceptível de lhe causar prejuízo irreparável.

2

2.1

Decorre do disposto no artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), que a suspensão de eficácia dos actos administrativos que tenham conteúdo positivo ou que, tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva é concedida quando se verifiquem os seguintes requisitos:

- (i) a execução do acto causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que estre defenda ou venha a defender no recurso contencioso;
- (ii) a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente

produzido pelo acto;

(iii) do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Estes requisitos do decretamento da providência cautelar da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa bastando a não verificação de um desses para que tal decretamento resulte inviável, sem prejuízo, no entanto, do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do citado artigo 121.º do CPAC (assim, entre outros, o Ac. do Tribunal de Última Instância de 4.10.2019, processo n.º 90/2019).

2.2

A primeira questão suscitada pela Recorrente é a de saber se a decisão recorrida enferma de nulidade por falta de fundamentação na parte em que considerou que o acto suspendendo é parcialmente negativo e, portanto, insusceptível de ver a sua eficácia suspensa. Parece-nos que a Recorrente não tem razão.

Na verdade, constitui jurisprudência pacífica a de que apenas a total ausência ou absoluta falta de fundamentação de facto e não a errada, incompleta ou insuficiente fundamentação, afecta o valor legal da sentença, provocando a nulidade a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 571.º do Código de Processo Civil (cfr., entre muitos outros, Ac. do Tribunal de Última Instância de 15.2.2012, processo n.º 1/2012).

Ora, da leitura da decisão recorrida resulta que, na parte em causa, a mesma se mostra suficientemente justificada, não ocorrendo a tal falta absoluta de fundamentação e isso bastará para considerarmos que não ocorre a invocada nulidade.

2.3

2.3.1

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

Todavia, no caso em apreço, parece-nos que o acto cuja eficácia se quer ver suspensa não constitui um acto administrativo.

Vejamos.

Se bem interpretamos o sentido da actuação administrativa em causa nos presentes autos, o IAS decidiu não continuar com a cooperação que vinha desenvolvendo com a Requerente e, em consequência dessa decisão, não avançou, ao contrário do que estaria previsto, para a

celebração do acordo de cooperação com aquela.

Como daqui resulta, o IAS não extinguiu qualquer acordo de cooperação que estivesse em vigor entre si e a Requerente. Não foi isso que sucedeu. Antes, decidiu não formalizar qualquer acordo de cooperação relativo ao «Centro de Serviços Gerais», apesar de já ter obtido a anuência do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Mas apenas isto. Não estamos, é importante sublinhar, no âmbito de um qualquer procedimento pré-contratual.

Ora, como é evidente, esta decisão de não formalizar o acordo não consubstancia um acto administrativo, nem sequer um acto administrativo negativo, uma vez que tal actuação administrativa não produz efeitos jurídicos próprios porquanto não introduz por si qualquer alteração na ordem jurídica, consubstanciando, por isso, uma mera actuação administrativa da qual pode emergir, eventualmente e verificados todos os demais pressupostos, fundamento para responsabilizar civilmente a Administração por violação do princípio da boa-fé na vertente da tutela da confiança (no sentido de que nas meras actuações administrativas a Administração está sujeita aos princípios fundamentais da actividade administrativa, veja-se MARCELO REBELO DE SOUSA – ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa, 2007, p. 379) mas que, seguramente, não abre a porta a um recurso contencioso tendente à respectiva anulação nem sequer à propositura de uma acção de condenação na prática de acto legalmente devido (note-se que não estamos no âmbito de uma actuação que tenha tido lugar no quadro de um procedimento administrativo de natureza pré-contratual. Por isso, é infundado ver na actuação administrativa em causa um acto de revogação, sequer implícita, de uma decisão de adjudicar que, manifestamente, não existiu).

Afigurando-se-nos que o acto suspendendo não consubstancia um acto administrativo, propendemos a considerar que não pode a sua eficácia ser suspensa.

2.3.2

Por outro lado, ainda que se considere que o dito acto é um acto administrativo, no que não se concede, é incontornável, a nosso ver, que ele é puramente negativo tal como decidiu o Tribunal *a quo*.

Na verdade, na formulação doutrinal e jurisprudencial corrente, os actos negativos são aqueles que deixam intocada a esfera jurídica do interessado, a ponto de, através deles, nada ter sido criado, modificado, retirado ou extinto relativamente a um *status* anterior.

