

Processo n.º 71/2019

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

Data da conferência: 30 de Julho de 2019

Juizes: 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 n.ºs 2, 3 e 4.

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 seguintes do Código de Procedimento Administrativo Contencioso a suspensão de eficácia do despacho proferido pelo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, de 29 de Março de 2019, que tinha indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária, apresentado pelo requerente e pelo seu agregado familiar.

Por Acórdão proferido em 30 de Maio de 2019, o Tribunal de Segunda Instância decidiu indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

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

1. O acórdão recorrido indeferiu a suspensão da eficácia da decisão feita pelo recorrido em 29/3/2019 de não autorizar o pedido de renovação da autorização de residência temporária apresentado pelo recorrente e pelo seu agregado familiar em 23/3/2018, pelo que o pedido não preenche o requisito do artigo 121.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo Administrativo Contencioso;

2. No requerimento, defendeu o recorrente nuclearmente que se

efectuasse imediatamente a execução do respectivo acto, o recorrente não poderia continuar a trabalhar em Macau, ou seja, o recorrente perderia o emprego e o rendimento, até causando que o recorrente e o seu cônjuge não poderiam cuidar do filho menor B em Macau, ou seja, o filho menor B não poderia viver e estudar em Macau, todos prejuízos supracitados são prejuízos de difícil reparação;

Quanto à perda do emprego e do rendimento:

3. Segundo o artigo 4.º do extracto do Processo n.º 6/2001, o prejuízo de difícil reparação é a privação de rendimento, e essa privação de rendimentos gera uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares;

4. Segundo os factos provados, o recorrente e o seu cônjuge têm dois filhos menores;

5. Dos factos pretendidos pelo recorrente no seu requerimento, segundo as regras da experiência, desta situação se há-de concluir necessariamente que o recorrente é o pilar económico da família, sendo previsível que se efectue imediatamente a execução do respectivo acto, o recorrente não poderá permanecer ou trabalhar em Macau, até perderá o emprego e o rendimento. Essa privação de rendimentos gera uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares, ou seja, o prejuízo de difícil reparação;

6. Pode-se ver que os factos pretendidos pelo recorrente são fundados e concretizados, em vez de o recorrente pretendeu mera ou abstractamente os factos;

7. Por outro lado, segundo os autos administrativos, com o estado de técnico especializado, o recorrente assim pode exercer função de engenheiro de reparação de aviões na [Limitada], não é possível que o recorrente tem outro emprego ou rendimento, ou seja, o outro emprego e rendimento são meramente as suposições do tribunal recorrido, nesta situação, não deverá tomar-se em linha de conta as suposições supramencionadas;

8. Além disso, mesmo como relatado no acórdão recorrido, “*o requerente não tem dificuldade para ganhar o mínimo da sua subsistência para si e para a sua família fora de Macau*”, importa não olvidar que se efectue imediatamente a execução do respectivo acto, para o recorrente próprio e a sua família, os prejuízos e influências são imediatos, não é seguro que o recorrente poderá arranjar absolutamente um outro emprego no futuro, nem se pode dizer, com certeza, em que tempo poderá o recorrente arranjar um outro emprego, porém, sendo previsível que a imediata execução do respectivo acto exercerá os prejuízos e influências imediatas para o recorrente próprio e a família;

9. Mais, como se sabe, em comparação com a condição de rendimento em Macau, a condição de rendimento no interior da China é pior, se o recorrente possa arranjar um emprego no interior da China, é possível que a condição de rendimento seja insuficiente para satisfazer a despesa da toda a família;

10. Com base nos factos acima referidos, se efectue a imediata execução do respectivo acto, o recorrente perderá o emprego e o rendimento, essa privação de rendimentos gera uma situação de carência

quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares;

Quanto ao filho menor B:

11. Segundo os factos provados, pode-se ver que o filho menor B agora só tem uma idade de 3 anos, ora frequenta no Jardim de Infância do 1º ano da [Escola] em Macau;

12. Com efeito, como relatado no acórdão recorrido, em Hong Kong, existem vários menores vulgarmente designados por estudantes “trans-fronteiriços”, eles deslocam-se diariamente a Hong Kong a fim de ali frequentar escola e regressam ao interior da China para pernoitar na residência no interior. Parece que a situação supracitada seja idêntica com a situação do filho menor B, ou seja, o filho menor B não sofre as influências;

