

Processo n.º 28/2015

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 15 de Julho de 2015

Juízes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Suspensão de eficácia de actos administrativos

- Prova testemunhal

- Prejuízo de difícil reparação

SUMÁRIO

1. A tramitação processual prevista na lei para a providência de suspensão de eficácia de actos administrativos não admite prova testemunhal, pelo que é afastada a audição de testemunhas.

2. Cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por

forma concreta e especificada, não sendo bastante a mera utilização de expressões vagas e genéricas.

A Relatora,
Song Man Lei

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

1. Relatório

A, melhor identificado nos autos, requereu junto ao Tribunal de Segunda Instância e ao abrigo do disposto nos art.ºs 120.º e segs. do Código de Procedimento Administrativo Contencioso o procedimento de suspensão de eficácia da decisão do Senhor Secretário para a Segurança, de 6 de Janeiro de 2015, que confirmou no recurso hierárquico o despacho proferido pelo Comandante Substituto do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), que revogou a autorização de permanência do requerente.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi indeferida a requerida providência.

Inconformado com este Acórdão, vem A recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

- a. O requerente no seu pedido, requereu a audição das testemunhas.
- b. Contudo, o acórdão recorrido não ajuizou ou tomou posição quanto a este pedido.
- c. Nos termos do art.º 1.º do CPAC e art.º 571.º, n.º 1, al. d) do CPC, esta situação constitui vício de nulidade da sentença.

d. Caso o Tribunal entende que o acórdão recorrido apresentou indirectamente a sua opinião e exclui a audição das testemunhas, o recorrente impugna o seguinte.

e. No pedido de suspensão da eficácia, o recorrente alegou que os factos pessoais só podem ser provados através das testemunhas.

f. Salvo disposições legais de métodos proibidos de prova, caso contrário, todos os processos judiciais devem aceitar quaisquer meios de prova acima referidos.

g. Através dos art.ºs 327.º e 331.º do CPC vemos que nos processos urgentes admitem adoptar medida de audição das testemunhas, ambos podem coexistir, sem haver conflito.

h. Caso no processo judicial proibir prova testemunhal, isto irá causar dificuldade na apresentação das provas e impossibilidade de provar o facto.

i. Isto irá violar o princípio da verdade dos factos e da justiça.

j. O acórdão recorrido padece do vício de erro na interpretação da lei (art.º 8.º CC), que por sua vez, constitui fundamentos de recurso previsto no art.º 152.º do CPAC.

k. O recorrente no pedido de suspensão da eficácia alegou que o acto administrativo executado, irá causar a perda do cargo que anteriormente exercia e a oportunidade de ser promovido na carreira.

l. Em termos objectivos, a execução do acto e a perda do emprego tem relação de casualidade.

m. A questão principal no presente processo consiste se a decisão tomada pela entidade administrativa de Macau, causou ou não directamente prejuízos aos interesses do recorrente em Macau, e se tais prejuízos são ou não difíceis de reparar.

n. Se bem que, de facto, o recorrente pode optar por trabalhar num outro local fora de Macau, todavia tais factores têm efeito menos importante e serve apenas de ajuda.

o. Em suma, devido a essa execução causou ao recorrente prejuízos irreparáveis com dinheiro, bem como, difícil de reparar e avaliar com dinheiro, pois deve considerar que constitui os elementos de “prejuízos irreparáveis”.

p. O acórdão recorrido padece do vício de erro na aplicação da lei previsto no art.º 121.º, n.º 1 al. a) do CPAC, que por sua vez, constitui fundamentos de recurso previsto no art.º 152.º do CPAC.

q. Requeira ao Colectivo do TUI que anule o acórdão recorrido e autorize o pedido de suspensão do acto.

r. Tais documentos comprovativos constam objectivamente que o facto psicológico pertence a facto científico e é aplicável a qualquer pessoa normal.

