

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 12/2002/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** em 30 do transacto mês de Janeiro e portanto já na pendência do correspondente recurso contencioso interposto no dia 7 do mesmo 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 03348/IMO/SEF/2001, de 3 de Dezembro de 2001, do Senhor Secretário para a Economia e Finanças do Governo da R.A.E.M., na parte em que este lhe tinha indeferido a**

renovação da contratação de 15 trabalhadores não residentes, alegando ela, para o efeito e, essencialmente, que essa decisão:

- tem conteúdo positivo (por lhe impor “uma decisão de procedência e improcedência parciais do 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, 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”, e tudo isto devido à “verdade” de que “a maioria dos trabalhadores ao seu serviço são quadros técnicos especializados 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 7 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 a fls. 10 a 11 **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. 12 a 17 dos autos, defendendo o não provimento do requerimento, por entender, em conclusão, que:

- “a) O acto recorrido tem conteúdo unicamente negativo;
- b) A recorrente não prova o risco de prejuízo que invoca;

- c) Não se verificam os requisitos necessários ao procedimento do pedido de suspensão de eficácia;
- d) A suspensão da eficácia do acto causaria prejuízo ao interesse público;
- e) É altamente improvável que a decisão final do recurso contencioso venha a dar razão ao recorrente.”

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, 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.

Neste sentido, surgem-nos desde logo, sérias dúvidas àcerca da argumentação da entidade requerida sobre o conteúdo puramente negativo do acto cuja suspensão de eficácia ora se requer.

(...)

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 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 trabalhadores locais habilitados para o efeito, limitando-se a registar, sem mais, que “...*não existe, actualmente, mão de obra local disponível com características e qualificações técnicas que pudessem substituir os trabalhadores em causa*”, sem sequer se preocupar em descrever e especificar o tipo de funções exercidas e as “*características e qualificações técnicas*” requeridas para o exercício das mesmas.

Assim sendo, antevendo-se como possível e viável a substituição, nas funções respectivas – construção civil – 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 n.º 1 do art. 121.º do CPAC... (...).”.

Cumpra agora, nos termos urgentes previstos no n.º 2 do art.º 129.º 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 é uma empresa de construção e engenharia.

Em 10 de Setembro de 2001, pediu a renovação da contratação de 17 trabalhadores não residentes.

Conhecendo dessa pretensão, o Senhor Secretário para a Economia e Finanças, no seu Despacho n.º 03348/IMO/SEF/2001, de 3 de Dezembro de 2001, decidiu autorizar apenas a renovação, pelo período de um ano, da contratação de dois desses 17 trabalhadores, e cancelar os restantes 15, “considerando a situação desfavorável do mercado do trabalho de Macau e a demonstração, pelos dados do Departamento dos Assuntos de Migração, da situação de o estabelecimento em causa não conseguir utilizar totalmente a quota de

trabalhadores não residentes” (cfr. o teor desse despacho, a fls. 23 dos autos do recurso contencioso, aos quais se encontram apensados os presentes).

A requerente alega ter sido notificada dessa decisão em 7 de Dezembro de 2001 (cfr. o artigo 3.º da petição do recurso contencioso, a fls. 3 dos respectivos autos).

Em 7 de Janeiro de 2002, a requerente interpôs recurso contencioso desse acto, e no subsequente dia 30, fez introduzir em juízo o requerimento da suspensão da eficácia do mesmo (cfr. fls. 7 dos autos do recurso contencioso e fls. 2 dos presentes autos).

III. FUNDAMENTAÇÃO

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 Tribunal de Segunda Instância (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).

Como o requisito em relação ao qual a requerente ter focado com maior atenção e extensão é o do art.º 121.º, n.º 1, al. a), do CPAC, vamo-nos debruçar sobre ele, primeiro.

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

Contudo, apreciados analiticamente o teor do requerimento ora em apreço e os elementos de prova até agora feitos carreados pela requerente aos autos, é de concluir sem grande dificuldade que a mesma não logrou honrar 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 não logra ainda contraditar o facto alegado pela entidade requerida de ela não conseguir esgotar a quota de trabalhadores não residentes, nem indicar especificamente quais as características das funções concretamente desempenhadas pelos tais 15 trabalhadores não residentes ora “cortados”, nem tão-pouco provar com êxito que essas funções desempenhadas pelos tais 15 não pudessem ser realizadas cabalmente por residentes locais, numa altura em que existe notoriamente mão de obra local disponível neste território, inscrita na Bolsa de Emprego.

Para nós, a chave do problema da requerente está no dinheiro e na vontade: basta que ela se dispunha a pagar um salário compatível aos potenciais desempregados locais no seu sector de actividade e formar, em caso necessáριο, os novos empregados – locais – para as “funções” 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 50 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, naufraga forçosamente a pretensão de suspensão de eficácia.

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