

Processo n.º 15/2014

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Secretário para a Economia e Finanças

Recorrido: A

Data da conferência: 29 de Outubro de 2014

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

- Assuntos:**
- Atribuição de alojamento
  - Transferência de moradia
  - Agregado familiar
  - Coabitação

## SUMÁRIO

1. Nos termos da al. a) do art.º 25.º do DL n.º 31/96/M, diploma que regula a atribuição aos trabalhadores da Administração Pública de alojamento em moradia que sejam propriedade de Macau, o arrendatário a quem foi já atribuída a moradia pode requerer a transferência de moradia

quando ocorrer alguma alteração no seu agregado familiar que determine a alteração da tipologia a que tem direito, desde que não esteja pendente concurso para atribuição de moradias da tipologia pretendida.

2. Ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 31/96/M, o agregado familiar do candidato é composto pelo cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens e os descendentes e ascendentes que confirmam direito a subsídio de família e que coabitem com o candidato.

3. Para que seja considerado membro do agregado familiar, o indivíduo não tem que ter a qualidade de residente de Macau, permanente ou não.

4. Entende-se por “coabitação” a convivência numa moradia com continuidade e estabilidade entre o candidato e os familiares com direito a subsídio de família.

A Relatora,

Song Man Lei

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

**1. Relatório**

A, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso da decisão do Exmo. Senhor Secretário para a Economia e Finanças proferido em 11 de Setembro de 2012 que rejeitou o recurso hierárquico por si interposto do despacho proferido pela Senhora Directora da Direcção dos Serviços de Finanças que indeferiu o seu pedido de transferência de moradia.

Por Acórdão proferido em 21 de Novembro de 2013, o Tribunal de Segunda Instância decidiu conceder provimento ao recurso, revogando o acto administrativo impugnado.

Inconformado com a decisão, vem o **Senhor Secretário para a Economia e Finanças** recorrer para este Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

I. O Acórdão recorrido procede a uma errada aplicação da lei substantiva, ao anular o despacho que decidiu negar provimento ao recurso hierárquico necessário, por não se ter verificado uma alteração no agregado familiar do arrendatário susceptível de determinar uma alteração da tipologia da moradia em que reside.

II. Com efeito, anula o despacho com o fundamento de que o Decreto-Lei n.º 31/96/M não determina expressamente a qualidade de

residente de Macau dos membros do agregado familiar do arrendatário e que a “coabitação” deve ser interpretada como “convivência numa moradia com continuidade e estabilidade”, mas não levando em conta o contexto legal em que deve ser interpretado tal conceito.

III. Isto porque de acordo com as disposições da Lei n.º 8/1999, que define quem são os residentes da RAEM (permanentes e não permanentes), “um indivíduo reside habitualmente na RAEM (...) quando reside legalmente em Macau e tem aqui a sua residência habitual”, considerando-se que um indivíduo não reside em Macau se apenas tem autorização de permanência. (alínea 3) do n.º 2 do artigo 4.º).

IV. Pelo que a coabitação, na falta de comprovação do requisito de residência habitual em Macau, mesmo nos casos de pessoas autorizadas a permanecer periódica e frequentemente, não tem reconhecimento legal.

Contra-alegou A, apresentando as seguintes conclusões:

1. O artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 31/96/M, de 17 de Junho, visa facultar ao arrendatário a possibilidade de passar a habitar uma casa maior se maior passou a ser o seu agregado familiar.

2. O que preside à concessão desta prerrogativa é a ideia de que os trabalhadores da Administração Pública de Macau têm direito a uma habitação condigna, isto é, onde possam viver com salubridade e conforto.

3. Dentro dos condicionalismos legais existentes, os sogros do Recorrido permanecem na moradia deste cerca de dez meses por ano, o que

indubitavelmente significa que coabitam com o Recorrido.

4. É que eles são titulares do direito de permanência em Macau, renovável ilimitadamente, direito esse que lhes é reconhecido, quer pelas autoridades da República Popular da China, quer pelas autoridades da Região Administrativa Especial de Macau.

