

Processo n.º 174/2003

Data do acórdão: 2003-08-01

(Autos de suspensão de eficácia de acto administrativo)

Assuntos:

- suspensão de eficácia de acto administrativo
- art.º 120.º do CPAC
- acto positivo
- acto negativo
- indeferimento de emissão de Título de Identificação de Trabalhador Não Residente

S U M Á R I O

1. Por força do disposto no art.º 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

2. Um acto positivo é aquele que, *grosso modo*, impõe um encargo ou um ónus a um interessado, enquanto o acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado.

3. O acto de indeferimento de emissão de Título de Identificação de Trabalhador Não Residente é um acto com conteúdo negativo sem vertente positiva.

O relator substituto,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 174/2003

(Autos de suspensão de eficácia de acto administrativo)

Requerente: A

Órgão Administrativo requerido: Secretário para a Segurança

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

I. RELATÓRIO

A, melhor identificado a fls. 2 dos presentes autos, veio, nos termos do art.º 120.º e segs. do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), pedir que se decretasse, por entender estarem reunidos todos os requisitos para tal, a suspensão da eficácia do Despacho de 15 de Julho de 2003, do Senhor Secretário para a Segurança do Governo desta Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.), que lhe negou provimento ao

recurso hierárquico então por ele interposto do Despacho do Senhor Comandante Substituto da Polícia de Segurança Pública (PSP) de indeferimento do pedido de emissão de título de identificação de trabalhador não residente (TI/TNR) para a cidadã filipina Lea de Jesus Ambrocio, cuja contratação como empregada doméstica tinha sido por ele requerida (cfr. o seguinte teor do requerimento de suspensão de eficácia ora constante de fls. 2 a 7 dos autos, que se dá por aqui integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Citado nos termos do art.º 125.º, n.º 3, do CPAC, o Órgão Administrativo ora requerido contestou tal pedido pugnando pelo indeferimento do mesmo, por opinar nuclearmente que não é possível suspender a eficácia de um acto administrativo de conteúdo meramente negativo, como o caso do acto administrativo em causa (cfr. o seguinte teor da contestação de fls. 21 a 24).

Em sede de vista aberta nos termos do art.º 129.º, n.º 2, do CPAC, o Digno Representante do Ministério Público junto desta Instância emitiu o douto Parecer, pronunciando-se no sentido de rejeição do pedido, por se verificar a falta manifesta de legitimidade do ora Requerente para pedir a suspensão de eficácia em causa, por este não ter interesse directo, pessoal ou legítimo no provimento do recurso contencioso do acto administrativo em questão, nos termos do art.º 33.º, al. a), *ex vi* do art.º 121.º, n.º 1, proémio, ambos do mesmo CPAC, apesar de o mesmo poder ter interesse no provimento do mesmo recurso e conseqüente anulação desse acto (cfr. o teor desse Parecer, a fls. 27 a 28).

Cumprе conhecer urgentemente do pedido ora em causa, por comando e

nos termos do art.º 129.º, n.º 2, segunda parte, do CPAC, pelo presente Colectivo substituto constituído segundo as disposições conjugadas dos art.ºs 43.º e 35.º da Lei de Bases da Organização Judiciária da RAEM (Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro).

II. DOS ELEMENTOS PERTINENTES À DECISÃO

Para a solução do caso *sub judice*, há que relevar do exame dos presentes autos os seguintes elementos pertinentes:

Em 7 de Outubro de 2002, A (ora Requerente) apresentou na Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, o pedido de contratação da não residente local Lea de Jesus Ambrocio, tendo ele sido notificado, em 29 de Outubro de 2002, do Despacho n.º 03225/IMO/SEF/2002, de 28 de Outubro de 2002, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, de autorização dessa contratação pelo período de um ano, e renonável.

Entretanto, por Despacho posteriormente exarado pelo Senhor Comandante Substituto da PSP na Informação n.º MIG.35/2003/TNR.01.TNR, foi indeferida a emissão de TI/TNR a favor daquela não residente.

Inconformado com essa última decisão, interpôs o ora Requerente recurso hierárquico da mesma, o que acabou por ser indeferido em 15 de

Julho de 2003 pelo Senhor Secretário para a Segurança (ora Órgão Administrativo requerido), com manutenção integral da decisão impugnada, por concordar com a Informação elaborada pelo Senhor Comandante Substituto da PSP nos termos do art.º 159.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), com seguinte teor:

<<[...]

O recorrente, em nome da cidadã filipina Lea de Jesus Ambrócio, vem impugnar a decisão do Comandante da PSP, que indeferiu o pedido de emissão de um Título de Identificação de Trabalhador não Residente, apresentando em síntese, os seguintes fundamentos:

1. Que o acto recorrido violou direito de audiência dos interessados, constante do artº 93º do CPA, ao não ser efectuada aquela formalidade;
2. Violou também o acto ora impugnado, o dever de fundamentação,
3. bem como os princípios de igualdade, de proporcionalidade, ne bis in idem e da justiça,
4. e finalmente, o da legalidade.

Termina, requerendo que seja dado provimento ao presente recurso e revogado o despacho que indeferiu o pedido de emissão do TI/TNR, substituindo por outro que contemple a pretensão do recorrente.

Estabelecidos, em síntese, os fundamentos do requerente, vejamos se tem razão e em que medida.

1.

FACTOS

- A cidadã Lea de Jesus Ambrócio, como turista, constitui-se na situação de excesso de permanência na Região por 717 dias, além do permitido. Por esse facto foi-lhe dada ordem de expulsão em 30.7.97, e aplicada a medida de interdição de entrada em Macau pelo período de um ano;
- Durante este período, a referida cidadã violou a medida, reentrando na Região, cometendo, assim, o crime de desobediência;
- Mas, acrescente-se, para fazê-lo, e de novo na situação de turista, usou conscientemente uma identidade falsa, apresentando às autoridades de migração um passaporte falso. Pela prática destes actos de natureza criminal as autoridades judiciárias puniram aquela cidadã, com a pena de nove meses de prisão, embora suspensa por dois anos na sua execução;
- Neste sentido a seguir à elaboração do expediente que se remeteu ao Ministério Público para fins de prossecução penal, essa cidadã foi novamente expulsa do Território, com medida de interdição de entrada em Macau por dois anos;
- Entretanto, um residente da Região, requereu junto da DSTE, um pedido de contratação de trabalhador-não-residente, sendo a contratada a cidadã filipina em causa;
- Esse pedido foi autorizado, na parte que compete àqueles serviços;
- Quando a mesma apresentou no SMIG, a lista nominativa elaborada pelo empregador para efeitos de emissão de TI/TNR, verificaram-se os factos acima descritos;
- Assim, submetida uma proposta à apreciação do Comandante da PSP, por aquela subunidade, com parecer do responsável pelo serviço, onde constavam

aqueles elementos, veio o despacho subsequente indeferir a emissão do referido documento, com base justamente nos factos acima expostos;

- Seguiu-se a notificação à interessada, embora de forma irregular, originando a que a tramitação regressasse à presente fase graciosa;
- A cidadã filipina continua em Macau, aguardando a decisão final sobre o seu pedido, para isso emitindo os serviços prorrogações de permanência.
- É esta a presente situação dessa cidadã.

2.

Vincado o histórico que nos fez chegar a este ponto, vejamos os fundamentos invocados pelo recorrente.

- **Sobre a falta de audiência dos interessados (artº 93º, do CPA).** Esta norma estabelece que...*concluída a instrução, os interessados têm o direito de ser ouvidos antes de ser tomada a decisão final.*
- O recorrente invoca que, ao ser preterida esta diligência, o acto deve ser anulado.
- A formalidade essencial a que alude o artº 93º do CPA, só se torna não essencial, nos casos em que a participação do interessado não podia, de forma evidente e objectiva, exercer qualquer influência na decisão tomada.
- Pergunta-se : Acaso a negação da emissão do TI/TNR à referida cidadã estará a violar qualquer direito do recorrente ? Estará a PSP a proibir a contratação de um trabalhador ao recorrente ? Estará a PSP, a proibir a utilização ao recorrente ou à sua esposa, em caso alternativo, dos serviços e cuidados de saúde que são colocados à disposição da comunidade, pelo Governo ?
- Trata-se, portanto, de uma análise sobre o perfil da pessoa que vem requerer a emissão do título.

- **O direito do recorrente contratar mantém-se.**
- E essa análise, não necessita para a sua decisão de audiência prévia, que por serem questões de segurança e de protecção do bem estar dos membros da comunidade, e bem assim por razões que se prendem com o merecimento (por parte de quem violou as leis de Macau) inerente à outorga de um título de permanência prolongada, não são discutidas com o interessado, até porque os esclarecimentos que prestasse não exerceriam qualquer influência na decisão final, que inexoravelmente seria a mesma;
- Assim, porque a natureza da matéria (preocupação com o bem estar e segurança dos membros da comunidade, merecimento pessoal) e a decisão que lhe cabe após avaliação do órgão competente, escapa a qualquer instrução e, não havendo instrução (lembre-se o preceito, *...concluída a instrução . . .*), mas meramente e tão só apreciação dos factos constantes no processo da referida cidadã, pelo que não pode, assim, ser invocado o artº 93º, do CPA;

3.

Quanto aos restantes vícios arguidos pelo recorrente - **violação dos princípios de igualdade, proporcionalidade, non bis in idem e da justiça** - acrescenta-se o seguinte :

- Cabe ao órgão emissor do documento, avaliar as implicações da decisão face aos elementos que constam do seu processo. Não pode é discriminar ou prejudicar alguém por razões de sexo, raça, língua, território de origem ou religião. E isso não aconteceu;
- Também, a decisão de indeferimento revelou-se adequada, à prossecução dos fins, tendo em conta a competência do órgão decisor;

- O princípio *non bis in idem*, adverte para o não julgamento mais do que uma vez pelo mesmo facto. Tratando-se de uma decisão administrativa e portanto de natureza não judicial, não existe neste caso, violação a tal princípio;
- Finalmente, quanto ao princípio da justiça, por ser uma decisão baseada tão só na avaliação dos elementos constantes no processo da referida cidadã, tendo em conta os interesses dos membros da comunidade, e ser esse o procedimento e critério sinalizadores e enformadores das decisões, não foi igualmente violado este princípio.

Termos em que

Por inexistir qualquer vício que conduza à sua anulação ou declaração de nulidade do acto impugnado, deve negar-se provimento ao presente recurso.

À superior consideração de V. Exa..

[...] >> (cfr. o teor de fls. 10 a 15 dos autos, e *sic*).

Pede, pois, o ora Requerente a suspensão da eficácia desse Despacho do Senhor Secretário para a Segurança.

III. DO DIREITO

Como questão prévia, cabe indagar se o ora Requerente tem legitimidade activa para pedir a suspensão da eficácia do Despacho de 15 de Julho de 2003 do Senhor Secretário para a Segurança.

Bom, se focarmos a objectiva apenas no acto de negação de emissão de TI/TNR, teremos que concluir necessariamente pela falta manifesta da legitimidade activa do ora Requerente nos termos judiciosamente analisados pelo Digno Representante do Ministério Público junto deste Tribunal no seu douto Parecer emitido, porquanto o destinatário de tal TI/TNR é aquela senhora filipina não residente local, e não o ora Requerente que já é residente de Macau.

Entretanto, se encararmos a situação subjacente aos presentes autos sob um ponto de vista macroscópica, considerando em especial que a emissão do TI/TNR é apenas um dos elos de todo o processo de importação a Macau da mão-de-obra não residente em causa (requerida pelo ora Requerente junto das Autoridades Públicas de Macau competentes na matéria), como tal e em termos gerais regulado no Despacho n.º 12/GM/88, de 1 de Fevereiro (cfr. mormente o disposto nos Pontos 1, 2, 9, e 13 desse Despacho), haveremos que entender que já não é tão manifesta a ilegitimidade do mesmo Requerente em pedir a suspensão de eficácia em causa, pelo que à cautela e exclusivamente para efeitos do presente processado, entendemos não rejeitar o pedido vertente em sede de controlo de pressupostos processuais.

Com o que passamos a conhecer do objecto do mesmo pedido.

Como se sabe, por força do disposto no art.º 120.º do CPAC, para se poder ver suspensa a eficácia de um acto administrativo, este tem que ser, desde logo e pelo menos, um acto com conteúdo positivo, ou um acto com conteúdo negativo que apresente uma vertente positiva à qual a suspensão seja circunscrita.

E doutrinalmente falando, um acto positivo é aquele que, *grosso modo*, impõe um encargo ou um ónus a um interessado, enquanto o acto negativo tem por objecto negar uma pretensão do interessado (e para uma distinção entre “acto positivo” e “acto negativo”, possa referir-se, nomeadamente, ao aresto deste Tribunal de Segunda Instância, de 1 de Fevereiro de 2001, no Processo Executivo n.º 1153/A).

Ora, perante os dados acima coligidos, é de concluir que o Despacho do Órgão Requerido, como tem por objecto negar a emissão de TI/TNR a favor de uma não residente de Macau contratada pelo ora Requerente, é indubitavelmente um acto com conteúdo negativo, e nunca um acto com conteúdo positivo por não estar a impor qualquer encargo ou ónus (em sentido jurídico e próprio do termo) a ninguém.

Entretanto, terá esse acto conteúdo *meramente* negativo ou, antes, também uma vertente positiva?

Pois bem, tendo em conta que a decisão de não emissão de TI/TNR àquela não residente local não contém, por exemplo, nenhuma ordem de expulsão da mesma da RAEM, é-nos evidente que se trata, *in casu*, de um acto *puramente* negativo, sem vertente positiva alguma, posto que como o acto em questão, repita-se, só consubstancia o indeferimento de emissão de um TI/TNR, e, como tal, não acarreta nenhuma alteração à esfera jurídica de ninguém. (É que não se pode defender que o mero indeferimento da pretensão do ora Requerente em ver emitido o TI/TNR em questão já altera o âmbito de direitos e deveres dele próprio, pois ele, pelo menos antes dessa

decisão de indeferimento, nunca tinha o direito de ver certamente emitido tal TI/TNR a favor daquela residente não local).

Dest'arte, por não se verificar desde já a hipótese legal do art.º 120.º do CPAC, também indispensável para a suspensão de eficácia de qualquer acto administrativo, é de julgar improcedente o pedido do ora Requerente, não sendo, pois, mister saber se estão verificados os outros requisitos para a concessão de tal providência previstos *maxime* no art.º 121.º do mesmo Código.

IV. DECISÃO

Em harmonia com o exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

Custas pelo Requerente, com duas UC de taxa de justiça.

Macau, Primeiro de Agosto de 2003.

Chan Kuong Seng
(Relator substituto)

Teresa Leong
(1.ª Juiz-Adjunta substituta)

Sam Keng Tan
(2.ª Juiz-Adjunta substituta)