s. Quando o Tribunal não adopta prova testemunhal, deve usar critérios de regras de experiência para determinar se a execução do acto causa o facto danoso.

t. Nestes termos, quando a execução do acto causa necessariamente ao recorrente a perda do emprego em Macau, conforme as regras de experiência, podemos deduzir ou reconhecer que o recorrente irá sofrer choque e frustração mental.

u. Face a esta frustração, se é ou não grave ou difícil de reparar, conjugado com a vida do recorrente no passado e situação familiar, do ponto de vista de uma pessoa normal deduz-se que, se o recorrente perder o emprego, irá causar-lhe um choque mental extremamente grande.

v. O acórdão recorrido enferma do vício de erro na interpretação da lei previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. a) do CPAC, que por sua vez constitui os fundamentos de recurso previsto no art.º 152.º do CPAC.

A entidade recorrida não apresentou contra-alegações.

O Exmo. Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o douto parecer, entendendo não merecer provimento o recurso.

Por despacho da Juíza relatora do processo, de 29 de Maio de 2015, foi indeferida a arguição da nulidade suscitada pelo recorrente com fundamento na omissão de pronúncia sobre o seu pedido de audição das testemunhas.

Foram corridos os vistos.

Cumprido decidir.

2. Os Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera provada a seguinte factualidade:

1 - O requerente **A** é residente de Hong Kong, sendo empregado de [Limitada], tendo ao serviço desta empresa sido destacado para Macau em Janeiro de 2013 até ao presente.

2 - Presta serviço no [Restaurante], como chefe de sushi, auferindo o salário mensal de HK\$27.000,00.

3 - Foi detectado que o requerente prestou trabalho sem autorização e, assim, foi punido com *multa* pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais pela violação do art.º 32.º n.º 5 alínea 1) da Lei n.º 21/2009, por decisão já transitada.

4 - Por despacho do Comandante do CPSP, foi *revogada a autorização de permanência* do requerente, nos termos do art.º 11.º n.º 1 alínea 1) da lei n.º 6/2004 e do art.º 15.º n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010.

5 - Não se conformando com a decisão referida, o requerente interpôs recurso hierárquico necessário ao **Secretário para a Segurança**.

6 - Na apreciação do recurso, foi tomada a seguinte decisão (a.a):

«(...) Dos elementos constantes nos autos indicam que a PSP recebeu denúncia para se deslocar a um restaurante. Após investigação descobriu que havia indícios de que o recorrente e outros indivíduos se encontravam a trabalhar sem permissão.

Posteriormente, a DSAL confirmou que o recorrente violou o disposto no art.º 32.º, n.º 5, al. 1) da Lei n.º 21/2009, pelo que lhe aplicou a pena de multa, cuja decisão foi transitada em julgado.

O facto supracitado preenche os pressupostos legais dispostos no art.º 11.º, n.º 1, al. 1) da Lei n.º 6/2004 e do art.º 15.º, n.º 1 do RA n.º 8/2010.

Nos termos expostos, uma vez que a decisão recorrida foi legal, própria e fundamentada, pelo que nos termos do art.º 161.º, n.º 1 do CPCA, decide indeferir o recurso, mantendo a decisão inicial”

O Secretário para a Segurança

Ass. (vide original)

Wong Sio Chak»

7 - Em 15/01/2015, o requerente obteve conhecimento dessa decisão através da notificação n.º MIG.XXX/2014/TNR/R da PSP.

3. O Direito

Suscita o recorrente duas questões, uma sobre a admissibilidade da prova testemunhal no procedimento de suspensão de eficácia de actos administrativos e a outra reside em saber se está preenchido o requisito para a suspensão de eficácia referido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, que prevê “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”.

3.1. Prova testemunhal

Na tese do recorrente, os factos pessoais por si alegados só podem ser provados por prova testemunhal e, conforme a disposição nos art.ºs 327.º e 331.º do Código de Processo Civil, nos processos urgentes é admitida a audição de testemunhas, sob pena de causar dificuldade na apresentação das provas e impossibilidade de provar o facto.