5. Manter cinco pessoas a viver num espaço exíguo durante grande parte das suas vidas (cerca de dez meses por ano), representa uma grosseira violação dos princípios da justiça, da igualdade e da proporcionalidade que o Decreto-Lei n.º 31/96/M, de 17 de Junho, e, *maxime*, a Lei Básica não consentem.

6. A norma citada não comporta a interpretação sustentada pelo Recorrente.

7. Com efeito, em parte alguma da norma contida na alínea a) do artigo 10.º se alude à pressuposição de “autorização de residência” como faz o Recorrente.

O Exmo. Procurador-Adjunto do Ministério Público emitiu o douto parecer, pugnando pela improcedência do recurso.

Foram corridos os vistos.

## **2. Factos Provados**

Nos autos foram considerados provados os seguintes factos:

1. O ora recorrido A exerce funções de intérprete-tradutor assessor no Comissariado Contra a Corrupção de Macau.

2. O recorrido e a esposa B casaram em Macau em 29 de Setembro de 2009 e, em 20 de Abril de 2012, nasceu a filha C.

3. B, nascida na Cidade de Daqing da Província de Heilongjiang da China, titular do Salvo-conduto da R.P.C para deslocações a HK e Macau n.º WXXXXXXXXX, filha de D e de E.

4. Por despacho da Directora substituta da Direcção dos Serviços de Finanças de 29 de Janeiro de 2010, foi autorizada a atribuição de alojamento ao recorrido e à esposa na moradia da Região Administrativa Especial de Macau sita no [Endereço] (T2) (vd. fls. 31 a 32 do processo instrutor apenso, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).

5. D e E, sogros do recorrido, vêm a Macau com renovável visto do tipo T (para vistas familiares), podem permanecer por 3 meses por visita e coabitam com o recorrido na moradia da RAEM acima referida.

6. Os sogros do recorrido conferem direito a subsídio de família.

7. De acordo com os dados prestados pelo CPSP de Macau (vd. fls. 108 a 117 dos autos, cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido), durante o período entre 14 de Maio e 31 de Dezembro de 2012, os sogros do recorrido, D e E, permaneceram em Macau respectivamente por 190 dias e 210 dias.

8. Em 25 de Maio de 2012, o recorrido requereu à DSF a transferência da respectiva moradia da RAEM, pelo motivo de que a

aludida fracção de dois quartos não tem espaço suficiente para que ele coabite com a mulher, a filha C e os sogros D e E (vd. fls. 94 a 95 do processo instrutor apenso, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).

9. O pessoal da DSF lavrou o relatório n.º XXXXX/DGP/DACE/12 propondo o indeferimento do requerimento do recorrido dado que os seus sogros, não titulares de bilhete de identidade de residente de Macau, não podem ser considerados membros do seu agregado familiar que coabitem com ele (vd. fls. 96 a 99 do processo instrutor apenso, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).

10. Por despacho de 11 de Junho de 2012, a directora da DSF concordou com a supra referida proposta e indeferiu o respectivo requerimento de transferência de moradia.

11. O recorrido foi notificado da respectiva decisão pelo ofício n.º XXXXX/DGP/DACE/12.

12. Em 9 de Julho de 2012, o recorrido interpôs recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Economia e Finanças (vd. fls. 131 a 136 do processo instrutor apenso, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).

13. O pessoal da DSF lavrou o relatório n.º XXXXX/DGP/DACE/12 propondo a manutenção da decisão da directora da DSF feita em 11 de Junho de 2012 (vd. fls. 137 a 144 dos autos, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido).

14. O Secretário para a Economia e Finanças proferiu o despacho em 11 de Setembro de 2012 no relatório acima referido, concordando com a proposta e rejeitando o recurso hierárquico necessário.

15. O recorrido foi notificado da respectiva decisão pelo ofício n.º XXXXX/DGP/DACE/12.

16. O recorrido interpôs recurso contencioso para o Tribunal de Segunda Instância em 18 de Outubro de 2012.

### **3. Direito**

Alega a entidade recorrente que o Acórdão ora recorrido procede a uma errada aplicação da lei substantiva, ao anular o despacho que decidiu negar provimento ao recurso hierárquico necessário, por não se ter verificado uma alteração no agregado familiar do arrendatário susceptível de determinar uma alteração da tipologia da moradia em que reside.