O acto suspendendo, através do qual o IAS decidiu não celebrar o acordo de cooperação com a Requerente sobre o «Centro de Serviços Gerais», a considerar-se um acto administrativo, é fora de dúvida, um acto negativo. Através dele nada foi constituído nem nada foi extinto na esfera jurídica da Recorrente. Como estava, assim ficou.

Apesar de negativo, terá o acto em causa uma vertente positiva, tal como sustenta a Recorrente, cabendo, por isso, na previsão da alínea b) do artigo 120.º do CPAC?

Não nos parece.

Nos actos negativos com uma vertente positiva existe, ao contrário do que sucede nos actos puramente negativos, uma utilidade na suspensão precisamente em relação aos efeitos positivos que decorrem do acto. Essencialmente, estão em causa os actos de indeferimento da pretensão de manutenção de uma situação anteriormente constituída.

Ora, não é isso o que aqui está em causa. Mesmo que a eficácia do acto seja suspensa, nada se manterá na esfera jurídica da Recorrente pela simples razão de que nada há para manter. O que está em causa é um acto da Administração que se recusa a introduzir uma ampliação da esfera jurídica da Recorrente, a qual, assim, não sofreu qualquer efeito cuja suspensão se justifique.

De resto, se bem nos parece, da suspensão do acto que fosse decretada nada resultaria para Recorrente. Tal só aconteceria se fosse praticado o acto de sentido contrário, ou seja, se fosse determinado, ainda que provisoriamente, que o IAS celebrasse o acordo de cooperação o que, como parece óbvio, é inviável.

2.3.3

Finalmente, quanto à parte do acto que o Tribunal *a quo* considerou ter efeito positivo, entendemos, que também aqui, a pretensão cautelar da Recorrente não pode ser acolhida, embora por razões não coincidentes com as da decisão recorrida.

Está em causa a notificação, vamos-lhe chamar assim, feita pelo IAS à Recorrente, determinando a esta que devolvesse determinadas quantias em dinheiro e restituísse determinados bens móveis ou imóveis no pressuposto do fim da cooperação que entre ambos vinha existindo.

Também aqui nos parece claro, salvo o devido respeito, que não estamos perante um acto administrativo, mas, antes, perante uma mera actuação administrativa insusceptível de, por si, produzir quaisquer efeitos jurídicos. A Administração, face à extinção da cooperação que vinha mantendo com a Requerente, vem solicitar a esta um acerto de contas e a devolução de bens que

lhe pertencem e que estão na posse da Recorrente. No entanto, a Administração não ordenou nem podia ordenar à Recorrente que procedesse à devolução do dinheiro e dos bens móveis e imóveis, pela simples razão de que não dispõe de norma legal de competência que lhe permita, de forma unilateral e autoritária definir o direito no caso concreto e, dessa forma, constituir na esfera jurídica da Recorrente obrigações de pagamento de quantia certa e de entrega de coisa certa que, em caso de incumprimento, lhe abram a possibilidade de, por si, proceder à respectiva execução coerciva no exercício da chamada auto-tutela executiva.

De tal forma que, se a Recorrente se recusar a devolver a quantia reclamada ou a restituir os bens em causa, a Administração estará obrigada a recorrer a juízo para obter a condenação daquela a cumprir tais obrigações.

Por esta razão, não vemos que tenha sentido útil suspender a eficácia do alegado acto administrativo que na verdade o não é, pela simples razão de que perante o eventual incumprimento da Administração esta não pode desencadear a respectiva execução.

Para o caso de assim se não entender acompanhamos a decisão recorrida no sentido de que, previsivelmente, da execução do acto não resultam prejuízos de difícil reparação para a Recorrente.

Na verdade, de acordo com a jurisprudência firmada do Tribunal de Última Instância, «mesmo que o interessado sofra danos com a execução de um acto administrativo, se lograr obter a anulação do acto no respectivo processo, pode, em execução de sentença, ser indemnizado dos prejuízos sofridos. E se esta via não for suficiente pode, ainda, intentar acção de indemnização para ressarcimento dos prejuízos. Por isso, só se os prejuízos forem de difícil reparação, isto é, que não possam ser satisfeitos com a utilização dos falados meios processuais, é que a lei admite a suspensão da eficácia do acto» (assim, entre outros, veja-se o Acórdão do Tribunal de última Instância de 14.11.2009, tirado no processo n.º 33/2009).

Ora, no caso em apreço, estamos em crer que, como bem decidiu o Meritíssimo Juiz *a quo*, os prejuízos que pudessem resultar da imediata execução do acto cabem na categoria dos prejuízos ressarcíveis por via indemnizatória, devendo, por isso, ser afastada a suspensão da eficácia do acto.

