

Processo n.º 65/2019

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

Data da conferência: 10 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 Segurança, de 1 de Fevereiro de 2019, que lhe tinha indeferido a renovação da autorização de residência em Macau.

Por Acórdão proferido em 25 de Abril de 2019, o Tribunal de Segunda Instância decidiu julgar improcedente o pedido da providência 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. Nunca o recorrente afirmou que não estava com uma “vida familiar normal” e que, pois, com a concessão da suspensão de eficácia, poderia então “voltar a ter” uma vida familiar normal.

2. Nem, igualmente, alegou o recorrente que “chegou a separar-se” da sua esposa.

3. O requerente disse que vive em comunhão plena de vida com a sua esposa – e disse-o tanto no requerimento inicial da suspensão de eficácia como na petição do recurso contencioso.

4. É inteiramente descabida e destituída de qualquer mínima base ou fundamento a invocação feita no acórdão recorrido (que o recorrente teria invocado que estaria “com a expectativa de voltar a ter uma vida familiar normal com a sua esposa, uma vez que chegou a separar-se dela conforme os dados provados nos autos”).

5. O recorrente alegou concreta e especificadamente que o regresso ao seu país resultante da sua saída de Macau seria fonte de prejuízos ao nível patrimonial, financeiro e laboral, assim cumprindo o seu ónus de alegação de factos concretos corporizadores de prejuízos de difícil reparabilidade em caso de saída de Macau e regresso ao seu país natal.

6. Sem prejuízo de no requerimento inicial da suspensão de eficácia, bem como na petição de recurso contencioso, o recorrente sempre ter dito e reiterado inequivocamente que tem vivido e vive em comunhão plena de vida com a sua esposa, a verdade é que tal questão não encontra a sua sede de apreciação e aferição nos presentes autos cautelares mas, diversamente, a sua sede de cognição é no âmbito do já intentado recurso contencioso de anulação.

7. Logo, a sua invocação em sede cautelar no acórdão recorrido como fundamento para afastar o juízo quanto à verificação de prejuízos de

difícil reparação afigura-se manifestamente esdrúxula e deslocada e, pois, ilegal pois que cabe conhecer de tal questão em sede dos autos principais.

8. Por conseguinte, o segmento decisório em que se valorou como baixo ou insuficiente o grau de intensidade e de objectividade dos prejuízos invocados pelo recorrente, com base e tendo por fundamento um ponto cujo conhecimento apenas caberá em sede de recurso contencioso, é manifestamente ilegal.

9. Mostra-se manifestamente ininteligível para o recorrente os segmentos: “uma aferição daquilo que se interrompe, se suspende, se deixa de prosseguir para quantificar e aquilatar da possibilidade de reparação” e “Nem sequer se pode afastar a ideia de impossibilidade de compatibilização com as alegadas actividades, sabendo-se que a não residência ou uma vinda esporádica a Macau não deixa de ser possível, seja por via de uma direcção à distância, seja por uma assistência pontual, tudo dependendo daquilo que concretamente se está aqui a desenvolver.”.

10. Não fosse o facto de a notificação do acórdão lhe estar a si dirigido e aos seus advogados, acreditaria o recorrente que este segmento não se destinaria a si nem respeitaria à sua pessoa e situação pois nada do que ali se diz lhe respeito!

11. O recorrente não invocou quaisquer actividades e, logo, é vazio de sentido aferir-se ou concluir-se quanto a uma eventual compatibilização das mesmas face ao que quer que fosse.

12. Logo, idêntica e conexamente se mostra destituído de qualquer significação e relevância colocar-se em equação se o recorrente poderia ou não porventura efectuar uma direcção à distância (seja lá isso o que isso for) ou uma assistência pontual (seja lá isso o que isso for!!), tudo tendo por critério “aquilo que se está aqui a desenvolver” (seja lá “aquilo” o que “aquilo” for).

13. Por conseguinte, este segmento mostra-se juridicamente imprestável, por descabido e inatendível, para efeitos de ser ter por aquilatada – em sentido negativo – a possibilidade de reparação.

14. Perpassa pela decisão recorrida uma desvalorização do que sejam, moral e valorativamente, para efeitos da “difícil reparabilidade de danos”, os gravames sofridos por quem – antes de uma decisão judicial final tirada em via principal – tem de, desde logo, abandonar um território onde vive há já 12 anos, juntamente com a sua família – isto é, a sua esposa.

15. Na decisão *a quo*, não foi acarinhado ou sequer equacionado o entendimento de que nem todos os danos reportam a realidades corpóreas, tangíveis ou meramente transponíveis no vil “deus-metal”.

16. O Direito reconhece, constata e obviamente acolhe outras realidades que sendo do plano do simbólico e da representação, são em si bens jurídicos e, concretamente, bens especialmente valiosos para cada um dos respectivos titulares.

17. O espaço físico territorial em que alguém, por mais de 12 anos, se radique e em que habite com *animus* de lar, para mais quando no mesmo coincida um binómio espaço – tempo irrepitível e irreproduzível, releva do que seja a construção existencial e identitária de determinado indivíduo, incorporando elementos e ideias únicas e não repetíveis e, assim sendo, irrecuperáveis, se atingidas – cfr. a inviolabilidade da dignidade humana a que alude o art.º 30.º da Lei Básica e tutela da personalidade moral a que se refere o art.º 67.º, n.º 2, do Código Civil.

18. Nenhuma atribuição pecuniária futura poderia mínima ou remotamente reprimir tudo quanto vale para o recorrente a sua permanência – até, ao menos, decisão principal transitada em julgado –, juntamente com a sua esposa, no território onde se situa a sua casa-de-morada-de-família e, no fim de contas, a sua vida nos transactos 12 anos.

19. Nem quaisquer milhares de patacas teriam tal virtualidade – tal dor não tem preço pois atinge não apenas nem sobretudo o que o requerente tem mas o que o requerente é.

20. Antes de existir uma definição jurisdicional transitada em julgado quanto ao estatuto jurídico da renovação da autorização de residência do recorrente em Macau, autorizar que se proceda à imediata efectivação do abandono do território configura um prejuízo de muito difícil – senão impossível – reparabilidade.

21. Ao não ter adoptado a ora propugnada interpretação e aplicação das normas jurídicas constantes da al. a) do n.º 1 do art.º 124.º do C.P.A.C., bem como do art.º 30.º da Lei Básica e do art.º 67.º, n.º 2, do Código Civil o Tribunal *a quo* procedeu à violação das mesmas normas jurídicas, o que se invoca nos termos e para os efeitos das alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 598.º do C.P.C., aplicável ex vi do art.º 149.º do C.P.A.C.

22. A recorrente requer, assim, a revogação do douto acórdão do T.S.I. de 25 ABR 2019 e, por conseguinte, a procedência da pedida suspensão de eficácia dos efeitos do Despacho proferido pelo Exm.º Secretário para a Segurança, de 1 FEV 2019, até ao momento da decisão final com trânsito em julgado a proferir nos autos de recurso contencioso já intentados.

O Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, entendendo não merecer provimento o recurso.

Foram corridos os vistos.

Cumpre decidir.

2. Factos

O Tribunal de Segunda Instância considera assentes os seguintes factos com interesse para a decisão:

1) Por despacho do Senhor Secretário para a Segurança, datado de 15/06/2012, foi o Requerente autorizado a fixar residência em Macau, sendo o mesmo pedido renovado várias vezes e autorizado, pela última vez, até 14/06/2017;

2) Em 12/05/2017 o Requerente pediu renovação da fixação de residência em Macau;

3) Perante o referido pedido, a PSP procedeu à averiguação da situação do Requerente, nomeadamente para saber se o Requerente tinha efectivamente residência em Macau e vivia com a sua esposa, conforme o teor de fls. 23 a 53 dos autos;

4) Realizadas as diligências pertinentes, foi elaborado o relatório final em que se concluiu que o Requerente não reuniu os requisitos necessários para obter o deferimento do pedido em causa;

5) Perante o relatório e proposta, o Senhor Secretário para a Segurança proferiu o despacho em 1/02/2019, pelo qual inferiu o pedido.

6) Tal despacho foi notificado ao Requerente mediante a seguinte nota comunicativa:

NOTIFICAÇÃO 'XXXXXXXX/SRDARPNOT/2019P

Notifique A, portador do passaporte de Nepal n.º XXXXXXXXX, de que sobre o requerimento apresentado em 12/05/2017 mencionado no assunto em epígrafe, pedindo para autorizar o seu pedido de renovação de

fixação de residência, o Exmº Sr. Secretário para a Segurança depois de compilado o teor do relatório complementar n.º XXXXXX/SRDARPREN/2019P, emitido pelo Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência do nosso Serviço, proferiu no dia 01/02/2019 despacho de **“indeferimento”**.

Cujo conteúdo principal do relatório que ora transcreve:

1. Em 15/06/2012, o requerente Sr. A obteve autorização da fixação de residência por motivo de união com sua esposa B.

2. Em 12/05/2017, o requerente pediu a renovação da autorização da fixação de residência, dado que havia uma certa diferença de idade entre o requerente e seu cônjuge, assim como nos últimos dois anos não foi registado qualquer saída do casal juntos, pelo que foi levantado suspeitas sobre a relação do casal, devido ao facto, em 06/06/2017 foi enviado o processo ao Departamento para os Assuntos de Residência e Permanência do nosso Serviço para acompanhar o caso, a fim de confirmar o estado conjugal do requerente, bem como, se os dois ainda tinham vida em comum.

3. Em 27/09/2017 foi concluída a investigação, conforme consta na relatório e notificação n.º XXXX/2017/C.I, demonstram que a residência declarada pelo casal, apenas encontra-se a viver a esposa e sua filha, não foi encontrado qualquer sinal de que o requerente vive e reside em comunhão com sua esposa na mesma residência. Ao mesmo tempo, referiu

a sua esposa que a razão da separação foi por suspeitar que o requerente tem amante, devido ao facto entraram em disputa que por sua vez causou o aborto, e desde o segundo semestre de 2015, deixaram de conviver na mesma casa. Dado que demonstram fortes indícios de que o requerente e sua esposa até à presente data (pelo menos há 2 anos) deixaram de ter vida comum e residir juntos, pois esta situação manifestamente não corresponde com o objectivo da autorização de fixação de residência (por união com o cônjuge), pelo que o pedido de renovação de fixação de residência desta vez foi indeferido.

4. Na audição, o representante do requerente apresentou alegações por escrito, bem como foi junta uma declaração da sua esposa, cujo conteúdo principal é, depois da visita familiar e investigação, a relação conjugal recuperou-se, os dois passaram a viver juntos. Dado que tais declarações levantaram suspeitas, por isso, o caso foi remetido ao Comissariado de Investigação e Repatriamento para dar seguimento, a fim de confirmar se a circunstância do requerente corresponde com as alegações. **Após investigação, demonstram fortes indícios que o requerente, com vista a obter residência em Macau, na situação de inexistência de vida comum com a sua esposa, ordenou para que B lhe ajudasse a assinar, perante este departamento e o advogado, a declaração de continuação da relação conjugal; quanto à B, ela confessou que inexistente qualquer forma de vida em comum entre o casal, nem recuperação da relação amorosa, tal declaração foi prestada com receio de vingança e contra a sua vontade assinou a respectiva**

declaração. Esta conduta constitui o crime de falsas declarações sobre a sua identidade previsto no art.º 19.º da Lei n.º 6/2004, cujo crime foi enviado ao MP no dia 17/12/2018 para dar seguimento. (O sublinhado é nosso)

5. Após consideração dos pontos 4-6, 10 e 12 do relatório, e tendo em conta os factores previstos no art.º 9.º, n.º 2 da Lei n.º 4/2003 e art.º 22.º, n.º 2 do RA n.º 5/2003, é da opinião **indeferir** o presente pedido de renovação de fixação de residência.

Junta em anexo a cópia do despacho juntamente com a notificação para consulta.

O acto administrativo supracitado foi interposto recurso contencioso ao TSI nos termos do art.º 25.º do CPCA.

Divisão de Autorização de permanência

04/03/2019

3. Direito

Imputa o recorrente a violação do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 124.º (deve ser art.º 121.º) do CPAC, bem como no art.º 30.º da Lei Básica da RAEM e no n.º 2 do art.º 67.º do Código Civil.

Não se nos afigura que lhe assista razão.

Desde logo, e tal como afirma o Digno Magistrado do Ministério Público no seu parecer, não se vislumbra como e em que medida o acórdão recorrido atenta contra as normas contidas no art.º 30.º da Lei Básica e no n.º 2 do art.º 67.º do Código Civil, que prevêm respectivamente a protecção da inviolabilidade da dignidade humana dos residentes de Macau e da ofensa ilícita à personalidade física ou moral.

Limita-se o recorrente a invocar vagamente a violação de tais normas, sem que no entanto tenha feito nenhuma explicitação concreta.