Na óptica da entidade recorrente, considerando-se que um indivíduo não reside em Macau se apenas tem autorização de permanência (al. 3 do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 8/1999), não tem reconhecimento legal a coabitação, exigida no art.º 10.º do DL n.º 31/96/M como requisito para preencher o conceito de agregado familiar, na falta de comprovação de residência habitual em Macau, mesmo nos casos de pessoas autorizadas a permanecer periódica e frequentemente.

Por sua vez, considera o Tribunal recorrido que por “coabitação” se deve entender como convivência numa mesma moradia com certa

continuidade e estabilidade, que não se restringe apenas aos membros do agregado familiar com qualidade de residente de Macau, devendo abranger também os membros não residentes, desde que estes possam permanecer em Macau de forma legal e a longo tempo e coabitem com o respectivo arrendatário na mesma moradia.

A questão chave colocada no presente recurso reside em saber se, para que seja autorizada a transferência de moradia, podem ser considerados membros do agregado familiar de um funcionário público os indivíduos não residentes de Macau, mas com autorização de permanência.

Vejamos.

No caso vertente, verifica-se que o recorrido exerce funções de intérprete-tradutor assessor no Comissariado Contra a Corrupção de Macau a quem, e à sua esposa, foi autorizada a atribuição de alojamento na moradia da Região Administrativa Especial de Macau (T2), por despacho da Directora substituta da Direcção dos Serviços de Finanças de 29 de Janeiro de 2010.

Os sogros do recorrido não são residentes de Macau e vêm a Macau com renovável visto do tipo T (para vistas familiares), podendo permanecer por 3 meses por visita e coabitam com o recorrido na moradia da RAEM acima referida. E de acordo com os dados prestados pelo CPSP de Macau, durante o período entre 14 de Maio e 31 de Dezembro de 2012, os sogros do recorrido permaneceram em Macau respectivamente por 190 dias e 210 dias.

Em 25 de Maio de 2012, o recorrido requereu à DSF a transferência da respectiva moradia da RAEM, pelo motivo de que a aludida fracção de dois quartos não tem espaço suficiente para que ele coabite com a mulher, a filha e os sogros, pedido este que foi indeferido, uma vez que se entendeu que os seus sogros, não titulares de bilhete de identidade de residente de Macau, não podem ser considerados membros do seu agregado familiar que coabitem com ele.

Interposto o recurso hierárquico necessário, o Secretário para a Economia e Finanças rejeitou o recurso, concordando com a proposta feita no relatório elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças, no sentido de manutenção da decisão da directora da DSF, onde se constata que “a moradia em que o interessado se encontra alojado é de tipologia T2, e, conforme a al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 42/GM/96, de 17 de Junho, mesmo com o nascimento da sua filha, o interessado ainda se encontra abrangido pelo direito a moradia de tipologia T2”.

E quanto aos sogros, manteve-se o entendimento de que “no contexto da legislação actual aplicável ao conceito de agregado familiar residente que coabita e confere subsídio de família ao trabalhador da APM não se inclui o titular de salvo conduto ainda que possa permanecer periodicamente na RAEM ou ser visitante frequente” e que “a coabitação, pela qual se entende comumente a comunhão de mesa e habitação, pressupõe a autorização da residência e a residência habitual que se presume no caso dos portadores de BIR e está sujeita a determinação e prova no caso dos não portadores de BIR”, tendo concluído que “ficam, pois, excluídos deste conceito de coabitação os portadores de títulos de

autorização de permanência temporária ou definitiva bem como os portadores de salvos condutos e os que a qualquer título sejam autorizados a permanecer na RAEM mas que nela não residem nos termos definidos nas disposições legais em vigor” (vd. fls. 137 a 144 do processo administrativo instrutor).

Ora, nos termos do art.º 25.º do DL n.º 31/96/M, diploma que regula a atribuição aos trabalhadores da Administração Pública de alojamento em moradia que sejam propriedade de Macau, o arrendatário a quem foi já atribuída a moradia pode requerer a transferência de moradia quando:

“a) Ocorrer alguma alteração no seu agregado familiar que determine a alteração da tipologia a que tem direito, desde que não esteja pendente concurso para atribuição de moradias da tipologia pretendida;

b) Se verifique a impossibilidade permanente de uso e fruição da moradia, por razões não imputáveis ao arrendatário.”