3. - Pelo exposto e com os fundamentos que antecedem parece ao Ministério Público, salvo melhor opinião, que deve ser negado provimento ao recurso.

* * *

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos considerados assentes, extraídos do processo principal e do processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

A. 1996 年 7 月 2 日，聲請人與時任社會工作司司長就「男子中心」的營運簽署合作協議。(見第 21 至 24 頁，尤其第 21 頁)

B. 1999 年 3 月 2 日，當時的社會工作司亦已就聲請人之另一戒毒設施「XXXX 女子戒毒中心」(下稱「女子中心」)與聲請人簽署《合作協議》。(見第 25 至 28 背頁，尤其第 25 頁)

C. 上述提及的兩份《合作協議》曾經卷宗第 25 至 28 頁、第 29 至 33 頁以及第 34 至 37 頁的修訂及補充。

D. 2015 年 12 月 14 日，社工局與聲請人就聲請人轄下另一所戒毒設施「澳門 XXXX—家庭服務中心」(下稱「家庭中心」)簽署《合作協議》。(見第 38 至 42 頁)

E. 2019 年 6 月 11 日，社工局戒毒康復處就「澳門 XXXX 設施重整服務」之事宜，制作第 108/DTTR/2019 號建議書，建議上級批准如下：

(1) 基於善用資源及配合未來禁毒政策發展，同意“澳門 XXXX”以戒毒綜合服務模式運作，由“澳門 XXXX 綜合服務中心”一間設施統籌 XXXX 之男、女子住宿、日間服務及家庭服務三大服務；

(2) …；

(3) 配合重整方案，自 2019 年 10 月起終止與“澳門 XXXX”轄下之“澳門 XXXX 福音戒毒中心—男子中心”、“澳門 XXXX 福音戒毒中心—女子中心”及“澳門 XXXX—家庭服務中心”之合作協議，…；

(4) 按照有關重整方案，與“澳門 XXXX”重新簽訂設立“澳門 XXXX 綜合服務中心”之合作協議，…。

(5) 倘上級批准上述建議，懇請一併批准…。(見第 44 背頁及第 45 背頁)

F. 2019 年 7 月 1 日，時任社會文化司司長譚俊榮在上述建議書中作出“批准”。

G. 2019 年 7 月，社會工作局向聲請人發出卷宗第 46 頁的通知，當中尤其指出“…本局於本年 10 月起將與 貴會解除轄下男子中心、女子中心及家庭服務中心之合作協議及終止相關設施之定期資助…”。

H. 最終，就“綜服中心”的合作，2020 年 6 月 17 日，社會工作局代局長批准第 039/DTTR/2020 號建議書上的建議，決定：

一、終結社工局與“XX”就“綜服中心”的合作；並停止推進合作協議的簽訂程序；

二、基於社工局與“XX”的合作關係完全終結，要求“XX”須於社工局指定期間內履行下列事宜：

1) 返還從社工局以“資助名義”取得的款項滾存及餘款，金額為 3,653,753.43 澳門元(以支票形式退回)；

至於另一筆暫由“XX”保管、供其用作處理員工離職補償及相關行政開支的 663,113.59 澳門元，“XX”須於處理完畢相關事宜後，將尚有的餘款返還社工局，並須附同具體的款項支付狀況資料；

2) 退還運用社工局資助購置的動產(稍後將派專人與“XX”核對盤點清單)；

3) 交還青洲...地下...單位(單位交付“XX”使用的目的是作為“綜服中心”的輔助點，交還原因是社工局與“XX”就“綜服中心”的合作已終結)。

I. 2020 年 7 月 2 日，聲請人收到局方就已證事實 H 項的決定所作的通知。

J. 2020 年 7 月 22 日，聲請人透過訴訟代理人向本院提起本效力中止之保存程序。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

Como o presente recurso tem por objecto a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo, importa ver o que este decidiu. Este proferiu a decisão com base nos seguintes argumentos:

1) 案件敘述：

澳門 XXXXASSOCIAÇÃO X X MACAU，行政公益法人，於澳門身份證明局的社團登記編號為...，針對社會工作局局長於 2020 年 6 月 17 日在第 039/DTTR/2020 號建議書上所作出之決定，向本院提起中止效力之保存程序，請求暫時中止執行有關之行政行為。

*

社會工作局局長作出答辯，認為應否決聲請人之請求。

*

檢察院依法作出檢閱，建議否決聲請人之請求。

2) 訴訟前提：

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案之實體問題。

3) 事實部份：

根據卷宗及行政卷宗資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

(.....)

