

Processo n.º 536/2006

Data do acórdão: 2007-04-26

(Recurso contencioso)

Assuntos:

- contratação de trabalhador não-residente
- acto discricionário
- sindicabilidade contenciosa
- art.º 21.º, n.º 1, alínea d), do CPAC
- trabalho ilegal
- boa fé

S U M Á R I O

1. Por força do princípio da jurisdição de mera legalidade, plasmado no art.º 20.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, o tribunal não pode sindicatado o mérito do acto administrativo sob impugnação contenciosa, caso este tenha sido praticado eminentemente no âmbito do poder discricionário conferido pelo legislador, a não ser que a Administração tenha incorrido em erro manifesto ou total desrazoabilidade na emissão do mesmo acto decisório, hipótese esta, aliás, contemplada na alínea d) do n.º 1 do art.º 21.º do mesmo Código.

2. Não se pode considerar absolutamente desrazoável uma decisão da Administração que se limitou a cancelar, no uso do seu poder discricionário, e com vista à prossecução do interesse público no combate ao emprego ilegal, a autorização de contratação de trabalhadores não-residentes anteriormente concedida a uma sociedade comercial, como resposta à actuação ilícita desta, traduzida em ter contratado, por acção do seu administrador, trabalhadores ilegais a trabalhar em estabelecimento comercial possuído pela própria sociedade.

3. Nunca se pode qualificar como destituída de boa fé uma actuação levada a cabo pela Administração que se limita a prosseguir o interesse público através do uso, sem erro manifesto, do poder discricionário para tal previamente conferido pelo legislador em matéria de importação de mão-de-obra não-residente.

O relator,

Chan Kuong Seng

Processo n.º 536/2006

(Recurso contencioso)

Recorrente: Sociedade de Investimento A, Limitada
(A 投資發展有限公司)

Entidade Recorrida: Secretário para a Economia e Finanças

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

I – RELATÓRIO

A Sociedade de Investimento A, Limitada, com os sinais dos autos, veio recorrer contenciosamente para este Tribunal de Segunda Instância, do despacho de 14 de Setembro de 2006 do Senhor Secretário para a Economia e Finanças da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), que lhe negou provimento ao recurso hierárquico necessário então interposto do despacho n.º 07286/IMO/DSAL/2006, de 18 de Julho de 2006, do Senhor Director dos Serviços para os Assuntos Laborais, que lhe tinha cancelado a autorização então concedida para contratação de 30 trabalhadores não-residentes.

Para o efeito, concluiu a sua petição de recurso e nela peticionou nos seguintes termos:

<<[...]

- i. O Despacho proferido pelo Exmo. Secretário para a Economia e Finanças decide manter a decisão do Despacho do senhor Director dos Serviços para os Assuntos Laborais n.º 07286/IMO/DSAL/2006, de 18 de Julho que cancela a autorização anteriormente concedida à Recorrente para a contratação de 30 trabalhadores não-residentes;
- ii. A Recorrente considera excessiva a sanção aplicada e, logo, violadora do n.º 2 do art. 5.º do CPA que prevê a adequação e proporcionalidade das decisões da Administração;
- iii. Cumulativamente, a sanção aplicada à ora Recorrente afigura-se contrário ao princípio da boa fé previsto no art. 8.º do CPA, em particular da concretização que é feita deste princípio na al b) do seu n.º 2.

Nestes termos [...], deve o presente recurso ser considerado procedente e, em consequência, nos termos do artigo 124º do CPA e do nº 1 do artigo 21º do CPAC, requer-se [...] a anulação do acto recorrido.>> (cfr. o teor de fls. 7 a 8 dos autos, e *sic*).

Citado, o Senhor Secretário para a Economia e Finanças da RAEM, ora Entidade Recorrida, ofereceu contestação, pugnando pelo improvimento do recurso, por entender deverem improceder os vícios assacados ao seu acto ora recorrido (cfr. o teor da contestação nos autos).

Notificadas posteriormente ambas as partes nos termos e para os efeitos dos art.ºs 63.º e 68.º do Código de Processo Administrativo

Contencioso (CPAC), apenas a Recorrente ofereceu alegações, reiterando a posição já assumida na petição do recurso (cfr. o teor de fls. 40 a 43 dos autos).

Oportunamente, o Digno Magistrado do Ministério Público junto desta Instância emitiu o seguinte douto parecer final, no sentido de improcedência do recurso:

<<Vem a “*Sociedade de investimentos A, Lda*”, proprietária do estabelecimento comercial “*B Sauna & Massage*” impugnar o despacho do Secretário para a Economia e Finanças de 14/9/06 que, em sede de recurso hierárquico, manteve decisão do Director dos Serviços para os Assuntos Laborais que cancelou a contratação, bem como a autorização anteriormente concedida para 30 trabalhadores não residentes, assacando-lhe vícios de afronta dos princípios da proporcionalidade e da boa fé, argumentando, em síntese, que, face à intensidade do interesse público concretamente protegido no caso, as medidas adoptadas se revelam “*demasiadamente drásticas*”, implicando o fim da sua actividade, não podendo a Administração ignorar que os efeitos da sanção em questão “*excedem o objectivo a alcançar com a acção pretendida*”, nos precisos termos do n.º 2 do art.º 8.º, CPA.

Não cremos, porém, que lhe assista qualquer razão.

A decisão em escrutínio teve por fundamento o facto de a sociedade recorrente, na pessoa do seu administrador, ter constituído relações de trabalho com 25 trabalhadores não residentes que foram encontrados no seu estabelecimento, sem a necessária autorização administrativa para trabalharem na RAEM, encontrando-se, pois, em situação ilegal.

Neste contexto, mal se vê como se não possa considerar a medida adoptada

como adequada, necessária, equilibrada e indispensável para a prossecução do interesse público, perante a gravidade da situação detectada, com os efeitos negativos que a mesma representa para os trabalhadores residentes e os diversos agentes económicos e ainda a premente necessidade do combate ao trabalho ilegal na Região.

Ao que acresce que, existindo neste âmbito alguma discricionariedade por parte da Administração, o escrupuloso respeito pela separação de poderes impõe que o controlo jurisdicional, a intervenção do Tribunal se confine a casos de erro grosseiro, desproporção manifesta ou injustiça notória, o que, claramente não é o caso, não se antevendo, aliás, como seguro que a actividade desenvolvida pelos trabalhadores não residentes cuja contratação foi cancelada não possa ser desenvolvida por trabalhadores locais, não se antevendo, assim, como inevitável o encerramento apregoadado.

No que tange à boa-fé, sendo certo que não se mostra minimamente especificada e caracterizada a afronta a tal nível, sempre se dirá que, por um lado, não se vê que, no caso, os agentes administrativos intervenientes não tenham pautado o seu comportamento pela correcção, lealdade e probidade, actuando em conformidade com a regras do direito, tendo em vista a prossecução do interesse público reflectido, na circunstância, no combate ao trabalho ilegal e protecção dos interesses dos trabalhadores locais e, por outro, a medida tomada não foi obra do acaso, antes assentando em conduta desviante do recorrente, o qual, tendo obtido da Administração autorização para contratar 30 trabalhadores não residentes, não se coibiu de contratar clandestinamente mais 25, sendo caso para questionar quem, afinal, faltou à boa-fé...

Não se descortina, pois, a ocorrência de qualquer dos vícios ao acto assacados

ou de qualquer outro de que cumpra conhecer, pelo que, sem necessidade de maiores considerações ou alongamentos, somos a pugnar pelo não provimento do presente recurso.>> (cfr. o teor literal de fls. 47 a 49 dos autos).

Corridos em seguida os vistos legais, é de decidir do recurso contencioso *sub judice*.

II – DOS FACTOS

Para este propósito, é de dar por assente a seguinte matéria de facto, através do exame crítico e global de todos os elementos probatórios constantes dos autos e do processo administrativo instrutor:

- em Agosto de 2003, a Administração concedeu autorização à Sociedade de Investimento **A**, Limitada, para contratação de 30 trabalhadores não-residentes afectos ao Estabelecimento Comercial “**B** Sauna e Massage”, de que a própria Sociedade é proprietária;

- contratação esta que veio a ser sucessivamente renovada, até à emissão do despacho n.º 07286/IMO/DSAL/2006, de 18 de Julho de 2006, do Senhor Director dos Serviços para os Assuntos Laborais de Macau, que decidiu cancelar a autorização então concedida, atento o facto de terem sido encontrados, pela Polícia, trabalhadores a trabalharem no dito Estabelecimento, sem a necessária autorização administrativa para o efeito, tendo a Sociedade, na pessoa do seu administrador, constituído relação de

trabalho com um total de 25 trabalhadores em situação ilegal;

– inconformada com a referida decisão, interpôs a Companhia recurso hierárquico necessário para o Senhor Secretário para a Economia e Finanças, o qual acabou por indeferi-lo através da concordância com a informação n.º 28/DE/DSAL/2006, de 6 de Setembro de 2006, da qual constando nomeadamente o seguinte teor:

<<[...]

Analisado o processo e relativamente ao recurso agora apresentado, parece-nos que deverá ser mantida a decisão proferida através do Despacho n.º 07286/IMO/DSAL/2006, de 18 de Julho, uma vez que o mesmo não viola os princípios legais referidos e que a fundamentação é legível e suficiente, por forma a esclarecer concretamente a motivação do acto, tal como exigido pelo artº 115 do Código do Procedimento Administrativo, conforme se passa a explicar:

- A decisão de cancelamento surge pelo facto de terem sido encontrados trabalhadores no estabelecimento, sem a necessária autorização administrativa para trabalhar na RAEM, tendo a Sociedade, na pessoa do seu administrador, constituído relações de trabalho com um total de 25 trabalhadores em situação ilegal. Relativamente ao requisito da fundamentação legal, o mesmo também se encontra preenchido, uma vez que o Despacho refere o diploma que regula a importação de mão-de-obra não-residente (Despacho n.º 12/GM/88, de 01 de Fevereiro), bem como o Despacho de subdelegação que concede as competências para a prática do acto. Assim, os requisitos legais exigidos pelo artº 115

do Código do Procedimento Administrativo, para a fundamentação dos actos administrativos encontram-se preenchidos, não existindo, por isso, violação do princípio da legalidade. Por outro lado, foi ainda dado cumprimento ao direito de audiência prévia dos interessados, conforme havia sido anteriormente reclamado pela recorrente.

- Também não nos parece que tenha havido violação do princípio da proporcionalidade, conforme alega a recorrente. Perante a gravidade da situação encontrada, ou seja, contratação de um total de 25 trabalhadores em situação ilegal, os efeitos negativos que a mesma representa para os trabalhadores locais, bem como para outros agentes económicos, os esforços dispendidos pelas entidades competentes no combate ao trabalho ilegal, não poderia ser outra a decisão a tomar, sob pena de se estimular comportamentos irresponsáveis e de não se conseguir atingir os objectivos traçados pela Administração no combate ao trabalho ilegal e por todos bem conhecidos.
- Quanto à eventual violação do princípio da boa fé, a recorrente não explicita de que forma o mesmo se encontra afectado. É sabido que a autorização de trabalho para a contratação de mão-de-obra não residente pode “ser cancelada, no todo ou em parte, sem dependência de aviso prévio”, como claramente estabelece o nº 10 do Despacho nº 12/GM/88, de 01 de Fevereiro. Não quer isto dizer, que a Administração o deverá fazer sem ponderar devidamente os valores fundamentais relevantes em

face de cada situação. No caso em apreço, a Administração concedeu autorização para a contratação em Agosto de 2003, tendo sido sucessivamente renovada. Foi apenas em 2006, ponderados os interesses relevantes, nomeadamente, a defesa dos direitos dos trabalhadores residentes, bem como o objectivo a alcançar no combate ao trabalho ilegal, que se entendeu cancelar a autorização para a contratação dos 30 (trinta) trabalhadores afectos ao **“Estabelecimento B – Sauna e Massage”**, atento o conteúdo do Auto de Notícia recebido do Corpo de Polícia de Segurança Pública, à gravidade da situação encontrada no estabelecimento, conforme já acima referido.

Face ao que precede, somos de opinião que não deverá ser dado provimento ao presente recurso hierárquico, mantendo-se a decisão proferido pelo Despacho do Senhor Director dos Serviços para os Assuntos Laborais nº 07286/IMO/DSAL/2006, de 18 de Julho.

[...]>>;

– e outra vez inconformada, veio recorrer a mesma Sociedade para este Tribunal de Segunda Instância.

III – DO DIREITO

São duas as questões material e concretamente levantadas pela Sociedade ora Recorrente no presente recurso contencioso:

- 1.^a) Da imputada violação do princípio da proporcionalidade, vertido no art.º 5.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), devido ao excesso da “sanção aplicada” na decisão administrativa ora em causa;
- 2.^a) E da assacada violação do princípio da boa fé, plasmado no art.º 8.º, n.º 2, alínea b), do mesmo CPA.

A propósito da primeira questão-fundamento do recurso *sub judice*, cumpre notar, desde já, que por força do princípio da jurisdição de mera legalidade, plasmado no art.º 20.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), este Tribunal, ora exercendo as funções próprias de um tribunal administrativo, não pode sindicar do mérito do acto administrativo ora sob impugnação, por este ter sido praticado eminentemente no âmbito do poder discricionário conferido pelo legislador em matéria de autorização de contratação de mão-de-obra não-residente, a não ser que a Entidade Recorrida tenha incorrido em erro manifesto ou total desrazoabilidade na emissão do mesmo acto decisório (hipótese esta, aliás, contemplada na alínea d) do n.º 1 do art.º 21.º do mesmo Código processual).

Ora, *in casu*, não se pode considerar absolutamente desrazoável a decisão tomada pela Entidade Recorrida, que se limitou a cancelar, no uso do seu poder discricionário, a autorização anteriormente concedida à Sociedade ora Recorrente, como resposta à actuação ilícita desta, traduzida em ter contratado, por acção do seu administrador, trabalhadores ilegais a trabalhar na “**B Sauna & Massage**”, possuída pela própria Sociedade.

De facto, não se entende porquê é que a Recorrente não teria pedido à Administração a importação de mais trabalhadores não-residentes, se tivesse reais dificuldades em recrutar trabalhadores locais indispensáveis ao funcionamento daquele Estabelecimento.

E a admitir a tese ora sustentada pela Recorrente, ir-se-ia cair na situação legalmente ridícula, aos olhos do Estado-de-Direito em sentido material, de que a Administração nunca poderia fazer face a qualquer actuação ilegal de toda a sociedade comercial beneficiária de autorização de contratação de mão-de-obra não-residente, a qual, como tal, ficaria como que sempre alheia ou até imune a qualquer situação ilegal de contratação de mão-de-obra detectada em algum dos seus estabelecimentos pelas Autoridades competentes locais, sob pretexto de que quem empregou esses trabalhadores ilegais foi um determinado administrador seu, e já não a própria sociedade.

É, pois, de concluir pela inverificação de nenhum erro manifesto na medida materialmente tomada pela Entidade Recorrida no acto impugnado com vista à prossecução do interesse público traduzido *maxime* no combate ao emprego ilegal, pelo que improcede o recurso nesta primeira parte.

E agora no que à segunda questão-fundamento do recurso diz respeito, e ainda que a Recorrente não tenha concretizado em quê termos é que tenha havido violação do princípio da boa fé por parte da Entidade Recorrida, sempre se dirá que nunca se pode qualificar como destituída de boa fé uma actuação congénere levada a cabo pela Administração que se

limita a prosseguir o interesse público através do uso, sem erro manifesto, do seu poder discricionário para tal previamente conferido pelo legislador em matéria de importação de mão-de-obra não-residente.

Nestes termos, naufraga também o recurso nesta parte.

Assim sendo, e sem outros vícios de que cumpra conhecer aqui oficiosamente, é de julgar totalmente improcedente o presente recurso.

IV – DECISÃO

Dest’arte, **acordam em negar provimento ao recurso contencioso**, com custas pela Recorrente, com oito UC de taxa de justiça.

Macau, 26 de Abril de 2007.

Chan Kuong Seng
(Relator)

Vítor Manuel Carvalho Coelho
(Magistrado do Ministério Público
presente na conferência)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Lai Kin Hong
(Segundo Juiz-Adjunto)