Por seu turno e quanto ao conceito de agregado familiar, o art.º 10.º do DL n.º 31/96/M prevê o seguinte:

### **“Artigo 10.º**

#### **(Agregado familiar e proventos)**

1. Para efeitos do disposto neste diploma, entende-se por:

*a)* Agregado familiar do candidato, o cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens e os descendentes e ascendentes que confirmam direito a subsídio de família e que coabitem com o candidato;

*b)* Proventos, os vencimentos e outras remunerações certas, bem como percentagens, emolumentos, subsídios de família, rendimentos de bens ou de actividades do candidato e dos membros do seu agregado familiar, e outras quantias de qualquer natureza.

2. Excluem-se do disposto na alínea *b)* do número anterior as quantias auferidas por prestação de trabalho extraordinário, subsídios de residência, casamento e nascimento, despesas de representação, ajudas de custo, subsídio por morte e de funeral, bem como encargos de transporte por conta do Território e de trasladação.

3. São havidos como cônjuges aqueles que não sendo casados ou, sendo-o, se encontrem separados judicialmente de pessoas e bens e vivam, há mais de 2 anos, em condições análogas às dos cônjuges.”

Decorre das normas acima transcritas que ao funcionário público arrendatário da moradia de propriedade de Macau é conferida a faculdade de requerer a transferência de moradia, face à alteração no seu agregado familiar que determine a alteração da tipologia a que tem direito, que é composto pelo seu cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens, pelos seus descendentes e ascendentes que confirmam direito a subsídio de família e que com ele coabitem.

No presente caso, o que importa é a interpretação sobre o conceito de agregado familiar e o de coabitação.

Ora, para que possa ser considerado como membro de agregado familiar de um funcionário público, o indivíduo tem que: i) ter uma relação familiar especial com ele - cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens, descendentes ou ascendentes; ii) conferir-lhe direito a subsídio de família; e iii) coabitar com ele.

Alega a entidade recorrente que não podem fazer parte de um agregado familiar, para efeitos do DL n.º 31/96/M, indivíduos que a lei considera como não residindo em Macau, uma vez que, nos termos da al. 3) do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 8/1999, se considera que um indivíduo não reside em Macau se apenas tem autorização de permanência.

Ora, nos termos do n.º 1 do art.º 8.º do Código Civil de Macau, a interpretação da lei não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

Quanto ao pensamento legislativo, é de salientar que o intérprete não pode considerar aquele que “não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso” (n.º 2 do art.º 8.º).

Nota-se que nas letras da lei, al. a) do n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 31/96/M, não se faz nenhuma referência à qualidade de residente, permanente ou não, nem à residência habitual do indivíduo para que seja considerado como membro do agregado da família do funcionário público.

É verdade que, nos termos do n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 8/1999 (Lei sobre Residente Permanente e Direito de Residência na RAEM), um indivíduo reside habitualmente em Macau quando reside legalmente em Macau e tem aqui a sua residência habitual, salvo os casos previstos no n.º 2, entre os quais se conta a situação em que, se apenas com autorização de permanência, o indivíduo não é considerado residir em Macau.

Por outras palavras, a permanência autorizada de um indivíduo em Macau não implica que ele aqui reside.

Repare-se que a disposição na al. 3) do n.º 2 do referido art.º 4.º está intimamente ligada à definição de “residência habitual” dada pelo n.º 1 do art.º 4.º, que se encontra inserida na Lei n.º 8/1999 que tem por objecto regular a matéria de especial relevância respeitante ao estatuto de residente de Macau e ao direito de residência.

Daí que se justifica a consagração rigorosa sobre o conceito de “residir”, no sentido de, para os efeitos previstos na Lei n.º 8/1999, não se considerar como residir em Macau a mera permanência com autorização.

De facto, e nos termos da Lei n.º 8/1999, não se deve considerar que os sogros do recorrido residem em Macau, pois vêm a Macau com renovável visto do tipo T (para vistas familiares) que permite a sua permanência por 3 meses.

