

**Processo n.º 40/2001**

(Recurso Contencioso)

Data: 3/Julho/2003

**Assuntos:**

- Conhecimento dos vícios alegados;
- Contratação de trabalhadores não residentes;
- Falta de forma legal por ausência de fundamentação;
- Desrazoabilidade/inconveniência;
- Erro nos pressupostos de facto;
- Violação de lei, por violação do princípio da igualdade.

**SUMÁRIO:**

1. Servem as alegações para que o recorrente sustente a sua posição, demonstrando os fundamentos do recurso que interpôs, devendo existir entre a petição inicial e as alegações uma relação lógica, servindo as últimas para sustentar a primeira.

2. O despacho que indeferir a pretensão de um interessado quanto à contratação de trabalhadores não residentes deve dar a perceber claramente qual o processo cognoscitivo e valorativo e qual a motivação que conduziram àquela decisão, mostrando-se a fundamentação de forma expressa, clara, suficiente e congruente.
3. Na apreciação do requerimento para autorização da contratação de trabalhadores não residentes, os normativos aplicáveis deixam ao órgão decisor uma ampla margem de livre apreciação ou autodeterminação.
4. O fim que a lei visou ao conferir à Administração 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.
5. Não há erro de facto ou de direito por parte da Administração, sabendo-se como se sabe do elevado número de desempregados em Macau, da existência de mão de obra local disponível para desempenhar as funções pretendidas pela interessada, podendo constituir o principal obstáculo à sua contratação local o baixo nível dos salários oferecidos ou o estabelecimento de requisitos de verificação difícil ou impossível.
6. Não se vê de que modo o princípio da igualdade foi postergado, tanto

mais que, como se sabe, a Administração tem vindo a restringir de forma geral a contratação de trabalhadores não residentes, não sendo apresentadas situações semelhantes com tratamento diferente ou que tenha havido qualquer discriminação prevista no artigo 5º, 1, do CPA.

O Relator,  
João A. G. Gil de Oliveira

**Processo n.º 40/2001**

(Recurso Contencioso)

Data: 3/Julho/2003

Recorrente: A

Recorrida: Chefe do Executivo da R.A.E.M.

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

I - **RELATÓRIO**

A, mais conhecida por XX, com sede na Rua de XX, tendo sido notificada em 19 de Janeiro de 2001 do Despacho n.º 00213/IMO/SEF/2001, veio apresentar recurso contencioso do mesmo, o que fez, alegando fundamentalmente:

Em 16 de Agosto de 2000 a Recorrente solicitou a contratação, nos termos do disposto no Despacho n.º 12/GM/88 de 1 de Fevereiro, de 30 (trinta) trabalhadores não residentes.

Em 19 de Janeiro de 2001 a Recorrente foi notificada do

despacho n.º 00213/IMO/SEF/2001, emitido pelo Sr. Secretário para a Economia e Finanças, pelo qual tomou conhecimento de que lhe tinha sido recusada a contratação dos 30 trabalhadores não residentes.

O referido despacho enferma do vício de forma e total desrazoabilidade no uso de poderes discricionários (artigo 21º n.º1 alínea c) e d) e Decreto-Lei n.º 11/99/M de 13 de Dezembro).

A fundamentação utilizada no referido despacho é obscura e insuficiente (artigo 114º n.º1 alínea a) e 115º n.º2 do Código do Procedimento Administrativo), por isso este enferma de vício de forma.

Verifica-se desrazoabilidade no uso do poderes discricionários, dado que esta decisão é inconveniente para a prossecução dos fins da empresa e da própria economia da R.A.E.M..

A Recorrente foi contratada recentemente por duas novas empresas para prestação de serviços de limpeza e esses contratos aliados aos restantes em vigor, exigem a total disponibilidade de todos os trabalhadores existentes e ainda a contratação de outros trinta.

Não existem trabalhadores residentes em Macau desempregados com disponibilidade e capacidade para a execução de tarefas de limpeza.

Têm sido concedidas autorizações para contratação de trabalhadores não residentes para a execução de serviços de limpeza a empresas do mesmo ramo recém-criadas e sem provas dadas de mérito no mercado e ainda sem número de contratos que o justifiquem.

**Termos em que requer** seja revogado o despacho recorrido

e substituído por outro que autorize a contratação de trinta trabalhadores não residentes.

A Recorrente, tendo sido notificada do despacho revogatório daquele supra mencionado despacho do Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, entretanto proferido por Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo, veio apresentar os motivos da sua discordância contra o despacho proferido pelo Sr. Chefe do Executivo, de 4 de Maio do corrente, o que fez, alegando em síntese:

Em 4 de Maio do corrente o Exmº Sr. Chefe do Executivo revogou o despacho acima referido, proferindo imediatamente outro onde confirmou a decisão de recusa da contratação dos trabalhadores não residentes e fez retroagir os seus efeitos à data do primeiro despacho aqui referido.

O presente recurso incide sobre esta nova decisão, considerando a Recorrente que a mesma continua a enfermar de vício de total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários (artigo 21º, n.º1 alínea d) do DL n.º 110/99/M de 13 de Dezembro).

Verifica-se desrazoabilidade no uso dos poderes discricionários, dado que esta decisão é inconveniente para a prossecução dos fins da empresa e da própria economia da R.A.E.M..

A Recorrente foi contratada recentemente por duas novas empresas para prestação de serviços de limpeza e esses contratos, aliados aos restantes em vigor, exigem a total disponibilidade de todos os trabalhadores existentes e ainda a contratação de outros trinta.

Não existem trabalhadores residentes em Macau desempregados com disponibilidade e capacidade para a execução de tarefas de limpeza.

Têm sido concedidas autorizações para contratação de trabalhadores não residentes para a execução de serviços de limpeza a empresas do mesmo ramo recém- criadas e sem provas dadas de mérito no mercado e ainda sem número de contratos que o justifiquem.

Termos em que requer seja revogado o despacho recorrido.

Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo, entidade recorrida, apresentou a sua **CONTESTAÇÃO**, alegando, em síntese:

A Administração, ao decidir os pedidos de contratação de mão de obra não residente, actua no exercício dos poderes discricionários que lhe são concedidos pelo Despacho 12/GM/88, de 1 de Fevereiro. Ora é sabido que a actuação da Administração se tem de pautar pelo interesse público, não pelos interesses particulares (conforme o artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo).