Ora, quanto à questão em causa, a admissibilidade de prova testemunhal no procedimento de suspensão de eficácia de actos administrativos, este Tribunal de Última Instância teve já oportunidade para se pronunciar no seguinte sentido:¹

“... no caso do procedimento cautelar em questão a prova por testemunhas é afastada.

O legislador podia afastar tal prova, por dois meios: ou dispunha expressamente nesse sentido ou estabelecia um processamento donde

¹ Cfr. Ac. mais recente do TUI, de 6 de Maio de 2015, Proc. n.º 23/2015.

resultava não haver uma fase de produção de prova, designadamente, prevendo apenas prova documental.

A lei vai neste segundo sentido, dizendo que o requerente deve juntar documentos que entenda necessários – omitindo qualquer referência a testemunhas (artigo 123.º, n.º 3, do Código de Processo Administrativo Contencioso) – e que logo após as contestações ou o respectivo prazo, o processo vai com vista ao Ministério Público, a que se segue a decisão (artigo 129.º, n.º 2, do Código de Processo Administrativo Contencioso), o que é inteiramente conforme ao disposto no artigo 386.º do Código Civil. Ainda que o não fosse, não estava o legislador impedido de afastar o regime da lei civil, posto que não violasse lei de grau hierarquicamente superior, ou seja, a Lei Básica.

A ora requerente invoca, um tanto enigmaticamente, que há violação de um princípio constitucional de justiça, mas não se vislumbra em que princípio ou preceito da Lei Básica é que se proíbe a interpretação de que o Código de Processo Administrativo Contencioso não admite prova testemunhal na suspensão de eficácia de actos administrativos.

Na conformação concreta da tramitação dos procedimentos cautelares, em particular da suspensão de eficácia de actos administrativos, o legislador defronta-se com interesses muitas vezes opostos. Por um lado, com o interesse público na execução pronta dos actos administrativos. Por outro, com o interesse dos prejudicados com a execução imediata do acto administrativo, que é o da suspensão da eficácia do acto até à decisão do recurso contencioso. Como o mero

requerimento da providência e conseqüente citação do órgão administrativo impedem, em regra, este de iniciar ou prosseguir a execução do acto, então o procedimento deve ser célere, o que também satisfaz os interesses do requerente. Ora, a produção de prova testemunhal é, muitas vezes, incompatível com a celeridade processual. Acresce que a decisão da providência é provisória. Daí não se poder dizer que a limitação à prova documental fira, gravemente, os interesses da Justiça.”

É de manter tal posição.

Resumindo, e face à tramitação processual prevista na lei da providência de suspensão de eficácia de actos administrativos, cremos que é afastada a audição de testemunhas requerida pelo recorrente, pelo que improcede a questão suscitada.

3.2. Prejuízo de difícil reparação

Alega o recorrente que a execução do acto administrativo impugnado causa para si prejuízo difícil de reparar e avaliar com dinheiro, pelo que está preenchido o disposto no art.º 121.º n.º 1, al. a) do CPAC.

O regime de suspensão de eficácia de actos administrativos é previsto nos art.ºs 120.º e segs. do CPAC.

Regula o art.º 121.º a legitimidade e os requisitos para a suspensão de eficácia:

“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.”

Como se sabe, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º para a suspensão de eficácia de actos administrativos são de verificação cumulativa, bastando a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4.

É claro que o caso vertente não se integra em nenhuma das situações dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 121.º, daí que se exige a verificação de todos os requisitos do n.º 1.

O Acórdão ora recorrido considerou demonstrados os requisitos previstos nas al.s b) e c) do n.º 1 do art.º 121.º.

No presente recurso, discute-se apenas o preenchimento, ou não, do requisito indicado na al. a), que se refere ao prejuízo de difícil reparação, causado pela execução do acto administrativo.

Analizada a situação ora em apreciação, afigura-se-nos que o Acórdão recorrido não merece censura.

Alega o recorrente que a execução do acto administrativo implicará a perda do cargo que tem exercido e da oportunidade de ser promovido na carreira, possuindo esta “promoção” significado importante em relação à sua auto-avaliação e ao seu valor na sociedade, daí que a perda de tal oportunidade não pode ser reparável com dinheiro, constituindo antes prejuízo de difícil reparação e valorização com dinheiro.

Invoca ainda o sofrimento de choque e frustração mental a causar pela perda do emprego em Macau para demonstrar que é difícil reparar com dinheiro o seu prejuízo.

Desde logo, há que ver em que consiste o previsível prejuízo de difícil reparação, exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, tendo em conta o caso concreto em questão.

Ora, tal como entendeu este Tribunal de Última Instância, o dano susceptível de quantificação pecuniária pode ser considerado, em certas situações, de difícil reparação para o requerente, tais como os casos “em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis”, os prejuízos “decorrentes de actos que determinem a cessação do exercício da indústria, comércio ou actividades profissionais livres” bem como consistentes “na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”.²

² Ac. do TUI, de 25-4-2001, Proc. n.º 6/2001.

E “a dificuldade de reparação do prejuízo deve avaliar-se através de um juízo de *prognose* relativo a danos prováveis, tendo em conta o dever de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”³

Por outro lado, as jurisprudências têm entendido que cabe ao requerente o ónus de alegar e provar os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos, não sendo bastante 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.

No caso vertente, é de salientar que, conforme a factualidade provada, o recorrente é residente de Hong Kong, sendo empregado da [Limitada] e tendo sido destacado pela empresa para Macau desde Janeiro de 2013, e foi detectado que prestou trabalho em Macau sem autorização, pelo que foi punido com multa pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais e, por despacho do Comandante do CPSP, foi revogada a sua autorização de permanência em Macau.

Ora, não sendo residente de Macau, deve o recorrente obter autorização prévia para poder trabalhar em Macau e a sua permanência em Macau não está sempre garantida.

O recorrente não fez prova quanto à perda do emprego e da

³ José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p. 176.

oportunidade de promoção.

Na realidade, o recorrente é empregado da [Limitada] e foi destacado pela empresa para Macau. Mesmo admitindo que a execução do acto administrativa impugnada faz perder o emprego em Macau, isso sim, mas não implica que o recorrente não possa trabalhar noutra local, tal como em Hong Kong ou noutra parte do mundo que a sua empresa esteja a operar, cuja prova não foi feita pelo recorrente.

Por outro lado, não se encontra nos autos nenhuma prova sobre a oportunidade de promoção do recorrente, que não deixa de ser mera alegação sua.

Bem se pode dizer que todos os empregados têm a expectativa e oportunidade de serem promovidos, mas há que fazer prova que a mostre concretamente.

No que concerne ao choque e frustração mental a causar alegadamente pela perda do emprego em Macau, certo é que os documentos juntos aos autos pelo recorrente – o texto extraído do MBA – demonstram apenas o que é frustração e fobia pelo desemprego, as respectivas causas, métodos para enfrentar, etc., não sendo prova documental para comprovar que o recorrente sofre de tais sintomas e consequências em virtude da perda do emprego.

Por fim, acrescenta que o recorrente não juntou nenhum documento para demonstrar a sua situação económica, a fim de comprovar que não tinha outro meio para sustentar a sua vida.

Concluindo, entendemos que o recorrente não logrou provar que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para si ou para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso, pelo que não pode ter sucesso a sua pretensão de suspensão de eficácia.

Improcede assim o recurso.

4. Decisão

Face ao expendido, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça fixada em 4 UC.

Macau, 15 de Julho de 2015

Juízes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Vítor Manuel Carvalho Coelho