13. No entanto, importa não olvidar que o filho menor B agora só tem uma idade de 3 anos, no caminho à escola, o filho menor necessita do acompanhamento dos pais, ou seja, é impossível que o filho menor B atravessa sozinho a fronteira para frequentar escola em Macau e ao anoitecer, atravessa sozinho a fronteira para regressar à residência em Gongbei;

14. A situação em Macau é diferente da situação em Hong Kong. Em Hong Kong, os estudantes “transfronteiriços” são maioritariamente os estudantes da escola primária, eles são capazes de ir sozinho a escola, mesmo para os estudantes do jardim, sob a organização do governo de Hong Kong, no posto fronteiriço, os estudantes “transfronteiriços” são

conduzidos pelo ónibus escolar à escola, com base nisso, as duas situações são obviamente diferentes;

15. Em caso de indefira a suspensão da eficácia da decisão feita pelo recorrido em 29/3/2019 de não autorizar o pedido de renovação da autorização de residência temporária apresentado pelo recorrente e pelo seu agregado familiar, previsivelmente, a respectiva autorização de residência cessará ao abrigo do artigo 20.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o que, por sua vez, acarreta, necessariamente, que o recorrente e o seu cônjuge não poderão permanecer legalmente em Macau para cuidar do filho menor ou leva-lo à escola;

16. De facto, como relatado no processo n.º 245/2015/A do TSI que foi citado pelo recorrente no seu requerimento, conforme o teor do caso supracitado, o Secretário para a Economia e Finanças não autorizou o pedido de renovação de autorização de residência do requerente, a filha menor do respectivo requerente é titular do BIRPM, também frequenta a escola em Macau, o acórdão do processo n.º 245/2015/A entende que se não efectue a suspensão da eficácia do respectivo acto, causando que os menores perderão oportunidades de frequentar a escola, esse prejuízo pertence ao prejuízo de difícil reparação;

17. Além disso, do processo n.º 25/2018/A do TSI, a filha D do requerente nasceu de Macau, é titular do BIRPM, agora frequenta o Jardim da escola dos X de Macau, o acórdão do processo n.º 25/2018/A entende que se não efectue a suspensão da eficácia do respectivo acto, causando que os menores perderão oportunidades de frequentar a escola, esse prejuízo pertence ao prejuízo de difícil reparação;

18. As situações nos assentos e nas jurisprudências acima citados são semelhantes às situações do presente caso, o recorrente não se percebe porquê o tribunal recorrido não se manteve o antigo entendimento ou posição, do entendimento do recorrente, em face de situações iguais, deve-se proferir as sentenças iguais, por forma a garantir a unanimidade da jurisprudência;

19. Além disso, nos termos do artigo 7.º, n.º 2 e n.º 4 da Lei de Bases e Política Familiar, “*Os pais têm que cuidar dos menores*”, nos termos do artigo 3.º, n.º 1 da Convenção Sobre os Direitos da Criança, “*Terão primacialmente em conta o interesse superior da criança*”;

20. Disso se depreende que se não efectue a suspensão da eficácia do respectivo acto, resultam necessariamente que o recorrente e o seu cônjuge não poderão acompanhar o filho menor no caminho para a escola, embora o requerente possa levar os filhos para o interior, a fim de facilitar o cuidado, para que os filhos possam continuar frequentar a escola no interior, no entanto, como o método e o conteúdo de ensino dos dois lugares são algo diferentes, e além disso, no curto espaço de tempo, terá dificuldades em procurar um lugar na escola, esse prejuízo é irreparável por dinheiro;

21. Pelo exposto, é óbvio que o acórdão recorrido efectua a errada interpretação quanto à norma do artigo 121.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo Administrativo Contencioso;

22. No fim, como relatado pelo acórdão recorrido, o presente caso corresponde ao requisito previsto pelo artigo 121.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Código de Processo Administrativo Contencioso, nesta situação, deve-se deferir o pedido de suspensão da eficácia da decisão feita pelo recorrido em

29/3/2019 de não autorizar o pedido de renovação da autorização de residência temporária apresentado pelo recorrente e pelo seu agregado familiar em 23/3/2018.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera assentes os seguintes factos com relevância à decisão:

- Por despacho datado de 13AGO2012 do Senhor Chefe do Executivo, ao requerente A e aos seus familiares, o então cônjuge C e o seu filho menor D, foi concedida a autorização de residência temporária em Macau por três anos, com fundamento na sua qualidade de técnico especializado contratado com interesse para a RAEM;

- No procedimento administrativo da concessão da autorização de residência temporária, o requerente é requerente principal, ao passo que o seu então cônjuge e o seu filho menor são beneficiários por se terem habilitado à autorização enquanto os seus familiares;

- Por acordo de conciliação homologada em 02ABR2013 pelo Tribunal Popular da Zona Xiangzhou da Cidade Zhuhai da RPC, foi dissolvido por acordo mútuo o casamento entre o ora requerente A e o seu até então cônjuge C;

- Com fundamento na dissolução do casamento entre o requerente e C, seu ex-cônjuge, a autorização de residência temporária concedida a esta foi cancelada por despacho do Senhor Chefe do Executivo datado de

07MAIO2015;

- Por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças datado de 30JUL2016, a autorização de residência temporária concedida ao requerente foi renovada com validade até 13AGO2018;

- Com fundamento no casamento celebrado em 14FEV2015 com E, o requerente pediu a habilitação do seu cônjuge E a beneficiar da autorização de residência temporária;

- Por despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças datado de 30JUL2016, foi concedida a autorização de residência temporária a E, enquanto familiar do requerente, com validade até 13AGO2018;

- Do casamento com E, nasceram em Macau o filho B em 21JUN2015 e o segundo filho em 07MAR2019;

- O primeiro filho B é titular do BIRPM, tem frequentado o Jardim de Infância da [Escola] em Macau;

- Rotineiramente, o requerente trabalha durante o dia em Macau, e após terminado o seu trabalho em Macau, vai pernoitar na casa que adquiriu em Zhuhai, com os seus familiares, nomeadamente os seus pais, o seu cônjuge e os seus filhos menores – cf. carta datada de 13DEZ2018, subscrita pelo requerente e dirigida ao IPIM;

- O filho menor B diariamente vem a Macau para frequentar a escola e regressa a Zhuhai na véspera para pernoitar com os seus pais na casa em Zhuhai – cf. carta datada de 13DEZ2018, subscrita pelo requerente e

dirigida ao IPIM;

- O requerente pediu a renovação da autorização de residência em 23MAR2018;

- Com fundamento no facto de não ter mantido o centro de vida em Macau, por despacho do Secretário para a Economia e Finanças datado de 29MAR2019, foi-lhe indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária, anteriormente concedida ao requerente e ao seu cônjuge E;

- Mediante o ofício datado de 15ABR2019, o requerente foi notificado desse despacho; e

- O requerente formulou o presente pedido de suspensão de eficácia em 06MAIO2019.

3. Direito

O Tribunal recorrido indeferiu a requerida suspensão de eficácia do despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, por julgar não verificado o requisito a que se refere o art.º 121.º n.º 1, al. a) do CPAC.

Defende o recorrente o contrário, imputando ao acórdão recorrido a interpretação errada do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, pugnando pelo provimento do recurso, por verificação de todos os requisitos exigíveis nos termos do art.º 121.º n.º 1 do CPAC.

A questão coloca-se em relação à verificação, ou não, do requisito previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, que regula os requisitos para a suspensão de eficácia dos actos administrativos.

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, sendo bastante a não verificação de um deles para que a providência não seja decretada, salvo nas situações previstas nos n.ºs 2, 3 e 4 (o que não é o nosso caso).

Ora, para que possa ser decretada a suspensão de eficácia do acto administrativo, é exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º que “A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso”.

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

O requisito indicado na al. a) refere-se ao prejuízo de difícil reparação, causado pela execução do acto administrativo.

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.

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

Quanto aos danos não patrimoniais, estes só relevam se atingirem um grau de intensidade ou gravidade que os torne merecedores de tutela jurídica.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 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.

Voltamos ao caso concreto.

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

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

³ José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, p. 176 e 177.

Defendeu o recorrente que, se se executasse imediatamente o acto administrativo em causa, ele não poderia continuar a trabalhar em Macau, com perda do emprego e do rendimento, até não poderia ficar em Macau para cuidar do filho menor, de 3 anos de idade, fazendo com que o filho menor não poderia viver e estudar em Macau, tudo isto constitui prejuízos de difícil reparação.

O recorrente fundamenta a sua pretensão em dois aspectos, referentes respectivamente à perda do emprego e do rendimento e à impossibilidade de o filho menor continuar o seu estudo em Macau.

Quanto ao primeiro fundamento, limita-se o recorrente a alegar que a execução imediata do acto implica a perda do seu emprego e do rendimento, que gera uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

Trata-se, a nosso ver, de mera alegação, vaga e genérica, desacompanhada de quaisquer provas.

Mesmo admitindo a perda de emprego e do rendimento que o emprego proporciona, não se configura necessariamente uma situação invocada pelo recorrente, de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares.

É de reparar que o recorrente não apresentou nenhuma prova para demonstrar a sua situação económica, a fim de revelar que, com a execução imediata do acto administrativo, entrará naquela situação muito difícil que até afecta gravemente a satisfação das suas necessidades básicas e elementares.

Não cumpriu o recorrente o ónus de provar, e não apenas alegar, os factos integradores do conceito de prejuízo de difícil reparação, fazendo-o por forma concreta e especificada.

No que diz respeito ao estudo do filho menor, que frequenta o Jardim de Infância da [Escola] em Macau, a situação, aliás sensível, merece mais consideração.

Desde logo, é de notar que, não obstante a invocação das normas contidas nos n.ºs 2 e 4 do art.º 7.º da Lei de Bases da Política Familiar e no n.º 1 do art.º 3.º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, não alegou o recorrente a violação de tais disposições, pelo que não nos cumpre a sua apreciação.

Por outro lado, e por não agir como representante legal do filho menor, suscita-se dúvida em relação à legitimidade do recorrente para pedir a suspensão de eficácia, invocando como fundamento o estudo do seu filho.

Seja como for, e admitindo a intervenção do recorrente como representante legal do seu filho menor, vamos ver se assiste razão ao recorrente.

Ora, constata-se na factualidade assente que, rotineiramente, o recorrente trabalha durante o dia em Macau, após o qual vai pernoitar na casa que adquiriu em Zhuhai, com os seus familiares, e o seu filho menor B diariamente vem a Macau para frequentar a escola e regressa a Zhuhai na véspera para pernoitar com os seus pais na casa.

Alega o recorrente que, com a execução imediata do acto administrativo, ele e o seu cônjuge não poderão levar o filho menor à

escola, que precisa mesmo do acompanhamento dos pais, face à sua idade.

Ora, quanto ao alegado acompanhamento, por parte do recorrente ou/e do seu cônjuge, do filho à escola, nada se revela nos factos provados.

Mesmo reconhecendo tal necessidade, certo é que a finalidade visada com a pretensão de suspensão de eficácia do acto, de não afectar o estudo do filho em Macau, poderá ser atingida por outro meio, sendo consabido que há meios legais para que, em caso necessário e munido de Salvo-Conduto de deslocações para Hong Kong e Macau (com múltiplas deslocações) emitido pela autoridade competente do interior da China, os pais possam acompanhar o filho menor a atravessar todos os dias a fronteira entre Macau e o interior da China.

De facto, sendo o filho menor residente permanente da RAEM, o recorrente pode requerer a emissão de Salvo-Conduto de deslocações para Hong Kong e Macau (com múltiplas deslocações), a fim de levar o filho à escola e regressar para Zhuhai, cidade em que vivem o recorrente e a sua família.

O recorrente não alegou a dificuldade em obter o referido documento.

Assim sendo, não se nos afigura que a não suspensão de eficácia do acto administrativo em causa afectará gravemente o estudo do menor em Macau, até gerará prejuízo de difícil reparação.

Relativamente às jurisprudências do TSI invocadas pelo recorrente, em que o Tribunal decidiu deferir o pedido de suspensão de eficácia, nelas não se vê situações semelhantes à do caso *sub judice*, sendo de frisar a

particularidade verificada nos presentes autos, referente à deslocação diária do menor a Macau para frequentar a escola e ao regresso de todos os dias a Zhuhai para viver com os seus pais.

Improcede o argumento do recorrente.

Concluindo, deve ser indeferido o pedido de suspensão de eficácia, por não estar verificado o requisito necessário previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC.

4. Decisão

Face ao expendido, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça fixada em 5 UC.

Macau, 30 de Julho de 2019

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

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa