

Assuntos:

- Suspensão de eficácia de acto administrativo
- Requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC

S U M Á R I O

Para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, há que verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, se não se estiver em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos termos do n.º 4 desse mesmo artigo, sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

Se se limitar a invocar meros danos conjecturais, não logrando assim provar a verificação do requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, de que a execução do acto administrativo “cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente...”, este tem que ver indeferida a sua pretensão.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 19/2002/A

(Autos de suspensão de eficácia de acto administrativo)

Requerente: (A).

Órgão Administrativo requerido: Secretário para a Economia e Finanças.

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da Região Administrativa Especial de Macau:

I. RELATÓRIO

(A), com os sinais dos autos, **veio** no Primeiro do corrente mês e portanto já na pendência do correspondente recurso contencioso interposto no dia 18 do imediatamente transacto mês de Janeiro, **requerer**, nos termos do art.º 120.º e segs. do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), **que se decretasse a suspensão da eficácia do Despacho n.º 03465/IMO/SEF/2001, de 14 de Dezembro de 2001, do Senhor Secretário**

para a Economia e Finanças do Governo da R.A.E.M., que lhe tinha cancelado a anterior autorização da contratação de 14 trabalhadores não residentes, alegando, para o efeito e, essencialmente, que essa decisão:

- tem conteúdo positivo (por lhe impor “uma decisão de improcedência do seu pedido”);
- lhe causa prejuízos irreparáveis (não podendo ela “continuar a cumprir os contratos que assumiu e a sua actividade normal, pois não tem ao seu serviço pessoal habilitado para o fazer”, situação esta cuja manutenção “inviabilizará, a curto prazo, como é óbvio, a Empresa”, já que não “detendo ao seu serviço trabalhadores habilitados, terá que cancelar todos os trabalhos que tem em mãos, com sérias e nefastas consequências a nível económico-financeiro, bem como para a imagem comercial” da empresa, “uma vez que a maioria dos seus produtos não são comercializados localmente mais sim exportados para os Estados Unidos da América e para a Europa”, sendo “certo e sabido que, não cumprindo os contratos que outorgou com os seus clientes, nunca mais, de futuro, voltarão estes a contratar consigo, nem aconselharão qualquer outro potencial cliente a fazê-lo, imagem que se estenderá e com a qual facilmente serão conotados outros fabricantes e exportadores da R.A.E.M.”, e tudo isto devido à “verdade” de que “a maioria dos trabalhadores ao seu serviço são quadros técnicos especializados, formados quer em Hong Kong, quer na China Continental e ainda localmente pela própria Empresa, e não existe, actualmente, mão de obra local disponível com características e qualificações técnicas que pudessem substituir os trabalhadores em causa”, apesar de que ela “tem vindo a recorrer à Bolsa de

Emprego da Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego da R.A.E.M. a fim de proceder à contratação de trabalhadores locais, tentativas essas que, até à presente data, nunca foram coroadas com êxito”);

- não determina a lesão do interesse público;
- para além da legalidade do recurso contencioso respectivo;

com o que se mostram preenchidos todos os requisitos para a suspensão da eficácia da decisão em causa, que, aliás, “foi já executada” (cfr. o teor do requerimento *sub judice*, a fls. 2 a 8 dos autos).

Registada e apresentação do requerimento, **foi citado officiosamente** pela Secretaria deste Tribunal de Segunda Instância (TSI), **o Órgão Administrativo nos termos do art.º 125.º, n.º 3, do CPAC, o qual**, na peça apresentada no dia 6 deste mês, **relativamente à questão de suspensão provisória do acto, se pronunciou, em síntese, que** “a suspensão da eficácia do despacho ...(...) ... causaria grave prejuízo ao interesse público”, dado que, “considerando o nível de desemprego existente em Macau e a natural preocupação do Governo em assegurar a paz social e privilegiar o acesso ao emprego por parte dos residentes (de acordo, alias, com o disposto no artigo 9º, 1, da Lei 4/98/M, de 27 de Julho, tem vindo a seguir-se uma política de redução drástica do número de trabalhadores não residentes”, assim sendo a suspensão da execução “entrava a política do Governo no sector laboral e contribui para atrasar por largos meses (até decisão do recurso) a consecução dos objectivos sociais e económicos prosseguidos”.

Posteriormente, a mesma entidade requerida contestou o pedido de suspensão de eficácia, através da resposta junta a fls. 17 a 20 dos autos, defendendo o não provimento do requerimento, por entender, em conclusão, que:

- “a) A suspensão do acto causa prejuízo ao interesse público;
- b) A recorrente não prova suficientemente o risco de prejuízo de difícil reparação para si própria;
- c) É duvidoso que a recorrente venha a ter vencimento no processo principal.”

Em sede de vista nos termos do art.º 129.º, n.º 2, do CPAC, o Digno Magistrado do Ministério Público junto desta Instância emitiu o douto parecer de fls. 28 a 31 dos autos, pugnando pelo indeferimento do pedido em causa, por opinar, essencialmente, que:

- “Encontrando-nos em sede de procedimento preventivo e conservatório, afigura-se-nos um tanto estranho o requerimento de suspensão de eficácia numa altura em que corre já termos o recurso contencioso. Seja como for, certo é que nos termos do CPAC – cfr. al. c) do n.º 1 art. 123.º - o requerimento pode ser apresentado na pendência do recurso, pelo que, do mesmo haverá que conhecer.

Desde logo, uma primeira nota: presumimos que, na “*inércia*” criada por processos congéneres entrados quase simultâneamente neste Tribunal, a subscritora da providência em causa deu como adquiridos factos que não vemos confirmados, tais

como o “...indeferimento do pedido de renovação de mão de obra não residente, designadamente de 14 trabalhadores”.

Na verdade, da tradução do acto constante de fls 25 e v, não descortinamos a apreciação de qualquer requerimento a propósito de qualquer renovação, mas tão só o cancelamento de autorização para a contratação de 14 trabalhadores não residentes, derivada do facto de, em acção de investigação da Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, juntamente com a P.S.P., terem, em 24/9/01, sido detectados 9 desses trabalhadores que não estavam a trabalhar para a entidade concessionária, ou seja, para a ora requerente.

Daí que grande parte da sua argumentação, porque assente em pressupostos não verdadeiros, se revele, desde logo, inócua.

Tanto quanto se alcança da redacção introduzida no art. 121.º do CPAC, citado, os requisitos contemplados nas diversas alíneas do seu n.º 1 para a suspensão de eficácia dos actos administrativos são cumulativos, bastando a inexistência de um deles para que a providência possa ser denegada, situação, aliás, idêntica à já prevista no art. 76º da LPTA, conforme jurisprudência uniforme, quer do STA de Portugal, quer do anterior TSJ, quer ainda deste Venerando Tribunal.

Tais requisitos são, um positivo (existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar) e dois negativos (inexistência de grave lesão do interesse público e não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do mesmo).

Aceitamos a verificação “*in casu*” dos dois requisitos negativos (...).

O mesmo não se diga, porém, relativamente ao requisito positivo.

Tem vindo a constituir jurisprudência constante ... (...) ... o facto de, no incidente de suspensão de eficácia do acto administrativo, incumbir ao requerente o ónus de alegar factos concretos susceptíveis de formarem a convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízo de difícil reparação, insistindo permanentemente tal jurisprudência no ónus de concretização dos prejuízos tidos como prováveis.

(...) em parte alguma da respectiva argumentação, a requerente contesta, sequer, a principal razão por que as licenças em causa foram canceladas, ou seja, o facto de na acção de fiscalização a que supra se alude, terem sido encontrados 9 trabalhadores não residentes a si “atribuídos” que, de facto, se não encontravam ao seu serviço.