Embora o acto impugnado seja da maior inconveniência para a Recorrente, tal facto é, no entanto, de diminuta relevância pois a Administração tem de atender e atende ao interesse público, sendo a sua decisão condicionada pela situação do mercado de trabalho em Macau, pelo nível de desemprego, pela situação económica, qualidade de vida dos trabalhadores residentes, paz social.

Quanto à conveniência do despacho, devidamente entendida

- isto é, a conveniência para o interesse público - não é ela sindicável pelos tribunais. Na verdade, como claramente resulta do artigo 20º do Código de Processo Administrativo Contencioso (reforçado aliás pelo teor do artigo 21º), o recurso contencioso tem por objectivo avaliar a validade do acto administrativo, não o seu mérito - e a possibilidade de, em recurso contencioso de mera anulação, os tribunais se pronunciarem sobre questões de conveniência só existirá excepcionalmente, quando haja disposição especial que o permita, o que não acontece no caso concreto.

Decidir da conveniência para o interesse público da contratação de mão de obra não residente é reserva da Administração; por outro, a eventual inconveniência de um acto administrativo não prejudica a sua existência ou validade e, portanto, não pode ser apreciada em recurso contencioso de mera anulação.

Não existe qualquer indício de violação do princípio da igualdade. Esquece-se ainda de dizer que muitos outros pedidos de contratação de mão de obra não residente têm sido recusados a muitas outras empresas. Tal violação só se verificaria, efectivamente, se as circunstâncias em que cada pedido foi decidido, incluindo as circunstâncias de tempo, fossem exactamente as mesmas.

A razoabilidade ou desrazoabilidade do exercício de poderes discricionários é também uma questão de legalidade, não uma questão de mérito, como se conclui da sua inserção no artigo 21º, 1, d) do CPAC, enquanto subespécie da violação de lei. Assim, para que haja, desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários terá de haver

necessariamente violação de uma das normas legais ou princípios jurídicos que limitam essa discricionariedade e que constituem o chamado "bloco da legalidade" - *maxime* violação dos princípios que constituem os limites internos da discricionariedade, com destaque para o princípio da proporcionalidade.

Ora no caso concreto, não tendo havido qualquer violação do "bloco da legalidade", não pode também ter havido, logicamente, desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.

Além de que na Bolsa de Emprego sempre houve trabalhadores disponíveis para exercer as funções pretendidas pela Recorrente (limpeza).

Na decisão dos pedidos de contratação de mão de obra não residente a Administração atende a todos os factores relevantes no momento da decisão, sendo natural que umas vezes recuse e outras vezes autorize.

Nestes termos, **conclui** no sentido de que deve ser negado provimento ao recurso, mantendo-se o acto recorrido.

**A Recorrente veio a proferir alegações finais, concluindo da seguinte forma:**

O acto recorrido carece em absoluto de forma legal, com o que é nulo – cfr. artigos 113º a 115º e 122º, n.º2, alínea f) do C.P.A.

O acto recorrido, dada a ausência de fundamentação de facto e de direito, ofende o conteúdo essencial do direito fundamental de contraditar, bem como os princípios da legalidade, da protecção dos

direitos e interesses dos residentes, da igualdade, da proporcionalidade, de justiça e imparcialidade e do contraditório – cfr. artigos 3º, 4º, 5º e 7º do C.P.A. e artigos 11º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau – com o que é nulo de acordo com a previsão do n.º2 alínea d) do artigo 122º do C.P.A..

O acto recorrido é inoportuno, desrazoável, criando sérios prejuízos à Recorrente e à economia da R.A.E.M..

O acto em causa é, ainda, ilegal, pois agindo com uma discricionariedade não balizada e atinente à Lei, a autoridade recorrida ignorou o cabal preenchimento pela recorrente de todos os requisitos previstos no Despacho n.º12/GM/88, de 1 de Fevereiro, designadamente os do artigo 5º, com o que padece do vício de violação de lei e ofende os princípios fundamentais da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade – cfr. artigos 3º, 4º, 5º e 7º do C.P.A. e artigos 11º, 25º, 36º, 40º e 41º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau – sendo nulo.

Todos os vícios assacados ao acto recorrido constituem fundamento de recurso contencioso – artigo 21º do C.P.A.C..

**Termos em que reitera** que deve o presente recurso ser julgado procedente, declarando-se nulo, pelas apontadas ilegalidades, o acto recorrido, com todas as consequências legais.

**A entidade recorrida formula alegações finais, concluindo:**

Mantém-se todo o conteúdo da contestação.

As alegações apresentadas pela Recorrente não respeitam ao acto que é objecto do presente recurso.

Os novos vícios arguidos pela Recorrente não são de conhecimento superveniente, pelo que não devem ser conhecidos pelo tribunal.

A Recorrente renunciou à arguição do vício da total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.

A Recorrente não fez prova das inúmeras ilegalidades que assaca ao acto impugnado.

O despacho impugnado foi suficientemente fundamentado.

O despacho impugnado revestiu a forma legal.

O despacho impugnado não violou os princípios do contraditório, da igualdade, da legalidade, da justiça ou da imparcialidade.

O despacho impugnado não errou na interpretação ou aplicação do Despacho 12/GM/88.

A lei não dá aos residentes de Macau o direito à contratação de trabalhadores não residentes.

Tal contratação só pode ocorrer, excepcionalmente, após autorização da administração.

Não se justifica autorizar a contratação de mão de obra não residente quando existem trabalhadores residentes desempregados aptos para as funções pouco qualificadas (de limpeza) em causa.

A decisão da Administração sobre os requerimentos de contratação de mão de obra não residente são tomadas no uso de poderes discricionários.

A Administração exerce os seus poderes discricionários de acordo com o interesse público.

A conveniência das decisões assim tomadas resulta da livre apreciação da administração e não é, em princípio, sindicável no recurso contencioso.