No entanto, uma vez que, para efeitos da transferência de moradia com fundamento na alteração do agregado familiar, a lei fala apenas em “coabitar” (al. a) do n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 31/96/M), sem qualquer referência à exigência sobre a qualidade de residente, nem sobre a residência do interessado, não se afigura merecer censura o entendimento do Tribunal recorrido no sentido de considerar não exigível a qualidade de residente do indivíduo para se poder integrar no agregado familiar do funcionário, pois, tratando-se duma situação de facto, a falada “coabitação”, utilizada no seu sentido vulgar, não exige que o indivíduo tem de “residir” (expressão utilizada no sentido técnico e para efeitos da Lei n.º 8/1999) em Macau, sendo bastante que o indivíduo vive em Macau e mora na mesma casa com o funcionário, durante um período mais ou menos prolongado.

Os tratamentos diferentes vertidos em dois diplomas justificam-se com a divergência dos dois regimes jurídicos, um tocante ao direito de residência e à residência habitual, relacionado com o estatuto de residente, matéria de especial relevância, outro respeitante à atribuição de alojamento em moradias que sejam propriedade de Macau, que se faz por arrendamento e confere apenas o direito de utilização das moradias.

E a atribuição de alojamento tem que observar as regras próprias estabelecidas no DL n.º 31/96/M, não sendo definitiva e, para além da caducidade do arrendamento e resolução do contrato, estando ainda sujeita à eventual actualização na medida em que ocorre alguma alteração no agregado familiar do funcionário que determine a alteração da tipologia a que tem direito ou se verifica a impossibilidade permanente de uso e fruição da moradia, por razões não imputáveis ao arrendatário.

Salienta-se que a prestação de falsas declarações e a comprovada verificação de irregularidades na composição do agregado familiar declarado importam até o procedimento disciplinar e da responsabilidade penal (art.º 34.º n.º 1 do DL n.º 31/96/M), o que implica ao funcionário a obrigação de comunicar à Administração a real situação do seu agregado familiar, mesmo no caso em que se verifica uma diminuição dos membros que fazem parte do agregado familiar, passível de determinar a alteração da tipologia da moradia que lhe foi atribuída.

Resumindo, afigura-se que a integração no agregado familiar de um funcionário público de Macau, para efeitos de atribuição de moradia, não exige que o indivíduo tenha de ter a qualidade de residente de Macau, sendo que o agregado familiar pode ser composto por indivíduos não residentes de Macau, desde que sejam autorizados a permanecer em Macau.

Quanto ao requisito de “coabitação”, a entidade recorrente aceita o entendimento do Tribunal recorrido que interpreta a “coabitação” como uma convivência numa moradia com continuidade e estabilidade entre o funcionário e os familiares com direito a subsídio de família.

A continuidade e estabilidade pressupõe que a convivência dura por um período prolongado.

No caso vertente, os sogros do recorrido apenas coabitam com ele quando se encontram em Macau, durante o período em que seja autorizada

a sua permanência, mediante visto emitido pelas autoridades competentes do Interior da China, já que não têm autorização de residência.

Alegou o recorrido que, desde o nascimento da sua filha, em 20 de Abril de 2012, os seus sogros passaram a viver na sua casa.

Constata-se nos autos que o requerimento sobre a transferência da moradia foi apresentado pelo recorrido em 25 de Maio de 2012, um mês depois do nascimento da filha, e indeferido pela directora da DSF em 11 de Junho de 2012.

Daí que se permite perguntar se, aquando da apreciação pela Administração do referido requerimento, é suficiente o tempo de permanência em Macau dos sogros do recorrido para se poder concluir pela situação de coabitação entre os sogros e o recorrido.

No entanto, a questão não foi suscitada nem discutida nos presentes autos e, face à natureza e finalidade do recurso jurisdicional, não cabe a este Tribunal de Última Instância fazer pronúncia sobre uma questão que não foi objecto de discussão.

#### **4. Decisão**

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional.

Sem custas, por isenção subjectiva da entidade recorrente.

Macau, 29 de Outubro de 2014

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