

## **Processo n.º 489/2018**

*(Suspensão de Eficácia do Acto)*

Relator: Fong Man Chong

Data : 05/Julho/2018

### **Assuntos:**

- Suspensão de eficácia do acto administrativo
- Cancelamento (repentino) da autorização de contratação de trabalhador não residente especializado (engenheiro informático), a prestar serviços específicos a uma instituição bancária.
- Alegação e prova de prejuízos de difícil reparação

### **SUMÁRIO:**

I – No âmbito de um contrato de prestação de serviços, celebrado entre a Requerente e um banco de Macau, fica aquela obrigada a prestar a este último serviços técnicos de manutenção e monitorização visual permanente dos equipamentos ATM e IP CAM, e, de resolver, em 3 horas, ao máximo, todos os problemas eventualmente surgidos, para cumprir esta obrigação, a Requerente recrutou trabalhadores especializados com conhecimentos de *software* e *hardware* dessa maquinaria, que, face aos termos contratuais, devem ser submetidos a prévia formação e avaliação/certificação por outra parte

contratante que, no caso, é o Banco ..... (Macau), S.A. (.....).

II – À luz dos elementos juntos aos autos, o departamento técnico da Requerente, que se ocupa dessa monitorização, integra quatro trabalhadores especializados nessa área, entre os quais se conta aquele (um engenheiro informático) a que respeita o acto de revogação da autorização de contratação. Para além disso, a autorização de contratação de dois outros trabalhadores desse mesmo departamento foi também revogada recentemente. O que conduz a que, não sendo concedida a presente providência, a requerente fique impossibilitada de cumprir o contrato, o que irá provocar uma mancha reputacional do seu nome no mercado, geradora de prejuízos incomensuráveis.

III - A alegação apresenta-se verosímil e está suportada documentalmente, no que toca ao contrato e às exigências a ele associadas. A partir daqui, a falência do serviço de manutenção contratado ou o seu deficiente funcionamento prefiguram-se altamente prováveis, face à inopinada diminuição dos trabalhadores especializados que garantiam o seu funcionamento. Por outro lado, sabido quão exigente é o mercado bancário e quão imperioso é o cumprimento pontual dos serviços que oferece ao público, aquela provável falência ou deficiência no serviço de manutenção e a sua implicação negativa no funcionamento das máquinas ATM repercutir-se-ão negativamente no crédito e bom nome da requerente enquanto prestadora daquele serviço especializado em máquinas ATM.

IV - Nesta óptica, não é o número de trabalhadores, cuja autorização foi cancelada, que determina a importância desse(s) mesmo(s) trabalhador(es),

mas sim as funções que desempenham é que assume relevância. Aliás, tratando-se de lugar cimeiro de carácter técnico, o número de trabalhadores é normalmente reduzido! E como tal, em situação normal, é difícil arranjar substitutos imediatamente.

V - Por isso, não se deve “olhar” com os mesmos óculos para os trabalhadores especializados e os trabalhadores não especializados, não estando em causa a discriminação como obviamente, mas sim as exigências e as consequências e a esfera de influências que são diferenciadas.

VI - Verificando-se todos os requisitos exigidos pelo artigo 121º/1 do CPAC, principalmente o prejuízo de difícil reparação para a Requerente, resultante da execução imediata da decisão do cancelamento repentino da autorização de contratação de trabalhador não residente especializado, que é um engenheiro informático, responsável máximo pela área técnico-informática, devidamente credenciado, a quem compete coordenar e dirigir o pessoal especializado, é de decretar a suspensão da decisão administrativa em causa.

O Relator,

-----

Fong Man Chong

## 行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號： 489/2018  
日期： 2018 年 7 月 5 日  
聲請人： AA 科技有限公司 (AA Tecnologia Limitada)  
被聲請實體： 經濟財政司司長 (Secretário para a Economia e Finanças)

\*

### I. 概述：

聲請人 AA 科技有限公司 (AA Tecnologia Limitada)，認別資料詳載於卷宗內，向本中級法院提起行政行為效力中止之保全程序，請求中止經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日作出之維持廢止聲請人聘用外地僱員許可之決定(由勞工事務局局長透過第 09850/REC/DSAL/2018 號批示所轉載)，直至司法上訴之裁判確定為止；請求理由載於卷宗第 2 至 5 頁及背頁，內容如下：

1. 聲請人為勞工事務局第 27929/IMO/DSAL/2016 號批示聘用外地僱員許可之利害關係人。(見附件二)

2. 勞工事務局局長作出第 21909/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止聲請人上述聘用外地僱員之許可。(見附件三)

3. 由於對有關決定不服，聲請人過時向經濟財政司司長提出必要訴願。

4. 於 2018 年 5 月 16 日，聲請人收到由勞工事務局發出的編號 017646/DCTNR/2018 公函，得悉勞工事務局局長第 09850/REC/DSAL/2018 號批示，該批示轉錄經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日針對上述訴願，

在勞工事務局第 011078/INF/DCTNR/2018 號報告所作出維持勞工事務局局長廢止外地僱員聘用許可的決定。(下稱“被上訴決定”)(見附件四)

5. 除了表示應有的尊重外，聲請人不能認同被上訴決定，故此將針對有關決定提出司法上訴。

6. 為了在提起司法上訴前中止被上訴決定的效力，現謹向法官閣下聲請行政行為效力之中止的保存程序。

7. 由於被上訴決定廢止了聲請人聘用外地僱員許可，可見對聲請人的權利義務範圍產生了不利的影響，因此有關行政行為具有積極內容，符合《行政訴訟法典》第 120 條 a 項之規定。

8. 《行政訴訟法典》第 121 條規定如下：

第一百二十一條

(正當性及要件)

一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。

9. 現於下文分析本保全程序之提起是否符合上述規定中所載之要件。

**《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的法律要件**

10. 第一，聲請人的主要業務是為客戶提供技術安裝、保養、維修及支援的服務，而有關服務由聲請人轄下的技術部門負責。

11. 聲請人與.....銀行(澳門)股份有限公司簽訂了一份日立存取款循環一體機 (All-in-one ATM) 的合同，以及一份 ATM 視像監控整合系統的合同，向為.....銀行於澳門各區的銀行分點提供日立存取款一體 ATM 設備及 LiLinIPcam 視像監控整合系統之安裝、保養及維修服務。(見附件五至七)

12. ....銀行所購買的日立 ATM 設備為專為澳門定制，配合本澳的金融市場能同時識別澳門幣、港幣及人民幣三幣值及不同面額的一款循環一體機，並符合本地金融監管機構反洗黑錢的新合規性要求，是聲請人針對澳門市場引入之高科技 ATM 設備。(見附件五及六)

13. 聲請人為日立公司自動櫃員機於本澳認可的服務供應商，於服務合同內為.....銀行之 ATM 設備進行專業的安裝、調試、紙幣鑑別處理測試、維護及保修等工作，並需以 3 人之維護團隊提供 7 x 24 支援服務，1 小時電話回覆 及 2 小時內到場檢修;合同期間為 2017 年 12 月 20 日至 2018 年 12 月 19 日，維保服務至 2019 年 12 月 19 日。(見附件五及六)

14. 另外，為.....銀行 60 台 ATM 機器之 LiLinIPcam 視像監控整合系統之供應商；負責硬件及軟件的安裝、操作、運行、維修、ATM 應用系統整合調試及軟體更新服務。合同內要求 365 天內完成 60 台 ATM 視像監控系統的安裝，及安裝完成之 18 個月內的維保及支援工作，需要 1 位專職駐澳工程師提供支援服務。出現故障或錯誤時，需於 1 小時內回應及 3 小時內趕至現場支援解決問題。現時安裝工作仍在進行中，合同期間為 2017 年 6 月 14 日至 2018 年 6 月 13 日，維保服務至 2019 年 12 月 13 日。(見附件七)

15. 第 27929/IMO/DSAL/2016 號批示中，聲請人獲准聘用的為一名專業外地僱員，職位為軟件技術開發及項目管理工程師(見附件二)為技術部問一員。

16. 聲請人轄下的技術部門的人員有 13 名人員，其中有 4 名人員屬處理上述 ATM 及 IPCAM 視像監控的項目，而另外 9 名則負責其他 IT 技援的項目。

17. 而負責上述 ATM 及 IPCAM 視像監控的 4 名人員，有 3 名是外地僱員，其中包括上述 1 名軟件技術開發及項目管理工程師。(見附件八至十)

18. ATM 及 IPCAM 視像監控都是由有相關 ATM 及 IPCAM 軟硬件知識、而且經過培訓及由客戶核實的人員負責，所以並不能由技術部門的其他人員代替。

19. 上述軟件技術開發及項目管理工程師更是澳門.....銀行 LiLinIPcam 視像監控整合

系統項目中所核實的專職之駐澳工程師。

20. 聲請人自 2016 年 2 月開始曾嘗試自行及透過勞工事務局刊登廣告以聘請合適的本地人從事上述工程師的工作，然而至今仍未有合適的本地人士前來應徵，故此聲請人只能透過上述聘用外地僱員許可聘請外地僱員。(見附件十一)

21. 然而，正如聲請人的技術部門負責 ATM 及 IP CAM 視像監控的人員只有 4 位，但需提供上述 ATM 及 IPCAM 的安裝、保護及維護的服務(如上所述，針對有關服務，ATM 是 7 x 24 支援服務，1 小時內電話回覆及 2 小時內到場檢修，而 IPCAM 視像監控則需有 1 位專職之駐澳工程師提供支援服務，1 小時內電話回覆及 3 小時內趕至現場支援解決問題)，可見人力資源上亦是十分緊張。

22. 在此補充，技術部門的另外兩名外地僱員(職位：電腦硬件維修員)所依據的第 279331/MO/DSAL/2016 號批示聘用外地僱員許可已被勞工事務局局長透過第 21912/IMO/DSAL/2017 號批示所廢止。(見附件十二及十三)

23. 而其後針對上述批示提起必要訴願後，經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日在勞工事務局 2018 年 4 月 3 日第 10989/INF/DCTNR/2018 號報告作出維持上述廢止外地僱員聘用許可的決定。(見附件十四)

24. 對此，聲請人的技術部門現在實際上損失的是 3 名外地僱員，而非單純 1 名。

25. 故除了對被上訴決定(經濟財政司司長所作出的維持廢止 1 名專業外地僱員聘用許可的決定)提出本中止行政行為效力保存程序之聲請外，聲請人亦同時針對經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日在勞工事務局 2018 年 4 月 3 日第 10989/INF/DCTNR/2018 號報告所作的維持廢止 2 名非專業外地僱員聘用許可的決定，提出中止行政行為效力之保存程序。

26. 假如上述第 27929/IMO/DSAL/2016 號批示(及第 27933/IMO/DSAL/2016 號批示)被廢止，在無法繼續聘用相關外地僱員的情況下，聲請人轄下的技術部門只剩餘 1 名本地人員能夠處理 ATM 及 IPCAM 的工作，根本沒有足夠的合資格技術人員而按照合同的要求繼續為客戶提供服務。

27. 屆時，技術支援部門將無法運作，可以合理預料聲請人將因違約，而對客戶及聲請人自身產生損失。

28. 但是，這個損失並非金錢能夠衡量的，而且是難以彌補的損失。

29. ....銀行澳門分行的日立存取款循環一體機 (All-in-one ATM) 及 ATM 視像監控整合系統為銀行的機密系統，涉及大量現金、客戶的資料及重要的交易數據，而由於 ATM 皆設於公眾地方，其視像監控設備需提供全天候 7 x 24 x 365 安全監控。

30. 無論是交易安全、保安理由、數據傳輸還是個人資料的保密，均在聲請人所履行的合同義務占重要的地位，這亦正是聲請人所指派的人員事前需要經過培訓及由客戶所認可的原因。

31. 因此，如聲請人未能按合同保養及維修的服務而出現問題，所衍生的責任是聲請人無法承擔的，而所產生的損失是無法彌補的。

32. 正如.....銀行是澳門知名的銀行，聲請人如因無法履行合約而違約，將會完全失去商譽，可以預料.....銀行，其他金融企業，甚至其他類型的企業亦會因聲請人曾經違約，而不會願意與聲請人(以及其股東及行政管理機關成員)合作。

33. 商譽的失去是不可彌補的，將會使聲請人失去所有客源，無法繼續經營以至破產及倒閉。

34. 故此，如執行有關行為，可以合理預料將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失，符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定之要件。

35. 即使不認同以上觀點，而認為違約及商譽的損失是可以用金錢衡量的，這個損失亦是不可逆轉及不能容忍的。

36. 這是因為，.....銀行的 ATM 及 IPCAM 監控系統是為客戶提供自助服務而設，當中涉及客戶個人及交易資料的傳輸及保密問題，如因聲請人無法履行合約而出現問題，尤其是涉及客戶重大交易的情況下，所產生的損失可以是以億計算的。

37. 上述金錢賠償並非聲請人能夠承受的。

38. 面對上述鉅額賠償的同時，聲請人因失去商譽亦無法繼續營運下去，可以合理預料將會破產及倒閉。

39. 尊敬的 Viriato Lima 及 Álvaro Dantas 在 «Código de Processo Administrativo

Contencioso Anotado»中對澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項中的難以彌補的損失 (Prejuízo de difícil reparação) 這個要件作出論述 “Esta hoje ultrapassada a tese de que os prejuízos de difícil reparação seriam apenas aqueles que não fossem possíveis de reparação. Embora o critério da reparabilidade do prejuízo seja um critério a atender, pode não ser decisivo. Se, por causa da cessação da uma actividade, uma empresa for inviabilizada e falir, com os prejuízos daí decorrentes, a possibilidade de estes poderem ser quantificados não implica, por si, que os prejuízos não sejam de difícil reparação. Torna-se, pois, necessário a utilização de outros critérios, como o da irreversibilidade ou o da intolerabilidade.”<sup>1</sup>

40. 基於此，聲請人認為本聲請仍然符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定之要件。

41. 第二，本案的被上訴決定涉及的只是一個對聘用專業外地僱員許可的廢止決定，聲請人透過聘用許可所聘請的外地僱員皆從事合法的工作，故中止被上訴決定並不會對所謀求的公共利益造成嚴重侵害。

42. 因此，中止被上訴決定之效力並不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益，符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的法律前提。

43. 第三，卷宗內無強烈跡象顯示聲請人擬提起的司法上訴屬違法。

44. 聲請人已向經濟財政司司長提起了必要訴願，而如上文所述，經濟財政司司長已作出維持廢止許可的決定（即“被上訴決定”），可對該決定提出司法上訴。

45. 根據《行政訴訟法典》第 28 條之規定，被上訴決定具有可訴性。

46. 此外，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a 項，本聲請仍然處於可提起司法上訴的期間。

47. 《行政訴訟法典》第 33 條 a 項，聲請人具有提起司法上訴的正當性。48. 根據《行政訴訟法典》第 37 條，經濟財政司司長具有應訴的正當性。49. 同時，沒有其他強烈跡象顯示司

---

<sup>1</sup> Virato Lima e Álvaro Dantas, «Código de Processo Administrativo Contencioso», 2015 年, 法律及司法培訓中心出版, p. 348

法上訴屬違法。

50. 因此，符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 C 項的法律前提。

51. 基於此，謹請法官閣下將被上訴決定的效力中止，直至司法上訴之裁判確定時止。

#### **《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款**

52. 為了訴訟上的謹慎辯護，如不認為符合第 121 條第 1 款 b 項之要件，聲請人認為本聲請仍然符合《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款之規定。

53. 對於執行被上訴決定聲請人所面臨的難以彌補的損失(又或即使認為可以金錢計算，損失亦是導致聲請人面臨破產及無法營運)，聲請人已於上文對《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的論述時作出表達，在此亦不在重述。

54. 故此，相比之下，若立即執行被上訴決定，會對聲請人造成較嚴重且不成比例的損失。

55. 如上所述，本聲請符合《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款以及第 121 條第 1 款 a 項及 C 項所規定之要件，仍得中止被上訴決定之效力。

#### **對立利害關係人**

56. 根據卷宗資料，以及《行政訴訟法典》第 39 條之規定，本案不存在對立利害關係人。

\*

Citada a Entidade Requerida, esta ofereceu o merecimento dos autos.

\*

檢察院認為聲請人之請求理由成立（見卷宗第 105 至 107 頁），意見內容如下：

"AA Tecnologia Limitada" requer a suspensão da eficácia do acto de 13 de Abril de 2018, do Exm.º Secretário para a Economia e Finanças, que, em via de recurso hierárquico, confirmou e manteve a decisão de 8 de Agosto de 2017, do Director dos Serviços para os Assuntos Laborais, de lhe revogar a autorização de contratação de um trabalhador não

residente.

Alega que está em causa um acto cuja execução lhe vai causar prejuízo de difícil reparação, não importando a suspensão da sua eficácia grave lesão do interesse público concretamente subjacente ao acto, nem havendo indícios de ilegalidade do recurso.

A entidade requerida oferece o merecimento dos autos.

Importa ter presente que a suspensão de eficácia dos actos administrativos de conteúdo positivo ou que, sendo de conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão a esta se circunscreva, está, em regra, dependente da verificação cumulativa dos três requisitos, um positivo e dois negativos, enunciados nas alíneas a) a c) do artigo 121.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso, a saber:

- a previsibilidade de que a execução provoque prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que ele defenda ou venha a defender no recurso;
- não acarretar a suspensão grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto;
- não resultarem do processo fortes indícios de ilegalidade do recurso.

A primeira questão que se coloca é a de saber se estamos ou não perante acto de conteúdo positivo.

A requerente fora autorizada a contratar, e mantinha ao seu serviço, um trabalhador não residente especializado em engenharia de desenvolvimento de tecnologia de software e de gestão de projecto, em vista da monitorização visual de máquinas de ATM e IP CAM. Através do acto suspendendo viu revogada essa autorização, o que, representando uma alteração na sua esfera jurídica, configura uma decisão de conteúdo positivo e portanto passível de ver suspensa a sua eficácia.

Posto isto, vejamos se estão preenchidos aqueles requisitos, sendo certo que, porque de verificação cumulativa são, tal como se referiu, bastará a falta de um deles para conduzir ao insucesso da providência.

Começando pelos negativos, não é patente que o processo aponte para a existência de fortes indícios de ilegalidade do recurso (artigo 121.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Administrativo Contencioso). Ao falar de fortes indícios de ilegalidade do recurso, a lei pretende aludir a uma situação de inviabilidade manifesta, notória e evidente do recurso contencioso - neste sentido, cf., v.g., o acórdão de 30 de Maio de 2002, do TSI, processo n.º 92/2002 -, o que nos remete para a sindicância de pressupostos essencialmente formais, tais como a legitimidade, a tempestividade e a recorribilidade. Não se vislumbra, como dissemos, que haja indícios fortes dessa ilegalidade, que, de resto, a autoridade requerida também não aventou, pelo que temos, assim, preenchido o requisito da alínea c) do falado artigo 121.º.

E no que toca ao requisito da alínea b), a partir dos elementos disponibilizados pelo processo e pelo instrutor, não divisamos fundamentos ponderosos para considerar que o protelamento da execução, resultante da eventual suspensão da eficácia do acto, possa trazer lesão relevante ao interesse público concretamente prosseguido pelo acto. Essa é também a visão da requerente, que a autoridade requerida igualmente não contraria. Como tal, mostram-se preenchidos os requisitos das alíneas b) e c) do aludido artigo 120.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Resta analisar a consistência dos fundamentos invocados na caracterização do prejuízo de difícil reparação previsivelmente resultante da execução do acto, sabido que o ónus de alegar e demonstrar a verificação deste requisito cabe, por inteiro, ao requerente da suspensão, conforme jurisprudência pacífica.

Nesse sentido, a requerente invocou e demonstrou a existência de um contrato que a liga ao Banco ..... (Macau), S.A., através do qual se obrigou à prestação de serviços de instalação, manutenção e reparação do sistema integrado de monitorização visual LiLinIPcam de 60 máquinas/caixa ATM da marca Hitachi. Esse contrato prevê um período de instalação do sistema durante um ano, com termo previsto para 13 de Junho de 2018, a que se segue um período de 18 meses de manutenção, com termo previsto para 13 de Dezembro de 2019. Este trabalho de manutenção implica a monitorização visual permanente dos equipamentos ATM e

IP CAM por trabalhadores especializados com conhecimentos de software e hardware dessa maquinaria, os quais são submetidos a prévia formação e avaliação por parte do cliente, no caso o Banco ..... (Macau), S.A., não podendo ser substituídos, no imediato, por outros trabalhadores. O departamento técnico da requerente, que se ocupa dessa monitorização, integra quatro trabalhadores especializados nessa área, entre os quais se conta aquele a que respeita o acto de revogação da autorização de contratação. Para além disso, a autorização de contratação de dois outros trabalhadores desse mesmo departamento foi também revogada recentemente. O que tudo conduz a que, não sendo concedida a presente providência, a requerente fique impossibilitada de cumprir o contrato, o que irá provocar uma mancha reputacional do seu nome no mercado, geradora de prejuízos incomensuráveis.

A alegação apresenta-se verosímil e está suportada documentalmente, no que toca ao contrato e exigências a ele associadas. A partir daqui, a falência do serviço de manutenção contratado ou o seu deficiente funcionamento prefiguram-se altamente prováveis, face à inopinada diminuição dos trabalhadores especializados que garantiam o seu funcionamento. Sabido quão exigente é o mercado bancário e quão imperioso é o cumprimento pontual dos serviços que oferece ao público, aquela provável falência ou deficiência no serviço de manutenção e a sua implicação negativa no funcionamento das máquinas ATM repercutir-se-ão negativamente no crédito e bom nome da requerente enquanto prestadora daquele serviço especializado em máquinas ATM.

Daí que se creia haver uma probabilidade razoável de ocorrência de prejuízos de difícil reparação, na esfera da requerente, em resultado da execução do acto, com o que se mostra igualmente preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Ante o exposto, o nosso parecer vai no sentido da concessão da pretendida providência de suspensão de eficácia.

RAEM, 21 de Junho de 2018

\*

## II. 事實：

按照卷宗所載之資料，法院認為下列事實為既証事實列：

1. 聲請人為勞工事務局第 27929/IMO/DSAL/2016 號批示聘用外地僱員許可之利害關係人（見文件附件二）。

2. 勞工事務局局長作出第 21909/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止聲請人上述聘用外地僱員之許可（見文件附件三）。

3. 由於對有關決定不服，聲請人適時向經濟財政司司長提出必要訴願。

4. 於 2018 年 5 月 16 日，聲請人收到由勞工事務局發出的編號 017646/DCTNR/2018 公函，得悉勞工事務局局長第 09850/REC/DSAL/2018 號批示，該批示轉錄經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日針對上述訴願作出批示：

- 維持勞工事務局局長廢止外地僱員聘用許可的決定（勞工事務局第 011078/INF/DCTNR/2018 號報告）（下稱“被上訴決定”）（見文件附件四）。

文件內容為：

### 第 09850/REC/DSAL/2018 號批示

轉錄二零一八年四月十三日經濟財政司司長批示

就二零一七年八月八日第 21909/IMO/DSAL/2017 號批示有關廢止 1（一）名外地僱員聘用許可的結果，AA 科技有限公司（AA TECNOLOGIA LIMITADA）於二零一八年二月五日對上述批示所作的決定提出必要訴願。本人現將經濟財政司司長二零一八年四月十三日在本局二零一八年四月三日第 011078/INF/DCTNR/2018 號報告的批示轉錄如下：

維持原批示決定。

上述批示的作出是根據報告內以下理由：

雖然利害關係人提交了書面解釋，但仍不足以構成充分的理據支持其申請，同時亦考慮到：1. 利害關係人是次之解釋，與相關僱員於本局作出之聲明不符；2. 根據本局調查結果，證實利害關係為人在未徵得員工 B、C、D、E、F、G、I、J、K、L、M、N、O、P、Q、R、S 及 T 的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料由「A 有限公司」轉移至「AA 科技有限公司」。此外，在本局調查期間，利害關係人才要求仍在職或已離職的員工補簽以「H 信息科技發展（澳門）有限公司」

或「AA 科技有限公司」名義的勞動合同，及為有關員工進行社會保障基金登記及供款；3. 利害關係人於前次聲明異議時提交的社會保障基金公函未能證明上述有關員工與其存在勞動關係；4. 現有本地人尋找有關工作。

因此，建議維持原批示的決定。

根據十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的行政訴訟法典第二十五條第二款 a) 項及第 9/1999 號法律第三十六條第八項(2)目之規定，就此行政行為，申請人可於三十日期限內向中級法院提起司法上訴。

局長

\*\*\*

二零一八年四月十八日

5. 聲請人的主要業務是為客戶提供技術安裝、保養、維修及支援的服務，而有關服務由聲請人轄下的技術部門負責。

6. 聲請人與.....銀行(澳門)股份有限公司簽訂了一份日立存取款循環一體機(All-in-one ATM) 的合同，以及一份 ATM 視像監控整合系統的合同，向為.....銀行於澳門各區的銀行分點提供日立存取款一體 ATM 設備及 LiLinIPcam 視像監控整合系統之安裝、保養及維修服務(見附件五至七)。

7. .....銀行所購買的日立 ATM 設備為專為澳門定制，配合本澳的金融市場能同時識別澳門幣、港幣及人民幣三幣值及不同面額的一款循環一體機，並符合本地金融監管機構反洗黑錢的新合規性要求，是聲請人針對澳門市場引入之高科技 ATM 設備(見附件五及六)。

8. 聲請人為日立公司自動櫃員機於本澳認可的服務供應商，於服務合同內為.....銀行之 ATM 設備進行專業的安裝、調試、紙幣鑑別處理測試、維護及保修等工作，並需以 3 人之維護團隊提供 7 x 24 支援服務，1 小時電話回覆 及 2 小時內到場檢修;合同期間為 2017 年 12 月 20 日至 2018 年 12 月 19 日，維保服務至 2019 年 12 月 19 日(見附件五及六)。

9. 另外，為.....銀行 60 台 ATM 機器之 LiLinIPcam 視像監控整合系統之供應商；負責硬件及軟件的安裝、操作、運行、維修、ATM 應用系統整合調試及軟體更新服務。合同內要求 365

天內完成 60 台 ATM 視像監控系統的安裝，及安裝完成之 18 個月內的維保及支援工作，需要 1 位專職駐澳工程師提供支援服務。出現故障或錯誤時，需於 1 小時內回應及 3 小時內趕至現場支援解決問題。現時安裝工作仍在進行中，合同期間為 2017 年 6 月 14 日至 2018 年 6 月 13 日，維保服務至 2019 年 12 月 13 日（見附件七）。

10. 第 27929/IMO/DSAL/2016 號批示中，聲請人獲准聘用的為一名專業外地僱員，職位為軟件技術開發及項目管理工程師(見附件二)，為技術部門一員。

11. 聲請人轄下的技術部門的人員有 13 名人員，其中有 4 名人員屬處理上述 ATM 及 IPCAM 視像監控的項目，而另外 9 名則負責其他 IT 技援的項目。

12. 而負責上述 ATM 及 IPCAM 視像監控的 4 名人員，有 3 名是外地僱員，其中包括上述 1 名軟件技術開發及項目管理工程師（見附件八至十）。

13. ATM 及 IPCAM 視像監控都是由有相關 ATM 及 IPCAM 軟硬件知識、而且經過培訓及由客戶核實的人員負責，所以並不能由技術部門的其他人員代替。

14. 上述軟件技術開發及項目管理工程師更是澳門.....銀行 LiLinIPcam 視像監控整合系統項目中所核實的專職之駐澳工程師。

15. 聲請人自 2016 年 2 月開始曾嘗試自行及透過勞工事務局刊登廣告以聘請合適的本地人從事上述工程師的工作，然而至今仍未有合適的本地人士前來應徵，故此聲請人只能透過上述聘用外地僱員許可聘請外地僱員（見附件十一）。

16. 由於聲請人的技術部門負責 ATM 及 IP CAM 視像監控的人員只有 4 位，但需提供上述 ATM 及 IPCAM 的安裝、保護及維護的服務（如上所述，針對有關服務，ATM 是 7 x 24 支援服務，1 小時內電話回覆及 2 小時內到場檢修，而 IPCAM 視像監控則需有 1 位專職之駐澳工程師提供支援服務，1 小時內電話回覆及 3 小時內趕至現場支援解決問題），人力資源十分緊張。

17. 技術部門的另外兩名外地僱員（職位：電腦硬件維修員）所依據的第 279331/MO/DSAL/2016 號批示聘用外地僱員許可已被勞工事務局局長透過第 21912/IMO/DSAL/2017 號批示所廢止（見文件附件十二及十三）。

18. 而其後針對上述批示提起必要訴願後，經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日在勞工事務局 2018 年 4 月 3 日第 10989/INF/DCTNR/2018 號報告作出維持上述廢止外地僱員聘用許可

的決定（見文件附件十四）。

19. 對此，聲請人的技術部門現在實際上損失的是 3 名外地僱員，而非單純 1 名。

20. 故除了對被上訴決定(經濟財政司司長所作出的維持廢止 1 名專業外地僱員聘用許可的決定)提出本中止行政行為效力保存程序之聲請外，聲請人亦同時針對經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日在勞工事務局 2018 年 4 月 3 日第 10989/INFDCCTNR/2018 號報告所作的維持廢止 2 名非專業外地僱員聘用許可的決定，提出中止行政行為效力之保存程序。

21. 在無法繼續聘用相關外地僱員的情況下，聲請人轄下的技術部門只剩餘 1 名本地人員能夠處理 ATM 及 IPCAM 的工作，根本沒有足夠的合資格技術人員而按照合同的要求繼續為客戶提供服務。

22. 因技術支援部門無法運作，可以合理預料聲請人將因違約，而對客戶及聲請人自身造成損失。

23. ....銀行澳門分行的日立存取款循環一體機 (All-in-one ATM) 及 ATM 視像監控整合系統為銀行的機密系統，涉及大量現金、客戶的資料及重要的交易數據，而由於 ATM 皆設於公眾地方，其視像監控設備需提供全天候 7 x 24 x 365 安全監控。

24. 無論是交易安全、保安理由、數據傳輸還是個人資料的保密，均在聲請人所履行的合同義務占重要的地位，故聲請人所指派的人員事前需要經過培訓及由客戶所認可的原因。

25. 如聲請人未能按合同保養及維修的服務而出現問題，所衍生的責任將由聲請人承擔。

26. 由於.....銀行是澳門知名的銀行，聲請人如因無法履行合約而違約，將會完全失去商譽，可以預料.....銀行，其他金融企業，甚至其他類型的企業亦會因聲請人曾經違約，而不會願意與聲請人(以及其股東及行政管理機關成員)合作。

27. 商譽的失去將會使聲請人失去所有客源，無法繼續經營甚至破產及倒閉。

\*

### III. 理由陳述：

Veamos se a pretensão da Requerente se merece provimento ou não.

#### 1. O caso

A Requerente é a destinatária do acto atacado, pelo qual foi cancelada pela Entidade Requerida a autorização do recrutamento de um trabalhador especializado não residente, no caso, é **um engenheiro informático** em causa.

A Requerente alega que a execução imediata desta decisão acarreta para ele prejuízo de difícil reparação.

Veamos se ela tem razão ou não.

## **2. Dos requisitos da suspensão de eficácia do acto**

Para a procedência do pedido, não basta estarmos perante um acto positivo ou negativo com conteúdo positivo, o legislador exige algo mais.

Prevê o artigo 121º do CPAC:

“1. A suspensão de eficácia dos actos administrativos, que pode ser pedida por quem tenha legitimidade para deles interpor recurso contencioso, é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

**a) 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;**

**b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e**

**c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.**

2. Quando o acto tenha sido declarado nulo ou juridicamente inexistente, por sentença ou acórdão pendentes de recurso jurisdicional, a suspensão de eficácia depende apenas da verificação do requisito previsto na alínea a) do número anterior.

3. Não é exigível a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com a natureza de sanção disciplinar.

4. Ainda que o tribunal não dê como verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1, a suspensão de eficácia pode ser concedida quando, preenchidos os restantes requisitos,

sejam desproporcionadamente superiores os prejuízos que a imediata execução do acto cause ao requerente.

5. Verificados os requisitos previstos no n.º 1 ou na hipótese prevista no número anterior, a suspensão não é, contudo, concedida quando os contra-interessados façam prova de que dela lhes resulta prejuízo de mais difícil reparação do que o que resulta para o requerente da execução do acto.”

Da observação desta norma é fácil verificar-se que **não importa nesta sede a análise da questão de fundo**, de eventuais vícios subjacentes à decisão impugnada, tendo, no âmbito do presente procedimento preventivo e conservatório, que se partir, por um lado, da presunção da legalidade do acto e da veracidade dos respectivos pressupostos - *fumus boni iuris* -, por outro, de um juízo de legalidade da interposição do recurso.

Tal como foi decidido no acórdão do Tribunal de Última Instância de 13 de Maio de 2009, proferido no processo n.º 2/2009, para aferir a verificação dos requisitos da suspensão de eficácia de actos administrativos é evidente que se deve tomar o acto impugnado como um dado adquirido. O objecto do presente procedimento preventivo não é a legalidade do acto impugnado, mas sim se é justo negar a executoriedade imediata dum acto com determinado conteúdo e sentido decisório. Assim, não cabe discutir neste processo a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste.<sup>2</sup>

A suspensão da eficácia depende, no essencial, da verificação dos três requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do supra citado artigo 121º do CPAC:

- Previsível **prejuízo de difícil reparação para o/a requerente**;

---

<sup>2</sup> Ac. TUI 37/2009, de 17/Dez.

- **Inexistência de grave lesão de interesse público** pelo facto da suspensão; e
- **Não resultarem do processo fortes indícios da ilegalidade do recurso.**

Resulta da doutrina e jurisprudência uniformes que os requisitos previstos no artigo 121º supra citado são de verificação cumulativa - importando, no entanto, atentar na excepção do n.º 2, 3 e 4 desse artigo e do artigo 129º, n.º 1 do CPAC -, pelo que, não se observando qualquer deles, é de improceder a providência requerida.<sup>3</sup>

Daí que a ponderação da multiplicidade de interesses, públicos e privados, em presença, pode atingir graus de complexidade dificilmente compagináveis com a exigência de celeridade da decisão jurisdicional de suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Sem falar no facto de o interesse público na execução do acto não se dissociar de relevantes interesses particulares e o interesse privado da suspensão tão pouco se desligar de relevantes interesses públicos, sendo desde logo importantes os riscos económicos do lado público e do lado privado, resultantes quer da decisão de suspensão dos efeitos quer da decisão de não suspensão.

É importante reconhecer que a avaliação da juridicidade da decisão impugnada em tribunal reside hoje, muitas vezes, no refazer metódico da ponderação dos diferentes interesses em jogo.

A lei não impõe o **conhecimento de tais requisitos** por qualquer ordem pré-determinada, mas entende-se por bem que os requisitos da al. c), relativos aos indícios de ilegalidade do recurso, por razões lógicas e de

---

<sup>3</sup> - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 3ª ed., 176; v.g. Ac. do TSI, de 2/12/2004, proc.299/03

precedência adjectiva, deverão ser conhecidos antes dos demais e ainda, antes de todos, o pressuposto relativamente à legitimidade do requerente, já que a norma fala exactamente em quem tenha legitimidade para deles interpor recurso e, seguidamente, nos requisitos elencados nas diversas alíneas.

Até porque a existência de fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso reporta-se às condições de interposição ou pressupostos processuais e não às condições de natureza substantiva ou procedência do mesmo.<sup>4</sup>

### **3. Da não ilegalidade do recurso**

Impõe o preceito acima citado que não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso.

A instrumentalidade desta medida cautelar implica uma não inviabilidade manifesta do recurso contencioso a interpor.

Só ocorre a acenada manifesta ilegalidade, quando se mostrar patente, notório ou evidente que, segura e inequivocamente, o recurso não pode ter êxito, exemplos frequentemente apontados :

- Acto irrecurável;
- Ter já decorrido o prazo de interposição de recurso de acto anulável;
- ... etc.

A Requerente impugnou o acto contenciosamente e, não obstante não vindo aqui elencados os fundamentos do pedido da impugnação – sendo certo que foi apresentado o recurso onde se podem observar quais os vícios assacados ao acto (vícios de violação de lei), não se deixa de entender que, pelo menos,

---

<sup>4</sup> - Ac. STA 46219, de 5/772000, [www://:http.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

estará em causa a defesa da expectativa da anulação do acto que lhe indeferiu a pretensão oportunamente formulada.

Perante este quadro, não é difícil ter integrado o requisito da legalidade do recurso, afigurando-se como evidente o direito, pelo menos, à definição jurídica da situação controvertida, daí decorrendo claramente a legitimidade e o interesse processual da requerente, titular directa do interesse que diz ter sido atingido, não havendo dúvidas, nem elas sendo levantadas - haja em vista o teor da contestação -, quanto aos outros pressupostos processuais relativos à actuação da recorrente.

Não se está, pois, perante uma situação de manifesta ilegalidade do recurso, mostrando-se verificado o requisito negativo da alínea c) do artigo 121º do citado CPAC.

Este tem sido, aliás, o entendimento deste Tribunal.<sup>5</sup>

#### **4. Dos prejuízos de difícil reparação para a Requerente**

Fixemo-nos, então, no requisito positivo, relativo à existência de prejuízo de difícil reparação que a execução do acto possa, previsivelmente, causar para a Requerente ou para os interesses que esta venha a defender no recurso - al. a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

Conforme tem sido entendimento generalizado, compete à Requerente invocar e demonstrar a probabilidade da ocorrência de prejuízos de difícil reparação causados pelo acto, cuja suspensão de eficácia requer, alegando e demonstrando, ainda que em termos indiciários, os factos a tal atinentes.

Tais prejuízos deverão ser *consequência adequada* directa e imediata

---

<sup>5</sup> - Como resulta do acórdão de 25/1/07, n.º 649/2006/A.

da execução do acto.<sup>6</sup>

Vejamos os prejuízos alegados pela Requerente.

Mais, tal como o Digno. Magistrado do MP opina, com o que concordamos inteiramente:

“Nesse sentido, a requerente invocou e demonstrou a existência de um contrato que a liga ao Banco ..... (Macau), S.A., através do qual se obrigou à prestação de serviços de instalação, manutenção e reparação do sistema integrado de monitorização visual LiLinIPcam de 60 máquinas/caixa ATM da marca Hitachi. Esse contrato prevê um período de instalação do sistema durante um ano, com termo previsto para 13 de Junho de 2018, a que se segue um período de 18 meses de manutenção, com termo previsto para 13 de Dezembro de 2019. Este trabalho de manutenção implica a monitorização visual permanente dos equipamentos ATM e IP CAM por trabalhadores especializados com conhecimentos de software e hardware dessa maquinaria, os quais são submetidos a prévia formação e avaliação por parte do cliente, no caso o Banco ..... (Macau), S.A., não podendo ser substituídos, no imediato, por outros trabalhadores. O departamento técnico da requerente, que se ocupa dessa monitorização, integra quatro trabalhadores especializados nessa área, entre os quais se conta aquele a que respeita o acto de revogação da autorização de contratação. Para além disso, a autorização de contratação de dois outros trabalhadores desse mesmo departamento foi também revogada recentemente. O que tudo conduz a que, não sendo concedida a presente providência, a requerente fique impossibilitada de cumprir o contrato, o que irá provocar uma mancha reputacional do seu nome no mercado, geradora de prejuízos incomensuráveis.

A alegação apresenta-se verosímil e está suportada documentalmente, no que toca ao contrato e exigências a ele associadas. A partir daqui, a falência do serviço de manutenção contratado ou o seu deficiente funcionamento prefiguram-se altamente prováveis,

---

<sup>6</sup> - Acs. STA de 30.11.94, recurso nº 36 178-A, in Apêndice ao DR. de 18-4-97, pg. 8664 e seguintes; de 9.8.95, recurso nº 38 236 in Apêndice ao DR. de 27.1.98, pg. 6627 e seguintes

face à inopinada diminuição dos trabalhadores especializados que garantiam o seu funcionamento. Sabido quão exigente é o mercado bancário e quão imperioso é o cumprimento pontual dos serviços que oferece ao público, aquela provável falência ou deficiência no serviço de manutenção e a sua implicação negativa no funcionamento das máquinas ATM repercutir-se-ão negativamente no crédito e bom nome da requerente enquanto prestadora daquele serviço especializado em máquinas ATM.

Daí que se creia haver uma probabilidade razoável de ocorrência de prejuízos de difícil reparação, na esfera da requerente, em resultado da execução do acto, com o que se mostra igualmente preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.”

Dos factos alegados, que, em face dos elementos juntos aos autos, consideramos assentes com valor para a decisão do pedido:

- A **requerente** é fornecedora de serviços reconhecida pela Companhia HITACHI, e prestou, conforme o contrato, os serviços profissionais de instalação, teste, ensaio de identificação de papéis-moeda, manutenção e reparação das caixas ATM, bem como os serviços de apoio 7x24 com um grupo de 3 pessoas, e os serviços de resposta telefónica em 1 hora e manutenção no local em 2 horas. **A duração do contrato é de 14 de Junho de 2017 até 13 de Junho de 2018, e os serviços de manutenção e reparação serão prestados até 13 de Dezembro de 2019.** (vide o anexo 7) (artigo 13º da PI).

- Além disso, a **requerente** também é fornecedora do sistema integrado de monitorização visual LiLinIPcam de 60 caixas ATM do Banco Industrial e Comercial, e é responsável pela instalação, operação, funcionamento e reparação de *software* e *hardware*, teste integrada do sistema ATM, e renovação de *software*. De acordo com o contrato, a instalação do sistema de monitorização visual de 60 caixas ATM deve ser concluída no prazo de 365 dias, e é necessário **1 engenheiro exclusivo em Macau para prestar serviços de apoio** por

um período de 18 meses após a instalação. Na ocorrência de falhas ou erros, deve o respectivo engenheiro responder em 1 hora e deslocar-se ao local para prestar apoio em 3 horas. Agora, ainda está em curso a instalação, **a duração do contrato é de 14 de Junho de 2017 até 13 de Junho de 2018, e os serviços de manutenção e reparação serão prestados até 13 de Dezembro de 2019.** (vide o anexo 7) (artigo 14º da PI).

(...)

- No despacho n.º 27929/IMO/DSAL/2016, foi autorizada a contratação, por parte da **requerente**, de um trabalhador especializado não residente, cujo cargo é engenheiro de desenvolvimento da tecnologia de *software* e de gestão de projecto (vide o anexo 2), no Departamento Técnico. (artigo 15º da PI).

- O Departamento Técnico da **requerente** tem 13 trabalhadores, **dos quais 4 são responsáveis pelo supracitado projecto de monitorização visual de ATM e IP CAM, e os restantes 9 são responsáveis pelos outros projectos de apoio técnico de IT.** (artigo 16º da PI).

- E 3 dos aludidos 4 trabalhadores responsáveis pelo projecto de monitorização visual de ATM e IP CAM são trabalhadores não residentes, incluindo o engenheiro de desenvolvimento da tecnologia de *software* e de gestão de projecto acima referido. (vide os anexos 8 a 10) (artigo 17º da PI).

- Todos os trabalhadores responsáveis pela monitorização visual de ATM e IP CAM possuem conhecimentos de *software* e *hardware* de ATM e IP CAM, **foram formados e são verificados pelos clientes, pelo que não podem ser substituídos pelos outros trabalhadores no Departamento Técnico.** (artigo 18º da PI).

- E o supracitado engenheiro de desenvolvimento da tecnologia de *software* e de gestão de projecto é o engenheiro exclusivo em Macau, verificado no projecto do sistema integrado de monitorização visual LiLinIPcam do Banco Industrial e Comercial. (artigo 19º da PI).

- A partir de Fevereiro de 2016, a **requerente** tentou contratar, por si e através de publicitação na DSAL, trabalhadores residentes adequados para o referido cargo de engenheiro,

mas até ao presente, ainda não há candidatos locais adequados, pelo que a **requerente** não teve alternativa senão contratar um trabalhador não residente com a autorização acima referida. (vide o anexo 11) (artigo 20º da PI).

(...)

- Se for revogado o despacho n.º 27929/IMO/DSAL/2016 (e o despacho n.º 27933/IMO/DSAL/2016), não poderá a requerente continuar a contratar os respectivos trabalhadores não residentes, e o Departamento Técnico da **requerente** terá apenas 1 trabalhador residente com capacidade de tratar dos trabalhos de ATM e IP CAM, verificando-se, assim, a insuficiência de técnicos qualificados para prestar serviços aos clientes conforme as exigências contratuais. (artigo 26º da PI).

- Até então, será impossível o funcionamento do departamento de apoio técnico, e será causado, previsivelmente, prejuízo aos clientes e à própria **requerente** pela violação do contrato desta. (artigo 27º da PI).

- Não é possível avaliar em dinheiro o referido prejuízo, que é de difícil reparação. (artigo 28º da PI).

- As caixas electrónicas de depósito e levantamento (*All-in-one* ATM) e o sistema integrado de monitorização visual de ATM das sucursais do Banco Industrial e Comercial fazem parte do sistema confidencial dos bancos, e envolvem uma grande quantidade de numerários, informações dos clientes e dados de transacções importantes. E todas as caixas ATM são instaladas em lugares públicos, sendo necessária a monitorização 24 horas por dia, 7 dias por semana, e 365 dias por ano. (artigo 29º da PI).

- A segurança de transacção, a transmissão de dados e a confidencialidade de dados pessoais são importantes obrigações contratuais a que está sujeita a **requerente**, e é por essa razão que os trabalhadores nomeados pela **requerente** têm de ser previamente formados e reconhecidos pelo cliente. (artigo 30º da PI).

- Caso a **requerente** não possa prestar, conforme o contrato, os serviços de

manutenção e reparação, não consegue assumir a eventual responsabilidade, e será o prejuízo causado irreparável. (artigo 31º da PI).

Dos factos acima alinhados podemos retirar as seguintes conclusões:

1) – Por causa de um contrato de prestação de serviço técnicos é que a Requerente recrutaram 4 técnicos especializados, um dos quais é um engenheiro informático, que, no fundo, corresponde a um director técnico na área dos serviços delimitados pelo respectivo contrato.

2) – O destinatário dos serviços é uma instituição bancária de grande dimensão, ....., que, em situações normais, coloca exigências muito elevadas, ao seleccionar e contratar empresas especializadas para prestar os serviços informáticos em causa, particularmente no domínio de qualidade, segurança e confidencialidade, por estar em causa serviços financeiros e não de outro ramo de negócios. O que implica conhecimentos específicos e aptidão técnica do pessoal.

3) – Do lado da Requerente, empresa fornecedora de serviços, ao ser seleccionada pelo ....., obviamente tem a sua aptidão técnica e profissional que satisfaz os requisitos exigidos pelo ....., O que está em causa é um engenheiro informático, cuja autorização de trabalhar em Macau foi cancelada. Não nos resta dúvida, em face de todo o circunstancialismo acima exposto, tal engenheiro informático tem assumido um papel importante, pois, à luz das exigências colocadas pelo contratante ....., tem de receber formação específica e certificada pelo ..... é que pode desempenhar tais funções, a quem compete coordenar e dirigir toda a equipa de pessoal informática. Com o “corte” repentino deste trabalhador, certamente causa-se dificuldade à empresa Requerente, até paralisação de serviços prestados ao ....., por se tratar de serviços contínuos e ininterruptos durante 24 horas, pois as máquinas ATM funcionam durante todo o

dia, qualquer problema a surgir são estes técnicos que têm de os resolver dentro de, no máximo, 3 horas, dos quais se conta com o engenheiro informático, trabalhador não residente, responsável técnico do topo.

4) – Nesta óptica, não é o número de trabalhadores, cuja autorização foi cancelada, que determina a importância desse(s) mesmo(s) trabalhador(es), mas sim as funções que desempenham é que assume relevância. Aliás, tratando-se de lugar cimeiro de carácter técnico, o número de trabalhadores é normalmente reduzido! E como tal, em situação normal, é difícil arranjar substitutos num espaço temporal curto.

5) – Mais, o que está em causa é área financeira, que solicita um serviço estável, seguro, confidencial. São estas características próprias da área em causa. O que tem repercussões na actuação da Requerente, esta não pode empregar pessoal sem formação específica e certificada pelo contratante ..... Nesta perspectiva de ver as coisas, dizer que quem são os verdadeiros “vítimas” de “corte” da mão-de-obra não residente é o ....., e não a própria Requerente, não é uma afirmação correcta, porque se a Requerente não tivesse pessoal qualificado e suficiente para prestar os serviços técnicos indicados no respectivo contrato, outra parte do contrato poderia tomar diligências imediatas para evitar danos ou perturbações na ordem de funcionamento das máquinas ATM, na pior da hipótese poderão surgir paralisações ou perturbações nos computadores ligados a tais máquinas ATM, o interesse lesado já não tanto o interesse da ordem económica, mas sim o interesse de prestígio comercial, da confiança e da capacidade técnica, quer da Requerente, quer do ..... E, as consequências daí decorrentes poderiam ser muito nefastas para todas as partes, e, em última análise, para os cidadãos comuns, uma vez que são estes os utentes dos serviços em causa. Por outro lado, a ordem financeira de Macau será afectada também, uma vez que

tais serviços e tais instituições estão sujeitos à fiscalização e ao controlo da AMCM.

6) – Por isso, não podemos “olhar” com os mesmos óculos para os trabalhadores especializados e os trabalhadores não especializados, não está em causa a discriminação como obviamente, mas sim as exigências e as consequências e a esfera de influências que são diferenciadas.

7) – No demais, quando a Entidade Requerida foi citada para contestar, limitou-se a oferecer o merecimento dos autos, eis um sinal de “indeferente”, para ela, suspender ou não não gerará grande diferença, pelo menos, a suspensão da execução imediata da decisão não causará prejuízo para o interesse público, não repugna em “aceitar” o eventual deferimento do pedido formulado pela Requerente.

8) – Em resumo, para nós, causa prejuízo de difícil reparação para a Requerente o cancelamento repentino da autorização de trabalhar em Macau de um engenheiro informático, responsável máximo pela área técnico-informática, devidamente credenciado, a quem compete coordenar e dirigir o pessoal especializado.

Nesta óptica, perante os prejuízos de difícil reparação para a Requerente, as apontadas razões conduzem à verificação deste requisito.

## **5. Lesão de interesse público**

Sobre a lesão do interesse público já se decidiu neste Tribunal que, ressalvando situações manifestas, patentes ou ostensivas, a grave lesão de interesse público não é de presumir, antes devendo ser afirmada pelo autor do acto. E neste particular aspecto o que se observa é que a entidade requerida nada

de fundo invocou.

É de lembrar que se trata de um requisito que se prende com o interesse que, face ao artigo 4º do CPA, todo o acto administrativo deve prosseguir.<sup>7</sup>

Relativamente a este requisito, importa observar que toda a actividade administrativa se deve pautar pela prossecução do interesse público, donde o legislador exigir aqui que a lesão pela não execução imediata viole de forma *grave* esse interesse.

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto administrativo. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto administrativo que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente. E o interesse público é o interesse colectivo, que, embora de conteúdo variável, no tempo e no espaço, não deixa de ser o bem-comum.<sup>8</sup>

Ora, se se tratar de lesão grave - séria, notória, relevante - a execução não pode ser suspensa.

Perante o acto impositivo concreto há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave o interesse público.

Manifestamente não é o caso.

A expressão "grave lesão do interesse público" constitui um conceito indeterminado que compete ao Juiz integrar em face da realidade factual que se lhe apresenta. Essa integração deve fazer-se depurada da interferência de outros

---

<sup>7</sup> - Ac. do T.S.I. de 22 de Novembro de 2001 – Pº205/01/A ; ac. do T.S.I. de 18 de Outubro de 2001 - Proc.191/01

<sup>8</sup> - Freitas do Amaral, "Direito Administrativo", 1988, II, 36 e 38

requisitos, tendo apenas em vista a salvaguarda da utilidade substancial da sentença a proferir no recurso.

Ora, não é difícil avaliar a situação de modo a considerar que o interesse público não ficaria prejudicado com uma suspensão do acto em causa, decisão que visa “cortar” a possibilidade de continuar por parte da Requerente de contratar trabalhadores não residentes, uma vez que está em causa o interesse de mercado de emprego local. Neste domínio, o que importa acautelar é manter a oportunidade de emprego por parte de trabalhadores locais, interesse este que não ficará prejudicado, pois, é do conhecimento geral que, nos últimos anos, a taxa de desemprego se tem mantido num nível muito baixo, não é por causa da suspensão decretada neste processo que a taxa de desemprego viria a aumentar!

Não choca aguardar provisoriamente, o que decorreria da suspensão do acto que desautoriza o recrutamento de mão-de-obra não residente para prestar serviços de carácter técnico de que a Requerente carece.

Por outro lado, à Entidade Requerida cabe alegar e provar que a suspensão da eficácia do acto acarretar prejuízo para o interesse público, não tendo esta o feito, uma vez que ela se limitou a alegar, em sede de contestação, o oferecimento dos autos, sinal de que, tacitamente, a Entidade Requerida entende também que a suspensão não lesa o interesse público em causa.

Pelo que, sobre este requisito, não seria difícil configurar o preenchimento da alínea b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC.

\* \* \*

Concluindo, em face de todas as considerações acima tecidas, somos a concluir no sentido da verificação cumulativa dos requisitos das alíneas a), b) e c)

do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC, na esteira do objecto da providência, é de julgar procedente o pedido, decretando a suspensão da eficácia do despacho em causa.

\* \* \*

### **V – DECISÃO**

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os Juízes do TSI **acordam em julgar procedente o pedido, decretando a suspensão de eficácia do despacho** do Secretário para a Economia e Finanças, datada de 13/04/2018, que indeferiu a reclamação deduzida pela Requerente.

\*

**Sem custas.**

\*

**Registe e Notifique.**

\*

Macau, 5 de Julho de 2018.

(Relator)

Fong Man Chong

(Segundo Juiz-Adjunto)

José Cândido de Pinho

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Ho Wai Neng

(com declaração de voto vencido)

Mai Man Ieng

**落敗聲明**

在尊重合議庭的多數意見下，本人認為聲請人所請求效力之中止的保全措施不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項所規定之法定要件，故應予以否決，理由如下：

根據聲請人之陳述，其技術部門共有 13 名員工，因被聲請實體廢止了批准其聘請外地僱員的名額而損失了 3 名外地僱員，當中包括 1 名專業外地僱員及 2 名非專業外地僱員（另案處理）。

在不清楚其餘 10 名員工的組成及具體工作分配下，我們認為作為一間以本澳為基地且向本澳機構提供服務的公司，若只是減少了 1 名專業外地僱員便說不能運作甚至會倒閉，確實難以令人相信。

聲請人的技術部門尚有 10 名員工，為何不能安排工作替代？

如按聲請人所言，其人手真的那麼緊張，且所提供的服務是持續 24 小時不能停頓，那在有關員工生病缺勤或離職的情況下，聲請人又如何處理？

一間需提供 24 小時不間斷資訊科技服務的公司，理應具有後備預案以應付因突發事件導致部份員工不能工作的情況下，仍可維持運作繼續向客戶提供服務。若沒有，那是聲請人的自身管理問題。

再者，根據作為批准聘用 1 名專業外地僱員的條件，聲請人必須遵守維持聘用現有之本地僱員 19 名或以上的義務。

因此，倘真的是因人手短缺而不能維持服務，也是聲請人沒有遵守上述義務及自身管理問題所引致的。

最後，資料顯示勞工事務局曾表示現有本地人尋找該等範疇的工作。

聲請人可向相關部門求助，聘請本地人手以維持有關服務。當然，聲請人需為此提供相應市場的薪金，而不是低於市場的薪金，並以此為由說招聘不到本地員工。

\*

法官

---

何偉寧

2018年07月05日