

Processo n.º 37/2013

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 10 de Julho de 2013

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

Assuntos: - Suspensão de eficácia de actos administrativos

- Prejuízo de difícil reparação

SUMÁRIO

1. Os requisitos contemplados nas diversas alíneas do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC para a suspensão de eficácia dos 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 nºs 2, 3 e 4.

2. É de considerar como de difícil reparação o prejuízo consistente na

privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

3. 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 nos termos e ao abrigo do disposto nos artºs 120º e segs. do Código de Procedimento Administrativo Contencioso, o procedimento de suspensão de eficácia da decisão do Senhor Secretário para a Segurança, de 18 de Março de 2013, que confirmou no recurso hierárquico a decisão tomada em 19 de Outubro de 2012 e pelo Senhor Comandante Substituto do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), que revogou a autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi indeferido o pedido de suspensão de eficácia.

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

A) A decisão *a quo* julgou não verificado o requisito previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, fundamentalmente porque, alegadamente, o recorrente não logrou provar a

probabilidade do prejuízo de difícil reparação decorrente da execução da medida de revogação da autorização de permanência.

B) Todavia, é de realçar que o legislador exige tão só que o prejuízo seja previsível, bastando-se portanto com um juízo de mera probabilidade, aliás em consonância com a natureza meramente indiciária da prova em sede de procedimento cautelar ou conservatório (independentemente da natureza civil, administrativa, etc., do processo), sob pena, pois, de ser virtualmente insindicável qualquer decisão em sede de suspensão de eficácia de actos administrativos nos quais não estivesse o interessado munido de prova, no mínimo, plena.

C) Afigura-se, com o devido respeito, inamissível, por não razoável, a asserção produzida na decisão recorrida de que, sejam quais forem as dificuldades, designadamente pela escassez de tempo (menos de oito dias) para resolver todos os assuntos da sua vida de modo a abandonar Macau, *que os assuntos em causa podem ser tratados tanto pelo próprio requerente como pelo seu procurador, daí que a permanência na RAEM não é indispensável para o efeito!*, pois, tirando porventura a morte e a procriação, virtualmente tudo pode ser tratado por procurador ...

D) Diz-se ainda na decisão *a quo*, que *tais alegados prejuízos, caso existirem, nunca são prejuízos de difícil reparação, pois, a reparação dos mesmos consiste numa simples indemnização pecuniária*. Ora, também aqui (para além da desconformidade jurisprudencial, que *infra* se analisará) se dirá que um prejuízo de 10 ou de 100 ou de 1000 ou mais **milhões** de

patacas também é reparável com uma *simples indemnização pecuniária*: haja quem a pague! ...

E) Para o recorrente os prejuízos decorrentes da execução da medida em crise, que o forcem a abandonar a RAEM, para mais em tão curto espaço de tempo, são dificilmente reparáveis, ou mesmo irreparáveis, independentemente do respeitável entendimento do douto Tribunal *a quo*. Efectivamente,

F) Colocaria o recorrente numa situação de indigência, e agravaria, porventura para além da indigência, a já precária situação da sua família no país de origem.

G) «Merece também aplauso o entendimento de que se trata de prejuízo de 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.» (Acórdão TUI de 25 de Abril de 2001, proferido no âmbito do proc. n.º 6/2001).

H) E pretender que em menos de oito dias o recorrente resolva toda a sua vida e, ainda, consiga provar para além da mera *previsibilidade* os *tais prejuízos* é ... ilegal,

I) Por violação (do conteúdo semântico e teleológico) do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

A entidade requerida contra-alegou, apresentando as seguintes conclusões:

1. O douto Acórdão recorrido indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho do acto suspendendo que lhe revogou a autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente (TNR), por entender não se verificar *“que a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que venha a defender no recurso, (...)”*;

2. O recorrente interpôs o presente recurso jurisdicional alegando:

- Que *“que o legislador exige tão só que o prejuízo seja previsível, bastando-se portanto com um juízo de mera probabilidade (...)”*;

- Ser *“Excessivo, por desnecessário em face das exigências probatórias legais de mera previsibilidade que o recorrente haja de explicar e provar”* o destinatário *“das remessas que periodicamente faz”*;

- Não ser razoável *“exigir-se que o recorrente logre reunir melhores e mais meios de prova com tão só 8 (oito) dias de autorização de permanência na Região! ... ”*;

- Que *“para o recorrente os prejuízos decorrentes da execução da medida em crise, que o forcem a abandonar a RAEM, (...), são dificilmente reparáveis, ou mesmo irreparáveis (...)”* ;

3. No pedido de suspensão de eficácia do acto indeferido pelo

Acórdão do Tribunal *a quo*, aqui, impugnado, o requerente, para fundamentar *prejuízos de difícil reparação* com a execução imediata da medida de revogação de permanência na qualidade de TNR, alegou os factos seguintes:

- Ser “*o suporte da subsistência da sua mãe, pessoa idosa e doente, de uma irmã menor e um irmão desempregado, para quem periodicamente remete dinheiro, via Western Union*”;

- Que “*vive do produto do seu trabalho, única fonte do seu rendimento*” e “*(...) que não detém poupanças ou reservas financeiras, causando-lhe prejuízo irreparável*”;

- Que “*o período de 10 (dez) dias (...) ser óbvia e manifestamente insuficiente para organizar tão radical alteração de vida*”;

Factos todos dados por não provados no Acórdão aqui recorrido;

4. No que respeita à *remessa periódica de dinheiro via Western Union* o recorrente não logrou fazer prova sumária de que o recibo de transferência de quantia monetária junto ao pedido de suspensão de eficácia tinha como destinatário a mãe, a irmã ou irmão do aqui recorrente, mas sim uma pessoa desconhecida que não logrou identificar; e, não logrou, também, provar a alegada periodicidade das remessas mensais juntando, apenas e só, um único recibo de transferência datado de 18/03/2013;

5. Razão porque, a não identificação do destinatário do recibo de transferência e a existência de um único recibo, junto ao pedido de

suspensão de eficácia, não permitem *provar sumariamente* que aquela transferência se destina ao alegado “*suporte da subsistência da sua mãe, pessoa idosa e doente, de uma irmã menor e um irmão desempregado, para quem periodicamente remete dinheiro*” e, a junção de um único recibo de transferência a alegada *periodicidade*;

6. E, em consequência, deve improceder a alegação do recorrente constante no § 8 da P. R., onde pretende concretizar a identificação e explicar a relação de amizade do destinatário constante na cópia do único recibo de remessa de dinheiro, por se tratar de matéria de facto não alegada aquando do pedido de suspensão de eficácia;

7. O requerente, também, não ofereceu a “*summaria cognitio*” de que o alegado “*produto do seu trabalho com única fonte do seu rendimento*” fosse o vencimento mensalmente auferido, porque não consta do pedido de suspensão de eficácia cópia da caderneta ou do extracto de conta bancária (prova sumária) onde, a entidade empregadora está obrigada a depositar, nos termos da lei, o referido vencimento;

8. Igualmente, o recorrente não juntou ao pedido de suspensão de eficácia prova sumária de “*que não tem outros rendimentos*” e “*que não detém poupanças ou reservas financeiras*”;

9. Em resultado, por o recorrente não ter invocado qualquer dificuldade de obtenção de outros meios de prova no pedido de suspensão de eficácia, como aqui alega em sede de recurso jurisdicional, nem ter

expresso a intenção de juntar, sob protesto, documento que entendesse necessário à prova, ainda que sumária, dos factos ali alegados; e,

10. Face à simplicidade em obter (a ex., de cópia dos recibos de transferência de Janeiro e Fevereiro de 2013 ou de cópia da caderneta ou do extracto da conta bancária), concretizar e explicar a prova sumária dos factos referidos supra nos arts. 9.º a 13.º destas alegações; e, à ausência de prova dos factos alegados pelo recorrente deve improceder o entendimento do recorrente expresso no § 7 e conclusão C, da P. R. de *“dificuldades de tempo na obtenção de melhores e mais meios de prova com tão só 8 (oito) dias de autorização de permanência na Região”*;

11. Os factos actos alegados pelo recorrente nos §§ 7 e 8 e conclusões B, C e H, da P. R., configuram matéria de facto julgada com não provada pelo Acórdão em crise, pelo que a sua sindicância em sede de recurso jurisdicional, conforme jurisprudência do Tribunais de Macau, só tem lugar quando tenha havido qualquer violação de lei em tal julgamento, o que, no caso em apreço, não ocorreu;

12. A aferição, pelo Tribunal, do requisito positivo previsto no artigo 121.º, n.º 1, alínea a) do CPAC (cumulativo com os restantes requisitos negativos previstos nas alíneas b) e c) do referido preceito e, cuja verificação é obrigatória para a concessão da medida cautelar no caso em apreço, obtém-se através de um juízo de prognose, em que o juiz se coloca na situação futura de uma hipotética sentença de provimento [em sede de recurso contencioso], para poder concluir se existem, ou não, razões para

recrear que tal sentença se venha a produzir uma situação danosa de difícil ou irremediável reparação para os interesses, “*in casu*”, do recorrente;

13. A prova sumária, oferecida pelos factos alegados, não permite configurar um encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivas que permita ao Tribunal realizar um juízo de séria probabilidade de produção de *prejuízo de difícil reparação* para os interesses do recorrente a assegurar, em sede de recurso contencioso, em caso de indeferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto;

14. O recorrente, no pedido da providência, não logrou provar sumariamente os alegados danos, patrimoniais ou não patrimoniais; não o tendo feito não se pode concluir que a execução do acto suspendendo lhe cause prejuízo de difícil reparação e, em consequência, “*in casu*”, não deve a actividade da Administração ser paralisada;

15. Destarte, pelo modo genérico como o recorrente realizou a alegação e a prova sumária dos factos referidos, não se apresenta com a verosimilhança suficiente para merecer credibilidade quanto aos reflexos negativos que o acto lhe possa causar e, em resultado, não preenche o requisito positivo consagrado no artigo 121.º, n.º 1, alínea a), do CPAC.

16. E, em decorrência, deve improceder o vício de violação de lei, alegado pelo recorrente, por erro de interpretação semântica e erro de interpretação do elemento teleológico e consequente errada aplicação da norma referida na conclusão anterior.

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

Foram corridos os vistos.

2. Os Factos Provados

O Tribunal de Segunda Instância considera provada a seguinte factualidade com interesse à boa decisão da causa:

- Em 17/07/2012, foi emitido o Título de Trabalhador Não Residente (TNR) n.º XXXXXXXXX ao requerente, com prazo de validade até Julho de 2014.

- Por sentença de 31/08/2012, proferido no Proc. n.º CR1-12-0154-PSM, o requerente foi condenado na pena de 2 meses de prisão substituída pela pena de multa no valor total de 6,000.00 patacas e na pena acessória de inibição de condução pelo período de um ano, pela prática do crime p.p.p. art.º 90.º, n.º 1 da Lei do Trânsito Rodoviário (condução em estado de embriaguez).

- Por despacho do Comandante Substituto do CPSP, de 19/10/2012, com base nos fundamentos de facto e de direito constantes do parecer/informação suplementar n.º MIG.XXX/2012/TNR, de 18/10/2012,

cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, revogou-se a autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente do requerente.

- Inconformada com a decisão, interpôs, em 30/11/2012, o recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Segurança.

- Em 18/03/2013, o Secretário para a Segurança indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto, mantendo a decisão da revogação da autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente.

3. O Direito

O regime de suspensão de eficácia dos 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:

“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 dos 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 nºs 2, 3 e 4.

É claro que o caso vertente não se integra em nenhuma das situações dos nºs 2, 3 e 4 do artº 121º, daí que se exige a verificação de todos os requisitos do nº 1.

Salvo o devido respeito, afigura-se-nos que, no caso *sub judice*, não estão preenchidos todos os pressupostos processuais elencados no n.º 1 do art.º 121.º.

O Acórdão ora recorrido considerou verificados 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.

O Acórdão recorrido deu como provado que, em 17/07/2012, foi emitido o Título de Trabalhador Não Residente (TNR) n.º XXXXXXXXX ao requerente, com prazo de validade até Julho de 2014 e a autorização de permanência nessa qualidade de trabalhador não residente foi depois revogada.

O mesmo Acórdão entendeu que, sendo bastante a séria probabilidade da verificação do prejuízo de difícil de reparação para que a suspensão de eficácia seja concedida, o recorrente não logrou provar esta probabilidade. E os alegados prejuízos, mesmo existirem, nunca são de difícil reparação, pois que a reparação dos mesmos consiste numa simples indemnização pecuniária.

Insurge-se o recorrente contra tal entendimento.

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 de difícil reparação para o requerente, sendo de considerar ainda como tal os casos “em que a avaliação dos danos e a sua reparação, não sendo de todo em todo impossíveis, podiam tornar-se muito difíceis” bem como o prejuízo “consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares”.¹

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

¹ Ac. do TUI, de 25-4-2001, Proc.º 6/2001.

de reconstrução da situação (hipotética) pela autoridade administrativa na sequência (em execução) de uma eventual sentença de anulação.”²

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 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.

No caso concreto, e para fundamentar o invocado prejuízo de difícil reparação decorrente da execução da decisão administrativa, alega o recorrente que vive do produto do seu trabalho, única fonte do seu rendimento, não detendo poupanças ou reservas financeiras, e é suporte da subsistência da sua mãe, pessoa idosa e doente, de uma irmã menor e um irmão desempregado, para quem periodicamente remete dinheiro, pelo que a revogação da autorização de permanência como TNR o impede de continuar a sua actividade profissional e obter o seu único rendimento, colocando-o na iminência de um estado de indigência e impedindo-o de continuar a garantir o sustento dos seus familiares.

² José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2000, p. 176

Alega ainda que o prazo de 10 dias fixado no acto para deixar a RAEM é óbvia e manifestamente insuficiente para organizar tão radical alteração de vida, nomeadamente para alienar a quase totalidade dos seus bens móveis e proceder à denúncia do arrendamento da fracção onde reside, sem penalização ou encargos.

Para o efeito, apresentou cópias do contrato de arrendamento e de um recibo de transferência de fundos, e mais nada.

Admitindo-se que a cessação da sua actividade provoca perda de rendimento, é de reparar que o recorrente não juntou nenhuma prova para demonstrar a sua situação económica, a fim de comprovar que não tinha poupanças ou reservas financeiras.

E não alegou a dificuldade de continuar a exercer a sua actividade profissional em outros locais e consequentemente a sustentar os seus familiares.

Por outras palavras, não apresentou prova susceptível de revelar que a privação de rendimento iria gerar uma situação de carência quase absoluta e impossibilitar satisfação das necessidades básicas e elementares da vida.

Quanto ao recibo de transferência de dinheiro, não se afigura suficiente para provar a alegado remessa periódica de dinheiro para os familiares nem o facto de ser o recorrente o suporte da subsistência dos mesmos, sendo ainda de notar que, tal como se constata no recibo, o

dinheiro foi remetido a um indivíduo de nome B, não se sabendo a relação entre ele e o recorrente, e na data posterior à prática do acto de revogação de autorização de permanência pelo Comandante Substituto do CPSP e à interposição do recurso hierárquico desta decisão.

No que concerne ao prazo curto para se ausentar da RAEM, alegadamente insuficiente para alienar os bens móveis e proceder à denúncia do arrendamento da fracção, não se afigura razão bastante, por si só, para ser concedida a pretensa suspensão de eficácia, pois que tanto a alienação dos bens como a denúncia do arrendamento, mesmo com penalização e encargos, não são susceptíveis de causar prejuízo de difícil reparação para o recorrente, para além de o instituto da suspensão de eficácia não deve servir para adiar a execução do acto a fim de o interessado poder resolver todos os problemas.

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 o pedido deve estar votado ao insucesso.

4. Decisão

Face ao expendido, nega-se provimento ao recurso.

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

Macau, 10 de Julho de 2013

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