A questão essencial 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 a legitimidade e 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, 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 (o que não é o nosso caso).

O acórdão ora recorrido entende não verificado o requisito referido na al. a) do n.º 1 do art.º 121.º, pelo que decidiu julgar improcedente a providência de suspensão de eficácia do despacho que indeferiu o pedido da renovação da autorização de fixação de residência em Macau.

E sustenta o recorrente o contrário.

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.

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.

Ora, 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

¹ 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.”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.

Alega o recorrente que nenhuma atribuição pecuniária futura poderia mínima ou remotamente repristinar tudo quanto vale para o recorrente a sua permanência – até, ao menos, decisão principal transitada em julgado –, juntamente com a sua esposa, no território onde se situa a sua casa-de-morada-de-família e, no fim de contas, a sua vida nos transactos 12

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.

anos e antes de existir uma definição jurisdicional transitada em julgado quanto ao estatuto jurídico da renovação da autorização de residência do recorrente em Macau, autorizar que se proceda à imediata efectivação do abandono do território configura um prejuízo de muito difícil – senão impossível – reparabilidade.

Ora, tal como se constata nos autos, o recorrente obteve autorização da fixação de residência em 15/06/2012, precisamente por motivo de união com a sua esposa. Só que como há fortes indícios de que o recorrente e sua esposa deixaram de residir, desde o segundo semestre de 2015, na mesma casa, não tendo vida em comum, situação esta que manifestamente não corresponde ao objectivo da autorização de fixação de residência (por união com o cônjuge), foi indeferido o seu pedido de renovação de fixação de residência.

Neste circunstancialismo, parece padecer de qualquer fundamento a invocação feita pelo recorrente quanto ao prejuízo de difícil reparação a causar pela impossibilidade de permanência em Macau juntamente com a sua esposa.

Se já não houve vida em comum de ambos, como se pode admitir a invocação dessa situação para demonstrar o alegado prejuízo de muito difícil reparação?

Defende o recorrente que é manifestamente esdrúxula e deslocada, até ilegal, a consideração sobre a situação de separação de facto do casal no

presente sede cautelar como fundamento para afastar o juízo quanto à verificação de prejuízos de difícil reparação, pois que cabe conhecer de tal questão em sede dos autos principais do recurso contencioso.

Ora, não há, a nosso ver, qualquer obstáculo a tal consideração, já que o juízo relativo a prejuízos de difícil reparação deve ser formulado com avaliação das circunstâncias concretas do caso, pertinentes para a apreciação da questão em causa.

É verdade que não cabe discutir no presente procedimento cautelar a veracidade dos factos invocados para fundamentar o acto administrativo, o que não exclui, no entanto, a consideração de tais factos no procedimento cautelar.

Este Tribunal de Última Instância tem entendido que, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia, é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido.⁴

Por outro lado, e tal como salienta o Magistrado do Ministério Público, não logrou o recorrente caracterizar e demonstrar uma situação de previsível prejuízo de difícil reparação, sendo certo que, estando em causa a não renovação de residência justamente pela falta de coabitação com a mulher e de partilha do lar e de todo um círculo de vivência e interesses que animam a vida em comum do casal, a justificação e a demonstração do prejuízo obriga, neste caso, a uma pormenorizada caracterização e a um

⁴ Cfr. Ac.s do TUI, de 13 de Maio de 2009 e de 17 de Dezembro de 2009, Proc. n.º 2/2009 e 37/2009.

especial ónus probatório, que o recorrente não cumpriu.

E o recorrente também não cumpriu o ónus que lhe cabe de alegar e provar os factos concretos susceptíveis de demonstrar o exigido prejuízo de difícil reparação, devendo fazê-lo por forma concreta e especificada.

Afirma o recorrente que ele alegou concreta e especificadamente que o regresso ao seu país resultante da sua saída de Macau seria fonte de prejuízos ao nível patrimonial, financeiro e laboral, assim cumprindo o seu ónus de alegação de factos concretos corporizadores de prejuízos de difícil reparabilidade em caso de saída de Macau e regresso ao seu país natal.

Não merece a nossa concordância, pois se trata de mera alegação, vaga e genérica, desacompanhada de quaisquer provas.

Mesmo sendo provável a perda de emprego e do rendimento que o emprego proporciona, o mesmo não configura necessariamente uma situação 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, o que nem sequer foi alegado.

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 120.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, 10 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