Donde, determinar o senso e a lógica que, de facto, a requerente não necessitava dos préstimos desses trabalhadores, pondo-se, pois, o problema apenas relativamente aos restantes 5..

E, quanto a estes, ... (...) ... em parte alguma da respectiva petição comprova que, na reconhecida actual situação de desemprego na Região, com a inscrição de milhares de residentes nas Bolsas de Emprego, não existam para as funções pretendidas – fabrico de velas - trabalhadores locais habilitados para o efeito.

Assim sendo, antevendo-se como possível e viável a substituição, nas funções respectivas dos trabalhadores não residentes por trabalhadores locais...(…)..., forçosamente se verá soçobrar a argumentação a tal propósito expendida pela requerente, concluindo-se, assim, pela não verificação do requisito positivo previsto na al. a) do nº 1 do art. 121.º do CPAC ...(...)”.

Cumprе conhecer urgentemente do pedido ora em causa, por comando

e nos termos do art.º 129.º, n.º 2, do CPAC.

II. DOS ELEMENTOS FÁCTICOS PERTINENTES À DECISÃO

Do exame dos autos, decorrem os seguintes elementos fácticos úteis para a solução do caso *sub judice*:

A requerente exerce a actividade de fabrico de velas.

Por efeito do Despacho n.º 00863/IMO/SEF/2000, de 16 de Maio de 2000, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças, que lhe deferiu a renovação da contratação de 13 trabalhadores não residentes pelo período de dois anos, a requerente tinha que manter pelo menos no seu estabelecimento fabril 55 trabalhadores locais (cfr. fls. 21 dos autos).

Posteriormente, e por efeito do Despacho n.º 2590/IMO/SEF/2000, de 12 de Dezembro de 2000, a requerente mantinha ao seu serviço 14 trabalhadores não residentes, ao todo (conforme o que se pode retirar do teor do Despacho n.º 03465/IMO/SEF/2001, ora *sub judice* - cfr. fls. 20 do processo principal ao qual se encontram apensados os presentes autos).

E por força deste mesmo Despacho n.º 03465/IMO/SEF/2001, de 14 de Dezembro de 2001, foi cancelada a autorização da contratação dos referidos 14 trabalhadores não residentes, inicialmente concedida a favor da requerente.

A requerente alega ter sido notificada desta última decisão em 19 de Dezembro de 2001 (cfr. o artigo 3.º da petição do recurso contencioso, a fls. 3 dos respectivos autos).

Em 18 de Janeiro de 2002, a requerente interpôs recurso contencioso deste último acto, e no Primeiro de Fevereiro de 2002, veio requerer também a suspensão da eficácia do mesmo (cfr. fls. 2 dos autos do recurso contencioso e fls. 2 dos presentes autos).

III. FUNDAMENTAÇÃO

Como nota prévia, como o processo em causa traz consigo uma situação fático-jurídica semelhante se não idêntica à por nós hoje tratada noutros autos de suspensão de eficácia de acto administrativo (apresentados a este TSI por telecópia em 30 do transacto mês de Janeiro, portanto, dois dias antes do presente, e registados como Processo n.º 12/2002/A deste TSI), seguimos *infra*, necessariamente muito de perto, as considerações por nós aí sustentadas:

Como se sabe, para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, “urge verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, porquanto não estando em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos

termos do n.º 4 desse mesmo artigo” (conforme o já por nós concluído no Acórdão deste TSI, de 22/2/2001, no Processo n.º 30/2001-A, e também no Acórdão de 12/7/2001, no Processo n.º 22/2001), sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia (cfr. os arestos do então Tribunal Superior de Justiça (TSJ), de 14/4/1994 no Processo n.º 156, *in* Jurisprudência 1994, pág. 270 a 275; de 15/7/1999 no Processo n.º 1123, *in* Jurisprudência 1999, II tomo, pág. 24 a 28; e de 7/7/1999 no Processo n.º 1132-A, *in* Jurisprudência 1999, II Tomo, pág. 7 a 14, bem como, nomeadamente, o *supra* referido aresto deste TSI, de 12/7/2001, no Processo n.º 22/2001).