4) 理由說明：

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 條規定如下：

“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。”

*

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定如下：

“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。”

*

分析以上規定，可知批准中止行政行為之效力乃取決於下列要件之同時成立⁴：

- 1) 被針對的行政行為具有積極內容；
- 2) 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；
- 3) 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；
- 4) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

*

- 本個案的情節：

綜觀卷宗現有資料，聲請人與社會工作局之間存在著三個合作協議(見已證事實 A 至 D 項)，分別涉及「男子中心」、「女子中心」及「家庭中心」的合作。

於 2019 年 6 月 11 日，社工局戒毒康復處就「澳門 XXXX 設施重整服務」之事宜，制作第 108/DTTR/2019 號建議書，當中尤其建議如下：

⁴ 終審法院於 2009 年 11 月 4 日第 33/2009 號合議庭裁判；中級法院於 2011 年 12 月 15 日第 799/2011 號合議庭裁判。

- 同意“澳門 XXXX”以戒毒綜合服務模式運作，由“澳門 XXXX 綜合服務中心”一間設施統籌 XXXX 之男、女子住宿、日間服務及家庭服務三大服務；
- 自 2019 年 10 月起終止與“澳門 XXXX”轄下之“澳門 XXXX 福音戒毒中心—男子中心”、“澳門 XXXX 福音戒毒中心—女子中心”及“澳門 XXXX—家庭服務中心”之合作協議，…；
- 與“澳門 XXXX”重新簽訂設立“澳門 XXXX 綜合服務中心”之合作協議。

上述建議獲時任社會文化司同意。

2019 年 7 月，社會工作局向聲請人發出卷宗第 46 頁的通知，當中尤其指出“…本局於本年 10 月起將與 貴會解除轄下男子中心、女子中心及家庭服務中心之合作協議及終止相關設施之定期資助…”。

由此可見，局方的立場是解除與聲請人就「男子中心」、「女子中心」及「家庭中心」的合作協議，並重新整合有關服務，最終目標是就“綜合服務中心”簽訂合作協議。

然而，聲請人與社會工作局最終並沒有就“綜合服務中心”簽訂任何協議。

於 2020 年 6 月 17 日，社會工作局代局長於第 039/DTTR/2020 號建議書上作出決定，當中包括：

- 終結社工局與“XX”就“綜服中心”的合作；並停止推進合作協議的簽訂程序；
- 基於社工局與“XX”的合作關係完全終結，要求“XX”須於社工局指定期間返還從社工局以“資助名義”取得的款項滾存及餘款、返還運用社工局資助購置的動產，以及交還青洲...樓地下...單位(單位交付“XX”使用的目的是作為“綜服中心”的輔助點，交還原因是社工局與“XX”就“綜服中心”的合作已終結)。

聲請人欲中止的，是社會工作局代局長作出批准第 039/DTTR/2020 號建議書上建議的決定。

*

- 行為的積極內容：

所謂具有積極內容的行政行為，是指行為針對在作出該行為之前已存在的法律狀況作出改變，換言之，行為的效力導致私人先前已存在的權利義務範圍及法律秩序發生變化。

如上所述，聲請人欲中止的，是社會工作局代局長作出批准第 039/DTTR/2020 號建議書上建議的決定，當中包括了兩個核心部份：

1. 終結社工局與“XX”就“綜服中心”的合作；
2. 由於“綜服中心”的合作的終止，且按照社會工作局的理解，雙方之間就以往的「男子中心」、「女子中心」及「家庭中心」的合作也已終結的情況下，聲請人須向社會工作局返還“資助名義”取得的款項滾存及餘款，並返還有關動產及不動產。