**Nestes termos** deve ser negado provimento ao recurso e mantido o acto recorrido.

**O Digno Magistrado do Ministério Público emite douto parecer, sustentando, no essencial:**

Fazendo um esforço por “desembrulhar” toda a panóplia de vícios assacados (e, partindo do princípio de que os mesmos respeitam, de facto, ao acto ora em crise, o que se não revela líquido, como bem acentua a entidade recorrida), fácil é concluir, através da análise do expendido pela Recorrente, que a mesma faz assentar toda a sua argumentação em 3 vectores essenciais, tais sejam, o vício de forma, quer por absoluta falta de forma, quer por falta de fundamentação, desvio de poder e violação de lei, por se não ter deferido o peticionado, quando se mostravam preenchidos todos os requisitos exigíveis, sendo

que todo restante alegado se mostra sem autonomia, pelo menos nos termos em que é apresentado pela Recorrente, já que esta se limita, pura e simplesmente, à invocação da ofensa dos princípios que enuncia, contemplando-os como mera decorrência, quer da falta de fundamentação, quer da violação de lei, pelo que, inevitavelmente, com eles se confundirão.

A falta absoluta de forma legal, a determinar nulidade, por força dos artigos 113º a 115º e 122º, n.º2, al. f) do CPA só ocorre em face do total alheamento das elementares regras de externalização do acto administrativo, consistindo na preterição do que a lei impõe como essencial (p. ex., a forma escrita), consistindo, pois, na subversão total da forma imposta por lei, sendo certo que a preterição de certos detalhes da declaração, ou seja, o mero desvio das regras que aquela forma impõe, apenas conduzirá à anulabilidade, por falta de mera formalidade.

De todo o modo, no caso vertente, encontramos-nos face a despacho do Chefe do Executivo em decisão de recurso hierárquico de despacho do Secretário para a Economia e Finanças, produzido por escrito e assinado pelo autor, pelo que mal se vê onde possa ocorrer a assacada carência de forma.

A lei, mais não exige.

Apoda, depois, a Recorrente o acto em crise de "inoportuno e desrazoável", registo que, embora não sendo expressamente designado como tal, implicaria a ocorrência de vício de desvio de poder.

Não se vislumbra, porém, que o mesmo tenha sido motivado por razões não coincidentes com o fim legal.

Na apreciação do requerimento da Recorrente, atinente à contratação de trabalhadores não residentes, os normativos aplicáveis deixam, como é evidente, ao órgão decisor certa liberdade de apreciação acerca da conveniência e da oportunidade sobre o respectivo deferimento.

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 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.

No que concerne aos pressupostos de facto subjacentes à decisão, é um facto que o erro sobre os mesmos releva 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.

Não se vê, no caso dos autos, que os pressupostos em que a decisão assentou não correspondam à realidade, pelo que, manifestamente, não ocorre o assacado vício de erro naqueles pressupostos.

Finalmente, no que tange ao vício de forma também assacado, importa 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, o que sucede no presente caso, sendo conveniente, aliás, não esquecer que foi precisamente por se não considerar devidamente fundamentado o despacho do Secretário para a Economia e Finanças de 15/1/01 que a entidade recorrida o revogou, em sede de apreciação hierárquica, substituindo-o pelo ora em análise.

Apresenta-se, assim, a fundamentação externada com os requisitos propugnados pela própria Recorrente, ficando um destinatário médio em condições de saber dos motivos e juízos de valor que sustentaram a decisão do indeferimento, o que, aliás, sucedeu com a recorrente, a avaliar pelo conteúdo da petição respectiva.

E, não se diga que tal motivação é incongruente : a conclusão lógica a retirar dos motivos invocados não poderia ser outra senão o indeferimento registado.

Razões por que, não vislumbrando a ocorrência de qualquer dos vícios assacados ao acto, ou de qualquer outro de que cumpra conhecer, **pugna** pelo não provimento do presente recurso.

\*

**Oportunamente foram colhidos os vistos legais.**

\*

## **II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *ad causam*.

Não há outras exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do recurso.

\*

## **III - FACTOS**

Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes, o que resulta da análise crítica e comparativa da prova produzida nos autos e da análise do processo instrutor:

Em 4 de Maio de 2001, Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo, proferiu o seguinte despacho:

*“Decidindo sobre o recurso hierárquico interposto por A, tendo por objecto o Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro, através do qual o Senhor Secretário para a Economia e Finanças indeferiu o pedido de importação de mão-de-obra não residente (trinta trabalhadores), considero que :*

*1 O Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro, não esclarece suficientemente os fundamentos que motivaram o*

*indeferimento do pedido apresentado, já que ao indeferir o pedido “considerando a situação do mercado local de emprego”, não caracteriza essa situação, não especificando as razões que originaram a decisão, o que gerou a invalidade daquele Despacho, por violação do dever de fundamentação expressa dos actos administrativos determinada nos artigos 114º e 115º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º57/99/M, de 11 de Outubro;*

*2 Nestes circunstâncias, a falta de fundamentação alegada pela recorrente configura-se procedente, termos em que, com esse fundamento e ao abrigo do disposto no n.º1 do artigo 130º e no n.º1 do artigo 131º, ambos do CPA, revogo o Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro.*

*3 Não obstante, o indeferimento do pedido de importação de mão-de-obra não residente, considera-se materialmente justo e adequado, pelo que se recusa o pedido de importação de mão-de-obra apresentado pela A, com base nos seguintes fundamentos :*

*a) A autorização de contratação de trabalhadores não residentes é uma competência discricionária do Governo;*

*b) No uso dessa competência, o Governo tem de atender a critérios de conveniência para a RAEM;*

*c) O Governo é a única entidade a quem cabe a apreciação dessa conveniência, sendo que esta é determinada pelas circunstâncias existentes no momento da decisão;*

*d) Atendendo ao elevado número de trabalhadores*

*residentes desempregados, e à desestabilização social daí resultante, tem o Governo vindo a reduzir de forma generalizada a contratação de trabalhadores não residentes, como é aliás do conhecimento público;*

*e) Na apreciação de um pedido de contratação de trabalhadores não residentes, o Governo atende às circunstâncias concretas do caso e, em especial, ao tipo de funções pretendidas, ao grau de qualificação requerido pelas mesmas e à existência ou não, na RAEM, de trabalhadores com essas qualificações;*

*f) As funções pretendidas pela Sobrilho não exigem elevado grau de qualificação, sendo possível encontrar entre os residentes da RAEM trabalhadores com as habilitações necessárias;*

*g) O facto de ser possível encontrar trabalhadores não residentes dispostos a desempenhar as mesmas funções por um salário inferior não é motivo determinante da autorização de importação, tendo a decisão que ser tomada levando em conta um quadro mais amplo de preocupações de ordem económica e social, como as já referidas.*

*4 Nos termos do n.º2 do artigo 133º do CPA, o presente Despacho tem efeitos retroactivos à data do Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro, ora revogado.*

*Gabinete do Chefe do Executivo, aos 04 de Maio de 2001.*

*O Chefe do Executivo*

*Ho Hau Wah”*

O despacho acima referido foi precedido da seguinte informação da DSTE de 2/3/2001:

*“Dando cumprimento ao Despacho de V. Ex<sup>a</sup>., exarado no ofício n.º 587/GCE/2001, de 19 de Fevereiro e por mim recebido no dia 22/02/2001, relativo ao recurso hierárquico interposto pela A, sobre o Despacho n.º 00213/IMO/SEF/2001, que indeferiu a contratação de 30 trabalhadores não residentes, somos a informar o seguinte:*

- 1. Em 16 de Agosto de 2000, a A. solicitou a importação de 30 trabalhadores não-residentes, segundo o regime consagrado no Despacho n.º 12/GM/88, de 01 de Fevereiro, para o desempenho de funções de limpeza.*
- 2. Analisado o pedido, a DSTE pronunciou-se desfavoravelmente à contratação pretendida, atendendo à disponibilidade de trabalhadores locais para o desempenho das funções requeridas, ao facto de se encontrarem em curso processos no Departamento da Inspeção do Trabalho, resultantes de queixas apresentadas por trabalhadores, bem como ao facto de a empresa ter contratado trabalhadores não residentes que estavam autorizados a trabalhar para outras entidades.*
- 3. Pelo Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro, o pedido foi indeferido, ao abrigo do Despacho acima referido e “considerando a situação do mercado local de emprego”.*
- 4. Presentemente existem 1074 candidatos inscritos na Bolsa de Emprego, pretendendo um salário médio mensal de MOP\$3,628.77, como se pode verificar pela fotocópia da listagem, que se anexa.*
- 5. De acordo com a informação prestada pela Bolsa de Emprego, a*

*última oferta de emprego efectuada pela empresa, data de 15/05/2000, em que o empregador oferecia MOP\$2,400 mês, por 8 horas de trabalho diário.*

- 6. Foram contactados 117 candidatos, sendo que a maior parte se mostrou desinteressada pelo facto de o salário ser baixo, tendo em conta a duração da prestação do trabalho diário.*
- 7. De referir ainda, que o requerente pretendia pagar aos 30 TNRs, objecto de contratação, MOP\$1,800, por 8 horas de trabalho. Por outro lado, e de acordo com a inf. 2873/DMONR/DE/00, de 19 de Outubro, os trabalhadores não-residentes actualmente ao serviço da empresa, auferem um salário mensal de MOP\$2,400, sendo que o salário dos trabalhadores residentes varia entre as 2,400 e as 3,000 patacas/mês.*
- 8. Foram apresentadas 4 reclamações no Departamento da Inspeção do trabalho, contra a “A” das quais 2 foram subscritas por trabalhadores residentes, 1 por um TNR e outra proveniente de uma carta anónima.*
- 9. A matéria reclamada versa fundamentalmente sobre : desconto e redução de salário, durante diária da prestação do trabalho e não pagamento de salário por trabalho prestado em dias de descanso. Para melhor referência junto se envia o resumo elaborado pelo Departamento da Inspeção do trabalho, relativo à situação das queixas apresentadas. Do anexo ao resumo consta ainda que o representante da empresa compareceu no mesmo Departamento, no passado dia 20.02.2001, pelas 11.30h, e manifestou interesse em solucionar todos os processos pendentes, pelo que foi efectuada uma nova reunião com a empresa, no*

- dia 28 de Fevereiro, a fim de pôr termo aos conflitos laborais existentes.*
- 10. Quanto às conclusões desta reunião, as mesmas constam da inf. n.º934/DIT/2000, de 2 de Março, cuja cópia se anexa.*
  - 11. Relativamente ao conteúdo da fundamentação do Despacho n.º00213/IMO/SEF/2001, de 05 de Janeiro, entendemos que o mesmo acaba por não caracterizar situação do mercado de emprego, ao dizer “e considerando a situação do mercado local de emprego”, pelo que seria conveniente a especificação das razões que originaram a decisão, de forma a esclarecer concretamente a motivação do acto.*
  - 12. De acordo com o artigo 115º do código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito.*
  - 13. Assim sendo, somos de parecer que a fundamentação usada é insuficiente para cumprir os requisitos legalmente exigidos, pelo que nos parece necessário a emissão de um novo despacho, contendo as razões de facto que suportaram a decisão.*

*À consideração superior.*

*A Técnica,*

*Ass.: vide original”*

Em 15 de Janeiro de 2001 o Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças proferira o seguinte despacho n.º 213/IMO/SEF/2001:

*“A. Solicitou, em 16 de Agosto de 2000, a contratação de 30 trabalhadores não residentes, nos termos do disposto no despacho n° 12/GM/88 de 1 de Fevereiro.*

*Após a última avaliação feita pela DSTE e tendo em conta a situação actual do mercado de trabalho de Macau, indefiro, nos termos do disposto no Despacho n° 12/GM/88 de 1 de Fevereiro, a contratação dos trabalhadores não residentes atrás citada.”*

O despacho supra referido foi precedido das seguintes informações e pareceres:

*“De acordo com a actual situação de emprego, proponho que não seja adequada a autorização do pedido de importação dos 30 trabalhadores não residentes (trabalhadores de limpeza).*

*À consideração de V.Exa.*

*Ass.: Vide original”*

*“Trata-se do pedido da importação dos 30 trabalhadores não residentes. Segundo o relatório, haverá grande disponibilidade dos recursos humanos no mercado de emprego de Macau para desempenhar as funções dos empregados de limpeza, desde que a requerente eleve o seu salário auferido. Nestes termos, este Departamento concorda com o parecer emitido pelo Chefe da Divisão, considerando que não é adequada a autorização do respectivo requerimento.*

*À consideração superior de V. Exa.*

*Ass.: Vide original*

*Data : 01/11/2000”*

*“Conforme informado, concordo com o proposto em emitir parecer desfavorável à pretensão, atendendo à disponibilidade de trabalhadores locais satisfatórios para o desempenho do posto pretendido, desde que a empresa eleva o seu salário auferido e considerando ainda à infracção verificada pelo DIT, por haver TNRs não afectos da empresa Sobrinho a trabalhar para esta empresa.*

*À consideração superior de V. Exa.*

*Ass.: Vide original*

*Data : 20/01/00”*

***“Informações do estabelecimento :***

- *Designação : A*
- *Actividade : Limpeza*
- *Endereço : Rua de XX, Macau*
- *Data do início de actividade : 04/03/1992*
- *Número de trabalhadores que emprega : 269*
- *N.º de Contribuições do Fundo de Segurança Social :*

*7281*

- *Tipo de trabalho dos empregados e os salários do mês de Setembro de 2000*

***Importação dos trabalhadores não residentes***

- *Números dos trabalhadores não residentes actuais : 30*

- *Proporção entre os trabalhadores residentes e não residentes : Residentes : 88.8% Não residentes : 11.2%*

*Dados do presente pedido:*

- *Os trabalhadores não residentes que pretende importar são de Filipinas*

- *Os salários e tipos de trabalho dos trabalhadores não residentes que pretendem importar: Total : 30*

***Se tivesse contratado trabalhadores residentes através dos meios seguintes :***

- *Divisão de Promoção do Emprego e Relações Profissionais : SIM*

- *Publicação nos jornais : SIM*

*Nível salarial*

- *O nível salarial relativo aos trabalhadores residentes : Inferior ao salário médio do mercado local*

- *O nível salarial relativo aos trabalhadores não residentes do presente pedido : inferior ao salário médio do mercado local*

***Relatório elaborado pela Divisão de Promoção do Emprego e Relações Profissionais (DPERP)***

- *Os dados dos candidatos registados pela DPERP –*

*Trabalhadores de Limpeza – Salários que o requerente pretende pagar \$1,800.*

***Relatório do Departamento de Inspeção do Trabalho (DIT)***

*- O superior não solicitou qualquer parecer emitido pelo DIT.*

*- Contudo, segundo o relatório n.º 58/DIR/DSTE/2000 do Sub-Director, subt.º, datado de 12 de Julho do corrente ano, verificou-se que houve TNRs não afectos da empresa requerente a trabalhar para esta empresa.*

***Análise :***

*- Trata-se do pedido da importação dos 30 trabalhadores não residentes, cuja análise é a seguinte :*

*- Este é o 10º pedido apresentado pela empresa requerente segundo os Despachos n.ºs 49/GM/88 do corrente ano. Como os novo pedidos anteriormente apresentados, nos quais os postos requeridos foram relacionados com os serviços de limpeza, os 30 trabalhadores não residentes que a requerente pretende importar no presente requerimento são para desempenhar as funções de empregados de limpeza. Aliás, a referida empresa apresentou sucessivamente 18 pedidos da importação dos trabalhadores não residentes no segundo semestre do ano de 1999, porém, tais pedidos foram inteiramente indeferidos.*

*- Ao abrigo do Despacho n.º12/GM/88, as quotas dos trabalhadores não residentes atribuídas a esta empresa são de 30.*

*Conforme os dados apresentados pela referida empresa, as quotas dos trabalhadores não residentes já foram preenchidas desde Novembro do ano passado.*

*- Em conformidade com os dados fornecidos pela empresa, a situação da contratação dos trabalhadores não residentes foi muito estável no ano passado (entre Novembro de 1999 e Outubro de 2000), as 30 quotas foram inteiramente preenchidas. Quanto à situação da contratação dos trabalhadores residentes, os números dos trabalhadores aumentaram-se de 119 para 255, entre Novembro de 1999 e Outubro de 2000, sendo a taxa de aumento de 114,3%. Assim, pode demonstrar que a empresa requerente tem capacidade de contratar no mercado local os trabalhadores residentes necessários.*

*- Segundo o relatório n.º58/DIR/DSTE/2000 elaborado pelo Sub-Director, subst.º, datado do 12 de Julho do corrente ano, verificou-se que houve INRs não afectos da empresa requerente a trabalhar para esta empresa.*

*- Registam-se actualmente 1204 candidatos que estão a procurar emprego através da Divisão de Emprego, os salários médios solicitados são de MOP\$3,606.80. Os salários atribuídos aos trabalhadores não residentes renovados pela empresa são de MOP\$1.800,00, o que é inferior ao do salário médio do mercado local. Conforme os dados obtidos pela Divisão de Emprego em 22 de Março de 2000, 117 candidatos que estão a procurar emprego foram recomendados por essa Divisão para serem entrevistados com o empregador da empresa em causa, dos quais 115 candidatos estão à*

*espera da resposta do empregador, I recusou o emprego devido ao baixo salário e I não foi à entrevista por não ter contactado com ele.*

### ***Conclusão***

*- Face à análise supramencionada, proponho que não dê provimento ao pedido em causa*

*Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, aos 19 de Outubro de 2000*

*Técnico Superior*

*Ass.: Vide original”.*

Durante o ano de 2000, a Recorrente publicou anúncios no jornal “Macau Daily News” e na Televisão de Macau, procurando trabalhadores.

A Recorrente contactou, igualmente, diversas agências de emprego procurando recrutar trabalhadores.

\*

## **IV - FUNDAMENTOS**

1. O objecto do presente recurso - se o despacho de Sua Excelência, o Senhor Chefe do Executivo da RAEM de 4/05/01 que, em sede de recurso hierárquico, revogou despacho do Secretário para a Economia e Finanças, de 15/1/01, mantendo a decisão de indeferimento de pedido de importação de mão de obra não residente relativa a 30

trabalhadores), deve ou não ser anulado – pressupõe a delimitação prévia das questões a apreciar, vista a indefinição e falta de clareza que, nessa matéria, assumiu a Recorrente ao longo do processo.

A propósito dos vícios elencados pela Recorrente refira-se que o acto administrativo objecto do presente processo é o despacho do Excelentíssimo Senhor Chefe do Executivo de 4/05/2001, estranhando-se, pois, que as alegações da Recorrente tenham por objecto a impugnação do despacho 00213/IMO/SEF/2001, de 15/11/2001, o qual foi revogado por aquele.

A Recorrente, inexplicavelmente, alterou de forma radical o elenco dos vícios assacados ao acto recorrido na petição inicial, entregue em 22/06/2001, onde imputava ao acto recorrido (apenas) quatro "vícios" : falta de fundamentação, inconveniência para si própria, inconveniência para o interesse público, total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários e violação do princípio da igualdade - sendo oportuno sublinhar que este último, mencionado no corpo da petição inicial, não foi incluído nas respectivas conclusões, contrariando assim o disposto no artigo 42º, 1, e), do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC).

Na petição impugnatória do despacho revogatório, apresentado em juízo em 22/6/2003, focaliza apenas o vício de total desrazoabilidade de que aquele despacho enfermaria e de erro nos pressupostos de facto.

Nas suas alegações, a Recorrente vem invocar uma série de vícios diferentes dos elencados inicialmente: carência em absoluto da forma legal, violação do princípio da legalidade, violação do princípio da protecção dos direitos e interesses dos residentes, violação do princípio da proporcionalidade, violação do princípio da justiça, violação do princípio da imparcialidade, violação do princípio do contraditório, erro na interpretação e aplicação do despacho 12/GM/88, entre outros.

Que posição tomar então acerca do conhecimento dos assacados vícios?

Servem as alegações, como é sabido, para que o recorrente sustente a sua posição, demonstrando os fundamentos do recurso que interpôs, devendo existir entre a petição inicial e as alegações uma relação lógica, servindo as últimas para sustentar a primeira.

A petição inicial deve "expor com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso" (artigo 42º, 1, d), do CPAC), querendo com isto significar-se "todos os factos e todas as razões de direito" e "nas alegações, o recorrente pode alegar novos fundamentos do seu pedido, cujo conhecimento tenha sido superveniente" (artigo 68º, 3, do CPAC).

Ora os novos vícios arguidos pela Recorrente não são de conhecimento superveniente e tendo sido notificada para aperfeiçoar as conclusões expressas nas suas alegações, vista aquela desconformidade,

não o fez, razão por que por despacho judicial de fls 505 e v., já transitado, **se determinou o não conhecimento dos novos vícios.**

Não se deixará de ter presente que o recurso contencioso tem por objecto a mera legalidade do acto administrativo (cfr. art. 20º do CPAC), pelo que questões como a da conveniência não constituem fundamento de impugnação e serão apenas apreciadas na medida em que se relacionem com a matéria integrante dos vícios do acto administrativo.

Aproveitar-se-á, contudo, a síntese que resulta da conjugação das posições expressas em ambas as petições, o que passa pela análise das seguintes questões, tantas quantas as elencadas pela Recorrente naqueles articulados, pese embora a revogação do despacho do Exmo Senhor Secretário para a Economia e Finanças, perspectivadas em termos de vícios assacados ao acto:

- falta de forma legal por ausência de fundamentação ;
- Desrazoabilidade/inconveniência;
- Erro nos pressupostos de facto;
- Violação de lei, por violação do princípio da igualdade.

2. Quanto ao alegado vício de forma por falta de fundamentação, a determinar a anulabilidade, por força dos artigos 113º a 115º e 124º do CPA, a Recorrente, refere que o referido despacho enferma de vício de forma, dado que não respeitou a exigência constante

na alínea a) do n.º1 do artigo 114º e 115º, n.º2, ambos do Código de Procedimento Administrativo, dando apenas como fundamentação o facto de que, após avaliação do pedido pelo Gabinete para os Assuntos do Trabalho e consideração do mercado de trabalho em Macau, decidiram, de acordo com o despacho n.º12/GM/88 de 1 de Fevereiro, não aceitar o pedido do requerente, fundamentação esta que é obscura e insuficiente para justificar a decisão tomada pelo Sr. Secretário para a Economia e Finanças e não permite entender os motivos da recusa da contratação dos trabalhadores.

Antes de mais, repete-se, esta insuficiência é assacada apenas ao acto revogado, ficando por saber se em relação ao acto de 4/5/2001he é assacado o mesmo vício.

É verdade que a lei impunha no presente caso o dever de fundamentar a sua decisão, o que decorre expressamente do disposto no nº 1, al. c) do artigo 114º do CPA.

Nos termos da alínea a) do n.º1 do artigo 114º do C.P.A., aprovado pelo D.L. n.º 57/99/M, de 11/10, *“Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente, neguem, extingam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções”*.

Relativamente aos requisitos da fundamentação, impõe o artigo 115º C.P.A., no seu n.º1, que a *“fundamentação deve ser expressa, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da*

*decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituirão, neste caso, parte integrante do respectivo acto” e nos termos do n.º2 do mesmo artigo 115º “equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto”.*

Ora, analisado o despacho em apreço, que indeferiu a pretensão da interessada percebe-se claramente qual o processo cognoscitivo e valorativo e qual a motivação que conduziram àquela decisão, mostrando-se a fundamentação apresentada de forma expressa, clara, suficiente e congruente.

Na verdade, ao não autorizar o pedido de contratação de 30 trabalhadores não residentes, o despacho recorrido encerra uma grande preocupação em conter uma adequada e desenvolvida fundamentação, razão por que se revogou o despacho anterior do Exmo Senhor Secretário para a Economia. E é assim que ali se diz expressamente que *«o Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro, não esclarece suficientemente os fundamentos que motivaram o indeferimento do pedido apresentado, já que ao indeferir o pedido “considerando a situação do mercado local de emprego”, não caracteriza essa situação, não especificando as razões que originaram a decisão, o que gerou a invalidade daquele Despacho, por violação do dever de fundamentação expressa dos actos administrativos determinada nos artigos 114º e 115º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo*

*Decreto-Lei n.º57/99/M, de 11 de Outubro;*

*Nestes circunstâncias, a falta de fundamentação alegada pela recorrente configura-se procedente, termos em que, com esse fundamento e ao abrigo do disposto no n.º1 do artigo 130º e no n.º1 do artigo 131º, ambos do CPA, revogo o Despacho n.º 213/IMO/SEF/2001, de 5 de Janeiro.»*

Passa então a elencar e a discriminar uma série de fundamentos, donde ressalta a existência de um elevado número de trabalhadores residentes desempregados, a desestabilização social daí resultante, a possibilidade de contratação local para aquelas funções e o facto de ser possível encontrar trabalhadores não residentes dispostos a desempenhar as mesmas funções por um salário inferior não deve constituir motivo determinante da autorização de importação.

Aliás, tanto assim, que a própria Recorrente percebeu o alcance dessas motivações, é demonstrativo dessa inteligibilidade o facto de esgrimir com o erro quanto aos pressupostos de facto que estiveram na base daquela decisão, o que adiante se analisará.

Quanto à falta de menção da norma em concreto, para além de não se ver facilmente em que norma se deveria basear um indeferimento no uso da competência própria e no exercício de poderes discricionários, para além da referência ao despacho que prevê os pressupostos da contratação de não residentes, bastará referir que na fundamentação de direito dos actos administrativos não se torna necessária a referência expressa aos preceitos legais, bastando a indicação da doutrina legal ou dos princípios em que o acto se baseia e

desde que ao destinatário do acto seja fácil intuir qual o regime concreto aplicável.<sup>1</sup>

3. Alegou a Recorrente que a autoridade recorrida usou dos seus poderes discricionários com total desrazoabilidade, violando a Lei (Despacho n.º12/GM/88, de 1 de Fevereiro), prejudicando os interesses da Recorrente, porque o acto seria inconveniente para a prossecução dos seus fins, bem como prejudicaria a própria economia da R.A.E.M, pelo que o acto seria nulo de acordo com o disposto no artigo 21º, n.º1 alínea d) do C.P.A.C..

Quanto à abordagem desta questão segue-se o trilho já pisado por este Tribunal em anteriores decisões<sup>2</sup>, onde se entendeu que na apreciação do requerimento para autorização da contratação de trabalhadores não residentes, os normativos aplicáveis deixam ao órgão decisor uma ampla margem de livre apreciação ou autodeterminação,<sup>3</sup> dando o legislador liberdade de apreciação acerca da conveniência e da oportunidade sobre o respectivo deferimento.

Vejamos então os pertinentes preceitos legais.

O Despacho n.º12/GM/88 de 1/Fev. estabelece:

---

<sup>1</sup> - Ac. STA de 18/6/91, Rec. N.º 28941; Ac. do STA de 11/10/98, *in* AD 329, 620 ; Ac. do TP de 11/5/89, *in* AD 335, 1398; Ac. do TSI de 27/3/2003, proc. 106/2002

<sup>2</sup> - Ac. do TSI de 27/3/2003, proc. n.º 106/2002 e de 20/3/2003, proc. n.º 18/2002

<sup>3</sup> - Ac. do TSI, Processo n.º 171/2001 de 31/1/2002 e Processo 18/2002 de 20 /3/2002

“(…)

3. As empresas de Macau podem, no entanto, estabelecer contratos de prestação de serviços com terceiras entidades, visando a prestação de trabalho por parte de não-residentes, desde que obtido, para o efeito, despacho favorável do Governador.

4. O despacho referido no número anterior será proferido a requerimento da entidade interessada, depois de instruído com pareceres do Gabinete para os Assuntos de Trabalho e da Direcção dos Serviços de Economia.

5. O parecer do Gabinete para os Assuntos de Trabalho contemplará essencialmente:

a) A eventual disponibilidade de mão-de-obra residente para as necessidades de trabalho a realizar:

b) O nível salarial praticado relativamente aos trabalhadores residentes;

c) A proporção que se julgue aceitável entre trabalhadores residentes e trabalhadores não-residentes:

d) A regularidade do cumprimento das obrigações legais relativamente aos trabalhadores residentes.

6. O parecer da Direcção dos Serviços de Economia terá sobretudo em conta:

a) As necessidades de mão-de-obra relativamente ao volume de produção esperado;

b) As expectativas de colocação do volume de produção esperado;

c) As relações de compatibilização que se julguem adequadas entre o recurso a acréscimos de mão-de-obra e os melhoramentos tecnológicos que os possam dispensar, total ou parcialmente;

d) A importância relativa da unidade produtiva dentro do sector e a prioridade relativa do sector à luz das linhas de política económica que se encontrem definidas.

(...)”

Posteriormente o Despacho n.º 49/GM/88 de 16 de Maio consagrou o seguinte:

“1. Quando se trate de trabalhadores especializados ou de trabalhadores que, consideradas as condições do mercado de trabalho local, não se encontram normalmente disponíveis em Macau, poderá o Governador autorizar, ao abrigo do disposto no **Despacho n.º 12/GM/88**, a prestação de serviço por parte de trabalhadores não-residentes, ficando a custódia dos mesmos confiada à própria entidade empregadora.

2. A contratação desses trabalhadores está sujeita à tramitação prevista no **Despacho n.º 12/GM/88**, com as especialidade seguintes:

a) O requerimento da entidade interessada a que se refere o n.º 9 do **Despacho n.º 12/GM/88**, deverá desde logo:

a.1. Relacionar os indivíduos cuja contratação se pretende, bem como fundamentar a sua necessidade, nos termos do disposto no n.º 1;

(...)

b) O requerimento será instruído com o parecer do Gabinete para os Assuntos do Trabalho, que, neste caso, contemplará essencialmente:

b.1. A eventual disponibilidade de mão-de-obra residente qualificada para as necessidades de trabalho a realizar;

b.2. Uma apreciação sobre a descrição de funções das categorias profissionais dos trabalhadores a contratar, de modo a permitir concluir pela sua correspondência a profissões especializadas;

b.3. A utilidade da contratação de trabalhadores com as qualificações indicadas para efeito da formação profissional que poderão, eventualmente, prestar a trabalhadores residentes;

(...)"

Em todo o caso, encontramos-nos, pois, perante um acto produzido no exercício de poderes discricionários que são conferidos em vista de um determinado fim (fim legal), importando analisar se o fim prosseguido (fim real) condiz ou não com aquele<sup>4</sup> e à luz do Despacho nº12/GM/88 de 1/Fev. pode concluir-se que a protecção da mão de obra residente será um dos fins, entre outros, a prosseguir na autorização ou negação de importação de mão de obra não residente.

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.

Ora, na situação em concreto, a motivação invocada vai exactamente ao encontro deste desiderato, pelo que não se alcança em

---

<sup>4</sup> - Freitas do Amaral, Curso de Dto. Administrativo, 2002, II, 395

que medida se pode assacar ao acto praticado qualquer divergência entre o fim legal e o fim realmente prosseguido, nem qualquer desrazoabilidade no exercício dos poderes discricionários.

4. Alega a Recorrente violação de lei, quer por erro nos pressupostos de facto subjacentes à decisão, quer por total desrazoabilidade no uso dos poderes discricionários, com inconveniência para a prossecução dos fins da recorrente e prejuízo para a economia da R.A.E.M.

Tivemos já oportunidade de abordar a questão da conveniência, fazendo, contudo, realçar que nem sempre os fins prosseguidos por uma dada empresa em particular se conjugam com os interesses da economia global. E os fins que relevam, em caso de conflito de interesses não podem deixar de ser os interesses gerais.

Vejamos então o erro quanto aos pressupostos de facto.

Invoca a Recorrente que o despacho recorrido contém uma generalidade falsa, i.e., a eventual disponibilidade de trabalhadores locais, sendo que certas entidades públicas e privadas exigem a presença de trabalhadores filipinos, ou quando tal seja totalmente impossível, exigem que os trabalhadores dominem a língua inglesa, o que, como se sabe, é um requisito difícil de preencher por um trabalhador local que desempenhe funções de limpeza. Refere ainda que existe um certo tipo de tarefas que os trabalhadores locais se recusam sistematicamente a desempenhar, nomeadamente limpeza de doentes com problemas intestinais (diarreia, incontinência, etc.), limpeza da morgue, entre

muitos outros. Os trabalhadores não residentes, que pretendia contratar são, na sua maioria, de nacionalidade filipina e aceitam desempenhar todo o tipo de tarefas, estando geralmente sozinhos em Macau, o que lhes permite, para além do mais, ter maior disponibilidade para os trabalhos que realizam. Para além de salientar que a assiduidade dos trabalhadores locais é muitíssimo baixa, chegando a estar apenas 2 ou 3 dias em cada posto de trabalho.

Desde logo, não se deixa de referir a generalidade das afirmações, parecendo forçado e até injusto afirmar que os trabalhadores da limpeza locais não conseguem desempenhar as funções para que se candidatam e que nos mais variados sectores desempenham com denodo e dignidade.

O despacho recorrido louvou-se em dois aspectos:

- actual situação desfavorável no mercado de trabalho;
- disponibilidade de trabalhadores locais para desempenhar as funções pretendidas.

Quanto ao primeiro pressuposto - *actual situação desfavorável no mercado de trabalho* -, é pública e notória a actual situação de desemprego na RAEM, sendo consabido que os factos públicos e notórios não carecem de demonstração – cfr. artigo 434º,nº1 do C. Proc. Civil – facto que chega ao conhecimento de todos pelos números divulgados amplamente pela comunicação social, pelo teor das declarações dos responsáveis políticos, pelas manifestações dos desempregados, pelas preocupações quotidianas do cidadão normal,

para já não falar nas inscrições nas Bolsas de Emprego de milhares de residentes da RAEM.

Quanto ao segundo pressuposto - *existência do pessoal qualificado pretendida pela Recorrente no mercado local* - a Administração limitou-se a seguir o proposto no parecer técnico dos Serviços de Trabalho e Emprego de 19/10/2000 (fls. 11 a 13 do p. a.), o qual se manifestava contra a concessão da autorização solicitada pela Recorrente, porque, em obediência ao n.º 5 do Despacho 12/GM/88 existia na altura mão de obra local disponível para desempenhar as funções pretendidas pela Recorrente, sendo o principal obstáculo à sua contratação o baixo nível dos salários oferecidos pela interessada. Havia, de facto, desempregados inscritos na Bolsa de Emprego em busca de trabalho nas áreas pretendidas pela Recorrente, mas esta não os contratou – possivelmente porque, de acordo com os dados coligidos pela Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, os salários solicitados pelos candidatos eram superiores ao que a Recorrente oferecia.

Na verdade é fácil argumentar a não-existência de trabalhadores disponíveis, bastando para tanto estabelecer requisitos de verificação impossível ou exigir requisitos e habilitações qualificadas de mais para as tarefas a desempenhar.

Naquele caso, as funções a desempenhar não exigiam grandes qualificações, sendo acessíveis a qualquer pessoa média e dos documentos entretanto solicitados, já na pendência dos presentes autos, mesmo em relação ao pretendido requisito da língua inglesa, constata-se

a existência na Bolsa de Emprego de um número muito apreciável (129) de candidatos inscritos com tal requisito (cfr. pág. 124).

Assim sendo, não se vê que tenha existido erro de facto ou de direito por parte da Administração, sabendo-se como se sabe do elevado número de desempregados em Macau.

5. Alega a Recorrente que o despacho recorrido foi proferido com ofensa do princípio da igualdade.

Não se vê de que modo o princípio da igualdade foi postergado, tanto mais, como se sabe, a Administração tem vindo a restringir de forma geral a contratação de trabalhadores não residentes, não sendo apresentadas situações semelhantes com tratamento diferente ou que tenha havido qualquer discriminação prevista no artigo 5º, 1, do CPA.

A possibilidade de contratação de mão de obra não residente configura-se como excepcional, encontrando-se devidamente regulamentada e pressupondo a verificação de determinados requisitos, sendo conferidos às entidades competentes poderes discricionários para autorizar ou não tal contratação.

A desrazoabilidade a que alude o artigo 21º, 1, d) do CPAC, aliás, adjectivada de *total*, deve ser entendida de forma a deixar um espaço livre à Administração, salvaguardados os limites próprios do poder discricionário, nomeadamente os limites internos decorrentes dos princípios da imparcialidade, igualdade, justiça, proporcionalidade ou outros vertidos no Código do Procedimento Administrativo, assim se

pondo cobro a eventuais abusos.

Ora no caso concreto não se vê qualquer desrazoabilidade, na forma como a administração usou os seus poderes discricionários, não se concretizando qualquer caso de desigual tratamento para idênticas situações.

Por tudo o que fica dito, não há indícios, e muito menos prova, de qualquer violação da legalidade, sob qualquer forma, pelo que, pelas apontadas razões e sem necessidade de maiores considerandos se negará provimento ao recurso.

## **V - DECISÃO**

**Pelas apontadas razões, acordam em negar provimento recurso.**

Custas pela recorrente, fixando a taxa de justiça em 6 Ucs.

Macau, 3 de Julho de 2003

João A. G. Gil de Oliveira (Relator)

Chan Kuong Seng

Lai Kin Hong