Ora, atento o facto de o requisito em relação ao qual a requerente ter focado com maior incidência é o do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, vamo-nos primeiro ocupar deste.

A requerente alega que a execução do acto ora por ela posto em crise no processo principal de recurso contencioso lhe causa “prejuízo irreparável”, visto que “Em suma, a Empresa erá forçada a cessar toda a sua actividade por falta de mão de obra” (cfr. fls. 7 dos autos).

Entretanto, analisados atentamente o teor do requerimento ora *sub judice* e os elementos de prova até agora feitos carreados pela requerente aos autos, é de concluir sem grande dificuldade que a mesma não logrou triunfar o seu ónus de prova positiva do requisito em causa, tal como apontou neste ponto perspicaz e

mui pertinentemente o Digno Magistrado do Ministério Público no parecer acima mencionado, em cujas judiciosas considerações, incluindo a jurisprudência aí citada e tida como doutrina a respeito do responsável pelo ónus de concretização dos prejuízos tidos como prováveis, nos louvamos aqui para todos os efeitos legais.

É que a requerente não fez mais do que ter invocado meros danos conjecturais, arquitectados à “lógica das coisas” dela, sem ter curado de saber ou lembrado que o número de trabalhadores não residentes a ela “cortados” só ocupava sensivelmente um quarto do total de trabalhadores locais que ela mantinha ao seu serviço, que os trabalhadores dela eram para fabricar velas, tarefa esta que não se nos afigura altamente sofisticada ou especializada em termos tais que em Macau não possa ser feita cabalmente por residentes locais em geral, numa altura em que existe notoriamente mão de obra local disponível neste território, inscrita na Bolsa de Emprego.

Para nós, a chave do problema reside no dinheiro e na vontade: basta que a Fábrica requerente se dispunha a pagar um salário compatível aos potenciais desempregados locais e formar os novos empregados – locais – para a tarefa em causa, a situação de “crise de encerramento” dela resolve-se naturalmente, sem nenhum precalço.

Aliás, lateralmente falando, se a “crise” fosse tão dramática como se descreve no requerimento da suspensão de eficácia, por quê é que só após decorridos sensivelmente um pouco mais de 40 dias desde a alegada data de

notificação da decisão administrativa em causa é que teria vindo requerer a suspensão da sua eficácia?

Inverificado, pois, o requisito do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, prejudicada fica a apreciação de outros demais requisitos cumulativos para a concessão da suspensão de eficácia, bem como a consideração da justeza ou não da postura assumida pelo Órgão Administrativo quanto à não suspensão provisória do acto administrativo em causa.

Desta feita, é de negar a medida pretendida.

Concluindo:

1. Para se poder suspender a eficácia de um acto administrativo, há que verificar, pelo menos e de antemão, se estão reunidos cumulativamente os requisitos exigidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 121.º do CPAC, se não se estiver em causa uma sanção de natureza disciplinar, nem a hipótese do n.º 2 do mesmo art.º 121.º, sem prejuízo da ponderação a ser feita eventualmente nos termos do n.º 4 desse mesmo artigo, sendo certo que a não verificação de alguns dos requisitos, exigidos cumulativamente, implica o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

2. Se se limitar a invocar meros danos conjecturais, não logrando assim provar a verificação do requisito previsto no art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, de que a execução do acto administrativo “cause previsivelmente prejuízo de

difícil reparação para o requerente...”, este tem que ver indeferida a sua pretensão.

IV. DECISÃO

Face ao acima exposto, **acordam indeferir a pretendida suspensão de eficácia.**

Custas pela requerente, com 2 UC de taxa de justiça.

Macau, 21 de Fevereiro de 2002

Chan Kuong Seng (Relator) – Sebastião José Coutinho Póvoas – Lai Kin Hong

Magistrado do M^o. P^o. presente - Victor Manuel Carvalho Coelho