本院相信，上述第 1.部份僅具消極內容。

然而，上述第2.部份實質上是要求聲請人作出交付，屬積極內容，根據《行政訴訟法典》第120條b項，聲請人得要求中止上述該積極內容的部份的效力。

*

- 有關難以彌補之損失：

中止行政行為效力的另一要件為，行政行為的立即執行對聲請人帶來難以彌補的損失。

就此，聲請人不可僅僅空泛、概括地陳述該要件已獲符合，而必須陳述具體的事實，以供法庭作實際的考量。

終審法院明確指出：“難以彌補的損失的要件是必須提出體現該損失的具體事實，而不是只作出一般和結論性的、法院從中不能查實該要件是否存在的陳述。”⁵

聲請人認為行政行為的立即執行將對其造成難以彌補的損失，並以下列理據作支持：

1. 聲請人現時社工局資助戶口的結餘只有320萬，而現時聲請人擁有的自主財產僅得36萬元；(最初聲請狀第25及26條)
2. 根據2019年7月至2020年6月的過往經驗，聲請人的日常運作，除僱員報酬外，每月營運的固定開支平均為澳門幣86,937.24元；由於聲請人現時擁有的自主財產僅得36萬，連同聲請人社工局資助戶口的結餘320萬，不足夠向社會工作局償還其所要求的款項，更不足以支付聲請人戒毒中心的人員、日常開支以及購買提供戒毒服務所需之財產；歸還動產及不動產將導致中心運作即時癱瘓；(最初聲請狀第27條、第53條、第55條)
3. 聲請人為了準備履行新合作協議，已準備大量工作，倘馬上執行被聲請中止的行政行為，有關準備工作即時作廢；(最初聲請狀第28條、第61條)
4. 聲請人有其恆常活動及服務需求者，有需要有關服務的人士無法獲得一個已成功運作數十年的專業戒毒機構提供的服務；(最初聲請狀第29、30、31、32條、第34條的兩個段落，以及第64條)
5. 聲請人至今仍有僱員，聲請人不一定可以再成功聘請具有相當能力及經驗的人員；(最初聲請狀第33條、第59條)
6. 執行社會工作局的決定將破壞聲請人多年的專業形象。(最初聲請狀第65條)

一如終審法院所強調的：“即使因執行一項行政行為而使利害關係人遭受損失，如在相關之訴訟中成功獲得撤銷行為，可以在判決之執行中得到損害賠償。如果這一途徑不足夠，還可以提起賠償之訴，以便就損失追討賠償。因此，只有當損失是難以彌補的，即通過所談到的訴

⁵ 終審法院於2009年11月4日第33/2009號合議庭裁判，以及中級法院於2011年10月20日第569/2011/A號合議庭裁判。

訟手段仍不能滿足時，法律才允許中止行為之效力。⁶

本院認為，聲請人所指出的損失皆不能視作難以彌補的損失。

首先，除應有尊重及更佳見解外，本院認為聲請人無法提供足夠證據，證明其擁有的自主財產僅得澳門幣 36 萬元。

聲請人不否認的一點是，聲請人社工局資助戶口的結餘 320 萬(局方認為須還的金額是 3,653,753.43 澳門元)屬於社會工作局資助的金額，遇有雙方合作協議終止者，局方有權收回有關款項。在此情況下，在推定局方的行政決定屬合法、有效的情况下，局方自然有權要求取回有關款項，而考慮到聲請人無法證明其經濟狀況不足以支持其向局方返還其要求的結餘款項，局方要求收回款項的決定不能視作對聲請人構成難以彌補之損害。

就執行局方的決定將導致聲請人中心運作即時癱瘓一事上，可以肯定的是，聲請人營運的規模與聲請人跟其他公營或私營機構的項目多寡有必然的關連。假若局方從原來的三個合作協議減少成兩個，甚至全數取消，必然結果是聲請人提供服務的規模必然會出現減縮，但這不必然代表聲請人沒有其他的公營、私營的合作項目又或自身單獨營運的項目。本案中，一方面，聲請人只著眼於陳述其與社會工作局的合作，而沒有說明其整體的營運狀況，加上本案也無足夠證明顯示聲請人的整體經濟狀況(尤其是其自主財產只有澳門幣 36 萬元)，本案無法得出結論，證明一旦要求聲請人向社會工作局歸還相應的對動產及不動產，將導致聲請人無法履行其法人宗旨，導致其完全癱瘓而無法履行任何類型與其法人宗旨有關的活動。

就聲請人為了準備履行新合作協議，已準備大量工作的部份，正如檢察院所言，一旦司法上訴理由成立，不妨礙聲請人就有關開支向局方作出賠償，故此有關損失也不屬於難以彌補的損失。

就聲請人所指，其不一定可以再成功聘請具有相當能力及經驗的人員，有關論點純屬聲請人的主觀想像，按照終審法院上引觀點並不能視作難以彌補的損失。

至於聲請人所指執行社會工作局的決定將破壞聲請人多年的專業形象，聲請人除了無法以客觀的事實，並提供相應的證據證明有關論點，該論點同樣屬於聲請人的主觀擔憂，不能視作難以彌補的損失。

最後，就聲請人提出其有其恆常活動及服務需求者、有需要有關服務的人士無法獲得一個已成功運作數十年的專業戒毒機構提供的服務此等論點，須指的是，即使假設聲請人所聲稱的損失確實存在，較大幅度影響的，是第三者⁷(即有關服務受眾)的利益而非聲請人的利益，而即使我們考慮到聲請人作為行政公益法人的身份，對於落實相關公益的關切，聲請人顯然無法在

⁶ 終審法院於 2011 年 9 月 21 日第 43/2011 號合議庭裁判。

⁷ 正如終審法院 2019 年 7 月 3 日在第 59/2019 號上訴案的合議庭裁判中所指出的：“考慮到《行政訴訟法典》第 33 條的規定，請求中止行政行為效力的申請人不能為第三人的利益辯護，因此該等第三人利益的損失不視為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項要件中的損失”。

本案中證明的是，一旦聲請人無法提供有關服務，行政當局及其他民間機構不存在現有或替補的服務機制，讓原來享有聲請人服務的人士得到同樣類型及質量的服務。在此情況下，聲請人此一論點顯然也無助於支持難以彌補的損失的存在。

綜合上述理由，鑑於現審理的聲請不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項的要件，憑此足以駁回其中止被訴行為效力的聲請，故無須審理其他問題。

5) 裁決：

綜上所述，本院不批准本效力中止的聲請。

訴訟費用由聲請人承擔，但不妨礙其依據享有的法定豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

*

Quid Juris?

Comecemos pela questão da nulidade da sentença arguida pela Recorrente/Requerente.

Esta veio a imputar à sentença o vício de falta de fundamentação e como tal é nula ao abrigo do disposto no artigo 571º/-b) do CPC.

Ora, salvo melhor respeito, à Recorrente não se assiste nenhuma razão neste domínio, pois, está em causa um pedido de procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo praticado pelo **Presidente do Instituto de Acção Social** que decidiu extinguir a cooperação entre o Instituto de Acção Social (IAS) e a Requerente sobre o «Centro de Serviços Gerais» e interromper a promoção da assinatura do acordo de cooperação com a Requerente e que, na sequência daquela extinção, determinou à Requerente que devolvesse o fundo acumulado e montante restante obtidos do IAS a título de financiamento no valor de MOP3.653.753,43 e bem assim devolvesse uma outra quantia a determinar e que restituísse os bens móveis adquiridos com o financiamento disponibilizado pelo IAS e a fracção «...» sita no R/C do Edifício ...da Ilha Verde.

O Tribunal, por decisão de 7 de Agosto de 2020, indeferiu o pedido

de suspensão de eficácia.

Nesta matéria, constitui jurisprudência pacífica a de que apenas a total ausência ou absoluta falta de fundamentação de facto e não a errada, incompleta ou insuficiente fundamentação, afecta o valor legal da sentença, provocando a nulidade a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 571.º do Código de Processo Civil (*cfr.* Ac. do TUI de 15/2/2012, processo n.º 1/2012).

Ora, no caso, quem lê a decisão ora posta em crise, fica a perceber perfeitamente o itinerário cognoscitivo percorrido pelo Tribunal recorrido, ou seja, fica a inteirar-se das razões de facto e de direito que determinaram a decisão naquele sentido. Pelo que, não se verifica a falta de fundamentação. O que a Recorrente pretende invocar, parece-nos, é a discordância por parte dela de todos os argumentos invocados pelo Tribunal *a quo* e da respectiva decisão e não da questão da falta de fundamentação.

Pelo que, julga-se improcedente o recurso nesta parte.

*

Passemos a ver o mérito da acção.

O Tribunal recorrido julgou improcedente o pedido por entender que a Recorrente não preencheu todos os requisitos legalmente exigidos para decretar a requerida providência, nomeadamente o da inverificação do *prejuízo de difícil reparação* para a Recorrente caso seja cumprida imediatamente a respectiva decisão (artigo 121º/1-a) do CPAC).

Ora, não vamos repetir tudo aquilo que consta da douda sentença recorrida, com cujos argumentos basicamente concordamos, e, aqui, tornamos sublinhar o seguinte:

1) – Não resta dúvida que está em causa ***um acto administrativo de conteúdo positivo***, por vir impor-se uma prestação a realizar-se pela Recorrente nas condições fixadas pela Recorrida.

2) – A decisão do cancelamento da cooperação baseada em acordos

assinados é uma decisão da *eficácia instantânea* que, em regra, não carece da execução material, tal como a revogação da vigência de diploma legal, com a declaração para esta finalidade emitida, tal decisão produz os seus efeitos, o que não se confunde com os efeitos decorrentes da decisão em causa. No caso, é a exigência de devolução das quantias remanescentes e do imóvel indicado. No caso, esta questão acaba por ser inútil na medida em que o acto administrativo tem uma componente de conteúdo positivo, e como tal é passível de ser objecto da suspensão.

3) Para tentar comprovar os requisitos mencionados no artigo 121º do CPAC, a Recorrente alegou essencialmente os seguintes factos:

21.

社工局與聲請人終止合作之程序啟動的依據，載於社工局第 060/DTTR/2020 號建議書中。(見文件 18，其內容在此視為完全轉錄)

22.

2020 年 6 月 1 日，聲請人向社工局提交了書面聽證，表示不同意社工局擬作出之決定。(見文件 19，其內容在此視為完全轉錄)

23.

2020 年 6 月，在知悉社工局將作出標的行為後，聲請人不得不與僅餘的 5 名員工解除勞動關係(文件將隨後補交)，但各人同意在不收取報酬的前提下暫時協助聲請人維持運作，倘聲請人日後繼續有條件提供戒毒服務，該等員工願意再與聲請人建立勞動關係。

24.

2020 年 7 月 2 日，聲請人收到社工局就標的行為所作之通知。(見文件 20，其內容在此視為完全轉錄)

25.

聲請人現時社工局資助戶口的結餘只有 320 萬。(文件將隨後補交)

26.

現時聲請人擁有的自主財產僅得 36 萬。(文件將隨後補交)

27.

根據 2019 年 7 月至 2020 年 6 月的過往經驗，聲請人日常運作，除僱員報酬外，每

月營運的固定開支(包括水費、電費、燃料費、維修保養費、清潔費、保險費、郵遞及通訊費、交通費、會計費、審計核數費、專業服務費、雜費、衛生及清潔用品、文具用品、其他易耗用品等)平均為 MOP86,937.24。(見文件 21，其內容在此視為完全轉錄)

28.

聲請人為了準備履行新合作協議、落實 2019 年 1 月向社工局提交的重整計劃，聲請人已進行了大量準備工作，包括：

- 設計及編製 2019 至 2021 年短期脫癮住宿體驗計劃；(見文件 22，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計及編製抗毒生命成長營計劃書；(見文件 23，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計住院及家庭後續服務；(見文件 24，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計及編製 2020 至 2021 年的兩年服務計劃及項目發展計劃；(見文件 25 及 26，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計及編製失智老人照顧者喘息計劃；(見文件 27，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計及籌備歷奇先鋒交流營；(見文件 28，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計及籌備「精明家長」系列活動；(見文件 29，其內容在此視為完全轉錄)
- 設計短期住宿服務。(見文件 30，其內容在此視為完全轉錄)

29.

2008 年至 2018 年期間，聲請人男子中心每年的服務人次為 1050 至 9480 不等；2006 年至 2018 年期間，女子中心每年的服務人次為 780 至 2640 不等；2012 年至 2018 年期間，家庭中心每年的服務人次為 706 至 8853 不等。(見文件 31，其內容在此視為完全轉錄)

30.

政府部門及民間戒毒機構每年亦有恆常向聲請人轉介戒毒服務需求者。

31.

於 2019 年 1 月至 12 月，共有 1794 人次參與了由聲請人舉辦之歷奇營會。(見文件 32，其內容在此視為完全轉錄)

32.

於 2020 年 2 月至 3 月，聲請人在澳門科技大學內舉辦了大學生服務學習計劃。(見文件 33，其內容在此視為完全轉錄)

33.

如今仍有 2 名員工、3 個定期義工、8 個不定期義工正為聲請人工作，工作內容主要

為跟進與社工局之合作協議處理程序、整理聲請人戒毒中心之日常行政事宜，以及負責聲請人現時仍有提供的戒毒服務。

34.

現時聲請人仍在提供恆常的離院追蹤關懷服務，內容包括關心所有過去離院後之學員生活；特別留意重吸學員的生活，向其提供二級預防服務，鼓勵重新入院戒毒；提供及協助學員在生活上之任何困難(比如就業，聲請人中心「社會企業」部份能提供就業機會及職業轉介等服務)。

聲請人制訂的澳門「XXXX」中心 2020-2021 服務計劃中，包含了在 2020-2021 年的工作目標，其中包括住宿服務、家庭服務及後續跟進、日間服務及員工培訓等(見文件 34，其內容在此視為完全轉錄)

35.

載於標的行為中由社工局提出的結算之須退還金額並不準確，聲請人已於 2020 年 7 月 16 日向社工局提出聲明異議，其中指出了錯漏之處(見文件 35，其內容在此視為完全轉錄)。

Ainda que se dêsem como provados todos estes factos, não se encontra preenchido os requisitos de *prejuízo de difícil reparação*, porque está em causa essencialmente a restituição das quantias remanescentes à Recorrida, e são valores que esta entregou à Recorrente a título do financiamento da organização de certas actividades e da prestação de certos serviços no âmbito dos acordos assinados! Mesmo que, depois, se vier a verificar um erro na devolução de tais quantias, ou em valor incorrecto e pelo que a Recorrente sofrer de algum prejuízo, são prejuízos económicos e como tal quase sempre passível de reparação!

Para a procedência do pedido, não basta estarmos perante um acto positivo ou negativo com conteúdo positivo.

Prevê o artigo 121º do CPAC:

“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 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.”

Da observação desta norma é fácil verificar que **não importa nesta sede a análise da questão de fundo**, de eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir, por um lado, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos - *fumus boni iuris* -, por outro, de um juízo de legalidade da interposição do recurso.

Tal como foi decidido no acórdão do Tribunal de Última Instância de 13 de Maio de 2009, proferido no processo n. 2/2009, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia de actos administrativos é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido. O objecto do presente procedimento preventivo não é a legalidade do acto impugnado, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório. Assim, não cabe discutir neste processo a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste.⁸

A suspensão da eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do supra citado artigo 121º do CPAC:

- **previsível prejuízo de difícil reparação para o requerente;**
- **inexistência de grave lesão de interesse público pelo facto da suspensão; e**
- **não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.**

⁸ Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

Resulta da doutrina e jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no artigo 121º supra citado são de verificação cumulativa - importando, no entanto, atentar na excepção do n.º 2, 3 e 4 desse artigo e do artigo 129º, n.º 1 do CPAC -, pelo que, não se observando qualquer deles, é de improceder a providência requerida.⁹

Daí que a ponderação da multiplicidade de interesses, públicos e privados, em presença, pode atingir graus de complexidade dificilmente compagináveis com a exigência de celeridade da decisão jurisdicional de suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Sem falar no facto de o interesse público na execução do acto não se dissociar de relevantes interesses particulares e o interesse privado da suspensão tão pouco se desligar de relevantes interesses públicos, sendo desde logo importantes os riscos económicos do lado público e do lado privado, resultantes quer da decisão de suspensão dos efeitos quer da decisão de não suspensão.

É importante reconhecer que a avaliação da juridicidade da decisão impugnada em tribunal reside hoje, muitas vezes, no refazer metódico da ponderação dos diferentes interesses em jogo.

A lei não impõe o **conhecimento de tais requisitos** por qualquer ordem pré-determinada, mas entende-se por bem que os requisitos da al. c), relativos aos indícios de ilegalidade do recurso, por razões lógicas e de precedência adjectiva, deverão ser conhecidos antes dos demais e ainda, antes de todos, o pressuposto relativamente à legitimidade do requerente, já que a

⁹ - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 3ª ed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

norma fala exactamente em quem tenha legitimidade para deles interpor recurso e, seguidamente, nos requisitos elencados nas diversas alíneas.

Até porque a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou procedência do mesmo.¹⁰

Nesta óptica, verdadeiramente o que está em causa **é o não cumprimento de ónus de prova por parte da Recorrente** (*preenchimento do requisito de prejuízo de difícil reparação*), **ao requerer a respectiva suspensão!**

Com esta decisão negativa da verificação do pressuposto em causa, ficamos dispensados de abordar os demais requisitos. Pelo que, mantendo-se tudo o que consta da sentença recorrida, **é de julgar improcedente o recurso interposto pela Recorrente, confirmando-se a sentença recorrida, embora com argumentos ligeiramente diferentes.**

*

Síntese conclusiva:

A suspensão da eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, dos quais se desta o de *previsível prejuízo de difícil reparação para a requerente*, matéria que compete à Requerente alegar e provar. Incumprindo este ónus de prova, é de indeferir o pedido.

*

Tudo visto, resta decidir.

¹⁰ - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

* * *

V – DECISÃO

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

*

Custas pela Recorrente que se fixam em 7 Ucs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 22 de Outubro de 2020.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng