

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:

Relatório

1. “COMPANHIA DE A MACAU, LD.^a”, veio recorrer do despacho pelo EXMO SECRETÁRIO PARA A ECONOMIA E FINANÇAS proferido em 01.04.2009, com o qual se decidiu cancelar a autorização para a contratação de 5 trabalhadores não residentes.

Alegou para, a final, concluir nos termos seguintes:

“1. *O Secretário para a Economia e Finanças, no despacho proferido (doravante designado simplesmente por “despacho recorrido”), em 1 de Abril de 2009, sobre a informação n.º 04389/INF/GRH/09 do Gabinete para Recursos Humanos, datada do dia 25 de Março de 2009, decidiu pelo deferimento da proposta do GRH, por forma*

a canelar a autorização de trabalho a favor de 5 trabalhadores não residentes da recorrente (cfr. anexo 1).

2. *O despacho recorrido funda-se nas razões explanadas na informação n.º 04389/INF/GRH/09 do GRH (cfr. anexo 1).*
3. *Porém, tal acto administrativo carece de fundamentos legais.*
4. *Nos termos do artigo 114.º n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo, o órgão administrativo tem o dever de fundamentação.*
5. *Nos termos do artigo 115.º n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo, “A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, (...)” Todavia, o despacho recorrido não indicou o respectivos preceito ou princípio legais como os motivos da mesma decisão.*
6. *Nos termos do artigo 115.º n.ºs 1 e 2 do Código de Procedimento Administrativo, dado que o despacho recorrido carece de requisitos da fundamentação (fundamentos legais), tornando-se insuficientes os fundamentos, o que equivale à falta de fundamentação.*
7. *“Não há qualquer fundamentação de direito quando se não invoca, no acto administrativo, norma legal ou princípio de direito como*

justificativos do sentido decisório, apresentando, deste modo, insuficiente a fundamentação do acto que equivale à falta de fundamentação e determina conseqüentemente a sua anulação.”

“É reconhecida à obrigatoriedade da fundamentação uma dimensão formal autónoma que se apresenta como uma condição de validade dos actos administrativos, em termos de que a sua falta pode ter por consequência a anulação deles, mesmo que não contenham, ou independentemente de conterem ou não, vícios substanciais.” (cfr: Acórdão de 6.12.2002 do TUI no processo n.º 14/2002)

8. *Quanto aos fundamentos de facto, não corresponde à verdade o 1.º fundamento em que se baseia o despacho recorrido.*
9. *Primeiro, a recorrente tem pago aos seus trabalhadores o total de vencimento estipulado de acordo com a lei e o contrato de trabalho.*
10. *A título de exemplo: no mês Junho de 2008, o motivo por que os dois trabalhadores não residentes [B (XXX) e C (XXX)] que apresentaram queixas junto da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais não puderam receber neste mês MOP8650, quantia essa que foi atribuída aos trabalhadores diligentes e*

cumpridores dos deveres de assiduidade reside no facto de os mesmos trabalhadores terem tido muitas faltas injustificadas ao serviço durante o mês de Junho (cfr. o “Mapa de assiduidade dos trabalhadores respeitantes ao mês de Junho de 2008” — anexo 7 do “recurso hierárquico” interposto pela recorrente para o Secretário para a Economia e Finanças, constante dos autos do despacho recorrido).

- 11. O auto de queixa n.º 1687/DIT/KEIN/2008 apresentada pelos dois trabalhadores não residentes [B (XXX) e C (XXX)] foi arquivado pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais.*
- 12. Razão pela qual não há situação invocada no despacho recorrido de que a recorrente não pagou quantia suficiente de salário a dois trabalhadores não residentes.*
- 13. Segundo, tendo a recorrente celebrado por escrito contrato laboral com cada trabalhador não residente, o prazo do contrato não ultrapassou o prazo autorizado pela GRH, nem as condições estabelecidas no contrato inferiores às estabelecidas no contrato de prestação de serviço celebrado entre a recorrente e a agência de emprego, e autorizado pela GRH (Anexo 2).*
- 14. Razão pela qual não há situação invocada no despacho recorrido*

de que a recorrente não conseguiu cumprir o 2.º ponto do dever específico consagrado no Despacho n.º 14996/IMO/GRH/2008.

- 15. Terceiro, de acordo com os dados sobre o registo de emprego da autoridade competente, há 184 trabalhadores residentes que requeiram os respectivos postos de trabalho, porém, os dados sobre o registo de emprego demonstram que o salário mensal médio reclamado pelos requerentes é de MOP 12.682,55, excede de longe o nível salarial que a recorrente é capaz de suportar (conforme o pedido ao GRH, o nível salarial que a recorrente está disposto a pagar aos trabalhadores não residentes é de MOP8.500,00 a 8.600,00), na realidade, não dispõe a recorrente de qualquer capacidade de contratar vários trabalhadores locais com tal vencimento.*
- 16. De facto, uma vez cancelada parte de vagas de trabalhadores não residentes, não conseguiu a recorrente contratar, num curto prazo de tempo, mais 5 trabalhadores com a mesma capacidade de trabalho que têm os não residentes.*
- 17. O fundamento n.º 3 constante do despacho recorrido não indicou dados concretos para verificar que ultimamente muitos trabalhadores foram despedidos devido a demora de quê projectos*

de grande escala, nem se anexaram ao despacho os dados sobre o registo de emprego da Direcção dos Serviços para Assuntos Laborais de que “mostram que há muitos trabalhadores (1.222 trabalhadores) com condições necessárias para desempenhar o trabalho em causa”.

- 18. Quarto, sendo ilegal o despacho recorrido (o fundamento n.º 4) que cancelou a autorização de trabalho a favor de 5 trabalhadores não residentes da recorrente (trabalhadores da obra de construção) com a razão de que “esse estabelecimento foi autorizado a contratar trabalhadores não residentes.”*
- 19. Nos termos do disposto no despacho n.º 12/GM/88, a decisão do GRH deve ser proferida de acordo com a realidade da entidade solicitante de trabalhadores não residentes (ou seja, a própria recorrente), não devendo, portanto, fazer comparação com outras companhias do mesmo ramo de actividade para ter uma razão desfavorável à recorrente.*
- 20. Isto porque em termos jurídicos são entidades diferentes a recorrente e as outras companhias do mesmo ramo de actividade que funcionam no mesmo estabelecimento, sendo independente um ao outro quer em termos de facto, quer em termos de direito.*

21. *O fundamento n.º 4 constante do despacho recorrido não se mostra preenchido qualquer dos requisitos prescritos no artigo 5.º do despacho n.º 12/GM/88, razão pela qual a decisão do GRH deve ser proferida de acordo com a realidade da entidade solicitante de trabalhadores não residentes (ou seja, a própria recorrente), não devendo, portanto, fazer comparação com outras companhias do mesmo ramo de actividade para ter uma razão desfavorável à recorrente.*
22. *Nestes termos, sendo ilegal o fundamento n.º 4 constante do despacho recorrido.*
23. *Salvo o devido respeito, o fundamento n.º 4 do despacho recorrido violou o princípio da legalidade consagrado no artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo.*
24. *Devendo a Autoridade ponderar a realidade de cada entidade particular (companhia) e de acordo com cada caso concreto e individual para conceder a cada companhia as respectivas vagas de trabalhadores não residentes, e não devendo indeferir ou até cancelar parte de trabalhadores não residentes já autorizadas para a recorrente apenas com os fundamentos de que já foram autorizados os respectivos trabalhadores não residentes às outras*

companhias do mesmo ramo de actividade que funcionam no mesmo estabelecimento.

25. *Ao contrário, se a recorrente contratar outros trabalhadores não residentes autorizados para outras entidades, ou permitir aos trabalhadores não residentes solicitados a favor das outras entidades e legalmente autorizados trabalharem para a recorrente, violará a al. 2) do artigo 2.º (âmbito de aplicação) do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 (Regulamento sobre a Proibição do Trabalho Ilegal).*
26. *Nestes termos, o despacho recorrido viola o princípio de legalidade, pois o cancelamento da autorização de trabalho relativamente à parte de trabalhadores não residentes funda-se em razões ilegais.*
27. *Ainda por cima, tendo a recorrente celebrado contrato da obra de construção com a Companhia D (D 建築工程有限公司), foi-lhe adjudicada a obra da instalação de equipamentos electro-mecânicos da habitação social (anexo 3), e obra essa que já foi iniciada.*
28. *De acordo as cláusulas estabelecidas no contrato supracitado, a recorrente “obriga-se a concluir a obra antes da data fixada para*

cada obra individual”, sob pena de incorrer em mora. A multa de mora fixa-se em MOP5.000,00 por dia de atraso (anexo 3).

29. *Agora a recorrente viu canceladas 5 vagas de trabalhadores não residentes, não conseguiu contratar, num curto prazo de tempo, mais 5 trabalhadores com a mesma capacidade de trabalho que têm os não residentes.*
30. *Assim sendo, irá afectar gravemente o andamento da supracitada obra da habitação social, levando a recorrente a não poder cumprir pontualmente o contrato. Calculando-se o prejuízo económico directo causado à recorrente no valor de cerca de MOP300.000,00.*
31. *Para além do prejuízo económico, se a recorrente não puder cumprir pontualmente o contrato supracitado, causará prejuízo de difícil reparação para a reputação empresarial e credibilidade comercial que a recorrente tem estabelecido ao longo dos anos em Macau.*
32. *Ao abrigo do disposto no artigo 4.º do Código de Processo Administrativo, compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público.*
33. *A situação económica actual e as linhas de acção governativa*

revelam que se for cancelada a autorização de trabalho relativamente à parte de trabalhadores não residentes da recorrente, prejudicará o implemento da política pública governamental, impedindo a comunidade e os residentes de se beneficiar oportunamente da política preferencial governamental, o que sem dúvida, implica lesões para o interesse comunitário de Macau e da multidão.

- 34. Razão pela qual a decisão proferida no despacho recorrido põe directamente em causa o interesse público, violando “o princípio da prossecução do interesse público”.*
- 35. Ao abrigo do disposto no artigo 5.º n.º 2 do Código de Processo Administrativo, devendo a Administração decidir em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar quando as decisões tomadas por ela colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.*
- 36. Porém, o despacho recorrido não ponderou o facto de que urge actualmente a recorrente cumprir o contrato supracitado e concretizar o interesse público, não concedeu à recorrente um “período de tolerância” (ou seja, a autorização de trabalho relativamente aos trabalhadores não residentes foi cancelada só*

depois de a recorrente ter tido contratado os trabalhadores locais), cancelando num instante 5 vagas de trabalhadores não residentes (trabalhadores da obra de construção) autorizadas para a recorrente, sendo óbvio que violou o princípio da proporcionalidade do órgão administrativo.

37. *Assim sendo, o despacho recorrido violou os princípios gerais do procedimento administrativo, nomeadamente o “princípio da legalidade”, o “princípio da prossecução do interesse público” e o “princípio da proporcionalidade”.*
38. *Pelo exposto, dado que o acto administrativo carece de fundamentos legais, padecendo dos vícios dos erros de direito e de facto, devendo ser revogado o despacho recorrido nos termos dos artigos 114.º e 115.º do Código de Processo Administrativo e artigo 124.º do mesmo Código.”; (cfr., fls. 2 a 14 e 80 a 88).*

*

Contestando, afirma a entidade administrativa recorrida que:

- “I. *A decisão do cancelamento da autorização de contratação dos trabalhadores não residentes, feita pelo Chefe da GRH, é parte*

integrante do despacho recorrido, razão pela qual os fundamentos de facto e de direito constantes da decisão são todos conteúdos do despacho.

- II. Deve qualquer pessoa que tenha capacidade de compreender ao nível médio saber bem quais são as razões de facto e de direito para cancelar a autorização de contratação da recorrente.*
- III. Por isso, é improcedente a acusação da recorrente de que o despacho recorrido não tem fundamentação.*
- IV. O facto da recorrente de não pagar todos os salários pertence aos factos provados, e ao mesmo tempo não há prova nenhuma que justifique o acto da recorrente.*
- V. O acto da recorrente de não pagar o salário na íntegra sem causas legítimas constituiu infracção do n.º 2 dos deveres específicos estabelecidos no acto da GRH de aprovar a renovação da autorização de contratação da recorrente.*
- VI. O facto da recorrente de não cumprir os deveres específicos é suficiente para o cancelamento da autorização de contratação da recorrente, além disso, a entidade recorrida ainda explicou à recorrente no despacho recorrido as outras razões secundárias para a decisão.*

- VII. *A acusação da recorrente de que o despacho recorrido violou o princípio da prossecução do interesse público não tem fundamento nenhum. O que o despacho recorrido prosseguiu é o interesse público de punir os empregadores que não cumprem os deveres específicos estabelecidos para a autorização de contratação dos trabalhadores não residentes, mas não é o interesse privado de ajudar a recorrente a cumprir a tempo o contrato de direito privado celebrado com outros particulares.*
- VIII. *A acusação da violação do princípio da proporcionalidade também não tem fundamento, pois o despacho recorrido é uma decisão adequada, necessária e proporcional feita segundo o poder discricionário, e o fundamento apresentado pela recorrente não é suficiente para constituir contraprova.”; (cfr., fls. 1 a 4 e 94 a 100).*

*

Oportunamente, juntou o Exm^o Representante do Ministério Público o seguinte duto Parecer:

“Vem “Companhia de A, Macau, Lda” impugnar o despacho do Secretário para a Economia e Finanças de 1/4/09 que determinou o cancelamento de autorização de trabalho de 5 trabalhadores não residentes ao serviço da recorrente, assacando-lhe vício de forma por falta de fundamentação e de violação de lei, quer por erro nos pressupostos de facto e de direito, quer por atropelo dos princípios da legalidade, adequação e prossecução do interesse público.

Creemos, porém, que, sem qualquer razão.

No que tange ao vício de forma, não existe qualquer dúvida que o ordenamento jurídico vigente (cfr, designadamente, art.114º, CPA) impõe à Administração o dever de fundamentar, de facto e de direito, as decisões que afectem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados, visando-se, claramente, o perfeito esclarecimento destes, em ordem a permitir-lhes a aceitação ou impugnação do acto, devendo, por tal motivo, a fundamentação ser expressa, clara, suficiente e congruente.

Encontramo-nos, pois, de acordo com os contornos, com o conceito de “fundamentação” expresso pela recorrente. Na verdade, desde que o acto permita ao seu destinatário, tomando como referência o destinatário concreto, cidadão diligente e cumpridor da lei, a

reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela entidade que decide, encontrar-se-à o mesmo devidamente fundamentado.

O que, a nosso ver, sucede no presente caso.

Na verdade, do externado pelo despacho, bem como das “informações” e “pareceres” em que o mesmo assentou, colhe-se que a decisão em crise se ficou a dever ao facto de:

- a recorrente não ter pago a quantia suficiente de salários a 2 trabalhadores chineses, apenas o tendo feito após intervenção e mediação da DSAL;

- terem, ultimamente, muitos trabalhadores da área da construção civil em que a recorrente se enquadra, sido despedidos devido à demora de projectos de grande escala, encontrando-se esta área de actividade bastante deprimida ;

- ser alta a percentagem de trabalhadores não locais no estabelecimento onde funciona a recorrente e outras empresas do sector, encontrando-se registados no mercado de emprego muita mão de obra local apta para o exercício das funções em questão.

Nestes parâmetros, constata-se que o externado pelo despacho controvertido detém os requisitos anteriormente propugnados, ficando

um cidadão médio em perfeitas condições de apreender os motivos e juízos de valor que sustentaram a decisão de cancelamento, não se podendo sustentar que tal motivação se mostre incongruente : o cancelamento registado apresenta-se como consequência normal a retirar dos motivos invocados.

A recorrente poderá com eles não concordar e questionar, como questiona, a respectiva veracidade, mas que os mesmos estão expressos de forma clara, suficiente e congruente, é uma evidência.

Por outro lado, na apreciação de matéria atinente à contratação de trabalhadores não residentes, os normativos aplicáveis deixam, como é evidente, ao órgão decisor certa liberdade de apreciação à cerca da conveniência e da oportunidade sobre o respectivo deferimento.

Encontramo-nos, pois, face a acto produzido no exercício de poderes discricionários que, constituindo embora uma peculiar maneira de aplicar as normas jurídicas se encontram, todavia, sempre vinculados a regras de competência, ao fim do poder concedido, a alguns princípios jurídicos como a igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, a regras processuais e ao dever de fundamentação, não existindo, como é óbvio, qualquer excepção ao princípio da legalidade, mesmo na vertente da reserva de lei.

E, como é evidente, o erro sobre os pressupostos de facto subjacentes à decisão, releva também no exercício de poderes discricionários, pois que a livre apreciação pretendida pelo legislador ao conceder aqueles poderes falseia-se se os factos em que assenta a decisão não forem correctos.

Daí que se entenda que constitui sempre um momento vinculado do acto discricionário a constatação dos factos realmente ocorridos : os factos que sirvam de motivo de um acto administrativo, discricionário ou outro, devem ser sempre verdadeiros.

Só que, não se vê que no caso vertente o não sejam : por uma banda, é público e notório existir no Território, pelo menos à data da prolação do acto, situação de crise na área da construção civil, com atraso e paragem de obras de grande envergadura, com despedimento de muitos trabalhadores, encontrando-se registados nos centros de emprego largas centenas de locais aptos a desempenhar as funções atribuídas aos não residentes aqui em causa e, por outro lado, nada nos autos e respectivo instrutor permite infirmar ou contrariar a veracidade do facto de a recorrente, só após a intervenção e mediação da DSAL ter regularizado a situação com os 2 trabalhadores a quem não pagara os salários na íntegra, nada permitindo contrariar também a asserção de

que no estabelecimento onde se situa o recorrente e onde funcionam outras empresas do sector se encontra já atribuído elevado número de quotas de não residentes.

Afigura-se-nos, assim, que, do acervo probatório carreado para o procedimento e próprios autos resulta como comprovado, demonstrado e correspondente com a realidade o afirmado em termos da motivação do acto e, daí, poder concluir-se corresponderem à realidade os pressupostos factuais subjacentes à decisão.

De resto, como é evidente, o fim que a lei visou ao conferir à entidade recorrida o poder de autorizar a contratação de trabalhadores não residentes não coincide, necessariamente, com os fins especificamente visados pelas entidades privadas que procuram o deferimento de tal pretensão: só reflexamente (uma vez que interessa também à Administração um efectivo e salutar desenvolvimento das actividades levadas a cabo na Região) e dependendo do interesse comum e colectivo é que tais interesses privados poderão ser contemplados.

Ora, do conteúdo do acto em crise consegue descortinar-se, com clareza, que o que essencialmente motivou o indeferimento questionado, para além da defesa dos pressupostos em que assentou a contratação de mão de obra não residente e reacção perante esse incumprimento, foi a

defesa de postos de trabalho para os residentes da RAEM, numa altura em que a situação do mercado de trabalho se apresenta desfavorável, sendo certo que existem trabalhadores locais disponíveis e aptos para o desempenho das funções pretendidas, afigurando-se, pois, a decisão como adequada, já que deve ser apanágio dos órgãos de Estado responsáveis a defesa dos postos de trabalho dos respectivos cidadãos nacionais, só autorizando a contratação de mão de obra não residente no caso de insuficiência ou incapacidade daqueles, não se descortinando, pois, a este nível, minimamente beliscados os anunciados princípios da legalidade, adequação e prossecução do interesse público.

É claro que não somos insensíveis à questão (anunciada como “erro de direito”) de se utilizar também como argumento a existência de elevado número de quotas noutras empresas do ramo, sitas no mesmo estabelecimento da recorrente, mal se vendo, na verdade, como imputar ou penalizar esta por matéria a que é alheia : cremos contudo, que tal asserção, para além de se enquadrar na justificação atinente à necessidade de controle de atribuição de quotas de mão de obra não residente para o sector, nunca se mostraria, por si, passível de fundamentar eventual invalidação do acto, de conteúdo discricionário,

mostrando-se o restante invocado como suficiente para justificação do decidido.

Termos em que, por não ocorrência de qualquer dos vícios invocados, ou de qualquer outro de que cumpra conhecer, somos a pugnar pelo não provimento do presente recurso.”; (cfr., fls. 152 a 157).

*

Cumprido decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. Consideram-se assentes os seguintes factos com interesse para a decisão:

- por despacho de 15.07.2007, (nº 13579/IMO/GRH/2007), do Coordenador do Gabinete para os Recursos Humanos, decidiu-se autorizar a “COMPANHIA DE A MACAU, LD.^a”, ora recorrente, a proceder à contratação de 10 trabalhadores não residentes;

- em 08.05.2008, pediu a referida recorrente a renovação da dita autorização;
- em 01.07.2008, pelo despacho n.º 14996/IMO/GRH/2008, foi tal renovação autorizada;
- em 21.01.2009, e pelo despacho n.º 01280/IMO/GRH/2009, foi cancelada a autorização em relação a 5 trabalhadores não residentes da ora recorrente;
- em sede de reclamação do assim decidido, por despacho de 17.02.2009, n.º 02312/IMO/GRH/2009, foi a mesma indeferida;
- inconformada, interpôs a recorrente recurso hierárquico do assim decidido para o Exm.º Secretário para a Economia e Finanças;
- em sede da sua apreciação elaborou-se a seguinte informação:

“Assunto: recurso (cancelamento de autorização de trabalho de 5 trabalhadores não locais)

Entrada n.º: 04088/ENT/GRH/09

Processo n.º: 00206

Companhia: Companhia de A Macau Lda.

A Companhia de A Macau Lda. (澳門 A 工程有限公司) meteu requerimento no dia 13 de Março de 2009, recorrendo do despacho deste gabinete n.º 02312/IMO/GRH/2009 de 17/02/2009, o qual decidiu

sobre a reclamação – cancelamento de autorização de trabalho de 5 trabalhadores não locais.

Assunto

Recebido o ofício da DSAL (15955/DIT/2008) de 28/10/2008, de que após a investigação, verificou-se que a Companhia de A Macau Lda (requerente) efectivamente não pagou todos os salários a dois dos seus trabalhadores não locais (B e C), este Gabinete exigiu em 06/11/2008, de acordo com as disposições do CPA, que a dita companhia fizesse alegação por escrito.

Em 24/11/2008, a companhia requerente respondeu por escrito, dizendo que o litígio já tinha sido resolvido, não tendo apresentado os documentos relativos à infracção nem explicações detalhadas no prazo legal. No dia 21 de Janeiro de 2009, por despacho deste Gabinete n.º 01280/IMO/GRH/2009, este Gabinete cancelou a autorização de trabalho dos 5 trabalhadores não locais da requerente, cujos fundamentos são os seguintes: 1) de acordo com o ofício da DSAL (15955/DIT/2008) de 28/10/2008, verificou-se que a companhia requerente efectivamente não pagou todos os salários a dois dos seus trabalhadores da nacionalidade chinesa; 2) a companhia requerente não cumpriu o dever especial previsto no Despacho n.º

14996/IMO/GRH/2008.

A requerente apresentou reclamação em 6 de Fevereiro de 2009, a qual foi novamente rejeitada por despacho n.º 02312/IMO/GRH/2009 de 17 de Fevereiro de 2009, com fundamentos 1) e 2) acima referidos e 3) em virtude do despedimento de grande quantidade de trabalhadores por causa da parada de uns empreendimentos de grande escala, a construção já se tornou um ramo menos procurado no mercado de mãos-de-obra, por outro lado, segundo a estatística da DSAL, existe muitos trabalhadores locais que se mostram competentes para fazer o respectivo trabalho.

Motivos desta petição

*Resumindo os motivos da presente petição: a requerente foi notificada em 22/09/08 pela DSAL de que tinha sido queixado por dois empregados seus por não lhes ter pago todos os salários. A requerente alegou que estes dois trabalhadores (**B** e **C**) faltavam frequentemente ao trabalho, tendo uma atitude indisciplinada de trabalho, pelo que já tinha pedido à Agência de Empregos que os substituíssem, e que agora veio a ser acusada caluniosamente por os empregados não terem sido remunerados. Durante a investigação, verificou-se que, a companhia tem pago salários aos seus trabalhadores conforme o registo de assiduidade, mas como a*

mesma não exigia qualquer justificação de falta aos seus trabalhadores, não se podia provar que as respectivas pessoas faltaram por vontade própria. De modo a resolver o litígio laboral não tinha outro remédio se não pagasse salários aos respectivos trabalhadores, alegando erro de contabilidade. Em 25/09/2008, foi assinada uma declaração conjunta, e assim, a queixa foi cancelada e o processo foi arquivado.

A companhia requerente foi notificada pelo Gabinete em 6 de Novembro de 2008 para fazer a alegação. Como não sabia do seu motivo, pediu em 10 de Novembro de 2008 a consulta de processo a este gabinete. Foi notificada oralmente pela DSAL que “como o processo de queixa já foi arquivado, não se abriu outro processo” (vide o anexo 6); e como não conseguiu ter acesso aos dados do processo, a companhia não tinha outro remédio se não fizesse uma simples explicação dentro do prazo de 15 dias (isto é, respondeu a este Gabinete e a DSAL por escrito em 24 de Novembro de 2008), e finalmente viu cancelada a autorização de trabalho de 5 trabalhadores não locais, sendo também rejeitada a reclamação. A requerente retorquiu, porque é que apenas estes dois trabalhadores apresentaram queixa e os outros não, e entregando declaração de 3 trabalhadores seus para esclarecer a verdade, afirmando por outro lado que as pequenas empresas de Macau se

encontravam numa má situação de gestão por causa do “tsunami” financeiro, e se o governo não fizesse justiça, as pequenas empresas entrariam na falência. Pelos motivos acima referidos, veio a pedir a reapreciação do caso e a manutenção da autorização de trabalho dos 5 trabalhadores, juntando pela outra vez os respectivos documentos da DSAL, o registo de assiduidade e de rendimento dos seus trabalhadores como referência.

Apreciação do caso

De acordo com os dados constantes dos dois relatórios (00556/INF/GRH/09, e 02245/INF/GRH/09):

-- Segundo o ofício da DSAL, a companhia requerente efectivamente não pagou todos os salários aos trabalhadores, e após a tentativa de conciliação da DSAL, a companhia já pagou a diferença de salários, sendo a respectiva queixa cancelada e arquivada; (v. anexo 1)

*-- No relatório de reclamação, referiu-se que a requerente, para resolver o litígio quanto antes, decidiu pagar os respectivos salários em falta dizendo que houve erro da contabilidade, e de acordo com o registo de assiduidade e certificado de salários (que são idênticos aos documentos apresentados desta vez), durante o período entre 12/2007~06/2008, os dois trabalhadores não locais (**B** – que trabalhava*

em médio 12,8 dias mensalmente, e C – que apenas trabalhava por 6 dias em Junho) trabalhavam poucos dias, e durante os meses de Janeiro e Junho de 2008, o rendimento dos mesmos era entre 2.430 ~6.970. (v. anexo 2)

-- Consultados os dados do presente gabinete, verificou-se que na última petição da requerente (renovação – v. anexo 3), esta declarou que tinha em 04/2008 4 trabalhadores locais contratados (um gerente e 3 trabalhadores de construção), e as quotas de trabalhadores concedidas era 10 (trabalhadores de construção -- agora só resta 5, representando uma percentagem de 55,56%); por outro lado, de acordo com os registos de contratos laborais deste gabinete, os salários dos trabalhadores não locais é de 8.600 mensais.

-- Segundo os dados da Direcção dos Serviços de Finanças, para além da companhia requerente, ainda se encontram em funcionamento 3 empresas no mesmo estabelecimento: (v. o anexo 4)

<i>Empresa</i>	<i>Quotas válidas</i>	<i>Observações</i>
<i>Companhia de A Macau, Lda.</i>	<i>5</i>	<i>Petição desta vez</i>
<i>Companhia de Construção</i>	<i>5</i>	<i>Interpôs recurso por terem sido</i>

<i>E, Lda.</i>		<i>canceladas as 5 quotas (Requerimento n.º XXX)</i>
<i>Companhia de Construção F, Lda.</i>	--	<i>Foram canceladas as 10 quotas de pessoal obras de construção (Despachos 15321/08 e 19930/08)</i>
<i>Companhia de Construção G, Lda.</i>	10	<i>Prazo de trabalho até 30/09/2009 (Despacho 17369/2008)</i>

-- De acordo com a estatística da DSAL, são seguintes os números de pessoas que estão à procura de emprego: (v. o anexo 5)

<i>Emprego</i>	<i>Pessoas Registadas</i>	<i>Salário exigido</i>
<i>Trabalhadores de decoração</i>	168	\$ 11.992,86
<i>Assentadores de tacos e de tijolos/ladrilhadores/estucadores e similares</i>	221	\$ 12.606,93
<i>Trabalhadores de obras de construção e obras públicas e similares</i>	833	\$ 9.833,56

Conclusão

Pelo exposto, apesar de que a requerente manifestou que a DSAL já tinha cancelado e arquivado o processo de queixa, o assunto só foi resolvido através da conciliação da DSAL, e a requerente afirmou que veio a pagar os salários em falta aos trabalhadores alegando erro de contabilidade apenas porque não conseguiu fornecer os respectivos certificados, e de acordo com o ofício da DSAL (v. anexo 1), a companhia requerente efectivamente não pagou todos os salários aos seus trabalhadores; por outro lado, atendendo ao facto de ser relativamente alta a percentagem de trabalhadores não locais no estabelecimento onde se situa a requerente (isto é, das 3 empresas que estão em funcionamento, 2 já tinha quotas de trabalhadores não locais, o que quer dizer que no estabelecimento já havia 20 quotas, incluindo a empresa requerente), e no mercado local não há falta de mãos-de-obra para fazer os respectivos trabalhos. Assim, como os fundamentos da requerente não reúnem os motivos de indeferimento do despacho anterior, sugere-se manter a decisão do despacho anterior.”; (cfr., fls. 144 a 150);

- em parecer emitido sobre o assim informado, consignou-se o que segue:*

“Exmo. Sr. Secretário para a Economia e Finanças:

Apesar de que o interessado já entregou explicação por escrito, isto não constitui novo fundamento para o pedido. Por outro lado, há outros factos que cabe ponderar, designadamente: 1) de acordo com o ofício n.º 15955/DIT/2008 da Direcção e os materiais anexados, verificou-se que a Companhia de A Macau Ltd não pagava todos os salários a dois dos seus empregados de construção da nacionalidade chinesa; 2) a Companhia de A Macau, Ltd. não cumpriu a obrigação especial n.º 2 do despacho n.º 14996/IMO/GRH/ 2008; 3) em virtude do despedimento de grande quantidade de trabalhadores por causa da parada de uns empreendimentos de grande escala, a construção já se tornou um ramo menos procurado no mercado de mãos-de-obra, por outro lado, segundo a estatística da DSAL, existe muitos trabalhadores locais (1.222 pessoas) que se mostram competentes para fazer o respectivo trabalho; 4) de acordo com os dados da Direcção dos Serviços de Finanças, no estabelecimento onde se situa a companhia interessada, também se encontram outras companhias que exercem a actividade da mesma natureza, às quais já foram concedidos quotas de trabalhadores não locais.

Pelo exposto, sugere-se manter a decisão anterior.

À consideração do superior.

(...)”; (cfr., fls. 142);

- submetido processo à apreciação do Exmº Secretário para a Economia e Finanças, em 01.04.2009, proferiu o mesmo despacho concordando com o informado e proposto; (sendo este o acto recorrido).

Do direito

3. O presente recurso tem com objecto o acto administrativo praticado pelo Exmº Secretário para a Economia e Finanças que confirmou anterior despacho do Exmº Coordenador do Gabinete dos Recursos Humanos com a qual se decidiu cancelar a autorização dada à recorrente para a contratação de 5 trabalhadores não residentes.

Entende a mesma recorrente que o referido acto administrativo padece dos vícios de “falta de fundamentação”, de “violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito” e “violação aos princípios da legalidade, adequação e prossecução do interesse público”.

Vejamos.

— Da alegada “falta de fundamentação”.

Creemos que só por equívoco se terá entendido padecer o acto em causa do apontado vício.

Com efeito, sobre a questão da fundamentação de um acto administrativo tem esta Instância entendido que:

- *“A fundamentação, ao servir para enunciar as razões de facto e de direito que levaram o autor do acto a praticá-lo com certo conteúdo, encobre duas exigências de natureza diferente: a exigência de o órgão administrativo justificar a decisão, identificando a situação real ocorrida, subsumindo-a na previsão legal e tirando a respectiva consequência e uma outra exigência, nas decisões discricionárias, de motivar a decisão, ou seja, explicar a escolha da medida adoptada, de forma a compreender-se quais foram os interesses e os factores considerados na opção tomada.”* (cfr., v.g., o Ac. de 21.09.2006, Proc. n° 201/2004);
- *“A fundamentação de um acto administrativo é uma exigência*

flexível e necessariamente adaptável às circunstâncias do acto em causa, nomeadamente, ao tipo e natureza do acto.

Todavia, em qualquer das circunstâncias, tem de ser facilmente inteligível por um destinatário dotado de um mediana capacidade de apreensão e normalmente atento” (cfr., v.g., o Ac. de 08.02.2007, Proc. n° 296/2006); e que,

- *“É admissível exprimir uma fundamentação por referência, feita com remissão, mesmo parcial até essencialmente, expressa e inequívoca, de concordância acolhe as razões informadas que passam a constituir parte integrante do acto, nos termos do artigo 115° n° 1 do CPA.*

Para a insuficiência da fundamentação equivaler à falta (absoluta) de fundamentação), é preciso ser manifesta a insuficiência, no sentido de ser tal que fiquem por determinar os factos ou as considerações que levaram o órgão a agir ou a tomar aquela decisão, ou então, que resulte evidente que o agente não realizou um exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais, por não ter tomado em conta interesses necessariamente implicados.” (cfr., v.g., o Ac. de 02.12.2004, Proc. n° 70/2004).

Ora, no caso, tendo em conta o teor do acto recorrido, dúvidas não parece haver que o mesmo, absorveu a fundamentação exposta na informação onde foi exarado.

É pois um acto em que a fundamentação é feita por “referência” ou “remissão”.

E, lendo-se o teor da mencionada informação e parecer nela também incluído, evidente é que nestes se expõe os motivos de facto e de direito da solução adoptada.

Pode-se, obviamente, discordar das razões aí expostas.

Porém, tal não equivale a falta de fundamentação.

Dito isto, à vista está a solução quanto à questão, sendo pois de se considerar o recurso improcedente na parte em apreciação.

— Da assacada “violação de Lei”.

Entende a recorrente que o acto recorrido padece do supra identificado vício por estar inquinado de “erro nos pressupostos de facto e de direito”.

Também aqui nos parece que ao recorrente não assiste razão.

Na verdade, e mostrando-se-nos de acolher o entendimento assumido no douto Parecer que se deixou transcrito, e que, por uma questão de economia processual, desde já aqui se dá por reproduzido para todos os efeitos legais, pouco nos parece de acrescentar.

Com efeito, não se vislumbra o apontado “erro nos pressupostos de facto”, já que, estes, não foram de forma alguma contrariados a fim de se poder considerar que se incorreu no dito erro.

Isto é, os factos em que assenta a decisão recorrida mostram-se verdadeiros, e, assim, adequado não é concluir pela existência do aludido vício.

O mesmo se dirá quanto ao alegado “erro nos pressupostos de

direito”.

Com efeito, e como nos parece também evidente, à autoridade administrativa cabe, nomeadamente, em matérias como a ora em questão de “autorização de contratação de mão de obra do exterior”, uma certa liberdade, pois que em causa está o exercício do seu “poder discricionário”.

Não se querendo com isto dizer que no exercício de tal poder pode ser “arbitrária”, há porém que reconhecer que é à autoridade administrativa que cabe, atentos os circunstancialismos do caso e das necessidades em termos de interesse público e colectivo, encontrar a melhor solução.

Ora, tal também não significa que possa decidir contra o que estabelecido está na Lei ou outro qualquer diploma legal.

Todavia, dúvidas não parece haver que a quem cabe autorizar um pedido de autorização de contratação de trabalhadores não residentes, cabe também decidir pelo (eventual) cancelamento da dita autorização, se

motivos para tal existirem.

Na caso, constata-se que de entre os “motivos” para o dito cancelamento ponderou-se que :

“1) de acordo com o ofício n.º 15955/DIT/2008 da Direcção e os materiais anexados, verificou-se que a Companhia de A Macau Ltd não pagava todos os salários a dois dos seus empregados de construção da nacionalidade chinesa;

2) a Companhia de A Macau, Ltd. não cumpriu a obrigação especial n.º 2 do despacho n.º 14996/IMO/GRH/ 2008;

3) em virtude do despedimento de grande quantidade de trabalhadores por causa da parada de uns empreendimentos de grande escala, a construção já se tornou um ramo menos procurado no mercado de mãos-de-obra, por outro lado, segundo a estatística da DSAL, existe muitos trabalhadores locais (1.222 pessoas) que se mostram competentes para fazer o respectivo trabalho; e,

4) de acordo com os dados da Direcção dos Serviços de Finanças, no estabelecimento onde se situa a companhia interessada, também se encontram outras companhias que exercem a actividade da mesma natureza, às quais já foram concedidos quotas de trabalhadores não

locais.”

Ora, tendo presente a atrás referida margem de liberdade do órgão administrativo e o que se deixou transcrito, não nos parece que adequado seja considerar como verificado o “erro” em questão.

— Da “violação aos princípios da legalidade, adequação e prossecução do interesse público”.

Cremos que também aqui carece o recorrente de razão.

Com efeito, e em sede de apreciação do vício de “violação de lei” já se deixou exposto que à entidade recorrida cabe uma certa margem de liberdade em matérias como as aqui em questão, concluindo-se que inexistia o assacado vício.

Nesta conformidade, e inexistindo o vício de erro nos pressupostos de direito, cremos que inevitavelmente, e por razões óbvias, se terá também de concluir que inexistente o de violação do princípio de legalidade.

Por sua vez, tal como em relação ao princípio da “proporcionalidade”, o a “adequação”, só pode ser objecto de censura por parte do Tribunal quando se esteja perante um “erro grosseiro” ou “injustiça manifesta”.

E, admitindo-se (e compreendendo-se até) os motivos de inconformismo da ora recorrente, afigura-se-nos que no caso, em causa não está uma “situação extrema” para que se possa censurar a actuação da entidade administrativa nos termos peticionados.

Quanto ao princípio de prossecução do interesse público, é a situação a mesma.

De facto, afigura-se-nos, no mínimo, excessivo, dizer-se que a referida actuação da entidade administrativa recorrida viola o interesse público de forma tal que deva ser censurada em termos de se anular o acto praticado.

Tudo visto, resta decidir.

Decisão

4. Nos termos e fundamentos expostos, em conferência, acordam negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente com 6 UCs de taxa de justiça.

Macau, aos 20 de Maio de 2010

José M. Dias Azedo

Chan Kuong Seng

João A. G. Gil de Oliveira